Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

PETRÉTEI JÓZSEF
Az országos népszavazásról

SOLYMOSI VERONIKA
A helyi népszavazás rendeleti szabályozásáról szkeptikusan

SOLYMOSI VERONIKA
Hol tart a helyi szabályozási autonómia?

NYIKOS BETTINA
A jogalkotási követelmények érvényesülésének egyes aspektusai a helyi rendeletek szervezeti és működési szabályainak tükrében

JUHÁSZ VIKTÓRIA
Jogalkotási elvárások érvényesülésének vizsgálata Böhönye, Fertőrákos, Boldva és Ópusztaszer községek egyes rendeletei vonatkozásában

FEKETE JUDIT – JUHÁSZ VIKTÓRIA – KÜHÁR NOÉMI MARIANNA
Háromhetes szakmai gyakorlat az Országgyűlés Hivatalában

2016/2.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter	tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztők

Kocsis Miklós	egyetemi docens, PTE ÁJK
Petrétei József	egyetemi tanár, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Kecskés László	dékán, egyetemi tanár, PTE ÁJK; az MTA levelező tagja

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina	OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Buksza Zsolt	főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala
Csink Lóránt	egyetemi docens, PPKE JÁK
Daku Magdolna	főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala
Domaniczky Endre	konzul, Magyarország Külügyminisztériuma
Drinóczi Tímea	egyetemi docens, PTE ÁJK
Gelencsér József	közigazgatási jogász
Gyergyák Ferenc	főtitkár, TÖOSZ
Havassy Sándor	igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal
Horváth Attila	tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar
Kiss László	egyetemi tanár, PTE ÁJK, v. alkotmánybíró
Kocsis Miklós	egyetemi docens, PTE ÁJK, igazgató, MMA Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet
Kovács Gábor	jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város
Küpper, Herbert	Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München
Mihályi Zsolt Apor	osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzatának Hivatala
Nagy Erika	vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztály
Orova Márta	közigazgatási főtanácsos, Miniszterelnökség
Papp Imre	adjunktus, ELTE ÁJK
Patyi András	rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE, az NVB elnöke
Petrétei József	egyetemi tanár, PTE ÁJK
Varga Zsolt	jegyző, Kisújszállás Város
Wallacher Lajos	ügyvéd, Squire Sanders, Budapest
Varga Zs. András	dékán, tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK; alkotmánybíró
Zöld-Nagy Viktória	helyettes államtitkár, Miniszterelnökség

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 2063-7519

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő *4*

Petrétei József
Az országos népszavazásról *5*

Solymosi Veronika
A helyi népszavazás rendeleti szabályozásáról szkeptikusan *43*

Solymosi Veronika
Hol tart a helyi szabályozási autonómia? *61*

Nyikos Bettina
A jogalkotási követelmények érvényesülésének egyes aspektusai a helyi rendeletek szervezeti és működési szabályainak tükrében *80*

Juhász Viktória
Jogalkotási elvárások érvényesülésének vizsgálata Böhönye, Fertőrákos, Boldva és Ópusztaszer községek egyes rendeletei vonatkozásában *89*

Fekete Judit – Juhász Viktória – Kühár Noémi Marianna
Háromhetes szakmai gyakorlat az Országgyűlés Hivatalában *100*

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a **Kodifikáció** c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

Az immár ötödik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció** 2016/2. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

A jogalkotás kiindulópontja ritkán, de akkor meghatározóan, az országos népszavazás intézménye. Ennek a fontos alaptörvényi intézménynek igen részletes áttekintését végzi el elemző tanulmányában *Petrétei József* Professzor Úr.

Solymosi Veronika, a közigazgatási jog jeles szakértője két, igen tartalmas, informatív írással is szerepel lapunkban, melyekben elsőként a helyi népszavazással kapcsolatos szabályozási kérdéseket tekinti át, majd a helyi szabályozási autonómiával kapcsolatban foglalja össze gondolatait. A két írás mindegyike a Szerzőtől megszokott informatív, gondolatgazdag, a gyakorlati életben is kiválóan hasznosítható anyag.

Folytatván azt a hagyományteremtő szándékot, hogy leendő jogászok is megjelenhessenek lapunkban, több joghallgató kollegina is publikál a Kodifikációban.

Ketten közülük – *Nyikos Bettina* és *Juhász Viktória* – az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében készítették el tanulmányaikat; mindkét írás a helyi jogalkotás és a központi jogalkotási elvárások szinkronjáról – vagy éppen annak hiányáról – értekezik.

A joghallgatók szakmai gyakorlatának egyik legpatinásabb színhelye az Országgyűlés Hivatala. Három pécsi kollegina (*Fekete Judit*, *Kühár Noémi* és *Juhász Viktória*) is részt vett egy tartalmas szakmai gyakorlaton legfontosabb jogalkotó szervünknél; informatív beszámolójuk ennek tapasztalatait összegzi.

A **Kodifikáció** c. lap e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás kérdéskörének vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt. Reméljük, hogy új lapszámunk elnyeri tetszését.

Minden észrevételt, illetve a **Kodifikáció** profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2016 decemberében

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Petrétei József, egyetemi tanár
Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék

Az országos népszavazásról[1]

Magyarországon a népszavazás *első törvényi szabályozását 1989-ben* – még az átfogó, a rendszerváltozást eredményező alkotmányreformot megelőzően – fogadták el, bár ez az intézmény – mint a közvetlen demokrácia egyik eszköze – nem volt teljesen ismeretlen a korábbi politikai berendezkedésben. Az úgynevezett szocialista alkotmány – a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény – is tartalmazott rendelkezést a népszavazásról,[2] ez a jogintézmény azonban négy évtizeden át ténylegesen nem működött,[3] így a hatalom birtokosaként feltüntetett népnek még kiemelkedő jelentőségű ügyekben sem volt lehetősége a hatalom közvetlen gyakorlására.[4] A rendszerváltozás időszakában – amikor megkezdődött a politikai intézményrendszer átalakítása – az alkotmány egyik módosítása[5] – annak érdekében, hogy „a népszavazás a közvetlen demokrácia élő intézményévé váljon"[6] – az országos népszavazás elrendelését az Elnöki Tanács hatásköréből az Országgyűlés hatáskörébe helyezte át, és rögzítette, hogy a népszavazásra vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania.[7] Ennek végrehajtása érdekében született meg *az 1989. évi XVII. törvény* (Ntv.),[8] amely a népszavazás intézményének első átfogó szabályozását végezte el,[9] de az akkor fennálló alkotmányos rendbe illeszkedően. A törvény megalkotásakor azonban hasznosítható magyar gyakorlati tapasztalatok nem álltak a törvényalkotó rendelkezésére.[10] Az Ntv. megalkotása megelőzte az alkotmánymódosításról szóló 1989. évi XXXI. törvényt, amely átfogó alkotmányreformot hajtott végre, és ennek ered-

[1] A tanulmány az OTKA által támogatott K 109319. sz. „Eljárási alkotmányosság, különös tekintettel az alapjogvédelmi eljárásokra" című projekt keretében készült.

[2] A népköztársasági alkotmány 20. § (1) bekezdés d) pontja (majd később a 30. § (1) bekezdés d) pontja) azt tartalmazta, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa „országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhet el". Eszerint tehát az alkotmány kizárólag az elrendelésre állapított meg előírást, a kezdeményezésre, a népszavazás jellegére (kötelező vagy fakultatív, ügydöntő vagy véleménynyilvánító), az érvényességre és eredményességre viszont nem.

[3] A népszavazás intézményére az akkori jogrendszerben a népköztársasági alkotmányon kívül más jogszabályi rendelkezés nem volt, így e jogintézménnyel ténylegesen nem is lehetett élni, és egyetlen esetben sem került sor országos népszavazás kiírására. „Az 1949. évi kommunista alkotmány nem ismerte el alanyi jogként az országos népszavazáson való részvételhez való jogot. E jog az 1994. évi LXI. törvény révén 1994. október 7-től vált az Alkotmány részévé." 31/2013. (X. 28.) AB határozat. Indokolás [25]

[4] A népköztársasági alkotmány 2. § (4) bekezdése szerint „A város és a falu dolgozói választott és a népnek felelős küldöttek által gyakorolják hatalmukat." Az (5) bekezdés pedig azt rögzítette, hogy „Az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül is részt vesznek a közügyek intézésében."

[5] Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvényt.

[6] Vö. az 1989. évi I. törvény indokolásának 5. pontjával.

[7] Vö. az 1989. évi I. törvény 2. §-ával.

[8] Az Országgyűlés 1989. június hó 1. napjával fogadta el a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvényjavaslatot, amely 1989. évi XVII. törvényként 1989. június hó 15. napján lépett hatályba.

[9] Az Ntv. eredetileg mind az országos, mind a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket magában foglalta. Később a kétféle – országos és helyi – népszavazásra vonatkozó jogi szabályozás kettévált: az Ntv.-ben kizárólag az országos népszavazás és népi kezdeményezés szabályai maradtak, míg a helyi népszavazás és népi kezdeményezés rendelkezéseit – az Ntv. e tárgykörre vonatkozó szabályainak hatályon kívül helyezése mellett – a törvényalkotó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) IV. fejezetében helyezte el.

[10] A népszavazásra vonatkozó jogi szabályozás történetét lásd az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban [ABH 1997. 331, 335-336], továbbá Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó, Budapest 2006. 74-86. o., illetve Dezső Márta – Bragyova András: Az országos népszavazás Magyarországon. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. I. kötet (Szerk. Jakab András és Takács Péter) Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest 2007. 86-99. o., valamint Térey Vilmos: Az országos népszavazás és népi kezdeményezés általános tárgya. In: Az Alkotmány kommentárja (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 908-910. o. Nemzetközi kitekintést is tartalmazóan lásd Komáromi László: Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései. In: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet (Szerk. Drinóczi Tímea – Jakab András) Pázmány Press, Budapest-Pécs 2013. 395-404. o.

ményeként alakult ki Magyarországon a független, demokratikus jogállami berendezkedés.[11] A népszavazás törvényi szabályozását azonban ekkor még nem hozták összhangba a hatályos alkotmány rendelkezéseivel.[12] Az Alkotmány következésképpen nem szabályozta a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket, hatásköri szabályokkal nem osztotta meg a népszuverenitás gyakorlását az Országgyűlés és a népszavazáson résztvevő választópolgárok között. A népszavazás intézményének teljes körű szabályozását a parlamentre bízta, és az Országgyűlés hatáskörébe utalta az országos népszavazás elrendelését. Ezzel a parlament döntésétől tette függővé, hogy mely körben enged teret a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásnak.[13]

Az Ntv. eredetileg az *országos népszavazásnak két fajtáját különböztette meg*: a *plebiszcitumot*, amely az *Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekre* – különösen a törvényhozás elhatározására (leendő törvény elfogadására), a törvény elveinek meghatározására, illetve a nem törvényi formát igénylő, de országos jelentőségű kérdések eldöntésére – irányult, valamint a *referendumot*, amely a parlament által már *elfogadott*, de még nem kihirdetett *törvény megerősítését* jelentette.[14] Az országos népszavazást *két fő szempont* szerint lehetett csoportosítani: *egyrészt célja* (kötelező ereje, jogi hatása) alapján, *másrészt az elrendelése* (jogalapja) szerint. A *cél* (a kötelező erő, a jogi hatás) alapján a népszavazás lehetett *ügydöntő* (obligatórius), vagyis az Országgyűlésre kötelező, illetve *véleményező* (konzultatív) jellegű.[15]

Az *ügydöntő népszavazás* – mind a plebiszcitum, mind pedig a referendum – eredménye az adott kérdésben meghatározta az Országgyűlés további munkáját, vagyis a parlament ennek megfelelően volt köteles eljárni és a szükséges intézkedéseket megtenni.[16] Az eredményes ügydöntő népszavazás tehát olyan eszköz volt a választópolgárok kezében, amelynek segítségével elvonhatták a döntés jogát a törvényhozástól, és ilyen értelemben a népszavazás jogintézménye korlátozta a parlament, mint törvényhozó hatalom, szabadságát. Az Országgyűlés az adott népszavazási kérdésben végrehajtói szerepbe került, azaz kötelessége volt a döntés ésszerű időn belüli végrehajtása. Az ügydöntő országos népszavazás akkor volt *érvényes és eredményes*, ha az ország összes választópolgárának több mint a fele érvényesen szavazott, és az érvényesen szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre (kérdésekre) azonos választ (válaszokat) adott.[17] E megoldás szerint tehát csak az érvényes népszavazás lehetett eredményes. A *véleménynyilvánító népszavazás* nem kötelezte az Országgyűlést, de lehetőséget adott a választópolgároknak a parlamenti döntések meghozatalában való közreműködésre, ennek befolyásolására, mert az Országgyűlés a választópolgári vélemény ismeretében hozhatta meg a döntését, jóllehet ehhez nem volt kötve.[18]

A *népszavazás* az *elrendelése* (jogalapja) szerint lehetett *kötelezően elrendelendő*, illetve *mérlegelés alapján* (fakultatív módon) tartott népszava-

[11] Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 335

[12] Emiatt az Alkotmánybíróság a 2/1993. (I. 22.) AB határozatában egyebek mellett megállapította: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött létre annak folytán, hogy az Országgyűlés az 1989. évi XVII. törvényt a hatályos Alkotmánnyal nem hozta összhangba. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy e jogalkotási feladatának 1993. december 31. napjáig tegyen eleget. 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33-34

[13] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országos népszavazás – hasonlóan más parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez – az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény. 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 36-37

[14] Vö. az Ntv. 5. §-ához fűzött indokolással.

[15] A törvény tehát a népszavazásnak – a jogkövetkezményét tekintve – mind a kötelező erejű, mind a véleménynyilvánító formáját szabályozta, mégpedig úgy, hogy a kötelező erejű (obligatórius) népszavazást tekintette elsődlegesen alkalmazandó intézménynek a véleménynyilvánító (konzultatív) formához képest, ami a szabályozás konkrét kialakításából is következett.

[16] Referendum esetében ez azt jelentette, hogy a népszavazással meg nem erősített törvény nem volt kihirdethető. Ntv. 5. § (2) bek. a) pont

[17] Ntv. 28. § (1) bek.

[18] Erre az esetre a törvény nem írt elő eredményességi szabályt, mivel a vélemény figyelembe vétele nem kötelezte az Országgyűlést.

zás. A népszavazás *elrendelésének kötelező esete* az volt, amikor ezt legalább 100 ezer választópolgár kezdeményezte: ekkor tehát az Országgyűlésnek el kellett rendelnie a népszavazást, azaz a parlamentnek nem volt mérlegelési joga. A *kötelezően elrendelendő népszavazás csak ügydöntő jellegű lehetett*, vagyis eredménye az Országgyűlést kötötte. A *fakultatív népszavazást* szintén az Országgyűlés rendelte el, de ilyen esetben a parlamentnek volt *mérlegelési lehetősége*: dönthetett úgy is, hogy a népszavazást a kezdeményezés ellenére sem rendeli el.[19] Az elrendelés kérdésében való döntés során tehát az ügy ura teljesen a népképviseleti szerv volt, egészen a népszavazás eredményes lefolyásáig.[20]

Az *Országgyűlés 1997-ben módosította az Alkotmányt*, és az országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgykörében új rendelkezésekkel egészítette ki,[21] valamint 1998-ban megalkotta az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló új törvényt,[22] így megteremtette az összhangot az alkotmányi és törvényi szabályozás között. Az alkotmánymódosítás következtében az Alkotmányba került a népszavazás fajtáira, a népszavazás kezdeményezésére jogosultakra, a tiltott tárgyakra, a népszavazás eredményességére vonatkozó legfontosabb szabályok. Ettől kezdődően az Alkotmány egyértelműen meghatározta a népszavazás fajtáit a jogalap (kötelező-fakultatív) és a kötőerő (ügydöntő-véleményező) szerint, továbbá azt, hogy ezeket kik és milyen tárgykörben kezdeményezhetik.[23] A népszavazás választópolgári kezdeményezésének feltételei szigorodtak: a kötelező népszavazás kezdeményezéséhez szükséges aláírások száma 100 ezerről 200 ezerre nőtt, míg a fakultatív népszavazásnál ez a szám 50 ezerről 100 ezerre változott. Módosultak a *népszavazás eredményességének feltételei* is: az ügydöntő népszavazás akkor lett *eredményes*, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az ügydöntő népszavazás esetében tehát az érvényesség és eredményesség sajátosan alakult: ha a választópolgárok részvétele nem érte el ugyan az összes választópolgár több mint felének a számát, de az érvényesen szavazók – az összes választópolgár több mint egynegyede – a feltett kérdésre azonos választ adott, az ügydöntő népszavazás akkor is eredményes lett. Az eredménytelen népszavazás viszont lényegében azt fejezi ki, hogy az adott kérdésben a nép, a népszuverenitás kivételes formája útján nem kívánt dönteni: a döntést a képviseleti szervre bízta.[24] A népszavazáson való meg nem jelenés is a népakarat kifejeződése legalábbis abban a vonatkozásban, hogy a meg nem jelentek nem tartották szükségesnek a döntés jogának Országgyűléstől való elvonását.[25] Az alkotmánymódosító törvény kiszélesítette és egyúttal pontosította is azoknak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgyaknak a körét, amelyekben nem lehe-

[19] A népszavazás kezdeményezésére jogosult volt az Elnöki Tanács elnöke, a Minisztertanács (kormány), legalább 50 országgyűlési képviselő, valamint legalább 50 ezer állampolgár. Vö. az Ntv. 8. § (1) bekezdésével.

[20] Bár a törvény nem fogalmazott egyértelműen, de a fakultatív népszavazás – az Országgyűlés döntésétől függően – lehetett ügydöntő, vagy véleménynyilvánító jellegű. Az ügydöntő fakultatív népszavazás eredménye az Országgyűlésre kötelező volt, de az Alkotmányíróság szerint az ilyen népszavazásban „a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpeni eleme, a kikényszeríthetőség a népszavazás megtartására vonatkozóan semmilyen formában nincs meg. Ez az intézmény sokkal inkább a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás közötti együttműködést jelenti, ami a képviseleti oldal igényei szerint alakítható, tipikus esetben utólagos legitimációt szolgáltatva a képviseleti hatalomgyakorlás intézményein belüli döntésekhez." 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 339

[21] Lásd az Alkotmány 28/B–28/D. §-ait.

[22] Lásd egyrészt a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvényt, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényt. Ez utóbbi törvény az Alkotmány szabályozási tárgykörébe nem tartozó anyagi jogi normákat foglalta magában, míg az eljárási szabályokat a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) tartalmazta.

[23] Az Alkotmány szerint a fakultatív országos népszavazás kezdeményezésére jogosult a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada, vagy 100 ezer választópolgár.

[24] Ebben az esetben tehát nem a politikai alapjog korlátozásáról, hanem állampolgári jogok nem gyakorlásáról van szó. 64/1997. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1997. 380, 384

[25] 894/B/1990. AB határozat. ABH 1990. 247, 248

tett népszavazást kezdeményezni és tartani.[26] Ezáltal alaptörvényi rangra emelkedtek az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó legfontosabb rendelkezések, mintegy annak kifejezésre juttatásaként, hogy a nép közvetlen hatalomgyakorlása a demokratikus jogállamban kiemelkedő jelentőségű, alkotmányi szabályozást igénylő, garanciális kérdés.

Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló új törvény egyértelművé tette, hogy a mérlegelés alapján elrendelt – azaz fakultatív – népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően *ügydöntő vagy véleménynyilvánító* lehetett.[27] A parlament döntésétől függött tehát, hogy ha a kezdeményezés alapján ügydöntő népszavazást rendelt el, akkor ez a döntés rá nézve a továbbiakban kötelező volt. Az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás (referendum) azonban mindig ügydöntőnek minősült. Ez azt jelentette, hogy ha a népszavazás nem erősítette meg az Országgyűlés által elfogadott törvényt, akkor azt nem lehetett kihirdetni, tehát nem lett sem érvényes, sem hatályos.[28] Az országos népszavazás intézményének alkotmányjogi szabályozása lényegesen csak az Alaptörvény, illetve a népszavazásra vonatkozó új törvény elfogadásával változott meg.

Az *Alaptörvény* az országos népszavazást – mint kivételesen megvalósuló közvetlen hatalomgyakorlást – megtartotta, de megváltoztatta az egyes formáit: *megszűnt a véleménynyilvánító*[29] (konzultatív) *és a megerősítő népszavazás* (referendum) intézménye, és a népi kezdeményezés kikerült az Alaptörvényből, de a jogrendszerben – a törvényi szabályozás szintjén – ekkor még egy ideig jelen volt. A *hatályos alkotmányi szabályozás* az országos népszavazás *két típusát* teszi lehetővé: egyfelől a *kötelező*, másfelől a *fakultatív módon elrendelendő* népszavazást, amelyek azonban – ha érvényesek és eredményesek –, az Országgyűlésre minden esetben kötelezőek.[30] Az Alaptörvényben csökkent az országos népszavazásra vonatkozó rendelkezések terjedelme is. 2013-ban az Országgyűlés e tárgykörben *új törvényt* fogadott el,[31] amely – az alkotmánnyal összhangban – egyfelől megszüntette az országos és a helyi népi kezdeményezés intézményét, másfelől egyaránt tartalmazza a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos anyagi és részben eljárásjogi szabályokat, továbbá átvette a helyi önkormányzatokról szóló törvény helyi népszavazással kapcsolatos rendelkezéseit is. E törvényt *2016-ban módosították*, és a módosítás új szabályozást vezetett be az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések benyújtására vonatkozó moratórium („benyújtási moratórium") lejártakor az esetleg kialakuló visszás helyzetek megelőzése érdekében.[32]

A) Az országos népszavazás hatályos alkotmányjogi szabályozása

Az *Alaptörvény 8. cikke* – „Az állam" című részben, az Országgyűlésről szóló címszó végén – rendelkezik az országos népszavazás

[26] Az 1989. évi XVII. törvény 6. § (1) bekezdése szerint nem bocsáthatók népszavazásra a költségvetésről, a központi adónemekről és illetékekről, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben való döntések (kinevezések), és a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítése, illetve az e szerződéseket kihirdető törvények.

[27] Lásd az1998. évi III. törvény 8. § (3) bekezdését.

[28] Az Alk. 26. § (6) bekezdése szerint a népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írta alá, ha azt a népszavazás megerősítette.

[29] Jakab András szerint a véleménynyilvánító népszavazás megszüntetésének oka az, hogy „[n]em racionális ugyanis ilyen drága, a választópolgárokat megmozgató eseményt tartani, ha az eredmény eleve nem kötelezhet semmire (erre elég egy sokkal olcsóbb közvélemény-kutatás is)." Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2011. 245. o.

[30] Komáromi László szerint az alkotmányozó a közvetlen demokratikus döntéshozatal lehetőségét a korábbiakhoz képest szűkebb körre szorította vissza. Komáromi: i.m. 418. o. Hasonlóan Herbert Küpper: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2012. 78-79. o.

[31] Lásd a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt (Nsztv.).

[32] Lásd a 2016. évi XLVIII. törvényt. Vö. a törvény általános indokolásával.

intézményéről, megállapítva ennek legfontosabb, *garanciális* szabályait. Az Alaptörvény azonban *más helyen is* utal a közvetlen hatalomgyakorlásnak erre a lehetőségére. *Egyrészt* a „Szabadság és felelősség" részben, az *alapvető jogok között* rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó."[33] *Másrészt* a *köztársasági elnök* jogosítványai között kimondja, hogy az államfő „országos népszavazást kezdeményezhet",[34] továbbá azt is tartalmazza, hogy „kitűzi az országos népszavazás időpontját".[35] Az Alaptörvény azonban – szemben a korábbi Alkotmánnyal – azt *nem írja elő*, hogy az országos népszavazásról *törvénynek* kellene rendelkeznie.[36] Annak ellenére azonban, hogy a törvényhozónak nincs konkrét alkotmányi szintű felhatalmazása az országos népszavazásról szóló törvény megalkotására, az alaptörvényi szabályozás végrehajtása – e jogintézmény működésének, az országos népszavazás gyakorlásának lehetővé tétele – érdekében a *részletszabályokról* szükséges *törvényt* alkotni.[37]

Az *Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtása érdekében* az Országgyűlés megalkotta a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló *2013. évi CCXXXVIII. törvényt (Nsztv.)*, amelynek *célja*, hogy „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek."[38] E törvény a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos anyagi és eljárásjogi szabályokat egyaránt felöleli. Megjegyzendő azonban, hogy az *Nsztv. hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény* (Ve.) *általános szabályait* – az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel – *szintén alkalmazni* kell.[39] A népszavazás törvényi szabályozása *nem* minősül *sarkalatosnak*,[40] ez alól csak a törvény néhány rendelkezése jelent kivételt.[41]

A népszavazásra vonatkozóan az *Alkotmánybíróság* is számos esetben rendkívül fontos *alkotmányértelmező tevékenységet* végzett, amely irányadó módon befolyásolta és meghatározta mind a törvényi szabályozást, mind a népszavazással összefüggésben felmerült – tartalmi és eljárási rendelkezések alkalmazhatóságával kapcsolatos – kérdések megválaszolását. A testület – a korábbi szabályozásnak megfelelően – az országos népszavazásoknál és népi kezdeményezéseknél *kettős funkciót* töltött be: egyrészt *alkotmány- és alapjogvédő szerepében* a népszavazásra (és a népi kezde-

[33] Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek. 1. mondat
[34] Alaptörvény 9. cikk (3) bek. d) pont
[35] Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pont. Lásd erről részletesebben Petrétei József: A köztársasági elnök „egyéb" feladat- és hatáskörei. Kodifikáció és közigazgatás 2015. 2. szám 5-12. o. http://kodifikator.hu/letoltes/category/19-2015-evi-ii-szam
[36] Ennek következtében a mindenkori parlamenti többség az aktuális érdekeihez igazíthatja a közvetlen hatalomgyakorlásról szóló szabályozást. Vö. Térey: i.m. 913. o.
[37] E kötelesség levezethető az Alaptörvény „Záró és vegyes rendelkezések" részének 4. pontjából, miszerint „A Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni." Ha ugyanis hiányzik a működéshez szükséges részletszabályozás, akkor az Alaptörvény népszavazási rendelkezései nem hajthatók végre. Ezen kívül a XXIII. cikk alapján az országos népszavazáshoz való jog alapvető jognak minősül, ezért az I. cikk (3) bekezdése értelmében törvényben kell szabályoznia.
[38] Vö. az Nsztv. preambulumával.
[39] Vö. az Nsztv. 1. § (1) bekezdésével.
[40] Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Országgyűlés az országos népszavazás intézményét megszüntethetné, mert e jogintézmény az Alaptörvényben szerepel, és az ilyen törvény alaptörvénysértő lenne. Megjegyzendő továbbá, hogy a népszavazás törvényhozás általi szabályozásánál nem pusztán az Alaptörvény 8. cikkében foglaltakat kell figyelembe venni, hanem az Alaptörvény egészének előírásait. Például annak eldöntéséhez, hogy az Országgyűlés törvényhozás útján – ráadásul egyszerű többséggel – bevezetheti-e a megerősítő népszavazás intézményét, az Alaptörvény 6. cikke sem mellőzhető, amely erre nem ad lehetőséget.
[41] Ilyennek tekinthetők a következők: az Nsztv. 69. §-a (a népszavazási kampány), amely az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése alapján, továbbá az Nsztv. 79. § (3) bekezdése (az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidőt megállapító előírás), az Nsztv. 98. § és a 101. § (3) bekezdése (az Alkotmánybíróság hatáskörét módosító rendelkezések) az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján, valamint az Nsztv. 99. § (a nemzetiségek jogait érintő rendelkezés) az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése alapján, és végül 102. § f) pontja (a Ve. 9. §-át hatályon kívül helyező rendelkezés) az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése alapján minősül sarkalatosnak.

ményezésre) vonatkozó jogszabályok alkotmányellenességét vizsgálta, másrészt *jogorvoslati fórumként* is működött. Ez *utóbbi* – jogorvoslati – szerepe azonban az Alaptörvény hatályba lépésével *részben megszűnt*, csak az ún. „elrendelési felülvizsgálat" maradt az Alkotmánybíróságnál, az ún. „hitelesítési felülvizsgálat" azonban – amelyet korábban szintén e testület bírált el – átkerült a Kúriához. Új lehetőséget jelent azonban a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz intézménye.

B) A népszavazás mint hatalomgyakorlás

1. A képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás viszonya[42]

Az *Alaptörvény* szerint „[a] közhatalom forrása a nép",[43] és „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja."[44] Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés,[45] ebből következően a népszuverenitást – főszabály szerint – a parlament juttatja kifejezésre: az a demokratikus jogállami elv érvényesül, amely szerint „a néptől eredő hatalmat az alkotmányos, mindenekelőtt a képviseleti szerveken keresztül gyakorolják,"[46] vagyis a hatalom birtokosaként *a nép a hatalmát* az Alaptörvény keretei között, *elsősorban választott képviselői útján* fejti ki.[47] A demokratikus hatalomgyakorlásnak ugyanakkor része az is, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, a polgárok *közvetlenül*, népszavazás útján is részt vehessenek.[48] Az Alaptörvény B) cikke nem határozza meg, hogy a közvetlen hatalomgyakorlásnak milyen tényleges formái alkalmazhatók, viszont a 8. cikkben szabályozott *országos népszavazás* intézménye a *kivételes közvetlen hatalomgyakorlás alaptörvényi konkretizálásaként* fogható fel. Mivel az Alaptörvény megállapítja az országos népszavazás legfontosabb rendelkezéseit, ezért a nép általi közvetlen hatalomgyakorlás *nem lehet tetszőleges*: e jogintézmény is csak az alkotmányi keretek között, az *alaptörvényi előírásoknak megfelelően* vehető igénybe és gyakorolható.[49]

Az országos *népszavazás* – a közvetlen hatalomgyakorlás kivételessége következtében – szükségszerűen csak a *hatalom képviseleti gyakorlásának a kiegészítésére*, befolyásolására irányulhat, tehát másodlagos, *komplementer* (kiegészítő) *jellegű*,[50] ezért ezt az intézményt a hosszabb távra szóló, az ország és polgárai jövőjét jelentős mértékben meghatározó, nagy horderejű kérdések eldöntésére indokolt felhasználni. A nép döntése és a népképviseleti szerv döntéshozatala között ugyanis *strukturális különbség* van: a nép a szavazási aktusával akaratát csak adott kérdésben mondhatja ki, vagyis ebből adódóan *alkalmi jellegű és korlátozott* terjedelmű lehet, míg a népképviseleti szerv munkája folyamatos, döntései potenciálisan bármikor, bármilyen kérdést érinthetnek.[51] Következésképpen az *állam* mindennapos *döntési feladatait* – a döntések száma és összetettsége, továbbá a folyamatos és szakértelem bevonását igénylő jellege, illetve az eltérő politikai érdekek közötti kompromisszum létrehozása miatt –

---

42 Lásd erről Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 193-211. o.

43 Alaptörvény B) cikk (3) bek.

44 Alaptörvény B) cikk (4) bek.

45 Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

46 Halmai Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére (Szerk. Dezső Márta – Kukorelli István) Rejtjel Kiadó, Budapest 2008. 108. o.

47 Az Alkotmánybíróság már a korábbi Alkotmány rendelkezéseiből levezette, hogy az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás az általános, ehhez képest a népszavazással való döntés kivételes. Megállapította egyben azt is, hogy a népszavazás – hasonlóan más parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez – az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény. Vö. a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1993. 33, 36 és köv.

48 Vö. az Nsztv. preambulumával.

49 A közvetlen demokrácia formái a népet sem mentesítik az alkotmány betartása alól. Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. Jura 2009. 1. szám 77. o.

50 Vö. a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1993. 33, 36 és köv.

51 Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. Jura 2009. 2. szám 107. o.

kizárólag az *állandóan működő népképviseleti szerv* képes ellátni, ezért ezt nem lehet a nép kezébe adni:[52] a törvényhozást igénylő társadalmi kérdések eldöntésének alapvetően a népképviseleti szerv – az Országgyűlés – hatáskörébe kell tartoznia. A népszavazás természetéből – a döntéshozatal módjából – adódik ugyanis, hogy csak igen-nem típusú kérdések terjeszthetők a nép elé, aminek következtében e hatalomgyakorlás nem alkalmas kompromisszumok elérésére, az adott kérdés árnyalására, vagy a javaslat részbeni megváltoztatására.[53] Pusztán arra ad lehetőséget, hogy a kérdést a szavazás során igennel vagy nemmel eldöntsék, de nem teszi lehetővé a probléma alapos körüljárását, a különböző érvek és ellenérvek felszínre kerülését, az esetleges kompromisszumok kialakítását, pusztán a kérdés eldöntését eredményezi, ami rendkívül fontos ugyan, viszont az érdemi döntéshez számos esetben nem elégséges. Az igen-nem alternatívára való redukálás nem igazán egyeztethető össze a szakszerű és tárgyilagos döntéshozatallal, mert a plurális társadalmakban a döntések legtöbbször kompromisszumon alapulnak. A közvetlen hatalomgyakorlásban való *érdemi részvétel* – adott kérdés népszavazással történő eldöntése (vagy esetleg megerősítése) – csak úgy biztosítható, ha a választópolgárok tisztában vannak döntésük következményeivel, ami a felelős döntés és az érdemi részvétel mellőzhetetlen ismérve. Az *objektív tájékoztatás* lényege a kérdésre adható mindkét válaszlehetőség következményeinek szakszerű bemutatása, a hatásaik érthető módon történő ismertetése. Ezért a népszavazásnál nagy hangsúly helyeződik azokra a politikai-társadalmi vitákra, információs forrásokra és tájékoztatási lehetőségekre, amelyek a népszavazási döntést befolyásolják. Ennek során tisztázható, hogy mi a népszavazás tárgyát jelentő *kérdés tényleges tartalma*, milyen érvek és ellenérvek sorakoztathatók fel az elfogadás, illetve az elutasítás mellett, továbbá mekkora az adott kérdés jelentősége (a társadalom tagjainak milyen széles körét érinti), valamint mi lesz a *döntés* várható *következménye*. Nem tekinthető érdeminek a részvétel és nem hozható felelős döntés, ha a választópolgárok nincsenek megfelelően informálva arról, hogy valójában miről, és milyen következményekkel számolva döntenek. Sokszor az *ügyek komplexitása* miatt sem lehetséges az egyértelmű igennel vagy nemmel történő állásfoglalás, mivel az érdemi döntéshez kompromisszumokra lenne szükség, az előterjesztett alternatívákhoz képest köztes megoldásokat kellene találni. Általánosnak mondható az is, hogy a leglényegesebb döntésekhez a szükséges információkat és döntési dokumentációt sem lehet mindenkinek a rendelkezésére bocsátani, illetőleg ha ez mégis megtörténne, *a választópolgárok nagy része nem képes az adott kérdést minden összefüggésében átlátni*, és felelősséggel megítélni. A népszavazás során tehát a lehető legegyszerűbb és egyértelmű, világos alternatívákat kell előterjeszteni, mert csak így akadályozható meg, hogy az átgondolatlan, megalapozatlan, kellő információ hiányában hozott döntésnek végzetes hatása legyen. Minél nagyobb és tartósabb következményekkel jár a döntés, annál inkább szükség van megfelelő garanciákra ahhoz, hogy a döntéshozatallal ne lehessen visszaélni. A választópolgárok csak a feltett kérdésekről dönthetnek, e kérdéseket a szavazás során nem egészíthetik ki, nem változtathatják meg, nem vethetnek fel alternatív megoldásokat. Így a tényleges hatalom eltolódik azoknak a javára, akik a nép elé terjesztendő kérdések tartalmát meghatározzák, és uralják a modern tömegbefolyásoló eszközöket. Következésképpen a népszavazás során *fennáll a manipulálás* és az intézmény lejáratásának a *lehetősége*. Szintén ezt eredményezheti a nem kellően végiggondolt kérdésfeltevés, illetőleg ha a népszavazást – a kormánytöbbség és az ellenzék konfrontációjának eszközeként – aktuális politikai megfontolások érdekében, rövidtávú politikai érdekek érvényesítésére, vagy pedig lényegtelen kérdések eldöntésére használják. A rövidtávú politikai haszonszerzés az intézmény lejáratását eredményezheti, a képviseleti hatalomgyakorlás legitimáltságát teszi megkérdőjelezhetővé, és a demokratikus hatalomgyakorlás illúzióját közvetítheti.

A népszavazás – mint a nép közvetlen hatalomgyakorlása – a *politikai akaratképzés egyik formája*. Ebből a szemszögből nézve a nép-

[52] Uo.
[53] Vö. Küpper: i.m. I. 76. o.

szavazás az Alaptörvényben *intézményesített* – elismert és szabályozott – politikai akaratképzési és döntéshozatali eljárás, amelyben a választópolgárok – a népszuverenitás elvének megfelelően – közvetlenül vesznek részt, és a *többségi elv alkalmazásával* hozhatnak kötelező döntést. Az egyének különböző partikuláris akaratai – a leadott szavazatok alapján kialakult eredmény szerint – kötelező többségi akarattá válnak. Minden választópolgár a saját akarat-elhatározása[54] szerint adhatja le szavazatát, amellyel részt vesz a kollektív döntéshozatalban. A politikai akaratképzés nem mindig racionális; a döntéshozatalt meghatározza az informáltság (pontosabban a megalapozott döntéshez szükséges információk hiánya), az aktuális események, a társadalmi beágyazottság, az érzelmek, a félelmek, a politikai elkötelezettségek. Mivel a nép a legtöbb politikai kérdésben és eldöntendő ügyben egyáltalán nem rendelkezik egységes és szilárdan körvonalazható akarattal, ezért a népszavazás útján történő döntéshozatalnak – mint a népakarat közvetlen kifejeződésének – *permanens alkalmazása megoldhatatlan*. Emellett a *közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás is hordoz reprezentatív vonásokat*. Bár ebben az esetben a nép – és nem a választott népképviseleti testület – dönt, de a népszavazáson résztvevők a nép minden más tagját reprezentálják – azokat is, akik ezen nem vesznek részt –, és a szavazás eredménye – amely mindenkit köt – a résztvevők saját meggyőződését fejezi ki. E jellemzők a képviseleti szerv esetében is fennállnak.[55]

A nép döntésének kivételes, kiegészítő jellege azzal is alátámasztható, hogy országos népszavazás *tárgya csak* az *Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés* lehet,[56] de nem bármely ilyen kérdésben lehet népszavazást tartani, mert az Alaptörvény bizonyos tárgykörökben nem engedi meg a közvetlen, népszavazás általi döntéshozatalt.[57] Ezek az ún. *tiltott tárgykörök* az *Országgyűlés kizárólagos döntési hatáskörébe* tartoznak. A népszavazás kivételes jellegét támasztja alá továbbá az is, hogy az Alaptörvény *kezdeményezési és döntéshozatali korlátokat* állít fel, amikor előírja a népszavazás választópolgári kezdeményezéséhez szükséges létszámot, másfelől meghatározza az érvényes és eredményes népszavazás feltételeit, mindkét esetre a többségi döntés elvét alkalmazva. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés viszont az *Országgyűlésre kötelező*,[58] vagyis a *közvetlen hatalomgyakorlás* – mint a népszuverenitás megvalósulásának *kivételes* formája – *megvalósulása* eseteiben a *képviseleti hatalomgyakorlás fölött* áll, vagyis korlátozza a képviseleti hatalmat, mert olyan jogi kötelezettséget eredményez, amelynek következtében az Országgyűlés a nép akarata végrehajtójának szerepébe kerül,[59] a döntés végrehajtásáért e szerv a felelős. Amíg tehát a népszavazási döntés kötelező, addig a képviseleti hatalomgyakorlás mozgásterét beszűkíti. Ennek indoka, hogy adott kérdésben a képviseleti szerv helyett maga a nép – pontosabban a választópolgárok összessége (valójában többsége) – döntött, és „a nép döntése csak akkor érvényesülhet, ha az érintett kérdésben elsőbbséget élvez a népképviseleti szerv esetleg ellentmondó aktusával szemben."[60]

2. A népszavazás mint közvetlen hatalomgyakorlás

A közvetlen hatalomgyakorlás során a *nép* – mint a népszuverenitás letéteményese – *direkt módon* vesz részt a politikai akaratképzésben,[61] és az adott kérdésben a *politikai*

[54] Az akarat az embernek az a képessége, hogy a kitűzött cél elérése érdekében tudatos motívumok alapján adott magatartás mellett döntsön.

[55] Vö. J. Detjen: Verfassungswerte. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012. 83. o.

[56] Alaptörvény 8. cikk (2) bek. „A népképviseleti szerv hatásköréhez való igazodásból adódik az is, hogy a végrehajtó és az igazságszolgáltatási hatalmak hatáskörébe tartozó kérdésekben a népszavazásnak nincs helye." Küpper: i.m. I. 76. o.

[57] Alaptörvény 8. cikk (3) bek.

[58] Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 3. mondat

[59] Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331

[60] Küpper: i.m. II. 107. o. „Különben a népképviseleti szerv a népszavazást követő ülésén a népszavazással ellentétes döntést hozhatna, és így a népi akarat érvényesülését meghiúsíthatná." Uo.

[61] „A közvetlen demokrácia lényege, hogy a politikai közösség tagjai személyesen is részt vesznek a közügyek vitelében, a közügyekről hozott döntések meghozatalában." Papp Imre: A politikai részvételi jogok. In: Emberi jogok. (Szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila) Osiris Kiadó, Budapest 2003. 770. o.

döntést maga hozza meg. Az, hogy ez a politikai döntés aztán jogilag is kötelezővé válik-e, vagy megmarad puszta iniciatívának, a közvetlen hatalomgyakorlás konkrét formájától függ. Annak megítélése, hogy az országos népszavazást *mennyiben* lehet *közvetlen hatalomgyakorlásnak* tekinteni, függ e hatalomgyakorlás ténylegesen *független* és *önálló* jellegétől.[62]

Az *országos népszavazás* a közvetlen hatalomgyakorlás olyan formája, amely lehetővé teszi az egész nép – pontosabban a választópolgárok – számára azt, hogy a *szavazással közvetlenül kinyilvánítsák* saját, egyéni *akaratukat*, amely – érvényes és eredményes népszavazás esetében – egyben jogilag kötelezi a képviseleti szervet a népszavazáson hozott döntésnek megfelelő határozathozatalra, vagyis a parlament döntésképességét korlátozza, ezzel a képviseleti rendszert helyettesíti. Ebben az esetben tehát a közvetlen hatalomgyakorlás kritériuma a *kezdeményezés* lehetősége (beleértve az eldöntendő kérdésnek, a hatalomgyakorlás tárgyának meghatározását), az elrendelés *kikényszeríthetősége* (a népszavazás megtartásának kötelező volta), valamint az érvényes és eredményes népszavazáson hozott *döntés kötőereje* (az Országgyűlésre nézve).[63] Így a *közvetlen hatalomgyakorlást* a maga teljességében a *kötelezően elrendelendő népszavazás* valósítja meg: az, amikor *legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére* az Országgyűlésnek *országos népszavazást kell elrendelnie* – mert az Országgyűlés ebben az esetben az elrendelést nem mérlegelheti –, és az eredményes népszavazás alapján hozott *döntés az Országgyűlésre kötelező*. Az Alkotmánybíróság szerint e hatalomgyakorlási formában az országos népszavazás mindegyik eleme az érdekelt választópolgárok „befolyása" alatt áll: a kezdeményezés, a kérdés megfogalmazása és a kikényszeríthetőség is (azzal, hogy megfelelő számú támogató gyűlik össze). Az ügy ura a közvetlen hatalomgyakorlás mindegyik ismérvét tekintve maga a „nép": az Országgyűlésnek nincs lehetősége sem a kezdeményezés, sem a kikényszeríthetőség befolyásolására. Ellenkezőleg: köteles minden „kiszolgáló", megvalósító cselekményt teljesíteni a szavazás megtartására, majd pedig annak eredménye szerint eljárni.[64]

A *nem kötelezően elrendelendő* (fakultatív vagy mérlegelésen alapuló) *népszavazás* esetén – amelyet az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezhet[65] –, a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpeni eleme, a *népszavazás megtartásának kikényszeríthetősége hiányzik*: minden esetben az Országgyűlés mérlegelésén múlik, hogy elrendeli-e a népszavazást, vagy sem, az elrendelést kikényszeríteni semmilyen formában sem lehet.[66] Ha viszont a parlament elrendelte a népszavazást, az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az *Országgyűlésre kötelező*, ennyiben tehát a parlament hatalmát ez a közvetlen hatalomgyakorlási forma is *korlátozza*.[67] A népszavazás elsődleges célja tehát az, hogy az Országgyűlés számára döntési, törvényhozási – valamely tárgyban törvény

[62] Az Alkotmánybíróság a nép általi hatalomgyakorlást a kezdetektől fogva két ismérv meglétéhez kötötte: az egyik, hogy az eredménye (a népszavazással született döntés) a törvényhozást kösse, a másik, hogy az ezt szolgáló intézmény felett az érdekeltnek, azaz magának a választópolgárnak (vagy meghatározott számuknak) befolyása legyen. 28/1990. (XI. 22.) AB határozat. ABH 1990. 123, 124

[63] Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 339

[64] „E kötelessége nemcsak a szükséges eljárási tennivalókra terjed ki, hanem magában foglalja a tartózkodást is minden olyan döntéstől vagy mulasztástól, amely befolyásolná vagy meghiúsítaná a független és közvetlen hatalomgyakorlás megvalósítását, s köteles más szerveket is távoltartani ettől." 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 340

[65] Vö. az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 2. mondatával.

[66] Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 340. Az Alkotmánybíróság szerint „[e]z az intézmény sokkal inkább a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás közötti együttműködést jelenti, ami a képviseleti oldal igényei szerint alakítható, tipikus esetben utólagos legitimációt szolgáltatva a képviseleti hatalomgyakorlás intézményein belüli döntésekhez." Uo.

[67] „A népszavazás nem »önvégrehajtó«, joghatása csupán annyi, hogy jogalkotási (vagy más intézkedési) kötelezettséget keletkeztet a parlament számára. A népszavazás eredményét tehát nem maga a népszavazás, hanem az az alapján meghozott országgyűlési aktus teljesíti be." Csink Lóránt: Közvetlen demokrácia. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. (Szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs) HVG-ORAC, Budapest 2012. 151. o.

megalkotására vagy törvény hatályon kívül helyezésére irányuló – kötelezettséget határozzon meg. A népszavazás azonban arra is irányulhat, hogy meghatározott tartalmú *jogalkotástól való tartózkodást* írjon elő. Az Alkotmánybíróság szerint a törvény megalkotásának megakadályozására irányuló népszavazási kezdeményezés is akkor felel meg a népszavazás alkotmányos rendeltetésének, ha a képviseleti hatalomgyakorlás befolyásolását szolgálja. A népszavazás ezt a funkcióját pedig akkor tudja betölteni, ha a népszavazásra bocsátott kérdés tényleges törvényhozási törekvések elé állít korlátot.[68]

3. A népszavazás mint alapvető jog

Az Alaptörvény az országos népszavazáshoz való jogot – a választójoghoz hasonlóan – *alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben*, amikor rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó."[69] E rendelkezés tehát az országos népszavazáson való részvételre jogosultak körét az országgyűlési képviselők választásánál érvényesülő *aktív választójoghoz* köti.[70] A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga egyúttal az Alaptörvényben biztosított *politikai* részvételt jelentő *alapvető jog* is,[71] amely a *közvetlen hatalomgyakorlásra* vonatkozó *alkotmányos jog* gyakorlásának egyik megvalósulási alakzata. Az *érdemi részvétel gyakorlásához elengedhetetlen más alapvető jogok* – különösen a véleménynyilvánítási szabadsághoz,[72] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez,[73] valamint a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatáshoz való jog[74] – érvényesülése, amelyek a választópolgárok megalapozott és felelős döntéshozatalának feltételei.

A népszavazáshoz való jog – *alanyi jogként* – kiterjed a népszavazás *kezdeményezésére* (a folyamat elindítására),[75] a *támogatására* (az aláírásra és az aláírások gyűjtésére), illetőleg a *szavazásban* való részvételre (vagyis a szavazat leadására). Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jogot garantálja: ez az *alapjog a választókat* azzal az *alanyi joggal ruházza fel*, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra irányuló *folyamatot megindítsák*, azt *akaratukkal befolyásolják*, lehetővé téve, hogy a *folyamat* – az előírt feltételek teljesítése esetén – *eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig*. Ennek értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve

[68] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény megalkotásának megakadályozása abban az esetben képezheti népszavazás tárgyát, ha a törvény megalkotására valódi kormányzati, törvényhozási akarat fogalmazódott meg, és az formalizált módon is megjelenik, vagyis a törvény előkészítés alatt áll, a tárgyban törvénytervezet készült, illetőleg törvényjavaslatot nyújtottak be. Vö. a 130/2008. (XI. 3.) AB határozattal. ABH 2008. 1052, 1064-1065

[69] Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény „Szabadság és felelősség" részében található XXIII. cikk (7) bekezdése a népszavazáson való részvételt – mint alapjogi jog- és cselekvőképességet – szabályozza, míg a népszavazás – mint közvetlen hatalomgyakorlás – intézménye az Alaptörvénynek a népfelség elvét megállapító B) cikk (4) bekezdésén, illetve konkrétan a 8. cikk (1) bekezdésén alapul.

[70] Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, de e cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti, a (6) bekezdés szerint pedig nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.

[71] Az Alkotmánybíróság már a 987/B/1990/3. AB határozatában kimondta, hogy a népszavazáshoz való jog a népfelség elvéből következő alkotmányos alapjog. ABH 1991. 455, 457

[72] Alaptörvény IX. cikk (1) bek.

[73] Alaptörvény VI. cikk (2) bek.

[74] Alaptörvény IX. (2) bek.

[75] Joggal állapította meg Bragyova András alkotmánybíró a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzéshez írt különvéleményében, hogy ha a népszavazás kezdeményezése nem alapjog, nincs alkotmányos biztosítéka a népszavazás intézményének sem. Az Országgyűlés ugyanis nem tűzhet ki *proprio motu* [saját kezdeményezésére] népszavazást, „mert a hatáskörei felsorolásában (az Alaptörvény 1. cikkében) – ellentétben az Alkotmánnyal – országos népszavazás kiírása nem szerepel; az Országgyűlés hatásköre pedig nem korlátlan: mint minden állami szerv, csak azt teheti, amire fel van hatalmazva. Külön felhatalmazás hiányában nem írhat ki országos népszavazást." Indokolás [62]

az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve nyilvánvalóan a szavazásban való részvételre is.[76] A népszavazáshoz való jog alapvető jog, de e jog *nem korlátlan és korlátozhatatlan*: egyfelől az Alaptörvényből adódnak korlátok – különösen a 8. cikk (3) bekezdésében szereplő tárgyi korlátozás –, másfelől e jog korlátait törvény is megállapíthatja, de csak az Alaptörvényben szereplő, az alapvető jogokra vonatkozó általános korlátnak megfelelően.[77] Sajátos korlátozás adódhat az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmező tevékenységéből is.[78] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint minden alapvető jog magában foglalja az *alanyi védelmi igény mellett* az *állam objektív kötelességét* is a *joggyakorlás feltételeinek biztosítására*.[79] Ez az *intézményvédelem* különösen fontos az olyan, a népszuverenitás gyakorlására szolgáló jogintézmény esetében, mint a népszavazás. Az intézményvédelem alkotmányos követelménye *(mércéje)* nem a szükségesség és az arányosság, hanem a *mindenkori intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához* igazodik. A *kötelező népszavazásnál* ezeknek az *intézményi garanciáknak* arra kell szolgálniuk, hogy a nép általi hatalomgyakorlás erre az esetre vonatkozó *lényeges ismérveit*, a *zavartalan közvetlenséget*, különösen a népszavazás és az ahhoz szükséges eljárási folyamat képviseleti befolyástól való *függetlenségét* és *önállóságát*, továbbá *elsődlegességét* biztosítsák. A kötelező népszavazás alaptörvényi szabályozásának megfelelően ezek a *garanciák* tehát elsősorban *eljárási jellegűek*, és azt kell biztosítaniuk, hogy a népszavazás a kezdeményezéstől eljuthasson a megtartásig, és ezt kizárólag az érintett választópolgárok akarata befolyásolhassa.[80] Az intézményvédelem olyan sajátos védelmi eszközök és intézmények törvényi kialakítását is megkövetelheti, amelyek működése bizonyos pontjain alkotmányos követelménnyé válik a *bírói jogorvoslat*,[81] mert csak ez garantálhatja a népszavazáshoz való alapvető jog érvényesülését és az Alaptörvény szerinti megvalósulását.

C) Az országos népszavazás intézménye

1. Az országos népszavazás tárgya és a tiltott tárgykörök

a) Az országos népszavazás – mint közvetlen hatalomgyakorlás – *tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés* lehet,[82] így a népszavazás a törvényhozó hatalom külső befolyásolására, ellenőrzésére és korlátozására is alkalmas. Egyéb állami szerv hatáskörének népszavazás útján történő gyakorlása ellentmondana a hatalommegosztás alkotmányos elvének, ezért a népszavazás a többi

[76] Az Alkotmánybíróság a 31/2013. (X. 28.) AB határozatában megállapította, hogy „az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog mint politikai részvételi jog, legalábbis annak egyes elemei nem pusztán a választók individuális jogát képezik. Az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog jellemzően nem kizárólag »emberre« vonatkoztatható, azt tehát az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosítja. [...] E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet.” 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30], és 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [26]-[27]

[77] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének 2. mondata szerint „[a]lapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

[78] Pl. a korábbi Alkotmányban szereplő – és a hatályos Alaptörvényben is megtalálható – ún. tiltott tárgykörök értelmezésekor.

[79] Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 344. Ez a kötelezettség levezethető az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdéseiből is, miszerint Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait, és az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége.

[80] Az Alkotmánybíróság szerint az aktív választójog és a népszavazásban való részvétel joga olyan alkotmányos alapvető jog, amely akkor képes érvényesülésre, ha az állam biztosítja gyakorlásának feltételeit, törvény szabályozza gyakorlásuk módját, garanciarendszerét. A szabályozás hiánya lehetetlenné teszi a választópolgárok számára alapvető joguk gyakorlását. 32/2004. (IX. 14.) AB határozat. ABH 2004. 446, 451-452

[81] Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 344

[82] Alaptörvény 8. cikk (2) bek. Az országos népszavazás tárgyának meghatározásával az Alaptörvény kizárja az országos népszavazás „tárgyköréből azokat a kérdéseket, amelyekre nem terjed ki az Országgyűlés hatásköre.” Térey: i.m. 911. o.

hatalmi ágat megtestesítő állami szervek hatásköreit nem korlátozhatja, nem lehet a folyamatos kormányzás intézménye és nyilván nem lehet szerepe az igazságszolgáltatás területén sem.[83] Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdéseket az *Alaptörvény és a törvények rögzítik*.[84] Ezek egy része az alkotmányban konkrétan nevesített,[85] de az Alaptörvény utal arra, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol,[86] ami lehetővé teszi, hogy a parlament törvényalkotással új feladat- és hatásköröket állapítson meg a maga számára. Az tehát egyértelmű, hogy csak azokban az ügyekben lehet népszavazást tartani, amelyek *a hatályos alaptörvényi és jogi szabályozás alapján* az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartoznak.[87]

Probléma azokban az esetekben merült fel, amikor a népszavazás olyan tárgykört érintett, ami a kezdeményezéskor (az aláírásgyűjtő ív hitelesítésekor) nem tartozott az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe. Korábban az *Alkotmánybíróság* az Országgyűlés hatáskörébe tartozást előíró alkotmányi rendelkezést *tágan értelmezte*, mivel megállapította: önmagában az, hogy valamely tárgyban az adott időpontban nincs törvényi szabályozás, vagy nem törvényi, hanem alacsonyabb szintű a szabályozás, nem jelenti azt, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás, mivel az Országgyűlés bármikor dönthet úgy, hogy adott tárgykörben törvényt alkot.[88] Az Alaptörvény hatályba lépését követően viszont a *Kúria* ugyanezt a rendelkezést *megszorítóan* értelmezi: azt állapította meg, hogy amikor a törvény a Kormányt (vagy a Kormány tagjait) jogalkotásra hatalmazza fel, akkor a törvényhozás egyben arról is dönt, hogy a kérdés rendezése nem az Országgyűlés (hanem a végrehajtó hatalom) hatáskörébe tartozik,[89] vagyis ezekről a kérdésekről nem lehet országos népszavazást tartani.[90]

Mindenképpen az *Országgyűlés hatáskörébe tartozónak* kell tekinteni azokat a kérdéseket,

[83] Vö. az Ntv. 4. §-ához fűzött indokolással.
[84] Vö. Térey: i.m. 910. o.
[85] Pl. az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésében felsorolt feladat- és hatáskörök.
[86] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. k) pont. Lásd Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. (2) 42. o.
[87] Bragyova András alkotmánybíró szerint is „[a]z »Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés« az aláírásgyűjtő ív hitelesítésekor hatályos jog szerint az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést jelenti." Lásd a 46/2006. (X. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 2006. 567, 577. Ez a megállapítás a népszavazás minden kezdeményezőjére vonatkozik, következésképpen sem a Kormány, sem a köztársasági elnök nem kezdeményezhet olyan népszavazást, amely a kérdés benyújtásakor nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.
[88] 12/2007. (III. 9.) AB határozat. ABH 2007. 233, 237. A testület ezt arra alapozta, hogy az Országgyűlés törvényalkotási felhatalmazása univerzális, nem állít fel korlátokat a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyakra nézve. Az Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének egyetlen korlátja, hogy az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alkotmánnyal. A Kormány az Alkotmány alapján nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés – az Alkotmány keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja. Vö. a 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572. Idézi Chronowski Nóra: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. (Szerk. Csefkó Ferenc) PTE ÁJK, Pécs 2008. 106. o.
[89] „Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvéből és a 15. cikk (3) bekezdéséből következően a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdésről van tehát szó abban az esetben, ha Kormány (vagy kormány tagja) törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét teljesíti, függetlenül attól, hogy az adott kérdést az Országgyűlés is szabályozhatta volna. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés értelmében népszavazásra bocsátható kérdés, csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, amely rendelkezés csak az Alaptörvényben tételesen is megfogalmazást nyert hatalommegosztás elvével együtt értelmezendő." Knk.37.807/2012/2. számú határozat III. 5. pont
[90] „A népszavazás jogintézménye az Alaptörvény rendszerében is komplementer jellegű, a képviseleti hatalomgyakorlást egészíti ki. A népszavazás Alaptörvényben meghatározott funkciójával lenne ellentétes, ha nemcsak a képviseleti hatalomgyakorlás vonatkozásában, hanem a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás teljesítése körében is érvényesülne ez a jelleg. A Kúria úgy ítéli meg, hogy egy ilyen kitágított értelmezés a közvetlen hatalomgyakorlást az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben foglalt kivételesség elvével ellentétesen tágítaná." Knk.37.807/2012/2. számú határozat III. 5. pont

amelyekben az *Alaptörvény szerint csak törvény rendelkezhet*,[91] illetve azokat, amelyekben az *Országgyűlés már törvényt alkotott*, és ezáltal döntött a kérdés Országgyűlés hatáskörébe tartozásáról.[92] Az Alaptörvénynek ugyanakkor nincs olyan rendelkezése, amely a népszavazás tartását kizárólagossá tenné,[93] vagyis országos szinten egyáltalán *nincs olyan kérdés*, amelyet a *nép hozzájárulása nélkül ne lehetne eldönteni*.[94]

b) Az *Alaptörvény felsorolja* azokat a *tárgyköröket*, amelyekben *nem lehet* országos *népszavazást tartani*, vagyis e rendelkezések az Alaptörvény részének minősülnek,[95] és korlátozzák a népszavazás alkalmazhatóságát. A népszavazásra feltett kérdésnek tehát összeegyeztethetőnek kell lennie az Alaptörvénnyel, mert az ezzel ellentétes határozathozatalra a törvényhozás nem kényszeríthető. Az ún. *tiltott tárgykörök* meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy a közvetlen demokrácia intézményei nem helyettesíthetik a többpártrendszerre épülő modern képviseleti rendszereket,[96] ezért *nem lehet bármely kérdés népszavazás tárgya*. A népszavazásra feltett kérdések eldöntése alkalmas a hivatalban lévő Kormány teljesítményének értékelésére, politikájának korrigálására, bizonyos szakpolitikai kérdések megvitatására és eldöntésére, vagyis ez lehetőséget ad a kormányzati politikával szembeni fellépésre,[97] illetve a Kormányt a politikájával ellentétes döntések meghozatalára is kényszerítheti. Következésképpen a népszavazás a *kormánytöbbség és az ellenzék közötti hatalmi konfrontáció eszközévé is* válhat, ha politikai célja a kormánytöbbség delegitimálása, esetleg előrehozott parlamenti választások kikényszerítése,[98] ami különösen akkor következhet be, ha a kormánytöbbség népszerűtlen intézkedéseivel szemben (pl. az állami kiadások megszorítása, az adóbevételek növelése stb. ellen) is lehet népszavazást kezdeményezni. Ezért a parlamentáris demokráciákban „az alkotmányok általában védik a népszavazásokkal szemben a gazdasági alkotmányosságot, a parlamentek költségvetési jogát, a parlamentek hatáskörében lévő személyi, szervezeti döntések körét, valamint a nemzetközi szerződések esetében a pacta sunt servanda elvét."[99]

Az alaptörvényi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a *tiltott tárgykörök* zárt, szoros értelmezése áll összhangban.[100] A tiltott tárgykörök az *alábbiak*.[101]

- Az *Alaptörvény módosítására* irányuló kérdés. Az Alaptörvény módosítására kizárólag az Országgyűlés jogosult, mégpedig az Alaptörvény módosítására irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alaptörvény-módosításra irányuló közvetlen

[91] Ide sorolhatók azok a tárgykörök, amelyeket sarkalatos törvényeknek kell szabályozniuk, továbbá az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó törvények [Alaptörvény I. cikk (3) bek.], valamint mindazok a törvények, amelyek megalkotását az Alaptörvény előírja [pl. Alaptörvény 17. cikk (1) és (5) bek., 30. cikk (5) bek., 37. cikk (7) bek.].

[92] Knk.37.807/2012/2. számú határozat III. 6. pont. „Miután azonban – a parlamentáris demokrácia sajátosságaiból is következően - az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozó kérdéseket az Alaptörvény nem határolja el (nem is határolhatja el) élesen, ezért az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítése során az NVB-nek, illetve határozata elleni kifogás elbírálása során a Kúriának esetenként kell eldöntenie, hogy az adott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e." Uo.

[93] Vö. a 18/B/2002. AB határozattal. ABH 2002. 1367, 1369

[94] Küpper: i.m. I. 78. o.

[95] Mivel az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság, ezért az „Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén, alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság értelmezi az Alaptörvénynek azokat a szabályait is, amelyek a népszavazásból kizárt tárgykörökre vonatkoznak." 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [27]

[96] Vö. Kukorelli: i.m. 358. o.

[97] Az ellenzék a közvetlen demokráciát „kisajátíthatja", mert ezzel „a parlamenti kisebbségi helyzetéből kitörve a kormánypolitikát parlamenten kívüli (»alternatív«) eszközökkel igyekszik befolyásolni vagy legalább megtorpedózni." Küpper: i.m. I. 71. o.

[98] Vö. Szoboszlai György: Az országos népszavazás intézményének egyes szabályozási és jogalkalmazási ellentmondásai. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. 376. o.

[99] Kukorelli: i.m. 362. o. A népszavazás alól kivett tárgyak alkotmányos katalógusa azonban az említett körnél jóval szélesebb. Uo.

[100] 1/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 394. „Akkor, amikor arról kell dönteni, hogy valamely kérdésben a népszavazás kizárt a népszavazási kizárt tárgykörre vonatkozó szabály értelmében, a népszavazási kérdés tartalmát figyelembe kell venni." a 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal. Indokolás [32]

[101] Alaptörvény 8. cikk (3) bek.

és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el, ezért ezekben a kérdésekben nem lehet népszavazást tartani. Az Alaptörvény módosításáról *utólagos* – azaz megerősítő – *népszavazás sem* tartható.[102] A népszavazás eredménye nem lehet burkolt alaptörvény-módosítás sem.

- A központi *költségvetésről*, a központi költségvetés *végrehajtásáról*, központi *adónemről*, *illetékről*, *járulékról*, *vámról*, valamint a *helyi adók központi feltételeiről* szóló törvény tartalma. Az *Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata* szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem volt népszavazásra bocsátható, ha a kérdés a *költségvetési törvény* módosítását tartalmazta, vagy a kérdésből okszerűen következett a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve, ha a kérdés arra irányult, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.[103] Az Alkotmánybíróság *újabb gyakorlata* szerint azonban a költségvetési törvény – mint kizárt tárgykör – *nemcsak a hatályos költségvetési törvényt* jelenti, hanem valamely *jövőbeni kiadást is*, vagy olyan kérdést, amelyből a *hatályos költségvetési törvény módosítása* következik.[104] A „*költségvetés végrehajtásáról*" fordulat semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal.[105] A *központi adónemek*, *illetékek*, *járulékok*, *vámok* stb. az állam által előírt *közterhek*,[106] amelyek fizetési kötelezettséget jelentenek,[107] és ezért az ezeket szabályozó törvények tartalmáról nem lehet népszavazást tartani.

- Az országgyűlési *képviselők*, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők *vá-*

---

[102] Vö. Jakab: i.m. 246. o. Az ún. megerősítő népszavazást az Alaptörvény nem ismeri. Komáromi László megjegyzi, hogy európai összehasonlításban meglehetősen szokatlan a parlament által elfogadott alkotmánymódosítások megerősítő népszavazásra bocsáthatóságának kizárása, mert „eleve elveti annak lehetőségét, hogy az alkotmányozó parlamenti többség az általa elfogadott alkotmánymódosításnak népi legitimációt is adjon." Komáromi: i.m. 417. o. Az alkotmánymódosítások és a referendum kapcsolatáról az egyes államokban lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG Orac, Budapest 2007

[103] Az Alkotmánybíróság szerint a költségvetési törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 395. Ezt elsőként Kukorelli István alkotmánybíró fogalmazta meg az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. ABH 2001. 359, 388. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a jogtudomány szempontjából a költségvetés: törvény. „A költségvetés tervezése még nem költségvetés. A költségvetés megalkotásának különféle létszakaszai vannak. Mindaddig, amíg a kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét el nem fogadja, nem lehet szó még költségvetési törvényjavaslatról sem. Költségvetésről pedig csak akkor beszélhetünk – a szó közgazdasági és jogi értelmében egyaránt –, ha a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadta, vagyis törvénnyé emelte." 58/2007. (X. 17.) AB határozat. ABH 2007. 676, 683. Vö. Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 264-265. o.

[104] Vö. a 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal. Indokolás [31]. Pokol Béla alkotmánybírónak e határozathoz fűzött párhuzamos indokolása szerint az Alaptörvény hatályba lépése óta – az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdését figyelembe véve – az Alkotmánybíróság nem követheti „azt az értelmezési vonalat, mely csak a hatályos költségvetési törvény szempontjából értelmezi a költségvetési érintettséget egy-egy népszavazási kezdeményezésnél." Indokolás [45]. Pokol Béla szerint „míg a hatályos költségvetés kérdésében minden ezt érintő népszavazási kezdeményezés tilosnak minősíthető, addig az N) cikk révén a jövőbeni költségvetések e tilalom alá vonása csak azokat a népszavazási kezdeményezéseket engedi megtiltani az Alkotmánybíróság számára, melyek volumene – akár több százmilliárd forintra rúgóan – valóban a költségvetés fenntarthatóságát kérdőjelezi meg. E szűkítés nélkül a jövőbeni költségvetéseket is érintő viták megtiltása a népszavazás útján a demokrácia komolyabb sérelmét is okozná. Így azonban az N) cikk parancsa és a demokrácia parancsa is érvényesülhet az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseiben, és a testületnek mindig e két szembenálló alaptörvényi követelmény között egyensúlyozva kell meghozni döntését." Indokolás [46].

[105] 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 395

[106] A közteher fogalmát az Alaptörvény nem definiálja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata köztehernek minősíti mindazt a közcélú fizetési kötelezettséget, amely az állam tevékenységének, intézményei működésének fedezetét szolgálja, vagyis az állam bevétele. Vö. a 821/B/1990. AB határozattal. ABH 1997. 234, 238-239

[107] Vö. Térey: i.m. 926. o.

lasztásáról szóló törvények tartalma. E rendelkezés mind az anyagi, mind az eljárási törvények tartalmát felöleli. Mivel az országgyűlési képviselők létszámát is a róluk szóló választójogi törvény tartalmazza, ezért erről sem lehet népszavazást tartani.[108]

- *Nemzetközi szerződésből* eredő *kötelezettség*. A nemzetközi szerződés jogok és kötelezettségek összessége, ezért a nemzetközi szerződés felmondásának népszavazás útján való kikényszerítése nemcsak joggyakorlást, de a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről való döntést is jelent. A nemzetközi szerződés adott állam kötelezettségvállalása más állam(ok) felé, a vállalt kötelezettségek betartása, illetve azok alóli mentesülés a nemzetközi jog által szabályozott keretek között történhet, amely indokolja az e körben tartandó népszavazás alaptörvényi kizárását.[109]

- Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó *személyi és szervezetalakítási kérdés*. E kérdések az *Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe* sorolandók. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés döntési jogkörébe tartozó szervezetalakító kérdésekről az Országgyűlés számos formában és minőségében dönthet: alkotmányozó hatalomként az Alaptörvényben szereplő állami szervtípusokat is alakíthatja, törvényhozóként pedig az Alaptörvény keretei között az alkotmányban nem szereplő kérdésekben szabályozhat. A parlament tehát szerveket hozhat létre, szüntethet meg, alakíthat át, de határozati formában is hozhat egyes – pl. a saját belső szervezetére vonatkozó – szervezetalakító döntéseket, vagyis alkotmányozóként és törvényhozóként is szabályozhatja a saját létrejötte, működése szabályait. Ugyanúgy, ahogyan bármely más szerv létrejöttére, alakulására, összetételére vonatkozó országgyűlési szabályozás szervezetalakításnak minősül.[110] A Kúria azonban elvi éllel jegyezte meg, hogy abban az esetben, ha a népszavazásra bocsátandó kérdés *nem közvetlenül irányul* valamely, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdésre, csupán közvetve érinti azt, illetőleg ha az érintettség csak látszólagos, akkor a kérdés hitelesítése az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésre hivatkozással *nem tagadható meg*.[111]

- Az *Országgyűlés feloszlása*. Az Országgyűlés feloszlásának kimondására csak maga a parlament jogosult,[112] mert ez a testület szabad elhatározásán alapuló döntése. Az Alkotmánybíróság szerint a nép azért nem dönthet az Országgyűlés feloszlásáról, mert ez a népszavazás álruhájában ténylegesen a parlamentnek a választók által történő visszahívását jelentené.[113]

- *Képviselő-testület feloszlatása*. Ez alatt a helyi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni.[114] A feloszlatás joga kizárólag az Országgyűlést illeti meg.[115]

- *Hadiállapot* kinyilvánítása, *rendkívüli* állapot és *szükségállapot* kihirdetése, valamint *megelőző védelmi helyzet* kihirdetése és meghosszabbítá-

[108] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a választási törvényeket „a szervezetalakítási kérdések közt kezelte, vagyis korábban is tiltott tárgykör volt. Jakab: i.m. 246. o. Vö. a 25/2004. (VII. 7.) AB határozattal. ABH 2004. 381, 385

[109] Kvk.II.37.186/2012/2. számú határozat. Már az Ntv. 6. §-ához fűzött indokolás is rögzítette, hogy „[a] már megkötött és törvényi formában kihirdetett nemzetközi szerződések vonatkozásában a nemzetközi jog egyik alapelvére, a szerződések kötelező megtartására, illetőleg teljesítésére (»pacta sunt servanda«) alapítottan kell kizárni a népszavazást. Az ellenkező gyakorlat az ország nemzetközi tekintélyét és megbízhatóságát veszélyeztetné.

[110] Az Alkotmánybíróság a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában értelmezte e rendelkezést. ABH 2004. 380, 385. Ezzel kapcsolatban Kukorelli István alkotmánybíró már korábban megjegyezte: „az Alkotmánynak ez a szabálya nem képezheti akadályát minden olyan népszavazási kezdeményezésnek, amelynek eredményeként esetleg egyes állami intézményeken belül szervezeti átalakításra kerülhet sor. E rendelkezés alapján olyan kérdésről nem tartható népszavazás, amely közvetlenül valamely meghatározott állami intézmény szervezetének megalakítására, átalakítására vagy megszűntetésére vonatkozik, amennyiben a szabályozás az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.” Lásd az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 2001. 359, 389

[111] Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozat [27] pont

[112] Alaptörvény 3. cikk (2) bek.

[113] „Az Országgyűlés feloszlásának kimondása tárgyában elrendelt népszavazás annak a veszélyét is magában rejti, hogy a népszavazás a parlament döntéseinek szankciójává válik olyan ügyekben, amelyekben népszavazásnak nincs helye.” 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 39

[114] Vö. az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdésével. Az Országgyűlés – mint képviselőtestület – feloszlatása nem jöhet szóba, mert ez a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe tartozik.

[115] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. g) pont

sa.[116] A különleges jogrenddel összefüggő kérdéseknél nemcsak a képviseleti demokrácia korlátozódik, hanem kizárt a közvetlen demokrácia mozgástere is.[117]
- *Katonai műveletekben való részvétellel* kapcsolatos kérdés. Ezek az ügyek gyors és határozott végrehajtói döntéseket igényelnek, ezért nem lehetnek népszavazás tárgyai.
- *Közkegyelem* gyakorlása. Az amnesztia gyakorlása törvény megalkotását igényli, és ebben a nép döntése – az Alaptörvény szerint – nem helyettesítheti az Országgyűlést.

Az Alaptörvény tehát meghatározta a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket, amelyekben sem kötelező, sem fakultatív népszavazásnak nincs helye, azaz e kérdésekben *országos népszavazást sem kezdeményezni*, *sem tartani nem lehet*. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alapul véve megállapítható, hogy az Alaptörvényben szereplő *tiltott* népszavazási *tárgykörök* olyan alkotmányi felsorolást tartalmaznak, amelyek *bővítése csak* az *Alaptörvény módosításával* lehetséges. Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz felhatalmazó rendelkezést a további törvényi szabályozásra, így *a törvényhozás útján nem határozhatók meg* az Alaptörvénynek a népszavazásból *tiltott tárgykörökre vonatkozó* rendelkezésén túli *kizáró okok*,[118] e tekintetben tehát az alaptörvényi felsorolás teljes körű és kimerítő, vagyis rájuk nézve *a törvényi szabályozás tilalma abszolút*.[119] A „tiltott tárgykörök" alaptörvényi meghatározásával azonban az alkotmányozó kizárólag az említett tárgyköröket határozta meg az alkotmányos jogintézmény alaptörvényi szintű szabályozást igénylő tárgyköreként, és nem rendelkezett arról, hogy a jogintézmény működését érintő – tehát a kizáró okokon túli – további korlátozó rendelkezések törvényi szinten ne lennének szabályozhatók.[120] Ezek természetesen nem jelenthetik a népszavazás kezdeményezésének vagy megtartásának abszolút akadályát – mert ez a népszavazás intézményének kiüresítéséhez vezethetne –, hanem *csak időleges korlátozását* eredményezhetik (mint pl. az újabb népszavazás kezdeményezésére vonatkozó időbeli moratórium), vagy pedig szigorú formai szabályokat határozhatnak meg.

2. A népszavazás fajtái[121]

A hatályos szabályozás alapján az országos népszavazás – ahogy erről már volt szó – *az elrendelése* (jogalapja) szerint lehet *a) kötelezően elrendelendő*, *vagy* pedig *b) fakultatív módon* (mérlegelés alapján) *elrendelhető* népszavazás.[122]

a) A *népszavazás elrendelésének kötelező esete*, amikor azt *legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezi*. Ekkor tehát az *Országgyűlésnek el kell rendelnie* a népszavazást, azaz a parlamentnek *nincs mérlegelési joga*. Ha az ilyen kez-

[116] Alaptörvény 8. cikk (3) bek. h) pont. E felsorolásból kimaradt a terrorveszélyhelyzet, amelyet az Alaptörvény hatodik módosítása vezetett be [Alaptörvény 51/A. cikk.

[117] Vö. Kukorelli: i.m. 366. o. Mivel a terrorveszélyhelyzet kihirdetése és meghosszabbítása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ezért e kérdésről elvileg lehetne országos népszavazást tartani, mert az Alaptörvény ezt nem tiltja meg. Nincs azonban sem alkotmányi, sem politikai indoka annak, hogy e helyzet kihirdetéséről, illetve meghosszabbításáról népszavazás is dönthessen. A jogszerű megoldást azonban az Alaptörvény módosításával – az országos népszavazásnak e különleges jogrendi helyzetben történő megtiltásával – szükséges biztosítani.

[118] 64/1997. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1997. 380, 384

[119] Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezéssel ne állapíthatna meg új tiltott tárgyköröket. Vö. Küpper: i.m. I. 79. o. Megjegyzendő viszont, hogy ez csak az alkotmányértelmezés szabályainak betartásával lehetséges.

[120] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindezekből nem következik az, hogy – a tiltott népszavazási tárgykörök kivételével – a törvényalkotó ne alkothatna olyan törvényi szintű rendelkezéseket, amelyek a népszavazás politikai alapjogának/alkotmányos jogintézményének a működése szempontjából korlátozást tartalmaznak, nem érintve a népszavazás intézményének lényeges tartalmát. 27/2007. (V. 17.) AB határozat. ABH 2007. 343, 355.

[121] A népszavazás fajtáiról lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 206-210. o.

[122] A korábbi Alkotmány alapján – ahogy ez a bevezetőben már említésre került – a népszavazás megkülönböztethető volt célja (kötelező ereje) szerint is, mert lehetett döntést hozó (ügydöntő népszavazás), vagy véleménynyilvánító (véleményező népszavazás). A népszavazás kötőereje tehát azt határozta meg, hogy az eredményét az Országgyűlés köteles-e figyelembe venni, vagy az csak tájékoztató jellegű. Vö. Csink i.m. 151. o. E különbségtétel azonban a hatályos szabályozás alapján már nem értelmezhető, mert mindkét népszavazási forma ügydöntő, vagyis érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlésre minden esetben kötelező.

deményezés megfelel a törvényi feltételeknek, az országgyűlési *képviselőknek alkotmányos kötelessége* az *elrendelést megszavazni*.[123] A *kötelező* népszavazás *ügydöntő* jellegű, mert az érvényes és eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlést köti. Adott kérdés támogatására összegyűjtött *kétszázezer aláírás* önmagában *kiváltja* azt a jogkövetkezményt, hogy az adott kérdésben az *Országgyűlésnek népszavazást kell elrendelnie*, és az *érvényes és eredményes népszavazással* hozott *döntést* az *Országgyűlés köteles végrehajtani*. A választópolgárok által kezdeményezett érvényes és eredményes népszavazás így válik a törvényhozó hatalom helyébe lépő, azt kiváltó (korlátozó) hatalomgyakorlási formává.

b) A *fakultatív* (mérlegelés alapján) elrendelhető *népszavazás kezdeményezésére százezer választópolgár*,[124] vagy a *köztársasági elnök*,[125] vagy pedig a *Kormány* jogosult.[126] A kérdés megfogalmazásától kezdve a népszavazás megtartásáig azonban a döntés már az *Országgyűlés szabad mérlegelésén* múlik: *elrendelheti* a népszavazást, de *dönthet* úgy is, hogy a népszavazást *a kezdeményezés ellenére sem* rendeli el. Az elrendelés kérdésében való döntés során tehát *az ügy ura teljesen a népképviseleti szerv*, egészen a népszavazás eredményes lefolytatásáig.[127] A *fakultatív népszavazás* ugyanis – amennyiben az Országgyűlés elrendeli – *szintén ügydöntő*, vagyis a népszavazás eredménye köti a parlamentet, ezért innentől számítva az ügy ura már nem a népképviseleti szerv lesz.

3. A népszavazás érvényessége és eredményessége

A sikeres népszavazáshoz az szükséges, hogy a választópolgárok meghatározott hányada érvényesen és eredményesen szavazzon. Az Alaptörvény szerint az országos népszavazás akkor *érvényes*, ha az *összes választópolgár több mint fele érvényesen* szavazott, és akkor *eredményes*, ha az *érvényesen szavazó* választópolgárok *több mint fele* a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.[128] Ebből a rendelkezésből

[123] Ez nem mond ellent a szabad mandátum elvének [Alaptörvény 4. cikk (1) bek.], mert az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek [Alaptörvény R) cikk (2) bek.], vagyis a képviselőknek az Alaptörvény rendelkezéseit be kell tartaniuk, mivel a szabad mandátum nem jelenti azt, hogy a képviselők „jogon kívül" állnának, rájuk az Alaptörvény és a jogszabályok ne vonatkoznának. Tóth Károly szerint „[h]a a képviselőknek nem kell szavazniuk a kötelezően megtartandó népszavazás elrendeléséről, hanem pusztán *»tudomásul veszik« az erről szóló bejelentést* (nem szavazással, hanem azzal, hogy előttük fölolvassák az erre vonatkozó szöveget és az bekerül az ülés jegyzőkönyvébe), a nemkívánatos helyzetek bekövetkezésének potenciális esélye is megszűnik, s ami nem kevésbé fontos: a mandátum szabadságának elve sem sérül." Tóth Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlata. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. 384. o. E megoldás azonban nem veszi figyelembe, hogy az Országgyűlésnek az elrendelésről döntést kell hoznia, mert előfordulhat olyan – pl. a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát érdemben befolyásoló – eset, amely miatt a parlament mégsem rendeli el a népszavazást. Lásd erről a D) I. 4. b) pontot.

[124] „Ez a szabályozás abban az értelemben kedvezményezi a nép politikai szerepét, hogy a 200 000 aláírásnál szabott küszöb el nem érése esetében sem vész el teljes mértékben a nép akarata, hanem minimális (azaz 100 000 aláírásban kifejeződő) támogatottság esetében a nép az Országgyűlést »elgondolkodtathatja« és egyben a honanyákat és -atyákat felhatalmazhatja a népszavazás elrendelésére." Küpper: i.m. I. 73-74. o.

[125] Lásd erről részletesebben Petrétei József: A köztársasági elnök „egyéb" feladat- és hatáskörei. Kodifikáció és közigazgatás 2015. 2. szám 5-12. o. http://kodifikator.hu/letoltes/category/19-2015-evi-ii-szam

[126] Küpper szerint a köztársasági elnök és a Kormány kezdeményezési hatásköre nem alkalmas az Országgyűlés hatáskörének a kijátszására, mert erről az Országgyűlés dönt. Ha az államfő vagy a Kormány a népszavazást elrendelhetné, nem csak kezdeményezhetné, akkor fennállna a manipuláció veszélye, mert e szervek a parlament hatásköreit a néphez való fordulással kijátszhatnák. Ez – a körülményektől függően – nemcsak a demokrácia manipulációját jelentheti, hanem a hatalommegosztás szempontjából is aggályos lehet. Küpper: i.m. I. 74. o.

[127] 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 339-340

[128] Alaptörvény 8. cikk (4) bek. Az Alaptörvény feléleszti az 1989-1997 között hatályban volt szabályt, amely Komáromi László szerint „talán a legnagyobb horderejű változtatás. Ennek következtében ugyanis valószínűsíthető, hogy az érvényes (és eredményes) népszavazások száma jelentősen csökkeni fog, s csak olyan kérdések esetében lehet majd érvényes népszavazásra számítani, amelyek rendkívüli mértékben aktivizálják a választópolgárokat." Komáromi: i.m. 417. o. Küpper szerint ebben a magyar Alaptörvény ellenkezik az összeurópai trenddel annak érdekében, hogy a népnek – és adott esetben a feltüzelő ellenzéknek – megnehezítse a Kormánnyal szembeni fellépését. Küpper: Ungarns Verfassung. 79. o. Meg-

az következik, hogy először az érvényességet (a népszavazáson való részvételt) kell megvizsgálni, mert ha a népszavazás *nem volt érvényes*,[129] akkor *eredményes sem* lehet. Az érvényesség – mint részvételi arány – azt hivatott biztosítani, hogy az aktív kisebbség ne dominálhasson a passzív többség felett, azaz a döntésre feltett kérdés többségi támogatottságot élvezzen a nép körében.[130] Az érvényesség feltétele, hogy az összes *választópolgár több mint fele részt vegyen* a szavazatleadáson, *és érvényesen szavazzon*.[131] Az érvényes népszavazás azonban még nem jelenti azt, hogy *eredményes* is volt. Ehhez az szükséges, hogy az *érvényesen szavazók több mint fele*[132] a feltett kérdésre azonos választ adjon.[133]

Az *érvénytelen vagy eredménytelen népszavazás* viszont lényegében azt fejezi ki, hogy az adott kérdésben a nép, a népszuverenitás kivételes formája útján nem kívánt dönteni: a döntést a képviseleti szervre bízta.[134] A *népszavazáson való meg nem jelenés*, illetve a tudatos érvénytelen szavazás is a népakarat kifejeződése, legalábbis abban az értelemben, hogy a meg nem jelentek, illetve a tudatosan érvénytelenül szavazók nem tartották szükségesnek a döntés jogának Országgyűléstől való elvonását.[135] Az *előreláthatóan érvénytelen és/vagy eredménytelen országos népszavazás értelme* – mivel nyilvánvalóan nem ró alkotmányjogi kötelezettséget az Országgyűlésre – megkérdőjelezhető volna, ha nem lehetne figyelembe venni a *politikai jelentőségét és következményeit*. Az előreláthatóan érvénytelen vagy eredménytelen népszavazás is képes ugyanis *uralni és tematizálni a médiát*, meghatározni a közbeszédet, és így alkalmas az egyes politikai erők elképzeléseinek megismertetésére, álláspontjuk kifejtésére. Alkalmat ad továbbá a népszavazás tárgyát jelentő probléma emocionális átélésére, ezen keresztül az adott politikai erő(k) melletti elköteleződés növelésére, így lehetőséget biztosít a politikai támogatók identitástudatának erősítésére, a saját politikai tábor aktivizálására és mobilizálására.[136] Végül mindenképpen megemlítendő, hogy a sikertelen népszavazás is hivatkozási, igazolási érveket adhat a képviseleti döntéshozatal számára akkor is, ha az ilyen népszavazásból tényleges jogi kötelezettség nem származik.[137] Az érvénytelen vagy eredménytelen népszavazás ugyanis nem akadályozza meg az országgyűlési döntéshozatalt, mert az adott ügy eldöntésének lehetősége visszakerül a képviseleti szervhez.

jegyzendő, hogy e szabályozás a Kormány helyzetét is megnehezítheti, ha az általa kezdeményezett népszavazás éppen e rendelkezés miatt lesz érvénytelen, és következésképpen eredménytelen. Lásd pl. a 2016-ban lezajlott ún. „kvótanépszavazást".

[129] Az érvényességi küszöb alatti részvételű népszavazás fölfogható véleménynyilvánítónak is, vagyis a véleménynyilvánító népszavazás bizonyos értelemben tovább élhet. Komáromi: i.m. 416. o.

[130] Küpper: i.m. II. 106. o. E megoldás azonban azt is jelenti, hogy ha a szavazás célját nem támogatók otthon maradnak, akkor a részvételi minimumot megtorpedózhatják. Küpper: i.m. II. 107. o.

[131] Pl. 8 millió választópolgárt feltételezve ez azt jelenti, hogy ha a választópolgárok több mint fele (4 millió + 1 fő) választópolgár részt vett a szavazáson, akkor valamennyijüknek érvényesen kellett szavaznia, mert a népszavazás csak akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényes szavazatot adott le. Az érvénytelen szavazatok ugyanis csökkentik a részvételt.

[132] Az eredményesség a többségi demokrácia elvét a közvetlen demokráciában is érvényesíti. Küpper: i.m. II. 106. o.

[133] Az előző példánál maradva, ha az érvényesen szavazó választópolgárok (4 millió + 1 fő) több mint fele (2 millió + 1 fő választópolgár) a feltett kérdésre azonos választ adott, akkor a népszavazás eredményes volt.

[134] Ebben az esetben tehát nem a politikai alapjog korlátozásáról, hanem állampolgári jogok nem gyakorlásáról van szó. 64/1997. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1997. 380, 384

[135] 894/B/1990. AB határozat. ABH 1990. 247, 248. Megjegyzendő azonban, hogy a részvételi arány „tág teret enged a választópolgárokat a szavazásról lebeszélni akaró, alapjában véve antidemokratikus kampányoknak, mivel adott helyzetben akár aránylag kis létszámú ellenző is megakadályozhatja a támogató többség akaratának érvényesülését." Komáromi: i.m. 418. o.

[136] Ezek alapján azonban nem igazán várható el, hogy a népszavazáson a választópolgárok racionális és tárgyszerű döntést hoznak, sokkal inkább a probléma érzelmi megközelítése a jellemző.

[137] A sikertelen népszavazás is lehet politikai szempontból hasznos, amennyiben hivatkozási alapként szolgálhat bizonyos döntések meghozatalánál. Lásd pl. a 2016-ban lezajlott ún. „kvótanépszavazás" „eredményét", amelyre hivatkozással a Kormány alkotmánymódosítást kezdeményezett.

4. A népszavazás jogkövetkezménye

Az érvényes és eredményes *népszavazással* hozott *döntés* az *Országgyűlésre* a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított *három évig kötelező*.[138] A magyar jogrendszerben ugyanis az érvényes és eredményes népszavazás döntése („néphatározat") nem minősül jogforrásnak, vagyis nem jogalkotó tény, hanem „alkotmányos kötelezettséget hoz létre az Országgyűlés számára a törvényalkotásra (vagy más döntésre, ha a népszavazás tárgya nem törvény)."[139] Ennek a *hároméves moratóriumnak* az előírása azért fontos, mert ha az Országgyűlés időbeli korlátozás nélkül (vagyis bármikor) megváltoztathatja az érvényes és eredményes országos népszavazáson meghozott döntést, időkorlát nélkül hatályon kívül helyezheti, vagy módosíthatja a népszavazás alapján megalkotott törvényt, az kiüresítheti a népszavazáshoz való jogot, ami egyben az Alaptörvényben szabályozott közvetlen hatalomgyakorlás sérelmére is vezethet.[140] Ha viszont ez a moratórium túl hosszú, akkor a normaalkotás túlzottan rugalmatlanná válna, és a népképviseleti szerv már nem tudna megfelelően reagálni a körülményekben bekövetkező változásokra.[141] Az *Országgyűlés* tehát – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – *köteles* a népszavazás napjától számított *százhetvenedik napon belül* az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni,[142] mert a törvényalkotás az Országgyűlés hatásköre. Az *érvényes és eredményes népszavazás* így válik olyan eszközzé a választópolgárok számára, amelynek segítségével elvonhatják a döntés jogát a törvényhozóktól, és ilyen értelemben a népszavazás jogintézménye *korlátozza a parlament* – mint törvényhozó hatalom – *szabadságát*, mert az *Országgyűlés* köteles az adott népszavazási kérdésben hozott döntést teljesíteni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a népszavazás elvonná az Országgyűlés feladat- és hatáskörét, mert a népszavazás eredményének megszületése önmagában nem elég a kívánt megoldás eléréséhez: ehhez még „szükséges az Országgyűlés – egyező, közjogilag kötött – döntése is."[143] Azt, hogy az Országgyűlés hatásköre közjogilag nem szűnt meg létezni, csak a tartalma korlátozott, a hároméves időtartam eltelte utáni helyzet is bizonyítja. A *hároméves moratórium lejártát követően* ugyanis ismét vita tárgyává válhat a népszavazáson korábban eldöntött kérdés, és célszerűségi, tudományos, politikai vagy más megfontolásból – akár új népszavazás, akár törvényhozási eljárás alapján – a korábbitól eltérő normatív döntés hozható.[144]

Az Alkotmánybíróság szerint, mivel a jogszabályok nem támasztanak olyan követelményt a kezdeményezőkkel szemben, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán pontos normaszöveget fogalmazzanak meg, ezért magától értetődik, hogy a népszavazáson

[138] Vö. Nsztv. 31. § (2) bekezdésével. Megjegyzendő, hogy ezt a követelményt először a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXII. törvény 11. §-a írta elő. Korábban ugyanis semmi sem zárta ki, hogy a törvényhozás rövid időn belül megváltoztassa a népszavazás nyomán elfogadott törvényt, és annak sem volt akadálya, hogy később ugyanabban a tárgykörben újabb országos népszavazást tartsanak. Lásd erről Kukorelli István alkotmánybírónak az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 2001. 359, 380

[139] Bragyova András alkotmánybírónak a 46/ 2006. (X. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 2006. 567, 578

[140] Vö. a 27/2007. (V. 17.) AB határozattal. ABH 2007. 343, 353. A „közjogi kötőerőre" vonatkozó szakirodalmi álláspontot lásd Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról. Jogtudományi Közlöny 2007. 9. sz. 371-383. o.

[141] Küpper: i.m. II. 109. o.

[142] Nsztv. 31. § (1) bek. Ebbe beleértendő a meglévő törvény módosítása vagy hatályon kívül helyezése is. Küpper jogosan jegyzi meg: a jogorvoslati rendszer Magyarországon abban az értelemben hézagos, hogy az eredményes népszavazásban kimondott jogalkotási parancsnak nem engedelmeskedő Országgyűlést nem lehet kényszeríteni, mert az Alkotmánybíróság hiába állapíthatja meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, az erre sem reagáló Országgyűlés ellen semmilyen kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre. Küpper: i.m. II. 113. o.

[143] Chronowski: i.m. 107. o. „A hatáskör tehát megmarad, csupán gyakorlásának tárgya korlátozódik." Uo.

[144] Vö. Kukorelli István alkotmánybírónak az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. ABH 2001. 359, 381

eldöntött kérdésekben az *Országgyűlés többféle tartalmú normaszöveggel is* eleget tehet a népszavazási akaratnak. Az Országgyűlésnek az *Alaptörvény* által meghatározott *kereteket* és a népszavazáson megnyilvánult *választópolgári akaratot egyaránt* figyelembe véve kell döntenie jogalkotási kötelezettségéről. Az Országgyűlés feladata a népszavazási kérdés és a hatályos jogrend fogalmi készletének összehangolása is.[145] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján általában nem állapítható meg, hogy a jogalkotó pontosan milyen tartalmú jogi norma alkotására lesz köteles. Az alkotmánysértő norma létrejöttét elkerülendő, a *törvényhozó köteles* a jogszabályt *olyan tartalommal* elfogadni, amely *megfelel* ugyan a *kérdésben* foglalt *követelményeknek*, *de* egyszersmind *összhangban áll az Alaptörvény rendelkezéseivel*.[146] Ha tehát egy népszavazási kérdés alapján alkotmányos és alkotmányellenes tartalmú jogszabály is alkotható, a jogalkotó köteles tartózkodni az alkotmányellenes jogszabály megalkotásától.[147]

D) Az országos népszavazás lefolyása

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Nsztv. *külön szabályozza* az országos *népszavazás kezdeményezését és* az országos *népszavazási eljárást*.[148] A *kezdeményezés* körébe tartozik az országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése, a népszavazás elrendelése, és a kezdeményezéssel összefüggő jogorvoslat. A *népszavazási eljárás* a népszavazás kitűzését, a választási szerveket, a kampányt, az adatszolgáltatást a névjegyzékből, a szavazólap adattartalmát, a szavazási levélcsomagot, a szavazatok továbbítását, a szavazás módját, a szavazatszámlálást, a választás eredményének megállapítását, továbbá a jogorvoslatot öleli fel. Az országos népszavazás *kezdeményezése és* az országos népszavazási *eljárás* következésképpen *elválasztható egymástól*: a kezdeményezések nem mindegyikéből lesz feltétlenül népszavazási eljárás, mert a kezdeményezések egy része a hitelesítési vagy aláírásgyűjtési szakaszban megakadhat.[149] Garanciális szempontból azonban mind a kezdeményezésre, mind az eljárásra olyan szabályokat szükséges megállapítani, amelyek ténylegesen és hatékonyan teszik lehetővé a népszavazáshoz való alapvető politikai jog érdemi gyakorlását, mert ennek hiányában ez a jog könnyen kiüresedhet és csorbulhat.

I. Az országos népszavazás kezdeményezése

1. A választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása és hitelesítése

a) Az országos népszavazás kezdeményezésének szervezése és a kérdés benyújtása

Az Nsztv. *különbséget tesz* a népszavazási *kezdeményezést szervezők és* a kezdeményezést *aláírók* között. Az eljárásra bocsátandó kérdés megfogalmazása viszonylag könnyű feladat,

[145] 24/2006. (VI. 15.) AB határozat. ABH 2006. 358, 361

[146] Vö. a 15/2003. (IV. 18.) AB határozattal. ABH 2003. 208, 213. Joggal állapította meg Stumpf István alkotmánybíró a 28/2015. (IX. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében: Ha az Országgyűlés – feltéve, de meg nem engedve – „kénytelen lenne mégis alaptörvény-ellenes törvényt alkotni a népszavazás nyomán, akkor az elfogadott törvényt bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmének veszélye esetén akár az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke indítványára –, akár a köztársasági elnök megküldhetné az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára, így elkerülhető lenne, hogy kihirdetésre kerüljön, hatályba lépjen és bárkinek akár egy napra is jogsérelmet okozzon." Indokolás [92]

[147] Küpper jogosan mutat rá arra, hogy Magyarországon a népszavazás tárgya általános jellegű, részleteiben sokféleképpen értelmezhető kérdés lehet, amelyből egyértelmű jogalkotási kötelezettség alig vonható le. Még a kötelezettségét hűen teljesíteni akaró Országgyűlés számára is – a feltett kérdés miatt – nehézséget jelenthet a népakarat megismerése. Küpper: i.m. II. 108. o.

[148] Vö. a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzéssel. Indokolás [14]. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az „Nsztv.-ben az országos népszavazás kezdeményezése és az országos népszavazási eljárás külön fejezet (II. és V. fejezet)." Indokolás [15]

[149] Vö. a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [19]

amelyet elvileg mindenki elvégezhet,[150] de a *kezdeményezés* a hatályos alaptörvényi és törvényi szabályozás alapján *már nem minősül actio popularisnak*. A *kezdeményezés szervezője* kizárólag a törvényben megjelölt személyek, illetve szervezetek lehetnek: országos népszavazás kitűzésére irányuló *választópolgári kezdeményezést* olyan *magánszemély* szervezhet, aki az *országgyűlési képviselők választásán választó* lehet, ami az aktív választójog meglétét feltételezi. Emellett *párt*, valamint *nem párt jogállású egyesület lehet* népszavazási kezdeményezés *szervezője*, de ez *utóbbi csak a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő* kérdésben.[151] Egy kezdeményezésnek *több szervezője is lehet*, de ebben az esetben a szervezőknek a választási szervekkel való *kapcsolattartásra egy személyt* ki kell jelölniük.[152]

A *szervezőnek*[153] a népszavazásra *javasolt kérdést*, az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a *kérdés hitelesítése céljából* – be kell nyújtania az *Nemzeti Választási Bizottsághoz (NVB)*. A *hitelesítésre* való *benyújtás* az *aláírásgyűjtéshez való jog gyakorlásának első lépése*. A hitelesítési eljárás kezdeményezése a szervezőnek azt a szándékát fejezi ki, hogy a megfogalmazott kérdésben *népszavazást tart szükségesnek*, és ennek érdekében *össze kívánja gyűjteni* a népszavazás *kezdeményezéséhez szükséges* támogató *aláírásokat*.[154] A kezdeményezések komolyságának megőrzése érdekében a törvény előírja, hogy az adott kérdést *legalább húsz, de legfeljebb harminc*[155] *választópolgár támogató aláírásával*[156] ellátva kell benyújtani.[157] A szervezőnek tehát az általa népszavazásra javasolt *kérdést*, a *támogató* választópolgárok *adatait*, továbbá aláírásukat tartalmazó *aláírásgyűjtő ívet*, valamint az adatvédelmi nyilvántartásba való adatkezelés bejelentéséről szóló *igazolást* kell az NVB-hez hitelesítés céljából benyújtania. Egy *aláírásgyűjtő íven* csak *egy kérdés* szerepelhet.[158] A Nemzeti Választási Iroda (NVI) a központi névjegyzékben ellenőrzi a szervező és a támogató választópolgárok választójogát. Ha az országos *fakultatív népszavazást a köztársasági elnök* vagy a *Kormány kezdeményezi*, az általuk népszavazásra javasolt *kérdést* – hitelesítés céljából – *szintén az NVB-hez kell*

[150] Küpper: i.m. II. 105. o.
[151] Vö. Nsztv. 2. § (1) bek.
[152] Vö. az Nsztv. 2. § (2) bekezdésével.
[153] A magánszemély szervező a kérdés benyújtásakor a nevét, lakcímét és személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát közli a Nemzeti Választási Bizottsággal. A nem párt jogállású egyesületnek a létesítő okiratát is csatolnia kell. A Nemzeti Választási Iroda a párt és az egyesület létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrzi. Vö. az Nsztv. 3. § (3)-(5) bekezdéseivel.
[154] Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 226
[155] „Tekintettel arra, hogy a támogató aláírások gyűjtése még nem hitelesített kérdésre (…) történik, a benyújtható támogató aláírások számát a törvény harmincban maximálja. Így megelőzhető a hitelesítést megelőző tömeges aláírásgyűjtés." Nsztv. 4. §-hoz fűzött indokolás.
[156] Az Nsztv. 4. § (5) bekezdése szerint a támogató választópolgárok számának megállapításakor a magánszemély szervezőt is figyelembe kell venni. „Természetesen annak sincs akadálya, hogy egyszerre húszan legyenek szervezők, s ebben az esetben további támogatói aláírások gyűjtésére nincs szükség." Nsztv. 4. §-hoz fűzött indokolás.
[157] Vö. az Nsztv. 4. § (1) bekezdésével és e szakaszhoz fűzött indokolással. A 4. § (2) bekezdése szerint a támogató aláírások gyűjtését megelőzően a szervezőnek az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelentenie, mert a támogató aláírások gyűjtése is adatkezelésnek minősül. A támogató választópolgár aláírása hitelességének ellenőrzése céljából az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni az aláírást adó választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, valamint az anyja nevét. Az aláírásgyűjtő ívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja. A választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. A választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Egy választópolgár a kezdeményezést csak egy aláírással támogathatja, a további aláírásai érvénytelenek. Vö. az Nsztv. 4. § (3) bekezdésével.
[158] Nsztv. 3. (2) bek. Az aláírásgyűjtő ívnek – az Alkotmánybíróság korábban megfogalmazott álláspontja szerint – a szavazólaphoz hasonlóan, a közvetlen politikai részvétel jogának teljesebb érvényesülése érdekében, biztosítania kell a választópolgároknak azt a lehetőséget, hogy minden egyes kérdésben különkülön élhessenek ajánlási jogukkal. A testület álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven egymás mellett több kérdés oly módon való szerepeltetése, hogy az ajánlási jogával élni kívánó választópolgár azokra egyenként, külön-külön nem tud egyértelmű választ adni és egyben a kérdések közül választani, a jogbiztonság érdekében megfogalmazott általános eljárási alapelvekkel is ütközik: mindenekelőtt a népszavazás tisztaságának megóvása, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás értékei sérülhetnek. 32/2001. (VII. 11.) AB határozat. ABH 2001. 287, 295

benyújtani,[159] mert az ő esetükben is e szerv dönt arról, hogy az adott kérdésben lehet-e népszavazást tartani. A kérdés *személyesen vagy postai úton* nyújtható be, elektronikus úton nem, mert a támogató aláírások csatolása csak eredeti dokumentumon lehetséges.[160] Az NVI a *benyújtást követő munkanapon nyilvánosságra hozza* a kérdést, a benyújtás időpontját, valamint a szervező nevét. Így mindenki számára nyilvánossá válik, hogy milyen kérdésekben van folyamatban kezdeményezési eljárás.[161]

Az *ugyanolyan tartalmú kérdések párhuzamos kezdeményezésére* az Nsztv. *„benyújtási moratórium”* meghatározásával *sajátos szabályokat* állapít meg. *Egyfelől* választópolgári kezdeményezésnél *mindaddig van lehetőség azonos tárgyú kérdés benyújtására*, amíg nem válik jogerőssé az NVB-nek a másik azonos tárgykörű kérdésben a megfelelő számú érvényes aláírás meglétéről hozott határozata. Ezt követően újabb azonos tárgyú kérdés benyújtására viszont már nem kerülhet sor, a már *folyamatban lévő aláírásgyűjtéseket be kell szüntetni*, az aláírásgyűjtő lapokat vissza kell adni az NVI részére.[162] Ha tehát az *NVB jogerős határozata megállapítja*, hogy az *érvényes aláírások száma legalább kétszázezer*, *nem nyújtható be* azonos tárgyú kérdés a *népszavazás elrendelésének elutasításáról* szóló határozat jogerőre emelkedéséig, továbbá a *népszavazás megtartásáig*, vagy a *népszavazás kötőerejének* – a három évnek – *a lejártáig*. Ha az Országgyűlés a *fakultatív népszavazást* jogerősen elrendelte, szintén nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a népszavazás megtartásáig, vagy a népszavazás kötőerejének a lejártáig.[163] A szervező által népszavazásra javasolt kérdés benyújtását követően a *köztársasági elnök és a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést*, vagyis nem kezdeményezhet olyan tárgykörben népszavazást, amelyben már jogerősen hitelesítettek népszavazási kezdeményezést.[164] *Két kérdés* abban az esetben tekintendő *azonos tárgyúnak*, ha azok – akár részben – *azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre*, vagyis ha a parlamentnek ugyanazt a konkrét jogviszonyt ugyanolyan módon, vagy egymástól eltérően kellene szabályoznia.[165]

b) A hitelesítési eljárás célja

Mivel az országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye, mégpedig azzal az alkotmányos céllal, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb, és egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben a nép – mint a közhatalom forrása – közvetlenül hozzon döntést, ezért csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.[166] Erre tekintettel egyáltalán nem közömbös, hogy a népszavazásra milyen kérdésben, illetőleg milyen célból kerül sor.[167] Ezért ezt a kezdeménye-

[159] Vö. az Nsztv. 5. §-ával.
[160] Vö. az Nsztv. 6. § (1) bekezdésével és az ehhez fűzött indokolással. A benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkeztetése számít.
[161] Vö. az Nsztv. 7. §-ával és az ehhez fűzött indokolással. Az indokolás szerint „[a] szervező nevének nyilvánosságra hozatala a komolytalan kezdeményezések kiszűrését is szolgálja.”
[162] Vö. a 2016. évi XLVIII. törvény 1. §-ához fűzött indokolással.
[163] Vö. az Nsztv. 8. § (1) bekezdésével.
[164] Az Nsztv. 8. § (2) bekezdése szerint a szervező által népszavazásra javasolt kérdés benyújtását követően a köztársasági elnök és a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést az NVI elnökének az elutasító döntését követő tizenhat napon belül, ha az ismételt benyújtásra nem kerül sor, vagy a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelem benyújtási határidejének lejártáig, ha a kérdés hitelesítését megtagadó döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet nem nyújtottak be. Szintén nem nyújthatnak be a Kúriának az NVB hitelesítést megtagadó döntését helybenhagyó, vagy az ellene benyújtott felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, vagy pedig az NVB hitelesítő döntését megváltoztató határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nap 0 óráig, ha a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be. Nem nyújthatnak be továbbá kérdés a népszavazási kezdeményezés visszavonásáig, az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig, a népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig, a népszavazás megtartásáig, vagy pedig a hároméves időszak lejártáig.
[165] Vö. az Nsztv. 8. § (3) bekezdésével és az e szakaszhoz fűzött indokolással.
[166] Vö. a 26/2007. (IV. 25.) AB határozattal. ABH 2007. 332, 337
[167] Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 218

zésnél, a kérdés hitelesítésekor vizsgálni szükséges. A *hitelesítési eljárás* az aláírásgyűjtés megkezdése előtt arra nyújt *garanciát*, hogy az aláírásgyűjtés szervezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásukkal támogató *választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön*, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható, és eredményes népszavazás esetén országgyűlési *döntéshozatalra alkalmas legyen*,[168] valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag *biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét*, az aláírások hitelességének ellenőrzését.[169]

c) A kérdés egyértelműségének követelménye

A népszavazáshoz való jog – mint alanyi jogként érvényesíthető politikai alapjog – megfelelő érvényesülése megköveteli, hogy az ajánlási jogukkal élni kívánó választópolgárok *egyértelműen és világosan nyilváníthassanak véleményt* a népszavazási kezdeményezés tárgyát alkotó *kérdésről*. Ezért a népszavazáshoz való jog *garanciája* a felteendő kérdés egyértelműsége.[170] Az Nsztv. kifejezetten előírja, hogy a népszavazásra javasolt *kérdést úgy kell megfogalmazni*, hogy arra *egyértelműen lehessen válaszolni (választói egyértelműség)*, *továbbá* a népszavazás eredménye alapján az *Országgyűlés el tudja dönteni*, hogy *terheli-e jogalkotási kötelezettség*, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles *(jogalkotói egyértelműség)*.[171] Az NVB – és a felülvizsgálat során a Kúria – a népszavazási kérdés választói és jogalkotói egyértelműségét egyaránt mérlegeli,[172] és e követelménynek *mindkét vonatkozásban* – mind a *választópolgárok*, mind a *jogalkotó* irányában – fenn kell állnia.[173] „A két követelmény között egyensúlyt kell teremteni, ami egyes kérdések esetében meglehetősen összetett kérelmezői feladat."[174]

ca) A *választói egyértelműség* alapján a népszavazásra szánt kérdésnek tehát *egyértelműen megválaszolhatónak* kell lennie, aminek feltétele, hogy a kérdés világos és *kizárólag egyféleképpen értelmezhető* és érthető legyen, azaz *a kérdésre „igen"-nel vagy „nem"-mel lehessen felelni*.[175] „A választói egyértelműség követelménye szükségképpen magában foglalja azt, hogy a kérdés feleljen meg a magyar nyelv nyelvtani szabályainak, de pusztán azzal nem azonosítható: lényege, hogy a választópolgárok jól értsék, lássák át a kérdés lényegét, érdemét és jelentőségét azért, hogy tudatosan, átgondoltan tudják leadott szavazataikkal az Országgyűlés jogalkotói munkáját meghatározni."[176]

---

168 A nép nem hozhat olyan döntést, amelyet a népképviseleti szerv sem hozhatna: a nép nem alkothat alkotmányellenes törvényt és nem hozhat jogellenesen más döntést. Küpper: i.m. I. 77. o.

169 18/2008. (III. 12.) AB határozat. ABH 2008. 212, 219

170 A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alkotmánybíróság által kidolgozott egyértelműségi tesztet vette alapul. Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Knk. IV.37.467/2015/2. sz. határozatát.

171 Vö. az Nsztv. 9. § (1) bekezdésével.

172 Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Knk. IV.37.467/2015/2. sz. határozatát.

173 Lásd erről Szabó Máté Dániel: A népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. I. kötet. 100-104. o.

174 Knk.IV.37.222/2016/9. sz. határozat [43] pont. „A népszavazásra tett kérdés egyértelműsége körében az Alaptörvény és az Nsztv. szerint kettős követelmény érvényesül. Egyrészt a kérdésnek jogilag értelmezhető és pontos fogalmakat kell használnia, másrészt pedig a választópolgárok számára is megérthetőnek és egyértelműnek kell minősülnie." Uo. „A Kúria a Knk.IV.37.487/2015. számú határozatában rámutatott, hogy a jogszabályokba foglalt terminus technikusok használata önmagában még nem teszi egyértelművé a kérdést. Jogi precizitás, terminus technicusok alkalmazása esetén azonban figyelemmel kell lennie arra, hogy a jogi szabatosság nem minden esetben eredményezi a hétköznapi értelemben vett közérthetőséget. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerint a kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy azt valamennyi választópolgár értse, egy-egy szakterület fogalmaiban jártas lehet az, aki az adott problémában érintett, de nem biztos, hogy ez a fogalomrendszer a kérdésről szavazó valamennyi választópolgár számára világos és érthető." Knk.IV.38.010/2015/2. számú határozat Indokolás II. 2. pont

175 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 396. Ezt elsőként Kukorelli István alkotmánybíró fogalmazta meg az 50/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. ABH 2001. 359, 389

176 Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Knk. IV.37.467/2015/2. sz. határozatát. A Kúria szerint „[a] népszavazáshoz való jog tudatos döntés hiányában ugyanis csak formálisan érvényesülhet, ha a népszavazási kérdés nem értelmezhető egyértelműen (Kvk.37.300/2012/2., Knk.IV.37.356/2015/2., Knk.IV.37.458/2015/3.)." Knk.IV.37.222/2016/9. sz. határozat [41] pont

Nem tekinthető legitimnek az a népszavazás, amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről szavaz.[177] A túl bonyolult, érthetetlen vagy félreérthető kérdés nem tekinthető egyértelműnek, továbbá *a választópolgárokat félrevezető*, félreérthető kérdések *sem felelnek meg* az egyértelműség követelményének.[178] Ezért minden olyan megoldás, amely nem teszi lehetővé a választópolgárok számára, hogy egyértelműen kifejezzék a népszavazás kezdeményezésére irányuló akaratukat, a népszavazáshoz való jog sérelmével jár.[179]

cb) A *jogalkotói egyértelműség* akkor teljesül, ha a népszavazásra bocsátott kérdésben született eredmény alapján az *Országgyűlés képes eldönteni*, hogy van-e, és milyen tartalmú *jogalkotási kötelezettsége*.[180] Az egyértelműség részének tekinthető azt is, hogy *a népszavazási kérdésben* foglalt *döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen*, *végrehajthatatlan*, következményeiben *kiszámíthatatlan*.[181] Az egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási *kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie*, aminek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltétlenül szükséges, de nem egyetlen feltétele. Az Alkotmánybíróság korábban megvizsgálta a népszavazásra feltett kérdést abból a szempontból is, hogy az annak alapján lefolytatott népszavazás eredménye nyilvánvaló módon nem kötelezi-e a jogalkotót *alapjog lényeges tartalmát sértő törvény* megalkotására.[182] Az érvényes és eredményes népszavazással hozott döntés ugyanis az Országgyűlés hatáskörének korlátozása: az Országgyűlés köteles a népszavazásból következő döntéseket meghozni, ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor e szempont is figyelembe vehető.[183]

cc) Az *egyértelműség mellett további tartalmi követelmény*, hogy a népszavazásra javasolt kérdés *nem tartalmazhat szeméremsértő* vagy más módon *megbotránkoztató kifejezést*,[184] vagyis a hitelesítésnél azt is *vizsgálni kell*, hogy a népszavazásra feltett kérdés eleget tesz-e ennek a törvényi előírásnak. Emellett a „[n]épszavazási eljárásban a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét a kezdeményezés benyújtásakor is érvényesíteni kell."[185] A jog formális előírásainak megfelelő

[177] Knk.IV.37.457/2015/3. számú határozat alapján. Idézi a Knk.IV.37.222/2016/9. sz. határozat [41] pont

[178] 26/2007 (IV. 25.) AB határozat. ABH 2007. 332, 336. A Kúria a kérdés bonyolultságára, megtévesztő jellegére, mint a választói egyértelműség hiányára akkor hivatkozott, amikor a megfogalmazását tekintve egyszerű kérdés valójában több jogágat, több, egymástól eltérő céllal létrehozott jogintézményt érintett, avagy a kérdésben tartott népszavazás az állami ellátó rendszer több alrendszerének együttes átalakítását igényelte volna. (Pl. Knk. 37.342/2015/3.; Knk. IV.37.386/2015/3.; Knk. IV.37.387/2015/3.; Knk. IV.37.467/2015/3.)

[179] Vö. a 32/2001. (VII. 11.) AB határozattal. ABH 2001. 287, 295

[180] A Kúria szerint a jogalkotói egyértelműség akkor áll fenn, amennyiben az Országgyűlés számára az érvényes és eredményes népszavazásban foglalt döntés alapján eldönthető, hogy van, és milyen tartalommal van törvényalkotási kötelezettség. Knk. IV.37.467/2015/2.

[181] Ezért az Alkotmánybíróság korábban az egyes népszavazási kérdések alkotmányos megengedhetőségéről szóló döntéseiben e szempontot is figyelembe vette. 26/2007. (IV. 25.) AB határozat. ABH 2007. 332, 337

[182] 15/2003. (IV. 18.) AB határozat. ABH 2003. 208, 213. Az alkotmányos szempontok érvényre juttatása történhet előzetesen, a jogi norma megszületése előtt, illetve utólag, a jogszabály kihirdetését követően. Előfordulhat azonban – például a kétszázezer választópolgár által kezdeményezett érvényes és eredményes népszavazás esetén –, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján valamely alapjogot nyilvánvaló módon súlyosan sértő vagy tömeges egyéni jogsérelmet okozó jogszabály megalkotására lesz köteles a törvényhozó hatalom. Ebben az esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítési eljárásban történő előzetes alkotmányossági vizsgálata nyújthat megfelelő védelmet. ABH 2003. 208, 212. A Kúria a Knk.IV.37.387/2015/3. számú végzésében már utalt arra, hogy „olyan népszavazási kérdést nem lehet hitelesíteni, amely az alapjogi kollízió okán tiltott tárgykört képez az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésére tekintettel." Knk.VII.37.585/2016/2. számú határozat. Indokolás [13]

[183] Ha a kérdés alapjog-sértő vagy egyébként diszkriminatív jogalkotásra kötelezné a törvényhozót, akkor igazolni lehet a népszavazáshoz való alapjog korlátozását, mert állami intézmények nem alkalmazhatóak alkotmányellenes célokra. Vö. Kiss László alkotmánybírónak a 28/2015. (IX. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. Indokolás [62]

[184] Vö. az Nsztv. 9. § (2) bekezdésével.

[185] Knk.IV.37.258/2016/6. számú határozat [49] pont. „A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelvével összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer

kezdeményezés is jogellenessé válhat akkor, ha a *konkrét tényállások vizsgálata során* (pl. a benyújtott kezdeményezés elemzése, a kezdeményező eljárása, nyilatkozatai, a kérdés megfogalmazása alapján) *olyan körülményeket* tárnak fel, *amelyek* azt *bizonyítják*, hogy a *szervező* a hitelesítési eljárás kezdeményezőjeként *nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően* élt ezzel a jogával.[186] A *benyújtott kezdeményezésnek* ugyanis a *népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével összhangban kell állnia*: csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely *nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.*

d) A Nemzeti Választási Bizottság általi hitelesítés

A hitelesítésre benyújtott *kérdés előzetes formai ellenőrzését az NVI elnöke végzi*. Ha *azt állapítja meg*, hogy a kezdeményezés az országos népszavazás jogintézményének *alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes*, vagy *nem felel meg a benyújtásra előírt alkotmányi és törvényi feltételeknek*,[187] továbbá ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek,[188] az NVI elnöke a kérdést a benyújtásától számított öt napon belül *határozattal elutasítja*,[189] és *nem terjeszti az NVB elé*. Az NVI elnökének *határozata ellen jogorvoslatnak helye nincs*, de a *szervező a kérdést ismételten benyújthatja*. Így a szervezőnek „lehetősége nyílik arra, hogy a kérdés vagy az aláírásgyűjtő ív kijavításával érdemi elbírálásra alkalmassá tegye a kezdeményezését."[190] Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését az *NVB napirendjére kell tűzni*, vagyis az *NVI elnöke* az ismételten benyújtott kérdést *már nem vizsgálhatja*. Ez alól *egyetlen kivételt* az jelenti, *ha a támogató választópolgárok száma* – beleértve a magánszemély szervezők számát is – *nem éri el a húszat*.[191] E megoldással egyrészt kiszűrhetők a komolytalan támogatású kezdeményezések,[192] másrészt az NVB tehermente-

egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik." 18/2008. (III. 12.) AB határozat. ABH 2008. 212, 221. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelentette, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa „útjára indított" népszavazási eljárás állásfoglalásra készteti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét. Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 224

[186] Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 225. Az Alkotmánybíróság szerint a rendeltetésellenes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel nem meghatározhatóak, ennek megítélése a jogalkalmazóra – az NVB-re és a jogorvoslatként eljáró szervre – hárul. Vö. a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal. ABH 2008. 212, 225

[187] Az Nsztv. 2-4. §-ban, a 6. §-ban és a 8. § (1) bekezdésében foglalt – a szervezőre, a támogatásra, a személyes vagy postai úton történt benyújtásra, és az azonos kérdés benyújtására előír törvényi – feltételeknek.

[188] Az Nsztv. 15. § (2) bekezdése szerint az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni az aláírást adó választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, valamint az anyja nevét. Az aláírásgyűjtő ívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja. A választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.

[189] Az Nsztv. 10. § (1) bekezdése szerint az elutasító határozat tartalmára és közlésére a Ve. 46. §, 47. §, 48. § (3) bekezdése és 50. § rendelkezéseit kell alkalmazni.

[190] Nsztv. 10. §-ához fűzött indokolás. Az Nsztv. 10. § (3) bekezdése szerint „[h]a a szervező a kérdést a Nemzeti Választási Iroda elnöke elutasító határozatának közlését követő tizenöt napon belül nyújtja be ismételten, a 8. § alkalmazásában az első benyújtás időpontját kell a kérdés benyújtása időpontjának tekinteni." Így a kérdés ismételt benyújtásával a szervező biztosíthatja eredeti helyét a kérdések benyújtásának sorrendjében. Vö. az Nsztv. 10. §-ához fűzött indokolással.

[191] Vö. az Nsztv. 10. § (2) bekezdésével. A törvényi szabályozásból nem derül ki egyértelműen, hogy az NVI elnöke jogosult-e az ilyen kérdést elutasítani, vagy ezt is az NVB elé kell terjesztenie, és az NVB dönt a napirendre vétel elutasításáról. Minden más esetben azonban a megismételt kérdést az NVI elnökének az NVB elé kell terjesztenie.

[192] A komolytalan kérdések a közvetlen demokrácia intézményének a tekintélyét csorbíthatják, mialatt – és ez a nagyobb gond – a komoly és komolytalan kezdeményezések nagy száma a velejáró NVB eljárások

síthető a formailag hibás és megalapozatlan kezdeményezések tömegétől.[193]

Az *NVB a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról* a benyújtásától számított harminc napon belül *dönt*. A NVB a kérdést *akkor hitelesíti*, ha az az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben a kérdéssel szemben támasztott *követelményeknek megfelel*.[194] A szervező által benyújtott kérdés csak abban az esetben hitelesíthető, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak.[195] Az NVB a hitelesítő határozatában *dönt arról is*, hogy a kérdés *nem minősül-e azonos tárgyú kezdeményezésnek*. Ha e körülmény a kérdés hitelesítését követően következik be, a szervezőt az NVI az erről rendelkező jogerős határozat megküldésével haladéktalanul írásban tájékoztatja,[196] míg a választópolgárok számára ezt a választások hivatalos honlapján teszi meg.[197] Amennyiben az NVB az aláírások ellenőrzésének eredményéről szóló jogerős határozatában megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, azonos tárgyú kérdés nem hitelesíthető. Ha a *kérdés szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató* kifejezést tartalmaz, az NVB a kezdeményezést *érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja*. Az NVB-nek a kérdés hitelesítéséről szóló *pozitív határozatát* – a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének, valamit a választópolgárok tájékoztatásának elősegítése érdekében – *nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tennie*, míg a megtagadó – vagy a kezdeményezést visszautasító – határozatról ugyanitt közleményt kell közzétenni.[198]

e) A hitelesítéssel kapcsolatos jogorvoslat

Mivel a választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alaptörvényben biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell a jogorvoslat lehetőségét.[199] A népszavazási kérdés *hitelesítésének jogorvoslati fóruma a Kúria*, amelyhez az NVB hitelesítési döntése ellen *felülvizsgálati kérelmet* („hitelesítési felülvizsgálat") lehet benyújtani. E *felülvizsgálat funkciója* az, hogy *már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt feltárja és eldöntse* azokat *a jogvitákat*, amelyek *a kérdés népszavazásra bocsáthatóságával*, illetőleg a kérdés *megfogalmazásával kapcsolatban felmerülnek*. Nem szabad ugyanis kitenni a választópolgárokat annak, hogy csak utólag, az aláírásgyűjtés befejezése után derüljön ki: azt a kérdést, amelynek népszavazásra bocsátását támogatták, nem a törvény által megkövetelt módon fogalmazták meg, illetőleg a tárgykör valamely okból nem képezheti népszavazás tárgyát.[200]

és bírósági eljárások eldugulásához vezet. Vö. Küpper: i.m. I. 71. o.

193 Vö. az Nsztv. 10. §-ához fűzött indokolással.

194 Az NVB a hitelesítést csak jogi okok miatt tagadhatja meg, „politikai vizsgálatot nem folytathat a kezdeményezés tárgyát képező kérdésben." Küpper: i.m. II. 112. o.

195 Nsztv. 11. §. Az aláírásgyűjtő ív jogszabályi feltételeiről lásd az Nsztv. 15. § (2) bekezdését.

196 Vö. az Nsztv. 11. § (2) és (3) bekezdéseivel.

197 E tájékoztatás tartalmazza az azonos tárgyú kérdés jogerős hitelesítésének időpontját, az azonos tárgyú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívek benyújtásának időpontját, az azonos tárgyú kérdést tartalmazó jogerős eredményét, továbbá az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésekben a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelő országgyűlési döntés időpontját, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésekben a fakultatív népszavazást el nem rendelő országgyűlési döntés időpontját, illetve az Nsztv. 19/B. § (2) bekezdés a) pontja alapján felfüggesztett és a 19/C. § (1) bekezdése alapján szüneteltetett népszavazási kezdeményezéseket. Vö. az Nsztv. 11. § (4) bekezdésével.

198 Vö. az Nsztv. 13. §-ával. Az NVB a kérdés hitelesítésének megtagadásáról – visszautasításáról – szóló határozata tartalmazza a határozat számát, a hitelesítés megtagadásának tényét, valamint tájékoztatást arról, hogy a határozat megtekinthető a választások hivatalos honlapján. Az NVB-nek ugyanis a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról – beleértve a kezdeményezés visszautasításáról – szóló határozatát annak meghozatala napján közzé kell tennie a választások hivatalos honlapján. Nsztv. 13. § (2) és (3) bek.

199 A Kúria megállapította, hogy a sikeres kezdeményezés több szakaszos eljárásban zajlik, amely eljárásban az NVB minden szakaszt jogorvoslattal megtámadható határozattal zár le. A hitelesítő határozat jogszerűsége a megtámadására nyitva álló határidő eredménytelen eltelte után, avagy a jogszerűségének megállapítását követően, ismételten, nem tehető kétségessé. Vö. a Kvk.O.37.538/2012/3. számú határozattal.

200 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 343

A *Kúria* a kezdeményezésben foglalt *kérdés megengedhetőségét* – törvényességét és alakszerűségét – *mindenkire* nézve *kötelezően* dönti el. A Kúriának azt kell és lehet elbírálnia, hogy *a feltenni kívánt kérdés megfelel-e az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezéseinek*, a beérkezett felülvizsgálati kérelem eleget tesz-e az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, továbbá, hogy az NVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítése során az Alaptörvénynek és a törvénynek megfelelően járt-e el.[201] Az egyértelműségi követelmény vizsgálata nem lehet formális, a kérdés célszerűségi, okszerűségi, avagy gazdaságossági jellegű minősítése viszont nem tartozik a Kúria hatáskörébe.[202] A jogorvoslat aszerint alakul, hogy *az NVB ea) a kérdés hitelesítéséről*, vagy *eb) a kezdeményezés visszautasításáról* hozott-e határozatot.

ea) Ha az NVB a *kérdés hitelesítéséről hozott* – akár pozitív (megengedő), akár negatív (elutasító) *döntést*, azaz a kérést érdemben bírálta el, ez *ellen felülvizsgálati kérelmet* – a Kúriának címezve – lehet benyújtani úgy, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen az NVB-hez.[203] Az NVB a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követő öt napon belül megküldi a *Kúriának*, amely a *felülvizsgálati kérelmet kilencven napon belül bírálja el.* A *Kúria az NVB határozatát helybenhagyja*, *vagy* azt *megváltoztatja*. Ha tehát a Kúria nem találja törvényesnek az NVB hitelesítéssel kapcsolatos határozatát, azt meg kell változtatnia, és *nincs lehetősége* arra, hogy az *NVB-t új eljárásra utasítsa*.[204] A Kúria döntése ellen *további jogorvoslatnak nincs* helye.

eb) Ha az NVB érdemi vizsgálat nélkül a *kezdeményezés visszautasításáról* határozott,[205] az ez ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet a Kúria *harminc napon belül* bírálja el, és az NVB-nek a kezdeményezés visszautasításáról hozott határozatát vagy *helybenhagyja*, *vagy* az NVB-t *új eljárásra utasítja*. A Kúria döntése ellen *további jogorvoslatnak helye nincs*. Ha a Kúria az NVB-t új eljárásra utasítja, akkor az NVB-nek e döntéstől számított *harminc napon belül* kell a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról határozatot hoznia. A Kúria határozatát a Magyar Közlönyben nyolc napon belül, a Kúria honlapján a határozat meghozatala napján közzé kell tenni.[206]

Az *Nsztv.* a *további jogorvoslatot kizárja a hitelesítésről szóló döntést követően*, az *alkotmányjogi panaszt azonban nem*, mert az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló törvény valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását. Az Alkotmánybíróság szerint az Nsztv. rendszeré-

[201] „A felülvizsgálat terjedelmét illetően a Kúriának figyelembe kell venni az Alaptörvényen alapuló jogrend védelmét. A Nemzeti Választási Bizottság kérdést hitelesítő határozatának helybenhagyása, vagy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozat megváltoztatása és a kérdés hitelesítése következtében a kezdeményezők elkezdhetik az aláírásgyűjtést. Ezért a Nemzeti Választási Bizottságnak az elutasítás vagy a hitelesítés indokainak megfogalmazásakor, illetve a Kúriának a döntés felülvizsgálatakor különös felelőssége van abban a tekintetben, hogy csak olyan kérdés kerüljön az aláírásgyűjtés fázisába, amely tárgyban az Alaptörvény alapján valóban lehet népszavazást tartani.” … „[A]z Alaptörvényben foglalt jogrend védelme érdekében a Kúria az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés vizsgálatakor a felülvizsgálati kérelemben foglaltakon túl is vizsgálhatja, hogy az adott kérdésben tartható-e az Alaptörvény és az Nsztv. alapján népszavazás.” Knk.IV.37.361/2015/3. számú határozat. Indokolás II. 1. pont

[202] Knk.VII.37.997/2016/4. számú határozat [30] pont

[203] Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Nsztv. 29. § (1) bek.

[204] Vö. az Nsztv. 28-30. §-aihoz fűzött indokolással. „E szabályból következően a Nemzeti Választási Bizottság érdemi döntésével kapcsolatban a Kúriának nincs eljárásjogi lehetősége a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra utasítani; az ügyben véglegesen döntenie kell.” Knk.IV.37.584/2016/2. számú határozat [9] pont. „A törvényes előírásoknak megfelelő népszavazási kérdést a Kúria hitelesíti abban az esetben is, ha a kérdés tartalmi vizsgálatára előzetesen nem került sor.” Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozat [25] pont

[205] Az Nsztv. 12. §-a szerint „[h]a a kérdés szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, a Nemzeti Választási Bizottság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a kezdeményezést.”

[206] Nsztv. 30. § (3) bek. Ha a Kúria az NVB kérdés hitelesítésének megtagadásáról – beleértve a kezdeményezés visszautasításáról – szóló határozatát helybenhagyja, – a (3) bekezdéstől eltérően – a Magyar Közlönyben nyolc napon belül közleményt tesz közzé, amely tartalmazza a Kúria határozatának számát, a Nemzeti Választási Bizottság határozata számát és helybenhagyásának tényét, valamint tájékoztatást arról, hogy a Kúria határozata megtekinthető a Kúria honlapján. Nsztv. 30. § (4) bek.

ben *az alkotmányjogi panasz nem minősül az Nsztv. szerinti jogorvoslatnak*.[207] A Kúria alkotmányjogi panaszokkal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúria hitelesítő döntését abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés választói, illetve törvényalkotói egyértelműség követelményének megfelel-e. Az Alkotmánybíróság a bírói döntés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel. *Az alkotmányjogi panasznak azonban Alaptörvényben biztosított jog* (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) *sérelmére kell hivatkoznia*, a népszavazásból kizárt tárgykörök értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.[208] A Kúria hitelesítő döntését tehát az Alkotmánybíróság csak kivételesen, *alapjogi sérelem állítása esetén*, és *kizárólag alkotmányossági szempontból* vizsgálja felül.[209]

f) A hitelesítési eljárás befejezése

Ha az *NVB hitelesíti a kérdést*, határozatának *jogerőssé válását követően*[210] az *NVI a szervező részére* – az igénylése után haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül – *átadja az általa kért mennyiségű*, a hitelesített kérdést tartalmazó *aláírásgyűjtő ívet*,[211] igazolva a hitelesítés megtörténtét. A szervező az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló időszakban bármikor igényelhet további aláírásgyűjtő íveket.[212] Az *aláírásgyűjtést csak ezeken az íveken* lehet megkezdeni,[213] e nélkül a népszavazás kezdeményezése nem folytatódhat.

Ha a népszavazást a *köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezte*, akkor *nincs aláírásgyűjtés*. Ebben az esetben az *NVB elnöke* a benyújtott *kérdés hitelesítéséről* a döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó, a hitelesítő határozat elleni felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét – követő *öt napon belül tájékoztatja az Országgyűlés elnökét* annak érdekében, hogy az Országgyűlés dönthessen a népszavazás elrendeléséről.

2. Az aláírásgyűjtés szabályai

Az országos népszavazás elrendelésére irányuló választópolgári kezdeményezést az *NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven* lehet támogatni. Mivel az országos népszavazáson csak

[207] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[j]elenleg nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv.-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivenné a panasszal támadható bírói döntések közül." 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [13]

[208] 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [21], és 28/2015. (IX. 24.) AB határozat. Indokolás [28]

[209] Vö. a 28/2015. (IX. 24.) AB határozattal. Indokolás [28]. Joggal állapította meg azonban Stumpf István alkotmánybíró a 28/2015. (IX. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, hogy a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését követően öt napon belül megtörténik az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátása, megkezdődhet az aláírásgyűjtés, „de a Kúria döntése ellen akár hatvan nappal később, tehát az aláírásgyűjtés százhúsz napos határidejének felénél is benyújtható alkotmányjogi panasz. Ez jelentős bizonytalansági tényezőt hordoz magában az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás folyamatában." Indokolás [99]

[210] Vagyis ha a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelenül eltelt vagy jogorvoslat esetén a Kúria a hitelesítő határozatot helybenhagyó, a hitelesítő határozat elleni felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy a kérdést hitelesítő döntését a Magyar Közlönyben közzétette.

[211] A Nemzeti Választási Iroda valamennyi aláírásgyűjtő ívet egyedi azonosítóval lát el. Nsztv. 14. § (1) bek. Az aláírásgyűjtő íven a Nemzeti Választási Iroda feltünteti a népszavazásra javasolt kérdést. Nsztv. 14. § (3) bek.

[212] Ha az NVB – az aláírások ellenőrzésének eredményeként – jogerős határozatában megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben a szervező részére aláírásgyűjtő ív nem adható ki. Vö. az Nsztv. 17/A. §

[213] „Ennek eredményeképpen a népszavazás szervezői a választási iroda által kiadott, egyedi azonosítóval ellátott aláírásgyűjtő íveken gyűjthetik a támogató aláírásokat. Ezzel a szervezők megszabadulnak az ívek másolásával járó költségektől, a választási irodáknak jó minőségű – szkenneléssel feldolgozható – íveket kell ellenőrizniük, adatvédelmi szempontból pedig előnyt jelent, hogy a gyűjtési időszak végén valamennyi ívvel el kell számolniuk a szervezőknek." 2016. évi XLVIII. törvény 3-12. §-ához fűzött indokolás.

az országgyűlési képviselők választásán választójogosultak vehetnek részt, ezért a *támogatásra csak az aktív választójoggal rendelkező választópolgárok jogosultak*. Ennek ellenőrzése érdekében az aláírásgyűjtő ívre rá kell vezetni az aláírást adó választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját vagy a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgár magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, valamint az anyja nevét, és az ívet az ajánló választópolgárnak saját kezűleg kell aláírnia. A *választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon* kell szerepelniük. A támogató *aláírás nem vonható vissza*, és *egy választópolgár* a kezdeményezést *csak egy aláírással* támogathatja, a további aláírásai érvénytelenek. Az egyes íveken gyűjtött *aláírások hitelességének garanciáját* jelenti továbbá, hogy az *aláírásokat gyűjtő személynek fel kell tüntetnie* a nevét, a személyi azonosítóját vagy magyar állampolgárságát igazoló okiratának számát, továbbá az aláírásgyűjtő ívet az aláírásával szükséges ellátnia. Ez az *ív érvényességének feltétele* is.[214]

Mivel a szervező a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív *átvételét követő százhúsz napon belül*, egy alkalommal *nyújthatja be ellenőrzésre*,[215] ezért az *aláírások gyűjtésére ennyi idő áll rendelkezésre*, vagyis az aláírást e határidőn belül lehet gyakorolni.[216] Az Alkotmánybíróság szerint a népszavazás kezdeményezői arra szereznek jogot, hogy megkezdjék az aláírásgyűjtést. A *kezdeményezők döntésétől függ*, hogy élnek-e ezzel a jogukkal és a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken gyűjtenek-e aláírásokat vagy sem.[217]

Aláírást a választópolgárok zaklatása nélkül – főszabály szerint – *bárhol lehet gyűjteni*, de ez alól vannak *kivételek*. *Nem gyűjthető* aláírás az aláírást gyűjtő és az aláíró *munkahelyén munkaidejében* vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben, a *Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél* szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben, *tömegközlekedési eszközön*, *állami*, *helyi és nemzetiségi önkormányzati* szervek *hivatali helyiségében*, továbbá *egészségügyi szolgáltató helyiségében*, valamint *felsőoktatási és köznevelési intézményben*.[218] Az *aláírásért* az aláíró választópolgár részére *előnyt adni vagy ígérni tilos*, és az aláíró *választópolgár* az aláírásért *nem kérhet* előnyt, illetve *nem fogadhat el előnyt* vagy annak ígéretét.

Érvénytelen az aláírás, ha *nem az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven* szerepel, továbbá ha az aláírást adó *választópolgár adatait* (olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját, anyja nevét) az aláírásgyűjtő ívre *nem vezették rá*, vagy azt a választópolgár *saját kezűleg nem írta alá*, illetve ezek az adatok *nem a kérdéssel azonos oldalon* szerepelnek. Érvénytelen továbbá az aláírás, ha a választópolgár *második vagy további alkalommal írta alá* az ívet, illetve az íven *nem szerepelnek az aláírást gyűjtő személy adatai és aláírása*, valamint ha *tiltott helyen gyűjtötték*, tiltott módon *előnyt adtak vagy ígértek*, *kértek vagy elfogadtak* érte.[219]

Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők *általános választásának napját megelőző és követő negyvenedik nap között* az aláírásgyűjtés *szünetel*,[220]

---

[214] Vö. az Nsztv. 17. §-ával, illetve a 15. § (4) bekezdésével, és az e szakaszhoz fűzött indokolással.

[215] Vö. az Nsztv. 19. § (1) bekezdésével. E rendelkezés tehát azt a határidőt állapítja meg, amelyen belül össze kell gyűjteni a szükséges számú aláírásokat. Vö. Térey: i.m. 938. o.

[216] Küpper szerint ez a követelmény a kilátástalan eljárások kiszűrésére hivatott. Ezenkívül a nép is lássa be, hogy a politikai akaratot belátható időn belül kell képeznie már csak azért is, mert a politika időszerű problémákra hivatott reagálni; ezt nem lehet a végtelenségig elhúzni még a népi részvétel biztosítására való hivatkozással sem. Küpper: i.m. I. 74. o.

[217] Az aláírásgyűjtés kezdeményezője úgy tudja kifejezésre juttatni azt, hogy az általa megfogalmazott kérdésben nem kíván népszavazást, illetőleg időelőttinek tartja az aláírásgyűjtést, hogy az előírt 120 napos határidőn belül nem gyűjt aláírásokat. Vö. a 102/2007. (XII. 12.) AB határozattal [ABH 2007. 855, 863] és a 18/2008. (III. 12.) AB határozattal [ABH 2008. 212, 226].

[218] Nsztv. 16. § (2) bek.

[219] Vö. az Nsztv. 17. §-ával.

[220] Nsztv. 18. § (1) bek. „A választások és a közvetlen demokrácia időbeli elválasztásának az az oka, hogy a két döntés ne befolyásolja egymást. Különben az a veszély fenyeget, hogy a népszavazásban a választók nem az ügyre tekintettel, hanem általános pártpolitikai preferenciájuk szerint voksolnak; másrészt nagyon

vagyis *nem lehet* a népszavazást támogató *aláírásokat gyűjteni*. Ha a szervező az aláírásgyűjtést az általános választás napját megelőző negyvenedik napig nem fejezi be, az addig összegyűjtött *aláírásokat tartalmazó és* az aláírásokat *nem tartalmazó aláírásgyűjtő íveket* legkésőbb a szavazás napját megelőző harminckilencedik napon *át kell adnia* az NVI-nek. E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva *bírságot* szab ki.[221] A határidőben át nem adott aláírásgyűjtő íveken gyűjtött aláírás *érvénytelen*. A szavazás napját követő negyvenedik napon az NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet, hogy tovább folytathassa a választópolgári támogatások megszerzését, egészen a százhúsz napos határidő leteltéig.

3. Az aláírások ellenőrzése

A szervező az *aláírásgyűjtő íveit* – az átvételüket követő – *százhúsz napon belül*, *egy alkalommal nyújthatja be* az NVI-hez *ellenőrzés céljából*.[222] E határidőbe az általános választások miatti szünetelés időtartama nem számít bele. A *benyújtással egyidejűleg*, de *legkésőbb* az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló *határidő utolsó napján* a szervezőnek *valamennyi* aláírásgyűjtő *ívet át kell adnia* az NVI-nek.[223] A *késedelmesen*, *pótlólag*, illetve a *nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven*,[224] valamint az Országgyűlés népszavazást elrendelő jogerős döntése után átadott aláírásgyűjtő íven szereplő aláírások *érvénytelenek*.[225]

Az aláírásgyűjtő ív *benyújtása után a szervező* a népszavazási kezdeményezést *nem vonhatja vissza*.[226] Az aláírásokat az NVI ellenőrzi, kivéve a *késedelmesen*, *pótlólag*, a *nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven*, illetve az Országgyűlés népszavazást elrendelő jogerős döntése után átadott aláírásgyűjtő íven lévő, valamint az *aláírásgyűjtésre megállapított* rendelkezések megszegésével gyűjtött aláírásokat.[227] Az *aláírások ellenőrzése deklaratív*, nem konstitutív *aktus*: a népszavazásra irányuló kezdeményezés *szükséges támogatottságának megléte vagy hiánya az aláírásgyűjtő ívek benyújtásakor adott*, ennek tényét az aláírások ellenőrzése csupán megállapítja.[228] Az ellenőrzés során *meg kell vizsgálni* a *törvényi követelmények teljesülését*,[229] *azonosítani* kell a kezdeményezést *aláíró*

---

emocionális témájú népszavazás a választót a képviseleti szerv választásában is befolyásolhatja." Küpper: i.m. II. 106. o.

[221] A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint.

[222] Ha a szervező az aláírásgyűjtő ívek iránti igényét a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét vagy jogorvoslat esetén a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő hetedik nap után nyújtja be, akkor a határidőt a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét vagy jogorvoslat esetén a Kúria döntésének a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő hetedik naptól kell számítani. Nsztv. 19. § (2) bek.

[223] E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint. Nsztv. 19. § (3) bek.

[224] Vö. az Nsztv. 19. §-ával. A nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő ívek érvénytelenné nyilvánítása megakadályozza, hogy az „egyetlen, a benyújtásra rendelkezésre álló alkalmat nem merítheti ki egy aláírásgyűjtő vagy a kezdeményezést aláíró választópolgár egy ív esetleges beküldésével." Az Nsztv. 19. §-ához fűzött indokolás.

[225] Az Nsztv. 19/A. § (1) bekezdése szerint ugyanis ha az Országgyűlés a kötelező vagy a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben a szervezőnek az Országgyűlés népszavazást jogerősen elrendelő döntését követő tizenöt napon belül valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia az NVI-nek. E kötelezettség elmulasztása esetén a Nemzeti Választási Bizottság hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint.

[226] „Míg a köztársasági elnök és a Kormány egészen a népszavazás elrendeléséig ura marad a kezdeményezésnek, a választópolgári kezdeményezés esetén a szervező csak az aláírások benyújtásáig jogosult a kezdeményezés folyamatának megszakítására. Az aláírások benyújtását követően már a támogató választópolgárok a kezdeményezés urai, másnak, így a szervezőnek sincs lehetősége a kezdeményezéstől eltérő jognyilatkozatot tenni." Nsztv. 20. §-hoz fűzött indokolás.

[227] Vö. az Nsztv. 21. § (1) bekezdésével.

[228] 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 342

[229] Az aláírás az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton történte-e, a támogató választópolgár törvény által megkövetelt adatai – saját kezű aláírása, olvasható családi és utóneve, személyi azonosítója, anyja neve – megtalálhatók-e, ezek a kérdéssel azonos oldalon szerepelnek-e, egy választópolgár a kezdeményezést csak egy ajánlással támogatja-e, és végül az aláírásgyűjtő íven a gyűjtő személy megkövetelt adatai feltüntetésre kerültek-e.

polgárt,[230] meg kell állapítani, hogy *rendelkezike választójoggal*, továbbá meg kell állapítani az *érvényes aláírások számát*.[231] Nincs szükség valamennyi aláírás ellenőrzésére, mert az aláírások tételes ellenőrzését *addig kell folytatni*, amíg bizonyossá nem válik, hogy az érvényes aláírások száma a *kétszázezret eléri* (kötelezően elrendelendő népszavazás), vagy az érvényes aláírások száma *százezer alatt marad* (nincs lehetőség népszavazásra), vagy pedig az érvényes aláírások száma a *százezret eléri*, *de kétszázezer alatt marad* (fakultatív népszavazás lehetősége).[232] Az aláírások számának megállapításakor a kezdeményezés hitelesítésre történő benyújtását támogató választópolgárok számát is figyelembe kell venni.[233] Az ellenőrzést az aláírásgyűjtő ívek benyújtásától számított *hatvan napon belül* kell lefolytatni, és az ellenőrzésnél a *szervező képviselője jelen lehet*. Az NVI az aláírások ellenőrzésének eredményéről *tájékoztatja* az NVB-t, amely az aláírások ellenőrzésének eredményét *határozatban* állapítja meg.[234]

Ha az érvényes aláírások száma *legalább kétszázezer*, az aláírások ellenőrzésének eredményéről – az azt megállapító határozat jogerőre emelkedését követő munkanapon – az *NVB elnöke* a parlamenti döntés meghozatala érdekében *tájékoztatja az Országgyűlés elnökét*. Ha pedig az érvényes aláírások száma a *kétszázezret nem éri el*, *de legalább százezer*, és az *azonos tárgyú kérdések esete nem áll fenn*, az aláírások ellenőrzésének eredményéről – az azt megállapító határozat jogerőre emelkedését követő munkanapon – az NVB elnöke szintén tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Ha viszont az érvényes aláírások száma a *kétszázezret nem éri el*, *de legalább százezer*, és az *azonos tárgyú kérdések esete fennáll*, továbbá a felfüggesztő benyújtási határidőig a szervező kéri a benyújtott aláírások ellenőrzését, az ennek alapján benyújtott és ellenőrizni kért további azonos tárgyú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzése eredményének jogerőssé válását követő munkanapon tájékoztatja az NVB az Országgyűlés elnökét. E tájékoztatás tartalmazza a felfüggesztő benyújtási határidőig benyújtott és ellenőrizni kért további azonos tárgyú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzésének jogerős eredményét és a benyújtási sorrendet is.[235] Az Nsztv. szerint ugyanis a választópolgári kezdeményezésnél *mindaddig van lehetőség azonos tárgyú kérdés benyújtására*, *amíg nem válik jogerőssé az NVB azonos tárgykörű kérdésről hozott* – a megfelelő számú érvényes aláírás meglétéről szóló – *határozata*, ezért a törvény *megkülönbözteti az elsődleges és a másodlagos benyújtás* intézményét. Több, azonos tárgyú kérdés hitelesítése esetén ugyanis először a legkorábban benyújtott aláírásgyűjtő íveken szereplő aláírások ellenőrzését kell elvégezni.[236] Ha tehát az azonos tárgyú kérdések esete fennáll, és az aláírások ellenőrzése céljából *elsőként benyújtott aláírásgyűjtő íveken* (elsődleges benyújtás) szereplő érvényes aláírások száma a *kétszázezret nem éri el*, *de legalább százezer*, továbbá az aláírások ellenőrzésének eredményét megállapító határozat jogerőre emelkedett, akkor az elsődleges benyújtást követő 85. napig – ami *felfüggesztő benyújtási határidőnek* minősül – az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezéseknél a *szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia (másodlagos benyújtás)* az NVI-nek.[237] A másodlagos

[230] A kezdeményezést aláíró polgár azonosítását és választójoga megállapítását az aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatainak a központi névjegyzék adataival való összevetésével kell elvégezni. Nsztv. 21. § (4) bek.

[231] „Bármelyik adat hibája, hiányossága az aláírás érvénytelenségének jogkövetkezményét vonja maga után." Knk.I.37.722/2016/3. számú határozat. Indokolás [15]

[232] Ha az NVB jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, vagy az Országgyűlés a fakultatív népszavazást jogerősen elrendelte, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben az aláírások tételes ellenőrzését nem kell elvégezni. Nsztv. 21. § (6) bek. Ha az NVB jogerős határozata megállapította, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer, azonban az Alkotmánybíróság döntése következtében a népszavazást elrendelő országgyűlési döntés nem emelkedik jogerőre, az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét követően az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezésben az aláírások tételes ellenőrzését el kell végezni. Nsztv. 21. § (7) bek.

[233] Nsztv. 21. § (8) bek.

[234] Vö. az Nsztv. 22. §-ával.

[235] Vö. az Nsztv. 23. §-ával.

[236] Nsztv. 21. § (2) bek.

[237] Vö. az Nsztv. 19/B. § (1) bekezdésével. E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem

benyújtásnál a *szervezőnek nyilatkoznia kell* arról, hogy *kéri* az *aláírásgyűjtés felfüggesztését*, *vagy* kéri a benyújtott *aláírások ellenőrzését*, *vagy pedig* a népszavazási *kezdeményezését visszavonja*. E nyilatkozattételi kötelezettség *elmulasztása esetén* a népszavazási kezdeményezést *visszavontnak* kell tekinteni. A felfüggesztő benyújtási határidőt követő naptól az Országgyűlésnek a fakultatív népszavazást el nem rendelő döntéséig az aláírás gyűjtésére megállapított százhúsz napos határidő szünetel.[238] Ha a másodlagos benyújtásnál a szervező kérte az aláírásgyűjtés felfüggesztését, e felfüggesztés az Országgyűlésnek a fakultatív népszavazást el nem rendelő döntésének napján megszűnik, és öt napon belül az NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet[239] a további aláírások gyűjtése érdekében. A másodlagos benyújtás napjától az aláírásgyűjtő ívek átadásáig a százhúsz napos határidő szünetel. Amennyiben az Országgyűlés a népszavazást jogerősen elrendelte, a felfüggesztett népszavazási kezdeményezés megszűnik.

Ha az NVB jogerős határozata megállapítja, hogy az *érvényes aláírások száma legalább kétszázezer*, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezéseknél az NVB határozatának jogerőssé válását követő naptól a *százhúsz napos határidő szünetel*.[240] Ebben az esetben a szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet az aláírások ellenőrzésének eredményét megállapító határozat jogerőre emelkedését követő 15 napon belül át kell adnia az NVI-nek.[241] Az átadáskor a szervező *nyilatkozhat* arról, hogy a népszavazási kezdeményezését *visszavonja*. Ha az Országgyűlés a népszavazást jogerősen elrendelte, a szüneteléssel érintett népszavazási *kezdeményezés megszűnik*, mivel a parlament elrendelő döntése miatt okafogyottá válik. Ha azonban a népszavazást elrendelő országgyűlési döntés nem emelkedik jogerőre, az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét követő napon a szünetelés megszűnik, és öt napon belül az NVI átadja a szervező részére az általa igényelt mennyiségű, a hitelesített kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet további aláírásgyűjtésre.

Az Nsztv. szintén lehetővé teszi az *aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslatot*. A *kifogás* benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap,[242] és elbírálása az *NVB hatáskörébe* tartozik.

Az Nsztv. az aláírásgyűjtő ívet aláíró, az aláírásokat gyűjtő és a szervező választópolgárok adatainak védelmét biztosító szabályokat is megállapít.[243] Eszerint a választópolgár és az aláírást gyűjtő polgár aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatai nem nyilvánosak, azokról – az aláírást ellenőrző szerv által az aláírások érvényességének megállapítása céljából vezetett technikai nyilvántartás kivételével – másolatot készíteni tilos.[244] A benyújtott aláírásgyűjtő ívet, valamint a technikai nyilvántartást az NVI az érvényes aláírások számának megállapítását követő harmincadik és negyvenötödik nap között megsemmisíti.[245]

4. A népszavazás elrendelése és a jogorvoslat lehetősége

a) Az *Országgyűlés elnökének* az NVB-től kapott *tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon be kell jelentenie*, hogy a köztársasági elnök vagy a Kormány által kezdeményezett

nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint. Nsztv. 19/B. § (4) bek.

238 Vö. az Nsztv. 19/B. § (5) bekezdésével.

239 E szünetelés – az általános választások miatti szünetelés időtartamához hasonlóan – szintén nem számít bele az aláírásgyűjtésre megállapított százhúsz napos határidőbe. Vö. az Nsztv. 19. § (1) bekezdésével.

240 Szintén szünetel az Nsztv. 14. § (1) bekezdésében megállapított határidő.

241 E kötelezettség elmulasztása esetén az NVB hivatalból eljárva bírságot szab ki, amelynek összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint. Nsztv. 19/C. § (4) bek.

242 Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Nsztv. 28. § (1) bek.

243 Lásd erről az Nsztv. 24. §-át.

244 A választópolgár és az aláírást gyűjtő polgár adatait, valamint a technikai nyilvántartást az NVB, a NVI és a Kúria ellenőrizheti. Nsztv. 24. § (2) bek.

245 A szervező és a kezdeményezést támogató választópolgár személyes adatait – a kezdeményezés benyújtására való jogosultsága ellenőrzése és a kapcsolattartás céljából – az NVB, az NVI és a Kúria kezeli, azokat – a nyilvánosságra hozott adatok kivételével – az Nsztv. 24. § (5) bekezdés a) és c) pontjaiban megadott időpontokban törölni kell.

kérdést az NVB hitelesítette,[246] vagy a választópolgári kezdeményezés érvényes aláírásainak száma *eléri az Alaptörvényben meghatározott minimumot*.[247]

A jogszabályi követelményeknek megfelelő országos népszavazási kezdeményezés az NVB elnökének tájékoztatásával az Országgyűlés tárgysorozatára kerül, mert a népszavazás kezdeményezése az Országgyűlés tárgysorozatába felvehető önálló indítvány.[248] A házelnök a tárgysorozatra került népszavazási kezdeményezéssel összefüggő, az elrendelésre vonatkozó országgyűlési határozati javaslat benyújtására az egyik állandó bizottságot jelöli ki.

Az *Országgyűlésnek 30 napon belül el kell rendelnie* a népszavazást, ha az érvényes aláírások száma *eléri a kétszázezret*, illetve *döntenie* kell – szükség esetén benyújtási sorrendben – arról, hogy elrendeli-e a népszavazást, ha az érvényes aláírások száma *százezer és kétszázezer között* van.[249] Az Országgyűlés *azonos tárgyú kérdésben csak egy népszavazást* rendelhet el.

Az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza a népszavazásra bocsátott kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.[250] A *kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani*. Az elrendelésről szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, és az *Országgyűlés elnöke* a népszavazás elrendeléséről – a népszavazás kitűzése érdekében – *tájékoztatja a köztársasági elnököt*.[251]

b) A *népszavazás elrendelésével* összefüggő határozat *felülvizsgálata* („elrendelési felülvizsgálat") az *Alkotmánybíróság hatáskörébe* tartozik.[252] Eszerint az Országgyűlés *népszavazást elrendelő*, valamint *kötelezően elrendelendő* népszavazás elrendelését *elutasító határozatát*[253] az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében *bárki indítványára*[254] harminc napon belül *felülvizsgálja*. Az indítványnak az Országgyűlés határozata közzétételét követő *tizenöt napon belül* be kell érkeznie,[255] e határidő is jogvesztő.[256] Az Alkotmánybíróság szerint a testület lényegében a népszavazás elrendelésével kapcsolatos országgyűlési eljárás alkotmányosságát és törvényességét vizsgálja felül, ami az Országgyűlési határozat érdemét nem érintő, formai

[246] A köztársasági elnök és a Kormány a népszavazás elrendeléséig visszavonhatja az általa benyújtott népszavazási kezdeményezést. Nsztv. 26. §

[247] A határidő számításánál az ülésszakok közötti szünetet, valamint az elnapolás időtartamát figyelmen kívül kell hagyni. Nsztv. 25. § (1) bek.

[248] Az országos népszavazási kezdeményezés tárgyalására és döntéshozatalára vonatkozó eljárásról lásd az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 88. §-át.

[249] Nsztv. 25. § (2) bek. A határidő számításánál az ülésszakok közötti szünetet, valamint az elnapolás időtartamát figyelmen kívül kell hagyni.

[250] A költségek mértékéről való rendelkezés az Országgyűlés mérlegelésébe tartozó kérdés. 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [41]

[251] Nsztv. 27. § (2) bek.

[252] „Az Alkotmánybíróság funkcióját, s ebből fakadóan az Abtv. 33. §-ában foglalt hatáskörét az a követelmény határozza meg, hogy a közhatalom-gyakorlás visszaszármaztatása a népre, avagy ennek megtagadása alkotmányos keretek között, törvényesen történjék. Az elrendelésnek vagy az elrendelés megtagadásának kötött eljárási rendje van, aminek a betartása a népszavazást vagy annak mellőzését legitimáló tényezőnek minősül." 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [26]. „A népszavazás elrendelését követően az Abtv. 33. §-ában foglalt feltételekkel járhat el az Alkotmánybíróság, az ott meghatározott indítványozói jogosultság és határidő mellett." 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés. Indokolás [22]

[253] Nincs tehát jogorvoslati lehetőség arra az esetre, ha az Országgyűlés mérlegelési jogkörében nem rendeli el a fakultatív népszavazást. Csink: i.m. 157. o.

[254] „Ezen indítványoknál tehát a törvény nem követel meg speciális érintettséget, így mindenki jogosult indítványozóként fellépni. E szabály alkotmányos indoka az, hogy a népszavazás mint a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye valamennyi választópolgár részvételi jogát magában foglalja, ezért indokolatlan lett volna az indítványozói kör bármiféle törvényi szűkítése. Ebből fakadóan a népszavazást elrendelő vagy azt elutasító országgyűlési határozatot érintő felülvizsgálati eljárásban az Alkotmánybíróság nem folytat érintettségi vizsgálatot." 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [21]

[255] Vö. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 33. § (1) bekezdésével.

[256] Az Abtv. 53. § (1) bekezdése szerint „[a]z eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló indítvány beérkezéséről az Alkotmánybíróság haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt és a Nemzeti Választási Bizottságot."

vizsgálatot jelent.[257] A határozat *érdemében* az Alkotmánybíróság *csak akkor* folytat vizsgálatot, ha a kérdés *hitelesítése és* a népszavazás *elrendelése között* a *körülményekben* olyan *lényeges változás* következett be, amelyet – a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során – az NVB, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és e változás *a döntést érdemben befolyásolhatja*.[258] Ez lényegében olyan tartalmi vizsgálat, amelyet az előbb felsorolt törvényi feltételek szűkítenek.[259] Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis nem zárható ki, hogy a népszavazást elrendelő határozat ellen olyan új körülményre, változásra hivatkozással nyújtsanak be kifogást, amelyet sem az NVB a kérdés hitelesítésekor, sem a Kúria a hitelesítési kifogások elbírálása során nem vehettek figyelembe, és ez az új körülmény az elutasító vagy elrendelő országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alkotmánybírósági elbírálását minden kétséget kizáróan érdemben befolyásolhatja.[260] Ilyen *lényeges változás* lehet pl. az, ha az *Országgyűlés* a „hitelesítési kifogás" óta a népszavazásra feltett kérdésben *törvényt alkotott*. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a *népszavazás* – kivételes, komplementer jellegéből következően – a *rendeltetését* akkor is *betölti*, *ha az Országgyűlés* – a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló választópolgári akaratot figyelembe véve, azzal lényegében megegyezően – *törvényt alkot a népszavazás tárgyát képező kérdésben*, vagyis ha a népszavazásnak az Országgyűlés döntését befolyásoló funkciója *a népszavazás lebonyolítását megelőzően teljesül*.[261]

Az Alkotmánybíróság *nem vizsgálja érdemben* azt az indítványt, amelyben az *indítványozó* a népszavazási *kérdés tartalmát* érintő, illetve a *hitelesítéssel összefüggő* alkotmányossági *aggályokra* hivatkozik,[262] mert ezeket a problémákat – a jogbiztonság érdekében – már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt fel kellett volna tárni és el kellett volna dönteni.[263]

Az Abtv. nem mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság a *döntés-felülvizsgálati jogkörében* eljárva *más kérdésben* is *dönthet-e*. Így pl. abban, hogy az *Országgyűlés határozata tartalmazza-e* az Nsztv. szerinti *kötelező tartalmi elemeket* – vagyis a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik-e a népszavazás költségvetéséről –, illetve az Országgyűlés *helyesen állapította-e meg*, hogy a kérdés megegyezik-e az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel, valamint az Országgyűlés *konkrét döntéshozatali eljárása törvényes volt-e*.[264] Ez azonban az *eljárás jogorvoslati jellegéből egyértelműen következik*.[265] A népszavazás elrendelésének felülvizsgálatára irányuló jogorvoslati eljárásban azonban az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki arra, hogy a népszavazás elrendelésének célszerűségét, illetőleg a

[257] 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [29]
[258] Abtv. 33. § (2) bek.
[259] Vö. a 12/2016. (VI. 22.) AB határozattal. Indokolás [29]
[260] 40/2004. (X. 27.) AB határozat. ABH 2004. 512, 521
[261] 82/2009. (VII. 15.) AB határozat. ABH 2009. 779, 789. Megjegyzendő, hogy e döntéssel kapcsolatban Trócsányi László alkotmánybíró – már a 130/2008. (XI. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményében is – kifejtette, hogy e határozat következményeként kialakulhat egy olyan gyakorlat, amely azért akadályozza meg a törvényi követelményeknek eleget tevő népszavazási kezdeményezéseket, mert a hozzájuk kapcsolódó törvényt az Országgyűlés az aláírásgyűjtés során vagy azt követően – részben vagy egészben – hatályon kívül helyezi. Ilyen elvek érvényesülése mellett az Országgyűlés önkényesen döntheti el, kíván-e az adott ügyben népszavazást vagy sem. Ez utóbbi esetben a támadott törvény – átmenetileg – történő hatályon kívül helyezésével az Országgyűlés megakadályozhatja a népszavazás megtartását, majd rövid időközön belül újra megalkothatja a törvényt. Egy alkotmányos jogintézmény ilyetén módon való kiüresítése nem felel meg az Alkotmánynak. ABH 2008. 1052, 1069
[262] Abtv. 33. § (3) bek. Az Abtv. 33.§-ához fűzött törvényi indokolás szerint e szabály a 40/2004. (X. 27.) AB határozatban és az 5/2008. (I. 23.) AB határozatban megjelenő gyakorlatot kodifikálta.
[263] Nem vizsgálható tehát érdemben olyan kifogás, amelyet a hitelesítés után is elvben már előterjeszthettek volna, és ez független attól, hogy a kérdés hitelesítéséről szóló NVB döntést kifogással a Kúria előtt annak idején megtámadták-e. Vö. a 40/2004. (X. 27.) AB határozattal. ABH 2004. 512, 519
[264] „Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve köteles megakadályozni a szabályszerűen kezdeményezett népszavazás elrendelését, ha az Országgyűlés nem szabályszerűen járt el." 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [27]
[265] Így pl. vizsgálhatja, hogy időben döntött-e az Országgyűlés, vagy történt-e az OGY határozat megítélését befolyásoló eljárási szabálysértés. Először: 5/2008. (I. 23.) AB határozat. ABH 2008. 113, 121

népszavazási költségvetés realitását vizsgálja.[266]

Az Alkotmánybíróság e hatáskörében az Országgyűlés határozatát *helybenhagyja*, vagy az Országgyűlés határozatának *megsemmisítése* mellett az Országgyűlést *új határozat meghozatalára* hívja fel.[267] Az Alkotmánybíróság döntése az *Országgyűlésre kötelező*,[268] és a testületnek a felülvizsgálatról szóló határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tennie.

II. Az országos népszavazási eljárás

Az Nsztv.-ben a népszavazási eljárás részletszabályainak megállapítása elsősorban a hatályos Ve.-re való utaló rendelkezésekkel, valamint a népszavazási eljárásra vonatkozó speciális rendelkezések megállapításával történik.[269]

1. A népszavazás kitűzése

A népszavazás időpontját a *köztársasági elnök* a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén annak elbírálását – követő *15 napon belül tűzi ki*. Az Nsztv. *kifejezetten nem tartalmazza*, hogy a *népszavazást* a szavazás napja előtt *legkésőbb mikor* kell kitűzni, és azt sem, hogy a parlament elrendelő határozata közzétételétől *kilencven napon belüli időpontra* kell kitűzni,[270] de utaló szabállyal az országos népszavazási eljárásra is a választási eljárásról szóló törvény általános részét rendeli alkalmazni.[271] Eszerint az országos népszavazást „úgy kell kitűzni, hogy a *magyarországi szavazás napja* a kitűzés napját követő *hetvenedik és kilencvenedik nap közé* essen."[272]

A népszavazást *akkor is* ki lehet tűzni, ha *más kérdésben a köztársasági elnök már korábban* népszavazást tűzött ki, annak időpontjáig legalább ötven nap van hátra, és az újabb kérdésben történő népszavazás egyidejű megtartása a szavazás lebonyolításának törvényességét nem veszélyezteti.[273] *Nem tűzhető ki országos népszavazás* az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjára, továbbá az azt megelőző és követő 41 napon belüli időpontra. Ha az országos népszavazást emiatt nem lehet kitűzni, az országos népszavazást a választást követő 131 napon belüli időpontra kell kitűzni. A *népszavazás elrendeléséről és a népszavazás időpontjának kitűzéséről szóló határozatot a Magyar Közlönyben* közzé kell tenni.

2. A választási szervek

Az országos népszavazás alkalmával *működik a Nemzeti Választási Bizottság*, amelybe a kezdeményezést szervező, de országgyűlési képviselőcsoporttal nem rendelkező szervezetek egy közös tagot bízhatnak meg. Az NVB az Nsztv.-ben szabályozott eljárásokkal kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése érdekében a *választási szervek számára iránymutatást* adhat ki.[274] Működik továbbá az *országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság*, amelybe a kezdeményezés szervezői egy közös tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési

[266] 130/2008. (XI. 3.) AB határozat. ABH 2008. 1052, 1066
[267] Abtv. 41. § (4) bek.
[268] Vö. az Abtv. 39. § (1) bekezdésével. „Az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt adó döntésének jogkövetkezményeit az Országgyűlésnek kell levonnia akár az eljárási rend megsértésének kiküszöbölésével, akár a figyelembe nem vett, megváltozott körülmények mérlegelésének bevonásával (újratárgyalás)." 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Indokolás [27]
[269] Vö. az Nsztv. 65. §-ával és az ehhez fűzött indokolással.
[270] A korábbi, a választási eljárásról szóló az 1997. évi C. törvény 122. § (2) bekezdése előírta, hogy „[a] népszavazást legkésőbb 43 nappal a szavazás napja előtt, az azt elrendelő országgyűlési határozat közzétételét – jogorvoslat esetén az annak elbírálását – követő 90 napon belüli időpontra kell kitűzni."
[271] Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint „[a]z e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell."
[272] Ve. 6. § (1) bek. A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „[a] szavazást vasárnap kell megtartani." A (3) bekezdés szerint pedig „[a] szavazás napja nem eshet a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napra, továbbá húsvét- vagy pünkösdvasárnapra."
[273] Nsztv. 67. § (2) bek.
[274] Nsztv. 1. § (2) bek.

képviselőcsoporttal rendelkező pártok egy-egy tagot bízhatnak meg, valamint a *szavazatszámláló bizottság* – egy szavazókörös településen a helyi választási bizottság – amelybe a kezdeményezés szervezői két közös tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok két-két tagot bízhatnak meg.[275]

3. A népszavazási kampány és az adatszolgáltatás a névjegyzékből

Országos népszavazási kampányidőszakban[276] *politikai reklámot* a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok tehetnek közzé. A politikai reklámok közzétételére az Európai Parlament tagjainak választásán irányadó szabályokat kell alkalmazni.[277]

A *szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok nevét és lakcímét* a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok kérésére az NVI öt napon belül, de legkorábban a népszavazás napját megelőző ötvenedik napon átadja.[278]

4. A szavazólap adattartalma

Egy szavazólapon csak egy kérdés szerepelhet. A *szavazólap tartalmazza* – többek között – az országos népszavazás megnevezést és a népszavazás napját, továbbá annak megjelölését, hogy érvényesen szavazni csak egy válaszra lehet, valamint a népszavazásra *feltett kérdést*, az igen és nem *válaszlehetőséget*, a szavazásra szolgáló kört, és végül az *érvényes szavazat formájára vonatkozó tájékoztatást*.[279] A szavazólap adattartalmát az NVB hagyja jóvá legkésőbb a szavazás napját megelőző negyvenötödik napon.

5. A szavazás és az eredmény megállapítása

A szavazás és a szavazatok összesítésének általános szabályai *alapvetően megegyeznek az országgyűlési képviselőválasztás* szabályaival. Így az országos népszavazásnál – a parlamenti képviselőválasztáshoz hasonlóan, az ott irányadó szabályoknak megfelelően – *lehetőség van átjelentkezéssel*, továbbá *levélben*, valamint *külképviseleten* történő *szavazásra* is. A *választópolgárok kérdésenként* nyilvánítanak véleményt, belátásuk szerint *igennel vagy nemmel szavazva*. *Érvényesen szavazni* csak a *hivatalos szavazólapon*, a válasz melletti körbe tollal írt *két*, *egymást metsző vonallal* lehet. A szavazás, az

---

[275] Az Nsztv. 68. § (4) bekezdése szerint a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok a külképviseletekre a Ve. 5. §-a szerint bízhatnak meg megfigyelőt. Az Nsztv. 68. § (5) bekezdése kimondja, hogy a Ve. 245. § (2) bekezdése szerinti megfigyelő megbízására a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok jogosultak.

[276] A Kúria Knk.II.37.710/2016/2. számú végzése szerint a kampányidőszakon kívül eső kampánytevékenység nem tartozik az Nsztv. 1. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Ve. hatálya alá, arra a Ve. kampányra vonatkozó szabályai nem alkalmazhatóak, a választási bizottságoknak az ilyen tevékenység választási szabályoknak való megfelelése vizsgálatára nincs hatásköre.

[277] Nsztv. 69. §. A Kúria álláspontja szerint: „A jog által biztosított eszközöket, így a fizetett politikai hirdetést is, csak a törvényi rendelkezésekkel összhangban állóan lehet használni. A jogintézményekkel céljuk és tartalmuk szerint élhetnek ennek címzettjei. A kampány célja a szavazók döntésének befolyásolása, amelyben a résztvevőkre azonos törvényi követelmények vonatkoznak. [18/2008.(III.12.) AB határozat, Kfv.IV.37.359/2014/2.]. A Kúria jogi álláspontja szerint nem felel meg a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének az olyan fizetett politikai hirdetés, amelyből magából egyértelműen és nyilvánvalóan nem állapítható meg, hogy ki volt a megrendelője, és az sem, hogy az országos népszavazási kampányban kinek a támogatására ösztönöz. Mindez nem egyeztethető össze a Ve. 2. § a) pontja szerinti, a népszavazás tisztaságára vonatkozó alapelvi rendelkezéssel sem." Kvk.V.37.849/2016/3. számú határozat. Indokolás [13]

[278] Nsztv. 70. § (1) bek. Az adatszolgáltatás teljesítésének feltétele, hogy a kezdeményezés szervezői, illetve az országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező párt igazolja a kötelező legkisebb munkabér tíz havi összegének megfelelő összegű adatszolgáltatási díjnak az NVI számlájára történt befizetését. Nsztv. 70. § (2) bek.

[279] A szavazólap ezen túlmenően tartalmazza még a „szavazólap" megjelölést, és a bélyegzőlenyomat elhelyezésére szolgáló terület megjelölését a szavazólap bal felső sarkában. Vö. az Nsztv. 71. § (2) bekezdésével.

eredmény megállapítása és a jogorvoslat során a népszavazásra feltett *minden kérdést külön-külön* kell figyelembe venni.[280]

A *népszavazás eredményét* a szavazatszámláló bizottságok jegyzőkönyvei alapján,[281] azok beérkezését követően *az NVB állapítja meg*.[282] A népszavazás eredményének megállapítása során – az Alaptörvényben foglalt érvényességi feltétel vizsgálatakor – a szavazás napján a központi névjegyzékben szereplő, a népszavazáson részt venni jogosult választópolgároknak a számát kell figyelembe venni.[283] Az NVB a népszavazás eredményének jogerőssé válását követően a *Magyar Közlönyben közzéteszi a népszavazás eredményéről* készült *közleményét*.[284]

6. A jogorvoslat

Az országos népszavazási eljárásban gyakorolható jogorvoslat – főszabály szerint – megegyezik az országgyűlési képviselőválasztásokon igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekkel (kifogás, fellebbezés, bírósági felülvizsgálat),[285] de a *jogorvoslat benyújtására és elbírálására* rendelkezésre álló határidő a *népszavazási eljárásban öt nap*. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.[286] *További eltérés*, hogy a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni *alkotmányjogi panasz* a sérelmezett döntés közlésétől számított *öt munkanapon belül nyújtható be* az Alkotmánybírósághoz, és a testületnek szintén öt munkanap áll rendelkezésre a döntéséhez.[287]

Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy *egyrészt* a népszavazás – mint közvetlen hatalomgyakorlás – során feltett *kérdés megfogalmazásának meghatározó jelentősége* van, mert a szavazatleadás ehhez viszonyítva reflektív jellegű. A döntéshozatalnál viszont a választópolgároknak abban a helyzetben kell lenniük, hogy a kérdést tárgyilagosan értelmezhessék, a saját ismereteik, tapasztalataik és értékelésük alapján erről megalapozott ítéletet alkothassanak, és ezért felelősséget vállalhassanak, vagyis tisztában legyenek a népszavazással hozott döntés következményeivel. Ehhez elengedhetetlen azoknak az Alaptörvényben biztosított *információs és politikai jogoknak a tényleges érvényesülése*, amelyek az átgondolt döntéshozatalt lehetővé teszik, és biztosítják, hogy az adott döntési javaslattal kapcsolatos érvekről és ellenérvekről minden résztvevő az általánosan hozzáférhető forrásokból valós, és ne manipulatív információt szerezhessen. Ennek hiányában megalapozott döntés nem hozható, és a demokratikus hatalomgyakorlásnak valójában csak a látszata, tartalmilag kiüresített formája valósul meg. *Másrészt* a népszavazásnál a nép közvetlen politikai akaratképzése megy végbe, amely a feltett kérdésre adott egyetértő vagy elutasító szavazatban realizálódik, vagyis minden szavazópolgár a saját akarata, elhatározása

[280] Nsztv. 66. §

[281] A külképviseleten leadott szavazatokat az NVB felügyelete mellett az NVI számlálja meg. A számlálást nem lehet megkezdeni a szavazás napján 19 órát megelőzően. Nsztv. 76. §

[282] A szavazás eredményéről kiállított szavazóköri jegyzőkönyv egy példányát a helyi választási iroda az NVI-hez továbbítja. Az NVB a szavazóköri jegyzőkönyvek, a külképviseleti szavazás eredményét megállapító jegyzőkönyv és a levélben leadott szavazatok megszámlálásának eredményét megállapító jegyzőkönyv alapján megállapítja a választás eredményét. Vö. az Nsztv. 77. §-ával. A külképviseleten leadott szavazatokat a Nemzeti Választási Bizottság felügyelete mellett a Nemzeti Választási Iroda számlálja meg. A számlálást nem lehet megkezdeni a szavazás napján 19 órát megelőzően. Nsztv. 76. §

[283] Nsztv. 78. §

[284] Vö. a Ve. 298. §-ával.

[285] Ez következik az Nsztv. 1. § (1) bekezdéséből, amely szerint az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell.

[286] A médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. Körzeti és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatással vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság bírálja el. Nsztv. 79. § (2) bek.

[287] Vö. az Nsztv. 79. § (3) bekezdésével és a Ve. 233. §-ával.

szerint hozhat döntést. Mivel a népszavazás az összes választójoggal rendelkező polgár számára lehetővé teszi a döntéshozatalban való részvételt, biztosítja az ebben való közreműködést, ezért az így megszületett elhatározás politikai *legitimáltsága* magas fokú: az eredményt azoknak is respektálniuk kell, akik a részvételt elutasították, vagy az eredménytől eltérően szavaztak. Megjegyzendő azonban, hogy csak az a népszavazás garantálja a legitimáltságot, amely a demokratikus alapelvek és részvételi jogok ismérveinek, illetve effektív érvényesülésének megfelel. *Eljárási szempontból* a lényeges kérdés továbbá az, hogy milyen lehetőség van e politikai akaratképzési forma tényleges gyakorlására. A joggyakorlást ugyanis a kezdeményezéstől, az elrendelésen át, a szavazásig az eljárási szabályok megnehezíthetik, illetve ellehetetleníthetik. A bonyolult, néha áttekinthetetlen és számos felesleges korlátozást tartalmazó előírások nemcsak a visszaéléseket akadályozhatják meg, hanem az intézmény lényegét is kiüresíthetik, és meghiúsíthatják e közvetlen hatalomgyakorlási formának még a kivételes alkalmazását is. Ezért a népszavazási eljárás jogi szabályozásánál erre feltétlenül tekintettel kell lenni.

Solymosi Veronika, jogtanácsos

A helyi népszavazás rendeleti szabályozásáról szkeptikusan[1]

I. Jogszabályi környezet alakulása

Magyarországon a demokratikus jogállam az *Alkotmány* módosításáról szóló *1989. évi XXXI. törvénnyel* megalkotott - *1989. október 23-án* kihirdetett - átfogó alkotmányreform eredményeként formálódott. Az Országgyűlés nem sokkal korábban *1989. június hó 15. napján* léptette hatályba a *népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt* (a továbbiakban: *Ntv.*).

Az első népszavazási törvény[2] az alkotmányos rendszerváltás nagy jelentőségű, ám tipikusan „koraszülött" terméke volt. E törvénynek a később alkotott *Alkotmánnyal* való harmonizációja elmaradt, ebből következően szinte minden népszavazási kezdeményezéskor alkotmányos feszültségek teremtődtek.[3]

Az *Ntv.* a megalkotásakor tartalmazta *mind az országos, mind a helyi népszavazásra* vonatkozó rendelkezéseket. A kétféle népszavazásra vonatkozó törvényi szabályozás a későbbiekben kettévált. Az *Ntv.-ben* kizárólag az országos népszavazásra vonatkozó szabályok maradtak, míg a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket a törvényalkotó - 1990. szeptember 30-kai hatállyal - *a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény* (a továbbiakban: *Ötv.*) *IV. fejezetébe* emelte át. A népszavazásra vonatkozó, eredetileg egy törvénybe foglalt jogi szabályozás *kettéválasztása megmaradt jogalkotás-technikai szinten*, s nem párosult a szabályozás tartalmi felülvizsgálatával, így mindenekelőtt a népszavazással kapcsolatos törvényi rendelkezéseknek a hatályos Alkotmányával való összhangba hozatalával. Emiatt az *Alkotmánybíróság határozatában*[4] - egyebek mellett megállapította, - hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött létre annak folytán, miután az Országgyűlés az *1989. évi XVII. törvényt* a hatályos *Alkotmánnyal* nem hozta összhangba. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy e jogalkotási feladatának *1993. december 31. napjáig* tegyen eleget. Röviddel később az Alkotmánybíróság *határozatában*[5] mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a miatt is, hogy a jogalkotó nem határozta meg *a helyi önkormányzás népszavazás* útján történő gyakorlásának alapvető feltételeit és biztosítékait, ezért felhívta az Országgyűlést, hogy említett jogalkotási feladatának *1993. december 31. napjáig tegyen eleget*. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság *1993. december 31-ei hatállyal* megsemmisítette a helyi népszavazásra vonatkozó alapvető törvényi szabályokat: az *Ötv. 45. §-ának (1) és (2) bekezdését, 46. §-ának (2) bekezdését, 52. § (3) bekezdésének első mondatát és 53. §-ának második mondatát.*[6]

Az alkotmányellenes helyzetet végül is az *1994. évi LXIII. törvény, az Ötv. átfogó módosításáról szóló törvény* szüntette meg *1994. december 11-i* hatállyal. E törvény azonban kizárólag az *Ötv. IV. fejezetét illetően tett eleget* az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak, míg az *Ntv.*, változatlan tartalommal hatályban maradt, azaz az országos népszavazás törvényi szabályozása tekintetében e határo-

[1] Mottó: Szelíden a módban, szilárdan a lényegben [suaviter in modo, fortiter in re]Acquaviva: Ratio Studiorum 1599.

[2] Az 1989. évi XVII. törvény tíz évig 1998. február 27-ig volt hatályban.

[3] Az eredetileg 35 §-ból álló törvény átfogó módon szabályozta az országos és helyi népszavazást és népi kezdeményezést, annak anyagi és eljárási kérdéseit. Az anyagi jellegű szabályok rendkívül könnyűvé tették a kezdeményezést, az eredmény megállapítása viszont az abszolút többség elve szerint történt. Szűk volt a népszavazás alól kivett tárgyak köre. A népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazására a kezdeményezők tettek javaslatot, annak törvényességét az Országgyűlés bírálhatta felül. A népszavazási törvényt az 1989. novemberi népszavazás előtt az 1989. évi XXXIX. törvény, az 1990. júliusi népszavazás előtt pedig az 1990. évi XLVI. törvény módosította kisebb mértékben. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény „átemelte" a népszavazási törvényből a helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseket. Kukorelli István: Az országos népszavazás, 1989–1998 a jogi szabályozás története http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp10/1-24_kukorelli.html letöltve 2016.09.04.

[4] 2/1993. (I.22.) AB határozatában

[5] 18/1993. (III.l9.) AB (ABH 1993. 161.)

[6] 18/1993. (III.l9.) AB (ABH 1993.161.)

zat meghozataláig – *1997. október 14-ig*- fennállt az alkotmányellenes mulasztás.[7]

Ezt követően került sor az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló *1998. évi III. törvény* hatályba léptetésére, melyet a *2013. évi CCXXXVIII. törvény 2014. január 18. napjával* hatályon kívül helyezett.
Az *Ötv. IV. fejezetét*, a helyi népszavazás és népi kezdeményezés szabályait, *a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény* (a továbbiakban: *Nsztv.)* 102. § a) pontja *2014. év január 18. napjával* hatályon kívül helyezte, míg az *Nsztv.* 93. § (2) bekezdése a *VI. fejezetet*, amely a helyi népszavazásra vonatkozó szabályokat fogalmazza meg csupán *2014. október 1-jén* léptette hatályba.

Az *új önkormányzati törvényi* szabályozás *2011. évi koncepciója* a helyi népszavazás és népi kezdeményezés[8] szabályozására vonatkozóan kifejezett elképzelést nem tartalmaz. Ily módon érthető, hogy *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* (a továbbiakban: *Mötv.*) rendelkezései közé - a területszervezési eseteket megelőző kötelező népszavazási tárgykörök kivételével - a helyi népszavazás rendjéről, eljárási kérdésekről nem épített be szabályokat.

Érzékelhetően jogalkotói mulasztás miatt, - *törvényi szabályozás hiányában- 2014. január 18. és október 1. napja* között kilenc hónapig csupán *önkormányzati rendeletek* szabályozták a helyi népszavazás tárgykörét, ezáltal az *Alaptörvénnyel* ellentétes helyzet állt elő.[9]

Az új törvényi szabályozásokra reagálva a *„Mit jelent a helyi népszavazás intézménye?”*, kérdésre a választ a *kormány.hu web lapon* olvashatja az érdeklődő. E szerint: *„ A törvény lehetőséget biztosít arra, hogyha a lakosság egy adott kérdést szeretne az önkormányzattal megtárgyalni, illetve véleményt nyilvánítani, akkor népszavazás formájában megtegye azt. Amennyiben a népszavazás érvényes és eredményes (erről részletesen a választási rendszer részben lehet olvasni), akkor az önkormányzatnak kötelessége végrehajtania azt.”*[10]

A *kormány honlapján fogalmazottakból kimaradt* a törvényi szabályozás lényegi tartalma, a népszavazás, mint a demokratikus hatalomgyakorlás egyik legjelentősebb vívmánya, amely a választói döntéshozatal közvetlen eszköze.

A *közvetlen demokrácia fogalmának* szükségképpeni eleme, hogy az ezt szolgáló intézmény felett az érdekelt, azaz *maga a polgár* (vagy meghatározott számuk) befolyással bírjon. A közvetlen hatalomgyakorlás velejárója az, hogy az így született döntés a törvényhozást is köti.[11]

A jogi háttér rövid összefoglalásával látható a törvényhozó részéről a visszatérés mind az országos, mind a helyi népszavazás egységes szabályozáshoz. A hatályos jogszabályok mellett azt elemezzük, hogy a helyi önkormányzatok a helyi népszavazás intézményét érintő rendeletei az *Nsztv. felhatalmazását* miként értelmezik, illetve milyen megoldásokat alkalmaznak a kodifikáció során. Jó szándékkal bemutatatásra kerülnek azok a *jellemző hibák*, amelyek több esetben is elő-

[7] 52/1997.(X.14.) AB határozat

[8] Belügyminisztérium, Budapest, 2011. május előterjesztés az új Ötv. koncepciója VIII. fejezet Helyi népszavazás népi kezdeményezés: „Szándékunk, hogy ezen jogintézményt tovább erősítsük. Meggyőződésünk, hogy a svájci modell példaértékű. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy Svájcban egy hosszú demokratizáló folyamat után, lassan évszázados hagyományokra tekint vissza a helyi népszavazás intézménye. Olyan témaköröket is magában foglalva, mint adó és egyéb járulékok, díjtételek megállapítsa.
Úgy gondoljuk, hogy ha ezekre még nem is lehet kiterjeszteni teljes körűen a helyi választópolgárok közvetlen joggyakorlását, de azokban a kérdésekben, melyek a helyi közélettel kapcsolatos és sok esetben ma is a közmeghallgatások kiemelt témái érdemes lenne szélesíteni a népszavazás körét. Különös jelentőséggel bírhat ez a kistelepülések életében.
Reméljük, hogy a koncepció társadalmi vitájában pozitív előrelépésként fogják értékelni az önkormányzatok ezen szándékot és közösen pontosan megtudjuk határozni azokat az esetköröket, ahol a népszavazás intézményét tovább tudjuk szélesíteni.”

[9] *Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdés: A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.*

[10] http://2010-2014.kormany.hu/hu/mo/onkormanyzatisag-magyarorszagon / letöltve: 2016.09.07

[11] 28/1990. (XI. 22.) AB határozat

fordulnak a rendeletekben, valamint az *egyedi esetek* is közlésre kerülnek. A vizsgálódás célja tehát az, hogy segítse a helyi kodifikáció elhivatott szakembereit a jogalkotásban. E mellett az írás elő kívánja segíteni a helyi jogalkotó műhelyek munkáját a törvénykezési folyamatok bemutatásával.

Megjegyzendő továbbá, hogy a *népi kezdeményezés* intézménye mind országos, mind helyi szinten eltűnt a jogfejlődés útvesztőjében. A népi kezdeményezés helyi szinten közkedvelt intézményként működött, az *Mötv.* hatálybalépéséig többször előfordult népi kezdeményezés, amikor is a lakosság önállóan, vagy civil szervezetek segítségével konkrét ügyben (pl. cementgyár létesítése, csatornázás, stb.) a képviselő-testület álláspontját a népi kezdeményezés lehetőségének igénybevételével tudta megismerni.

II. Elvi alapok

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1997. évi XV. törvény[12] a helyi önkormányzás fogalmának meghatározásánál kinyilvánítja, hogy *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*. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, *a népszavazásnak* vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának *igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.*

Alkotmányos alapelv, hogy a hatalom birtokosa a nép. Hatalmát az *Alaptörvény* keretei között, elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek. Ugyanezen jogok a helyi közhatalom gyakorlása keretében a helyi önkormányzat közösségét is megilletik.[13]

A helyi önkormányzás alapjoga tartalmát tekintve a településen választójoggal rendelkező választópolgárok közösségének a népszuverenitásból fakadó olyan jogosultsága, amely a helyi közhatalmat megtestesítő önkormányzás gyakorlására jogosítja fel az alkotmányban megjelölt települési és területi egységek választópolgárait.[14] Az *Önkormányzati Charta* kiegészítő jegyzőkönyve[15] határozza meg, hogy mit jelent a *helyi közügyekben való részvétel joga. E szerint* a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti.

Az *Önkormányzati Charta kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikk-e* a helyi közügyekben való részvétel jogának érvényesüléséhez előírja a végrehajtáshoz kapcsolódó elveket is. A részvételi jog gyakorlásához szükséges intézkedések magukban foglalják a *helyi önkormányzatok felhatalmazását arra*, hogy lehetővé tegyék, *ösztönözzék és segítsék* a részvételi jog gyakorlását az alábbiak létrehozásának biztosítását:
a) a személyek bevonására szolgáló *eljárások*, melyek magukba foglalhatnak konzultációs eljárásokat, *helyi népszavazásokat és népi kezdeményezéseket*, továbbá - ahol a helyi önkormányzat magas lakosságszámmal bír és/vagy nagy földrajzi területen helyezkedik el - intézkedéseket annak érdekében, hogy az emberek a hozzájuk legközelebb eső szinten kerüljenek bevonására;
b) a helyi önkormányzatok kezelésében lévő *hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésre* vonatkozó eljárások, a tagország alkotmányos rendjével és nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban;
c) intézkedések, amelyek a *részvételben akadályozott személyek* csoportjai igényeinek megfelelnek; és

[12] 3. cikk

[13] Nsztv. preambuluma

[14] 22/1993. (IV. 2.) AB határozat

[15] a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2010. évi XXVI. törvény 1. cikk 2. pont

d) *mechanizmusok és eljárások* a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások működésével kapcsolatos *panaszok és javaslatok kezelésére* és megválaszolására.

Az eljárások, intézkedések és mechanizmusok a *helyi önkormányzatok eltérő típusai* számára - méretükre valamint feladat- és hatásköreikre tekintettel - eltérőek lehetnek.

Előírja, hogy a *helyi közügyekben való részvételre vonatkozó jog érvényesítése* érdekében hozott intézkedésekre vonatkozó tervezési és döntéshozatali folyamatok során a helyi önkormányzatokkal a lehetőségekhez mérten, a kellő időben és a megfelelő módon konzultációt kell folytatni.

Ezekre az elvi alapokra figyelemmel, az *Alaptörvény 8. cikkének és 31. cikk (2) bekezdésének* végrehajtására került sor 2013-ban az *Nsztv.* megalkotására, tehát az országos és a helyi népszavazás szabályainak rendezésére.

A *helyi népszavazás* az *Alaptörvény 31. cikke* szerint a helyi önkormányzatok intézik a helyi közügyeket és gyakorolják a helyi közhatalmat. A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.

Az *Alaptörvény* értelmében az önkormányzat olyan kérdésben nem tarthat népszavazást, amely nem tartozik feladat és hatáskörébe, továbbá azt is meghatározza, hogy a helyi népszavazás eljárásáról törvény rendelkezik. Az *Nsztv.* 1. § (1) bekezdése szerint az e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló *2013. évi XXXVI. törvény* (a továbbiakban: *Ve.*) szabályai irányadók, és ugyanezt mondja ki a *Ve. 1. § d) pontja* is, miszerint a *Ve.* szabályait kell alkalmazni abban az eljárásban, amelyre e törvény alkalmazását törvény elrendeli.

Az *Mötv. 3. § (1) és (4) bekezdése* az alapvető rendelkezések között határozza meg a népszavazás intézményének szerepét. E szerint a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg, illetve a választópolgárok választott képviselőik útján és a *helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják* az önkormányzáshoz való *közösségi jogaikat*.

Az Mötv. 41. § (3) bekezdés sorolja fel, hogy mely szervek hozhatnak önkormányzati döntést, tehát *önkormányzati döntést* a képviselő-testület, *a helyi népszavazás*, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző *hozhat*.

E szakasz azt is jelzi, hogy a helyi népszavazás *törvényen alapuló eredeti hatáskör*, akár csak a képviselő-testület esetében, míg a képviselő-testület szervei átruházás útján, származékos hatáskörben hozhatnak önkormányzati döntést.
A helyi népszavazás és eljárás részletes szabályait az *Nsztv.* tartalmazza.

III. A helyi népszavazás törvényi szabályozása

1. A törvényi szabályozás elemei

Az *Nsztv. III. fejezete* szól a helyi népszavazás intézményéről, amely tartalmazza a helyi népszavazás tárgyát, a népszavazás szervezésének szereplőit a választópolgári oldal meghatározását. Rendelkezik a helyi népszavazásra javasolt kérdés benyújtásáról, a kérdés hitelesítéséről, az aláírásgyűjtés, azok ellenőrzésének szabályairól, a személyes adatok védelméről. Meghatározza a képviselő-testület feladatait a népszavazás elrendelésére, a költségek biztosítására, továbbá rögzíti a népszavazás eredményét követő intézkedéseket. A jogorvoslati eljárás mellett rendelkezik még a törvény a népszavazás kötőereje szabályairól is, valamit külön kitér a területi szintű népszavazás eltéréseire is. A népszavazás kötőereje, vagyis az érvényességi és eredményességi értékek az *Nsztv-ben*, míg az országos népszavazás esetében az Alaptörvény 8. cikkében került szabályozásra. Az *Nsztv. VI. fejezete* rendelkezik a helyi népszavazás eljárási kérdéseiről, a helyi népszavazás kitűzéséről, költségeinek rendezéséről, a választási szervekről, választópolgárok tájé-

koztatásáról, a szavazólapról, a szavazás módjáról, a szavazatszámlálásról, az eredmény megállapításáról, a jogorvoslatról, és a megyei szintű népszavazás speciális szabályairól.

A népszavazási szabályok között a törvényben a *helyi szabályozásra* az önkormányzat *két esetben* kap lehetőséget. Egyik kötelező, a másik fakultatív szabályozási eset. A kötelező szabályozás tárgyát az *Nsztv. 34. §* fogalmazza meg.

Az *Nsztv.* 34. § (1)-(2) bekezdés szerint helyi népszavazást kezdeményezhet
a) a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
b) a képviselő-testület bizottsága,
c) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

A (2) bekezdés írja elő, hogy a képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az *önkormányzati rendeletében* meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.

Az Nsztv. 92. §-ban pedig arra kap felhatalmazást a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy *rendeletben* határozza meg a helyi népszavazás kezdeményezéséhez *szükséges választópolgárok számát*.

A törvényi felhatalmazás szerint a helyi rendeletben *kötelező szabályozni* helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát.[16]

Törvénysértő mulasztást követ el az önkormányzat, ha nem alkot rendeletet a felhatalmazás alapján. A *Jat. 4. § (4) bekezdése* szerint a felhatalmazás jogosultja a *jogszabályt köteles megalkotni*, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. Törvénysértő hatásköri túlterjeszkedés az a megoldás, ha olyan kérdést is szabályoz a rendelet, amelyről a törvény már rendelkezik.

Az *Nsztv. 33. §* követi a *korábbi Ötv-s* előírást, amely értelmében a képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a *kérdésben*, amelyben törvény vagy *önkormányzati rendelet* helyi népszavazás megtartását írja elő. E szabályozásra vonatkozóan a törvényi felhatalmazó szakasz - vélhetően technikai hiba miatt- nem említi e témakör rendeleti szabályozásának előírását. Ezen hiányosság ellenére ez rendeletalkotási felhatalmazásként kezelendő, azon önkormányzatok számára, ahol erre igény van.

A népszavazás elrendelésére vonatkozó tárgykör rendeleti kijelölése tehát *nem kötelező* az önkormányzatok számára. Amennyiben nem szabályozta az önkormányzat azokat az eseteket, melyek eldöntéséhez népszavazást kell tartani, ilyen esetben a döntés népszavazás nélkül is érvényes.
Ma is találkozhatunk – igaz csekély számú - önkormányzattal, ahol meghatároztak olyan tárgykört, melyben kötelező kiírni a népszavazást. Ilyen esetben a népszavazás kiírásának elmulasztása a képviselő-testület döntésének érvénytelenségét eredményezi.

A *helyi rendelet szabályozási technikája* alternatív megoldásokat tesz lehetővé. Egyrészt önálló rendeletként is kezelhető, de lehetőség van a szervezeti és működési szabályzatban meghatározni a helyi népszavazásra vonatkozó kezdeményező választópolgárok számát.[17]

A *Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet* 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár (Njt.) internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét.

[16] 56/1991. (XI.8.) AB határozat szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés többek között a helyi népszavazásról szóló rendelet megalkotásának elmulasztása

[17] A Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/2011. (VIII.31.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban R.) 32. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:
„A képviselő-testület a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát a választópolgárok legalább 20 %-ban határozza meg."

Az *Njt. web felületén* mindösszesen *523 rendelet* került rögzítésre a helyi népszavazás és népi kezdeményezés tárgykörében, amely számos hatályon kívül helyezett rendeletet is tartalmaz. Nem csupán az önálló tárgykörben alkotott rendeletek, de a *szervezeti és működési szabályzatok* is tartalmaznak rendelkezést a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról.[18]

2. Helyi népszavazás kiírásának törvényben meghatározott kötelező esetei

Az *Nsztv. 33. §* értelmében a képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy *önkormányzati rendelet* helyi népszavazás megtartását írja elő. Az *Mötv.* a *területszervezési kérdések* esetében kötelező népszavazási döntést ír elő. A törvényi szabályozás a következőképpen szól:

2.1. Új község alakítása

A választópolgárok kezdeményezésére, *helyi népszavazás alapján* új község alakítható az olyan – földrajzilag és építészetileg – elkülönült, lakott településrészből, amely választópolgárainak közössége képes a helyi önkormányzás jogának önálló gyakorlására, a községi önkormányzat számára meghatározott feladatok önállóan vagy társulás útján történő teljesítésére a szolgáltatások színvonalának csökkenése nélkül úgy, hogy ezeknek a feltételeknek az a település is megfeleljen, amelyből az új község megalakult. *A helyi népszavazást a település teljes közigazgatási területére kell kitűzni.*[19]

2.2. Községegyesítési ügyek, valamint lakott területrész átadása

Helyi népszavazás alapján az érintett képviselő-testületek határozatukkal kezdeményezik az egybeépült községek, valamint város és község *egyesítését*, egyidejűleg javaslatot tesznek az új település nevére.[20]

Lakott területrész átadása esetén az ott lakó választópolgárok – *helyi népszavazással kinyilvánított* – többségi támogatása szükséges a megállapodáshoz.

A képviselő-testületek – az előzetes megállapodásnak megfelelően – a lakott területrész átadásáról, annak részletes feltételeiről *a helyi népszavazást követő kilencven napon belül* állapodnak meg. Megállapodás hiányában az érintett képviselő-testület keresete alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróság – soron kívül – dönt. Döntése a megállapodást pótolja.[21]

2.3. Megyehatár változtatása

A települési képviselő-testület minősített többségű határozattal kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés a települést a területével határos *másik megye területéhez csatolja át*. A kezdeményezéssel kapcsolatban *helyi népszavazást kell elrendelni*.[22]

2.4. Fővárosi területszervezési esetek[23]

- *Fővárosi* kerület létesítését, kerület megszüntetését (a továbbiakban: *kerületi tagozódás megváltoztatása*) bármelyik, területileg közvetlenül érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél. A kerületi tagozódás megváltoztatásának kezdeményezése esetén az érintett kerületi önkormányzat *képviselő-testülete a kerületi tagozódás megváltoztatása kérdésében helyi népszavazást köteles elrendelni.*

A kerületi tagozódás megváltoztatásával kapcsolatosan a fővárosi közgyűlés, valamint a többi érintett kerületi önkormányzat képviselő-testületének véleményét ki kell kérni.[24]

---

[18] *Például: Székesfehérvár* megyei jogú város szmsz 4/2013. (II.25.) Ör. 112. §; *Dobri* község szervezeti és működési szabályzatról szóló 3/2013. (IV.23.) Ör. 28. §; *Ballószög* szmsz 4/2013. (IV. 30.) Ör; *Dunaharaszti* város szmsz 3/2013. (III.1.) Ör. 90.§, *Himesháza* szmsz 15/2014. (XII.4.) Ör. 31. §, stb.

[19] Mötv. 98. § (1) bekezdés

[20] Mötv. 100. § (1) bekezdés

[21] Mötv. 102. § (3)-(4) bekezdés

[22] Mötv. 103. § (1) bekezdés

[23] Mötv. 105. § (1)-(8) bekezdés

[24] Amennyiben az új kerületi tagozódás a főváros közigazgatási határát is érinti, a kezdeményezés a helyi népszavazás eredményével, az érintett települési önkormányzat képviselő-testülete, a változással érintett

- Fővárosi kerület területrészének *más kerülethez való csatolását* az érintett kerületi önkormányzatok képviselő-testületei – a fővárosi közgyűlés állásfoglalásával – kezdeményezhetik az Országgyűlésnél. Lakott területrész esetén a kezdeményezéssel kapcsolatosan *helyi népszavazást kell elrendeln*i.

- A főváros határával közvetlenül érintkező fővárosi kerület képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél a kerületnek vagy városrésznek a fővárosból történő *kiválását és önálló településsé nyilvánítását. A kezdeményezéssel kapcsolatosan helyi népszavazást kell elrendelni.*

- A fővároshoz *csatlakozni* kívánó, vele határos települési önkormányzat képviselő-testülete a csatlakozás kérdésében saját településén *helyi népszavazást köteles elrendelni.*

- Az *Mötv. szerinti*, fővárost érintő *területszervezési kezdeményezési jogosultság megilleti* a *Kormányt is.* Ilyen esetben *a helyi népszavazást* a tervezett területi változással közvetlenül érintett települési önkormányzat köteles elrendelni. A népszavazás költségét a központi költségvetés viseli.

IV. A helyi rendeleti szabályozás gyakorlata, esetleírások

1. A helyi rendeletekben megjelölt felhatalmazó rendelkezések

A jogszabályok tartalmi és formai követelményeit a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX.* törvény (a továbbiakban: *Jat.*), és a *jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet* (a továbbiakban: *IRM*) határozza meg, továbbá azt is, hogy a jogalkotás során a jogszabályok milyen szakmai elvárások mellett tekinthetők jogszerűnek.

A *felhatalmazás alapján* történő jogalkotásra szakmai szempontként a *Jat. 5. § (1) bekezdése* elrendeli, hogy a jogszabály alkotására adott *felhatalmazásban* meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

határos megyei önkormányzat közgyűlésének véleményével nyújtható be az Országgyűléshez.

A helyi népszavazás szabályozása tekintetében a törvényi felhatalmazó szakasz az *Nsztv.* 92. §-a,[25] amely előírja a kötelező szabályozás tárgyát, és keretét.

1.1. A jogszabályszerkesztés felhatalmazásra vonatkozó követelménye

A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében *egyértelműen meg kell jelölni* a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.[26]

A bevezető részben a *rendeletalkotásra felhatalmazást* adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a *feladatkört* megállapító jogszabályi rendelkezést, *amely alapján a jogszabályt kiadják.*[27]

Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköreként az *Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés* megfelelő pontját, a *helyi önkormányzatokról szóló törvénynek*[28] *a feladatkört* megállapító rendelkezését vagy *más törvénynek a feladatkört* megállapító rendelkezését kell feltüntetni.[29]

1.2. A bevezető rész meghatározása, jogszerűsége

~ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.) 92. §-ában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában[30] *meghatározott feladatkörében az önkormányzat rendeletet alkot.*

[25] 92. § Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát.
[26] IRM 54. § (1)
[27] IRM 55. § (1)
[28] Mötv. 42. § 3. pont a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a helyi népszavazás elrendelése.
[29] IRM 55. § (5)
[30] 32. cikk (1) a): a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot;

A *példában* bemutatott *Nsztv.* jelölése a felhatalmazó jogszabályra pontos, és helyes. Az *Alaptörvény* hivatkozott pontja azonban nem helytálló, mert nem a jogalkotási hatáskörre történő hivatkozást rendeli el az *IRM rendelet*, hanem a *rendeletalkotáshoz kapcsolódó feladatkört*. Jelen esetben az *Alaptörvény 32. cikk (1)* bekezdése a népszavazásról nem szól. Konkrét *Mötv.*, illetve *Nsztv.* feladatkörre vonatkozó rendelkezés a téma természetének jellege miatt nem található. Hatásköri szabályként fogalmazza meg az *Mötv.* kizárólag a képviselő-testület számára a helyi népszavazás elrendeléséről szóló döntés meghozatalát, ezért az *Mötv. 42. § 3. pontjára* történő hivatkozás felelhetne meg az *IRM* előírásának.

~ *Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében biztosított jogalkotói hatáskörében eljárva az önkormányzat rendelet alkot.*

A *bemutatott példa* szerint helytelen a hivatkozás, és hiányos. Az *Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés* arról rendelkezik, hogy feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Ezt a szakaszt nem tekinthetjük a helyi népszavazásra vonatkozó felhatalmazó rendelkezésnek. Az *IRM* a felhatalmazó törvényt kéri meghivatkozni, ezért hibás a jelölés, illetve hiányos, mert az önkormányzati feladatkört nem hivatkozza meg.

~ *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (4) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkot az önkormányzat rendeletet.*
~
Az *Mötv.* idézett szakasza szerint a választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat.

A bemutatott példában ez a hivatkozás hibás, és hiányos.
Helyesen az *Nsztv. 92. §*, és feladatkör tekintetében az *Mötv. 42. § 3. pontja* irányadó.

2. Normatív tartalom szabályozása a felhatalmazás keretei között

- Helyi népszavazást legalább 1000 … városi választópolgár kezdeményezhet.

A *példában* szereplő város névjegyzékben szereplő választópolgárainak száma 2014-ben 8988 fő, az Ör. szerinti lakosságszám meghaladja az *Nsztv-ben* meghatározott 10%-os minimum küszöböt. A szabályozás tehát helyes továbbá azért is, mert az *Nsztv-ben* a felhatalmazás a választópolgárok számának meghatározását írja elő, nem az arányát. Az Ör-ben meghatározott ezer fő mindaddig irányadó, amíg a 10%-ot meghaladja. A választók számára is egyértelmű adatot rögzít a rendelet.

- A képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni, ha azt a település legalább 600, azaz hatszáz fő választópolgára kezdeményezte.

A *példa* szerinti település választópolgárainak száma 3364 fő, amely 18%-nak felel meg.

- Helyi népszavazást a település választópolgárai huszonöt százalékának megfelelő számú választópolgár kezdeményezhet.
- Helyi népszavazást … település választópolgárai 25%-ának megfelelő számú választópolgár kezdeményezhet.
- Helyi népszavazást a település választópolgárai húsz százalékának megfelelő számú választópolgár kezdeményezhet.
- Helyi népszavazást a település választópolgárai legalább tizenkilenc százalékának megfelelő számú választópolgár kezdeményezhet.
A *példák szerinti* rendelkezések az *Nsztv. 92. § és a 34. § (1) bekezdés c) pontja szerinti arányt veszik alapul*, és nem számszaki meghatározást tartalmaznak. Kettő esetben a törvényi maximumot, a harmadik esetben annál kevesebbet.[31]

Figyelemmel arra, hogy országosan a helyi szabályozási gyakorlat leginkább az arányok

[31] 14/1999. (VI. 3.) AB határozat a választópolgárok 25%-nak Ör-ben történő meghatározását nem tartotta törvénysértőnek, mert a választópolgárok 25%-át, mint maximumot maga az Ötv. 47. § (1) bekezdés d) pontja fogalmazza meg.

meghatározását preferálja, a törvényhozó erre tekintettel fogalmazhatná meg a felhatalmazó rendelkezését.

3. Tárgykörök rendeleti szabályozása[32]

- A Képviselő-testület helyi népszavazást köteles kiírni a társult képviselő-testület alakítása, a társult képviselő-testületből való kiválás kérdésében.

Az *Mötv. 56. § (1)-(5) bekezdés* szerint: A települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel társult képviselő-testületet alakíthat. Társult képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, *közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn* és intézményeiket közösen működtetik. Azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik, az egyes települések képviselő-testülete önállóan dönt. A társult képviselő-testület alakuló ülésén határozatba foglalja a megalakulását, a székhelyét, a hozzá tartozó települések felsorolását. *A társult képviselő-testület dönt a szervezetéről, működési rendjéről.* A társult képviselő-testület ülését össze kell hívni bármely részt vevő település polgármesterének a kezdeményezésére. Társult képviselő-testület alakítható úgy is, hogy az érdekelt települési képviselő-testületek a települések lakosságszámának arányában választják meg a tagjait a települési képviselők közül.

Az *Alaptörvény*[33] szerint az önkormányzat a törvény keretei között jogosult meghatározni szervezeti és működési rendjét.[34] Ez a rendelkezés biztosítja egyrészről az önkormányzat szervezetalakítási szabadságát, másrészről felhatalmazást ad a törvényhozónak, hogy ezt a hatáskört behatárolja. Ez az autonómia tehát nem korlátlanul érvényesül, a szervezetalakítás jogát az *Alaptörvény* a törvények keretei között biztosítja.[35]

Ugyanakkor a törvényeknek megfelelő mozgásteret kell biztosítaniuk az önkormányzatok számára ahhoz, hogy önállóan dönthessenek a feladatuk ellátásához szükséges, és annak leginkább megfelelő szervezet kialakításáról. A szervezetalakítás szabadsága magában foglalja szervezeti egységek belső tagozódásának és a belső szervezeti egységek elnevezésének jogosultságát is.[36]

A *társult képviselő-testület* alakításával meg kell változtatni a képviselő-testület szervezeti és működési rendjét, hivatali szervezetét, szerveinek szerepét. *Társult képviselő-testület* alakítása, illetve abból történő kiválás *szervezetalakítási kérdés,*[37] melyre az *Nsztv. 32. § (2) bekezdés c) pontja* szerint nem lehet népszavazást tartani, ezen tárgykör népszavazásra történő kijelölése tiltott.

- A helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben.

A *helyi rendelkezés* helytelen, mert megismétli az *Nsztv. 32. § (1) bekezdését*, amely szerint az helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben.

A *Jat. 4. § (4) bekezdése* szerint törvénysértő hatásköri túlterjeszkedés az a megoldás, ha olyan kérdést is szabályoz a rendelet, amelyről a törvény már rendelkezik.

---

[32] Kiss Mónika Dorota dr. igazgatásszervező jogász: A helyi népszavazással kapcsolatos dilemmák- az Nsztv. 58. § (1)-(3) bekezdéséről, Jegyző és Közigazgatás 2015. XVII. évf. 4. szám / Letöltve: 2016.09.07. http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2814

[33] 32. cikk (1) bekezdés d) pont

[34] Szervezetalakítási kérdésnek minősül – ezért nem lehet országos népszavazás tárgya – az a kérdés, amely egy szerv létrehozására, átalakítására vagy belső szervezetének megállapítására vonatkozik. 163/2010. (IX. 15.) AB határozat [Alkotmány 28/C. § (5) bek. d) pont, 418/2009. (X. 29.) OVB határozat]

[35] Trócsányi László, Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (2014) Letöltve: 2016. szeptember 7. http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch16s03.html

[36] 43/1996. (X. 22.) AB határozat

[37] „A szervezetalakítás olyan átfogó tevékenység, amely – a külső és belső tényezők, szervezeti és emberi adottságok ismeretében – a szervezeti struktúrák és magatartásszabályok tartós megváltoztatására irányul". Dobák M. és munkatársai: Szervezeti formák és vezetés. Budapest, KJK. 1998.

Az *Nsztv. 33. §* értelmében a képviselő-testület helyi népszavazást *köteles elrendelni* abban a *kérdésben*, amelyben törvény vagy *önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő.*

Amennyiben a képviselő-testület a feladat és hatáskörébe tartozó ügyekből meg kíván határozni népszavazásra utaló kérdést, tárgykört, ezt kell a helyi rendeletben meghatároznia.

4. Helytelen, hibás szabályozási esetek[38]

Általában a hibás, illetve nem helyes szabályozási esetek leggyakrabban helyi önkormányzatok túlszabályozásából, a felhatalmazás kereteinek megsértéséből erednek. Mindezt a jogsértés szándéka nélkül követik el a helyi jogalkotók, még a napirendhez kapcsolódó előterjesztésekből sem állapítható meg a hibák előfordulásának magyarázata. A hibák tartalmi és formai jellegűek egyaránt.[39] Előfordul ugyanakkor olyan formai hiba, melynek tartalmi következménye lehet. Ilyen például, amikor az önkormányzat a rendelet címét kiegészíti jogszabályokban nem szereplő határozóval,[40] és ezzel megsérti a felhatalmazó törvényi rendelkezést. Szinte kivétel nélkül az önkormányzati rendeletek címe: a helyi népszavazásról, vagy a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról szólnak.

Az *Nsztv. 92. §* értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete a *helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról* szóló önkormányzati rendelet megalkotására kapott felhatalmazás. Minden más cím vitatható. A *Jat. 8. § (2) bekezdés*[41] alapján a rendelet címe utólag már nem módosítható.

4.1. A szabályozás túlterjeszkedése a felhatalmazás keretein

- Nem lehet népszavazást tartani:
- *a költségvetésről és a zárszámadásról,*
- *a helyi adókról,*
- *a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről,*
- *a képviselő-testület feloszlásának kimondásáról.*

A *példa szerinti* szabályozás hibás, mert átemeli az *Nsztv. 32. § (2) bekezdés* rendelkezését. A *Jat. 4. § (4) bekezdése* szerint törvénysértő hatásköri túlterjeszkedés az a megoldás, ha olyan kérdést is szabályoz a rendelet, amelyről a törvény már rendelkezik.

4.2. Népszavazást kezdeményezők számának meghatározása

- Helyi népszavazást kezdeményezhet:
- *a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,*
- *a képviselő-testület bizottsága,*
- *a választópolgárok 25 %-a.*

Helytelen szabályozási megoldás az *Nsztv. 34. § (1) bekezdés a)-b) pontok* részbeni átemelése, ismétlése miatt. Valamint hibás, mert arányokat jelöl, a választópolgárok számának meghatározása helyett.

- Helyi népszavazást kezdeményezhet
a) a Képviselő-testület tagjainak kétharmada,
b) az Ügyrendi Bizottság és

[38] A 197/2010. (XII.17.) AB határozat kimondja, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint törvény felhatalmazása alapján kizárólag a felhatalmazás keretei között szabályozhat a képviselő-testület, a felhatalmazás kereteit túllépő, azt meghaladó önkormányzati szabályozás ellentétes a törvénnyel, sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat [6/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 217.; 39/2001. (X. 19) AB, ABH 2001, 691. stb.].

[39] Jat. 2. § (4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály
a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és
d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

[40] … Község Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2014.(VII.22.) önkormányzati rendelete a helyi szintű népszavazásról

[41] Jat. 8. § (2) bekezdés: Nem lehet módosítani a *jogszabály megjelölését*, a rendelet bevezető részét, a hatályba lépett jogszabályi rendelkezés hatálybaléptető rendelkezését, valamint jogszabállyal – a fordítási hiba kivételével – a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegét.

c) a település választópolgárainak legalább 15 %-a. A Képviselő-testület köteles a helyi népszavazást kitűzni, ha azt a választópolgárok legalább 20 %-a kezdeményezte.

Az *Nszt. 34. § (1)* bekezdés: Helyi népszavazást kezdeményezhet
a) a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
b) a képviselő-testület bizottsága,
c) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.
(2) bekezdés: A képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.

A *példa szerinti* szabályozás ellentétes az *Nszt. 34. § (1)-(2) bekezdésével*, mert az önkormányzati rendeletben a választópolgári kezdeményezés számát kell meghatározni, amely egyben kötelezi az önkormányzatot a népszavazás elrendelésére.

- A Képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt a választópolgárok 25 %-a kezdeményezte.

Az *Nsztv. 34. § (2) bekezdés* szerint a képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.

A szabályozás hibás, mert nem indokolható a törvényi szakasz részbeni megismétlése, a felhatalmazás ugyanakkor számszaki adatokat és nem arányokat határoz meg a szabályozási tárgykörben.

4.3. A rendelet hatályának meghatározása

- A rendelet hatálya … település közigazgatási területére terjed ki.

A *Jat. 6. § (1) bekezdése* szerint a jogszabály *területi hatálya* Magyarország területére, az *önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki.* A *6. § (3) bekezdése* szerint a jogszabály területi, illetve személyi hatályát a jogszabályban az *5. § (1a) és (1b) bekezdés* szerinti esetben, valamint *akkor kell kifejezetten meghatározni*, ha az az *(1) és (2) bekezdéstől* eltérő területre, illetve személyi körre terjed ki.
A *példa szerinti* esetben a területi hatály meghatározása felesleges, mert nem tér el a törvényi alapesettől.

- E rendelet hatálya kiterjed a helyi népszavazásban részt vevő választópolgárokra, a Képviselőtestületre és szerveire, valamint a helyi választási irodára, valamint a helyi választási bizottságra.

A *példa szerinti* szabályozás nem megalapozott, mert a *személyi hatály* a helyi népszavazás tekintetében nem tér el *az Alaptörvény,*[42] illetve a *Jat. szabályainak megfelelő* személyi körtől. Annyiban viszont pontatlan, hogy e rendelkezéssel többek között – nyelvtani értelemben - kizárja azokat a helyi választópolgáro-

[42] *Alaptörvény XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.*
(2) Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.
(3) Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.
(4) Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.
(5) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.
(6) Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.
(7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.

kat, akik a helyi népszavazásban nem vesznek részt.[43] Kizárja az *Nsztv. 35. §-ban* felsoroltakat: a pártokat, egyéb szervezeteket, egyesületeket.

A *Jat. 6. § (2) b) pontja* szerint a személyi hatály önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén *a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre*, az *5. § (1a) bekezdés* szerinti esetben a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, az *5. § (1b) bekezdés* szerinti esetben a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki. A *(3) bekezdés* alapján a jogszabály területi, illetve *személyi hatályát a jogszabályban* az *5. § (1a) és (1b) bekezdés* szerinti esetben, valamint akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az az *(1) és (2) bekezdéstől eltérő* területre, illetve *személyi körre terjed ki.*

~ *E rendelet … Község Közigazgatási határán belül lakcímmel rendelkező választópolgárokra terjed ki.*
~ *E rendelet alkalmazásában választópolgár: az a személy, aki a helyi önkormányzati választáson választójogosult.*

Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés szerint mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó. Az *(5) bekezdés* szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, *a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat*. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. A *(4) bekezdés* alapján *sarkalatos törvény* a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.

A *példák szerinti* szabályozás az *Alaptörvény* rendelkezéseit sérti, továbbá a Jat. személyi hatály meghatározására vonatkozó szabályával ellentétes.

4.4. A helyi népszavazásra vonatkozó jogszabályok meghatározása

- A helyi népszavazásra a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben, valamint ezen önkormányzati rendeletben meghatározottak irányadók.
- A helyi népszavazásra az Nsztv-ben, valamint ezen önkormányzati rendeletben meghatározottak irányadók.
- A helyi népszavazás részletes szabályait a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény III. és VI. fejezete tartalmazza.

A *példák* szerinti szabályozás hibás, mert az önkormányzat nem kapott felhatalmazást a tárgykör szerinti törvény helyi normaként történő meghatározására. Az önkormányzat túlterjeszkedett a felhatalmazás keretein. Lehetőség van arra, hogy ezt az információt a jegyző az önkormányzat honlapján, vagy más módon közzétegye.

4.5. A szabályozási keretek túllépése

- … városban helyi népszavazást a település választópolgárai 25 %-ának megfelelő számú választópolgár kezdeményezhet. A Képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha az (1) bekezdésben meghatározott számú választópolgár kezdeményezte. Mérlegelheti népszavazás kitűzését, ha a választópolgárok legalább 10 %-a kezdeményezte.

Az *Nsztv. 34. § (3) bekezdés c) pontja* szerint helyi népszavazást kezdeményezhet az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

A *(2) bekezdés* írja elő, hogy a képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.

[43] 1/2014. (I. 21.) AB határozat: A népszavazáson való részvételre vonatkozó jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére és támogatására, beleértve az aláírások gyűjtését is.

Nsztv. 92. §-ban felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát.

A *törvényi* felhatalmazás kereteit túllépte az önkormányzat, mert a rendeleti szabályozás a mérlegelési jogkör alakításának feltételeire nem terjed. A *törvény* a legalább 10%-os alsó határt, kötelező elrendelés alsó küszöb mértékeként határozta meg, nem a mérlegelési szint esetére.

A jogalkotó célja arra irányul, hogy a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges mértékről és ennek kapcsán annak kötelező elrendeléséről a helyi jogszabály rendelkezzen.

4.6. Központi szabály végrehajtásának szabályozása felhatalmazás hiányában

- A helyi népszavazás lebonyolítása esetén a választási szervek és a hozzájuk beosztott helyi választási iroda vezetője és tagjai - az esetleges pártdelegáltak kivételével - díjazásban részesülnek. Ennek mértékéről a polgármester javaslatára a képviselő-testület dönt.

Nsztv. 82. § szerint a helyi népszavazás előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatok végrehajtásának költségeit, valamint a választási szervek tevékenységével összefüggő egyéb költségeket *a helyi önkormányzat költségvetéséből* kell biztosítani.

A *példa szerint* a törvényi felhatalmazás kereteit túllépte az önkormányzat.

4.7. Felesleges túlszabályozás

- A képviselő-testület rendeletében nem szabályoz olyan kérdést, amelyben köteles elrendelni helyi népszavazás megtartását, a képviselő-testület helyi népszavazást a tv. 32. § (1) bekezdésében meghatározott ügyben rendelhet el.
- A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 33. §-a alapján a képviselő-testület helyi népszavazást kizárólag a abban a kérdésben köteles elrendelni, amelyben törvény annak megtartását előírja. A képviselő-testület rendeletében nem szabályoz olyan kérdést, amelyben köteles elrendelni helyi népszavazás megtartását.

Olyan rendeletalkotást érintő felhatalmazást *nem kapott* az önkormányzat, amely szerint azt kell szabályozni, amit nem kíván szabályozni. Elegendő lenne ezt az elhatározást egy normatív határozatba foglalnia, és annak közzétételéről a jegyző útján gondoskodni.

- A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a … Újságban és … város honlapján közzéteszi. A helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozatot a … Újságban és … város honlapján közzé kell tenni.

Az Nsztv. 42. § bekezdés szerint a helyi választási bizottság a kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül az önkormányzat hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon közzéteszi.

Az Nsztv. 55 § (2) bekezdés alapján a helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozatot az önkormányzat hivatalos lapjában, illetve a helyben szokásos módon közzé kell tenni. A polgármester a helyi népszavazás elrendeléséről tájékoztatja a helyi választási bizottság elnökét.

Az Mötv. 51. § (2) bekezdés kimondja, hogy az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – *a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott* – módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

A *példa szerinti rendelkezés* felhatalmazás hiányában a közzététel helyben szokásos módját határozza meg. Az *Mötv.* a szervezeti és

működési szabályzatba utalja a kihirdetésre szólóan a helyben szokásos mód meghatározását, de amennyiben az önkormányzat rendelkezik hivatalos lappal, úgy a törvény szerint a hivatalos lapban történik a kihirdetés, míg a közzététel az önkormányzat honlapján.

4.8. Központi jogszabály megsértése, megismétlése

- A településen lakcímmel rendelkező választópolgárok az 1. számú melléklet szerinti ajánlóíven tüntethetik fel aláírásukat, mellyel támogatják a népszavazás elrendelését.

A *példa szerinti* szabályozás jogsértő, mert nem az önkormányzat, hanem központi jogszabály rendelkezik e tárgykörben. A helyi népszavazási eljárás során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól és a használandó nyomtatványokról szóló *2/2015. (2015. II. 20.) IM rendelet 23. §* értelmében a *helyi népszavazási eljárásban használandó nyomtatványok* jegyzékét az 1. melléklet, a nyomtatványok mintáit a 2-10. melléklet állapítja meg.

- A népszavazási kezdeményezés, illetve az aláírásgyűjtő ív jogszabályoknak való megfelelőségének vizsgálata a helyi választási iroda vezetőjének, az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítése vagy annak megtagadása a helyi választási bizottság hatáskörébe tartozik.

A *példában* idézett helyi rendeleti szabályozás a törvényi felhatalmazás túllépése, illetve a törvényi rendelkezés részbeni átemelése.[44]

Nsztv. 40. § (1) bekezdése szerint: Ha a kezdeményezés a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a 35. §-ban, a 36. §-ban és a 38. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, továbbá ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek, a *helyi választási iroda vezetője* a kérdést a benyújtásától számított öt napon belül határozattal elutasítja, és a kérdést nem terjeszti a helyi választási bizottság elé. Az elutasító határozat tartalmára és közlésére a Ve. 46. §, 47. §, 48. § (3) bekezdése és 50. § rendelkezéseit kell alkalmazni.

Nsztv. 41. § (1) bekezdés alapján a *helyi választási bizottság* a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított harminc napon belül dönt. A helyi választási bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az e törvényben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel.

- Helyi népszavazást a településrész választópolgárai is kezdeményezhetnek.
- Településrészi népszavazás kezdeményezéséhez a szükséges arányt az ott élő választópolgárok száma alapján e rendelet 2. §-ában meghatározottak szerint kell megállapítani.

Az *Nsztv. 35. § (1) bekezdés a) pontja* értelmében helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést olyan magánszemély szervezhet, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó lehet. A *(2) bekezdés* szerint egy kezdeményezésnek több szervezője is lehet. Ebben az esetben a szervezők egy személyt jelölnek ki a választási szervekkel való kapcsolattartásra.

A *példa szerinti* rendeleti szabályozás első mondata azon túl, hogy hatásköri túlterjeszkedésnek tekinthető, ellentétes az *Nsztv.* rendelkezésével, mely szerint a településrész választópolgárai is a *35. § (1) bekezdés a) pontja* értelmében kezdeményezőnek minősülnek.

Az *Nsztv.* nem választja külön a település, illetve a településrészi kezdeményezéshez szükséges választópolgárok rendeletben előírt számát, erre felhatalmazást az önkormányzat sem kapott, ezért a szabályozás felhatalmazás hiányában történt.

[44] 117/2009. (XI. 20.) AB határozat: A helyi önkormányzat rendeletet alkothat a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, valamint törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására. A felhatalmazás kereteit túllépő önkormányzati rendelet sérti a jogszabályi hierarchiára vonatkozó szabályokat.

A tapasztalatok összegzése

A *népszavazás* intézményének szabályozása a rendszerváltást követően az elmúlt negyedévszázad során eltérő volt. Az *országos* és a *helyi népszavazást* kezdetben egy törvény tartalmazta, majd külön vált, napjainkban ismét egy törvényben egyesült a szabályozás. A helyi népszavazás egyes kérdéseinek önkormányzati szabályozása a választási ciklusok alatt mindig rendeletalkotási tárgykör volt, tartalmát tekintve a felhatalmazó rendelkezés napjainkban csupán egy szakasz.[45] Az *Ötv.* hatálybalépésekor széles szabályozási lehetősége volt az önkormányzatoknak.[46]

A helyi közügyekben való részvételre vonatkozó jog érvényesítése érdekében *az Önkormányzati Charta* megfogalmazza a *helyi szabályozás autonómiájának indokoltságát*, vagyis azt a követelményt, hogy az eljárások, intézkedések és mechanizmusok a helyi önkormányzatok eltérő típusai számára - méretükre valamint feladat- és hatásköreikre tekintettel - eltérőek lehetnek. Az *Ötv.* hatálya[47] alatt az ötszáz lakos alatti településeken[48] a helyi népszavazást falugyűlés keretében is lefolytathatták. Az új önkormányzati rendszer *valamennyi* települési önkormányzatra azonos szabályokat ír elő.

Az *Alkotmánybíróság* számos esetben foglalkozott a helyi népszavazás törvényi szabályozásával és a helyi rendeltek törvényességével is, továbbá a 90-es években hatáskörébe tartozott az *Ötv-ben* biztosított *alkotmányos panaszok elbírálása is*. A helyi szabályozásra az *Ötv.* felhatalmazása széles szabályozási lehetőséget nyújtott az önkormányzatok számára, míg a helyi szabályozás hiányában a törvényi rendelkezések alkalmazása szerint történhetett a népszavazás lebonyolítása.[49]

Az új önkormányzati rendszer kiépítése, az *Mötv. hatálybalépésével 2013-tól* önkormányzatok működésében *átütő változást* eredményezett, illetve helyi népszavazást ismét integrálta az országos népszavazást szabályozó törvény keretei közé, és ezzel egyidejűleg leszűkítette a helyi szabályozásra vonatkozó felhatalmazást, továbbá kihagyta a törvényi szabályozásból a *népi kezdeményezés* intézményét.
A jelenleg hatályos szabályozás egyetlen *kötelező elemet* tartalmaz, a *választópolgári kezdeményezés számának* szabályozását.[50] Az önkormányzatok meghatározó többsége ezt százalékban rögzíti, ennek okaként hivatkozhatunk arra is, hogy az Alkotmánybíróság több rendelet vizsgálatakor nem kifogásolta a százalékban történő arány meghatározását. Az önkormányzatok a szabályozás során a *10%-15%-20%-25% valamelyikét* írják elő. A kistelepüléstől a nagyvárosig váltakoznak az arányok, és minden változat bármely települési kategóriában előfordul. Ami viszont felkelti a figyelmet, hogy szintén akár a város, akár a kisközség rendeletét nézzük, konkrét számszaki meghatározással is találkozhatunk az *1000 –től, a 64 –ig terjedő tartományban*, mely számok esetenként a törvényi minimum közelében vannak.

Jellemző továbbá, hogy a *felhatalmazó rendelkezések* meghatározása eltérő, annak ellenére, hogy ez nem fordulhatna elő. Igen ritka eset, de található példa arra, hogy a felhatalmazó rendelkezés utal a képviselő-testület bizottságának *véleményezésére* is, a jogalkotási szabályoknak megfelelően.

---

[45] *Lásd: 1. melléklet*

[46] *Lásd: 2. melléklet*

[47] 1990. szeptember 30. napjától szakaszosan 2012.-2013. január 1. napjáig, illetve egyes szakaszok esetében 2014. október 1. napjáig

[48] 2010. évi adat szerint az önkormányzatok száma: 3177 ebből:
50 főnél kisebb települések száma: 27 (legkisebb: Zala megyei Iborfia 12 lakos/2010. 19fő/2012. évben)
200 főnél alacsonyabb lakosságszám: 352
500 főnél: 1048
1000 főnél: 1725 (54%)

[49] Az Alkotmánybíróság 668/H/1991. ügyszámú határozatának indokolása szerint „ha az önkormányzat nem élt a helyi népszavazás eljárási rendjének önálló szabályozására a helyi önkormányzatokról szóló törvény által adott felhatalmazással, hanem a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény rendelkezéseit rendelte a népszavazás során alkalmazni, köteles a népszavazást olyan módon megszervezni, hogy a törvény előírásainak érvényesülése biztosított legyen".

[50] az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál

A *rendelet hatályának* szabályozása, mind a területi, mid a személyi hatály többször előfordul indokolatlanul. Ritkán a választópolgár fogalmát is definiálja egy-egy rendelet.

A *normatív tartalom* jellemzői, hogy gyakorta bővítik az önkormányzatok a törvényi kereteket, a szabályozási kört. Számos rendelet nyilatkozik arról, hogy mely törvény szabályai irányadó a helyi rendeletben nem szabályozott kérdésekre. Több rendelet arra reagál, hogy nem szabályoz olyan tárgykört, amely esetében a népszavazás elrendelése kötelező. A korábbi rendeleti szabályozáshoz képest igen csekély számban fordul elő, hogy meghatározza a rendelet azt az önkormányzati tárgykört, melynél kötelező a helyi népszavazás elrendelése.

A népszavazás *közreműködőinek díjazása*, vagy a helyi *választási szervek jogköre*, továbbá a helyi népszavazás törvényben már szabályozott *tárgykörei* is fellelhetők a rendeletekben. Valamennyi eset túlszabályozásnak tekinthető felhatalmazás hiányában.

Változatos a kép a tekintetben is, hogy *szabályozási megoldás* az önálló rendeletet, illetve a szervezeti és működési szabályzatba foglalást helyezte előtérbe.

Összességében az feltételezhető, hogy informális értékűk miatt kívánták a helyi jogalkotók bővíteni a törvényi felhatalmazás kereteit. Talán a téma fontossága így kiemelhetőbbnek tűnhet. Ugyanakkor az előforduló hibák retusálása, kiküszöbölése nem kerülhető el. Ehhez kíván jelen írás segítséget nyújtani a téma feldolgozásával a szakma iránt érdeklődő önkormányzati szakemberek számára.

Pécs, 2016. szeptember

1. melléklet/ önkormányzati rendelet 2014.
…Község Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2014.(II.7.) önkormányzati rendelete
a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról

… Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 92.§-ában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva, a következőket rendeli el:
1.§ Helyi népszavazást legalább kettőszázötven választópolgár kezdeményezhet.
2.§ Ez a rendelet 2014. február 15-én lép hatályba.
3.§ Hatályát veszti
a) a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1/1999.(I.18.) önkormányzati
rendelet (a továbbiakban: R.), és
b) az R-t módosító 7/2001.(IV.9.) önkormányzati rendelet.

Dátum
Aláírások

2. melléklet/önkormányzati rendelet 1991.

Községi Önkormányzat …/1991. (X.14.) kt. sz. rendelete a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről

A … községi Önkormányzat képviselő-testülete – az 1990. évi LXV. tv. IV. fejezet 50 §--ban foglalt felhatalmazás alapján – helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeinek és eljárási szabályainak a megállapítása céljából rendeletet alkot.

HELYI NÉPSZAVAZÁS
1.§
Az Ötv-ben foglaltakon túl a képviselő-testület népszavazást köteles kiírni a következő kérdésekben:
a) A törzsvagyon körébe tartozó korlátozottan fogalomképes vagyontárgy gazdasági társaságba bevitele, elidegenítése 1000 ezer Ft értékhatáron felül.
b) Önkormányzati lakás, helyiség, ingatlanok esetében, ha az elidegenítésre kijelölt ingatlanok forgalmi értéke 1.000 ezer Ft-ot meghaladja.
c) A település általános rendezési tervének, részletes rendezési tervének megállapítására hivatott rendeletének megerősítésére, ha a rendezési tervek építési tilalmat határoznak meg, vagy oldanak fel.
2.§
(1) A képviselő-testület köteles kitűzni a helyi népszavazást, ha azt a választójoggal rendelkező állampolgár 20 %-a kezdeményezte.

(2) A választópolgárok meghatározott számát a helyi népesség-nyilvántartási adatok alapján kell megállapítani.
(3) A helyi népszavazás kezdeményezése során a népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazására javaslatot kell tenni.
(4) Amennyiben a kezdeményezés az arra nem jogosult személyektől, vagy szervektől érkezik, illetve az előírtnál kevesebb a kezdeményező választópolgárok száma, a kezdeményezést a polgármester elutasítja.

3.§

(1) A helyi népszavazásra irányuló kezdeményezésről a képviselő-testület határozattal dönt.
(2) A kezdeményezés elutasításához, illetve a népszavazás elrendeléséhez a képviselők minősített többségű szavazata szükséges.
(3) A képviselő-testület a helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozatában meghatározza a helyi népszavazásra bocsátandó kérdés szövegét, kitűzi a szavazás időpontját.

4. §

(1) A helyi népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha:

a) település választópolgárainak legalább 50 %-a érvénesen szavazott és
b) az érvénes szavazóknak legalább fele (50 %-a) a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

(2) A képviselő-testület helyi népszavazást ugyanabban a kérdésben két éven belül nem tűzhet ki, ha a helyi népszavazás érvénytelen volt.

NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS

5. §

(1) Népi kezdeményezés benyújtásához a település választópolgárai 5 %-ának indítványa szükséges.
(2) A népi kezdeményezés során pontosan és egyértelműen kell meghatározni a döntésre javasolt ügyet.
(3) A képviselő-testület köteles napirendre tűzni azt a népi kezdeményezést, amelyet a választópolgárok 5 %-a indítványozott.

6. §

(1) A népi kezdeményezés – tárgyalás nélkül – csak akkor utasítható el, ha
a) olyan ügyre vonatkozik, amelynek elbírálására a képviselő-testületnek nincs hatásköre, vagy illetékessége,
b) a megtárgyalás olvashatatlanság, név vagy adatazonosíthatatlanság okából, vagy ön- ellentmondás miatt nem lehetséges.
(2) A visszautasítás részletes indokait írásban kell közölni.

ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

7. §

(1) Az aláírásgyűjtés megkezdését be kell jelenteni a polgármesternek.
(2) Az e célra felfektetett íveket – megnyitásukkor – a polgármester és a jegyző hitelesíti.
(3) Az aláírási ívnek tartalmazni kell:
a) az olvasható név, személyi szám, aláírás feltüntetése,
b) az ívet sorszámozni kell,
c) az ívet a javasolt kérdés, ügy megfogalmazásával kell kezdeni.
(4) Az aláírások hitelesítését a helyi választási bizottság végzi, a helyi népesség-nyilvántartási adatok alapján.
(5) A hitelesítés eredménytelensége esetén a képviselő-testület a népi kezdeményezést, illetve helyi népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést visszautasíthatja.
(6) A hitelesítés megtagadható, ha a tervezett népszavazás az Ötv. 46 § (4) bekezdésében ütköznék, vagy a feltett kérdés félreérthető.
(7) Aláírásokat gyűjteni az ívek megnyitásától számított 30 napon belül lehet. A 30-ik napon, amennyiben nem adják le az íveket elenyészik a népszavazás indítványához kapcsolatos jog.
(8) A helyi népszavazás és népi kezdeményezés eredményéről a lakosságot tájékoztatni kell.
(9) A helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozat, a helyi népi kezdeményezés tárgyát képező ügy közzététele a helyben szokásos módon (hangosbemondó, hirdetmények közzététele, könyvtárban, ügyfélfogadás helyiségeiben, folyosón elhelyezve) történhet.
(10) Helyi népszavazást nem lehet kitűzni a helyhatósági választások időpontját megelőző és az követő 3 hónapon belül.

JOGORVOSLATRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

8. §

(1) Az alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be:
a) a képviselők több, mint 50 %-a
b) a képviselő-testület bizottsága,
c) társadalmi szervezet vezetősége.
(2) A választópolgárok alkotmányossági panaszt kezdeményezhetnek:
a) a helyi népszavazásnál a választópolgárok 10 %-a, de legalább 150 fő,
b) helyi népi kezdeményezésnél a választópolgárok 2,5 %-a, de legalább 50 fő.

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

9. §

(1) Az eljárás lefolytatásával kapcsolatos költségek az önkormányzati költségvetést terhelik.

(2) A helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre a helyi képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV törvény rendelkezései megfelelően irányadók.

(3) A rendelet kihirdetése napján lép hatályba.

Dátum

Aláírások

Solymosi Veronika, jogtanácsos

Hol tart a helyi szabályozási autonómia?

Bevezető gondolatok

A *dualizmus időszakában* az állami közigazgatás legfontosabb *helyi szerve* a törvényhatósági szervezet volt. A *törvényhatóságok*[1] részben a végrehajtó hatalomnak jelentős részét birtokolták és gyakorolták, részben szabályrendeleti, önkormányzati joguk által a *helyi jogalkotásnak* is fontos tényezői voltak. A helyi jogalkotás *történeti háttérének* vizsgálatával, fejlődésének bemutatásával, elemzésével számos tankönyv, szakmai tanulmány, illetve szakdolgozat foglalkozik, amelyek a történelemi időszakok és a mai kor bemutatását részletes tematika szerint állítják össze, illetve ismertetik.[2] Ugyanakkor a téma megkívánja, hogy akár summás gondolatokkal, de pillantsunk vissza a helyi jogalkotás gyökereihez, majd ezt követően kezdjünk vizsgálódni a témában annak örök aktualitása miatt.

A *közjognak* az állampolgárokhoz legközelebb álló forrása a *helyi önkormányzat, és azok rendeletei*. A közjog tágabb értelemben azon jogszabályok összessége, amelyek az állami élet jogi rendjét megállapítják, az ország közéletét, a *közviszonyokat szabályozzák*. A közjog a *közérdek* biztosítására szolgál. Már a történelmi időkben is az *autonómia,*[3] az önkormányzati jog egyik leglényegesebb alkotóeleme a *szabályalkotó jog* volt. A *szabályrendeletalkotás jogalapja* a törvényen alapuló önkormányzat. A *szabályrendeletek* kötelező erejének forrása *1886 előtt* a királyi privilégium vagy az ősi szokás volt. A *szabályrendelet rendeltetése* az, hogy a törvények és rendeletek megsértése nélkül lehetővé tegye olyan viszonyok szabályozását, melyeket az egész országra kiterjedő hatállyal egységesen szabályozni nem lehetne anélkül, hogy bizonyos helyi viszonyokat, szokásokat, társadalmi, gazdasági és természeti körülményeket meg ne sértsenek. A statútumok (szabályrendeletek) [4] az önkormányzati közösségek által saját maguk számára, illetve saját tagjaik és területükre vonatkozó jogszabályok. Az önkormányzatiság alapjogait a *köztörvényhatóságok rendezéséről* szóló[5] törvénycikk rögzítette. Tehát önkormányzati jogánál fogva a *törvényhatóság* saját belügyeiben *önállóan* intézkedik, határoz és *szabály-rendeleteket (statútumokat) alkot*; határozatait és *szabályrendeleteit* saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkezik. [6]

---

[1] A törvényhatóságoknak alapvetően két csoportja létezett a dualizmuskori Magyarországon: a vármegyék és törvényhatósági jogú városok. A dualizmus kori község lakóhely, népesség, községi szervezet és a községi hatóság együttese volt. A dualizmus éveiben a község egész ügykörében önálló hatóságot kizárólag, mint az állami közhatalom végrehajtója gyakorolhatott.

[2] Dr. Fábián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei doktori értekezés Pécs 2005. http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/fabian-adrian/fabian-adrian-vedes-ertekezes
Németh Barbara: Az önkormányzati rendeletalkotás elméleti és gyakorlati kérdései Miskolc. 2012. http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_14405_section_6683.
Szalóki István: A helyi önkormányzatok felügyeleti rendszere szakdolgozat Debrecen 2014. http://real.mtak.hu/8993/1/Szakdolgozat

[3] *Autonómia* – görög eredetű szó (auto-nomosz), jelentése önkormányzás. Önmagukat kormányzó államokat vagy államokon belüli intézményeket, illetve csoportokat szokás e fogalommal jelölni, amelyek jelentős függetlenséget és kezdeményezési szabadságot élveznek. Történelmileg az autonómiáknak számos változata alakult ki. A legjelentősebbek a települési és a területi önkormányzatok (község, vármegye), a szakmai önkormányzatok (szakszervezetek, kamarák), a vallási közösségek önkormányzatai (egyházak), valamint az egyetemek és az egyesületek. [forr.: Magyar virt.encikl.]

[4] *A statútum és a szabályrendelet azonos fogalom.* A statútum magyar neve eredetileg *helyhatósági szabály*, majd az 1870:42. tc-vel bevezetett szóhasználat szerint helyhatósági szabályrendelet. Az 1870:42. tc. 2. §-a, 1886:22. tc. 21. §-a szóhasználat terén történt átmenettel járó félreértés elkerülése végett a "szabályrendelet" szó után zárójelben feltünteti a "statutum" kifejezést is. A statútum (szabályrendelet) az önkormányzati közösségek által saját maguk számára, illetve saját tagjaik és területükre vonatkozó jogszabályok.

[5] *A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk 2. §*

[6] http://majt.elte.hu/Tanszekek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/magyarazatok/szabalyrendelet.htm

A középkor partikuláris jogrendszerének a szabályozó jog szükségszerű következménye volt, mely nem csak a törvény előtti egyenlőséget, de az egységes jogot sem ismerte. Magyarországon a helyi jog a *középkor utolsó századában* fejlődött ki. Bár *nálunk* – szemben a nyugat-európai jogi partikularizmussal – *az országos jog mindig megelőzte a helyi jogot*, mégis *1848 előtt* nagyon jelentős mértékű volt a jogalkotási decentralizáció. A mindennapi életre való kihatása miatt fontossága sok esetben versenyezett a király és az országgyűlés jogalkotásával. A *különleges jogállami területek* eltérő közigazgatását *1848 után* megszüntették. A *jász-kun* kerületeket, a *székely*-és *szász* székeket vármegyékké szervezték át.[7] *Horvátországgal* megkötötték a kiegyezést,[8] amely alapján a horvát országgyűlés törvényalkotási jogot kapott. *Fiume* szabad város és kerületének statútum alkotási joga viszont megmaradt, melyeket a *1589/1872. BM.* sz. rendelet hagyta jóvá. Míg *1870-ben* az országos jogon belül, a *köztörvényhatóságoknak* (köztörvény-hatósági joggal felruházott városoknak és megyéknek), valamint *minden községnek* alkotmányos joga lett, hogy "*önkormányzati hatáskörének korlátai között kötelező szabályokat alkosson*."[9] A szabályrendelet alkotásnak a törvény *két formáját* engedélyezte. A megyei és a törvényhatósági jogi városoké *köz-vagy helyi érdekekre* vonatkozóan. Községi szabályrendelet-alkotás,[10] mely *csak helyi* érdekű lehetett. A törvényhatóságok szabályrendeleteit a *törvényhatósági bizottság* alkotta meg. Az általuk alkotott szabályok három irányban szabályozták a helyi viszonyokat. Azok az ügyek, amelyeket a törvényhatóság köteles szabályozni, azok az ügyek, a melyek a törvény és az állandó gyakorlat szerint a törvényhatóság jogköre alá tartoztak, valamint azok az ügyek, amelyek törvény vagy rendelet hiányában a törvényhatóság által is szabályozhatók. Az első csoportnál a szabályalkotás kötelesség, a másik kettőnél csak lehetőség.[11]

A *törvényhatóságokról* szóló törvénycikk[12] részletesen szabályozta a törvényhatóságok szabályrendelet- alkotási jogát, és azt két vonatkozásban is megszorította, egyfelől kötelezővé tette a szabályrendeleteknek a felterjesztését és közzétételét a miniszteri bemutatási záradékkal együtt. Másfelől, ha a szabályrendelet nem felelt meg a törvényeknek, a kormánynak joga volt azt *szükségrendelettel pótolni.*

A *rendezett tanácsú városok* mellett a *községek*[13] *is* megkapták a *szabályrendelet alkotási jogot*, a hatáskörükbe tartozó tárgyak vonatkozásában, e szerint a község saját belügyeiben határoz és szabályrendeleteket (statútumokat) alkot.[14] A *szabályrendeletek* az egységesülő magánjognak csak kis részét szabályozták. Mindössze a lakásügy, a honvédség és az építésügy tartoztak ide. A polgári törvénykezési rendtartásról szóló törvénycikk szerinti felhatalmazása értelmében a törvényhatósági jogi városoknak és megyei városoknak területükön a *lakásbérleti jogviszonyokat* szabályrendeletekkel kellett szabályozniuk.[15]
A *vármegyei* szabályrendeleteket a vármegyei hivatalos lapban, a törvényhatósági városoknál a helyi szokásos módon kellett közé tenni. A *budapesti* szabályrendeleteket, ha az illetékes miniszter így rendelte el, akkor a *Budapesti Közlönyben* is közzé kellett tenni.

A rövid jogtörténeti jellegű bevezető után elsőként a helyi önkormányzás és a helyi jogalkotási jog nemzetközi, *uniós elvárásait*, majd a témában a hazai jog alakulását, és ezt követően a *XIX.* és a *XXI. század* helyi szabályozás elemeit tekintjük át. Bemutatunk egy olyan sajátos jogalkotási területet, amely-

[7] [1876:33. tc.]
[8] [1867:4. tc.]
[9] [1870:42. tc. 2.-5. §, 1871:22. tc. 29. §]
[10] [1886:22. tc.]
[11] http://majt.elte.hu/Tanszekek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/magyarazatok/szabalyrendelet.htm

[12] A törvényhatóságokról szóló 1886:21. tc.
[13] A községek rendezéséről szóló 1871:18. törvénycikk 22. § a) pont
[14] A községekről szóló törvény (1871: XIII. tc.) kimondta azt az alapelvet, hogy minden területnek valamely községhez tartozni kell.
[15]: A polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868: LIV. törvénycikk módosítása tárgyában született 1881. évi LIX. törvénycikk 93. § szerint: A törvényhatósági joggal felruházott, és a rendezett tanácsú városoknak szabályrendelettel megállapított lakbérleti szabályai, a mennyiben a bel- és igazságügy miniszterek által helybenhagyattak, és a hivatalos lap útján közzétetettek, a lakbérleti ügyek eldöntésénél, a bíróságok által alkalmazandók.

ben a *sui generis* helyi szabályozás kényszerpályán mozog.

1. Az uniós minimumkövetelmények, az önkormányzati autonómia tartalmi elemei

1.1. A szubszidiaritás elve[16]

Az *Európa Tanács* tevékenysége meghatározó az *önkormányzati autonómia* definíciója tekintetben, amelyet az *1985-ben* készült *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*[17] alapvetően a *szubszidiaritás* elve mentén fogalmaz meg. Kimondja, hogy a *közfeladatokat* általában elsősorban az *állampolgárokhoz legközelebb* álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. Egyben jelentős megállapításokat tartalmaz, amelyek fontosak lehetnek a *területi autonómia* támogatói számára is. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

A *Charta* az önkormányzat fogalmát is meghatározza. E szerint, 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*. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. A *közvetlen hatalomgyakorlás* érdekében kimondja, hogy e rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.

Az Európai Uniót létrehozó *Maastrichti Szerződés* ugyancsak beemeli az Unió elsődleges joganyagába a *szubszidiaritás elvét*, megadva számára a méltó helyet a közösségi joganyagban. A szubszidiaritás elvének terjedését mutatja a *Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Értekezletének* (az előbb említett *Kongresszus elődje*) *1992 márciusában* elfogadott *dokumentuma* is, amely hangot adott a *nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek* melletti elkötelezettségének, és elítélte a *Közép- és Kelet-Európa* friss demokráciáiban újraéledő nacionalizmust. A *dokumentum* kimondja, hogy fontosnak tartják a *„szélesköru hatalommegosztást a központi kormányzat, a regionális és a helyi autoritások között”*, valamint megnevezik a kisebbségek jogát arra, hogy a szubszidiaritás elve mentén, minden állam igazgatási szerkezetét tiszteletben tartva szerepet játszanak a közigazgatásban.

A képviseleti helyi önkormányzati szerkezet *alapkérdés minden autonómiaigény esetében*.[18] Egy teljesen autonóm területnek alapvetően a következő *hatalommal és testületekkel* kell rendelkeznie:
– egy *helyileg választott törvényhozó testülettel*, amely a helyi kormányzati hatalom alapvető forrása, irányítja és befolyásolja az elemi és középszintű oktatást, a nyelvhasználatot, a helyi önkormányzat szerkezetét, a földhasználatot, a regionális gazdaságfejlesztést, régión belüli szállítást;
– egy helyileg kiválasztott és a központi kormányzat által jóváhagyott legfőbb végre-

[16] A szubszidiaritás elve azt írja elő, hogy adott rangsorban vagy struktúrában a fölsőbb szint nem veheti át azokat a szerepeket, amelyeket egy alacsonyabban elhelyezkedő szint is képes kielégítő módon betölteni. A szubszidiaritás szó európai szinten való használata - először az *Európai Unióról szóló szerződésben* - az integráció és differenciálás, a harmonizáció és a sokféleség, a centralizáció és a lokalizáció közötti kiegyenlítésre irányuló erőfeszítésekhez kapcsolódik. Az alapvető ismérv ebben az összefüggésben a döntések közelítése az állampolgárokhoz. Az Amszterdami Szerződés része ugyanakkor a Szubszidiaritás elvének Alkalmazásáról Szóló Egyezmény.

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

[18] *Etimológiai szempontból* az autonómia terminus két görög szóból származik: az auto (jelentése 'ön') és a nomos (jelentése 'törvény, szabály') szavakból. Így az autonómia szó eredeti jelentése arra a jogra vonatkozott, amely által valaki megalkothatja saját törvényeit. *Napjainkban* a fogalom három különböző tudományterület keretein belül használatos: a filozófiában, a természettudományokban és a jog, politikatudomány, illetve nemzetközi kapcsolatok terén.(Miklósné Zakar Andrea: Autonómia: elmélet és gyakorlat (Tér és Társadalom XXIV. évf. 2010. 3. szám 75-91.)

hajtóval (kormányzó, elnök vagy miniszterelnök), aki *felelős* az állami és a helyi törvények alkalmazásáért egyaránt;
– egy *független helyi bírói testülettel*, amely *értelmezi* a helyi törvényeket.

A testület függetlensége nem jelenti azonban a központi bírói hatalomtól való teljes elszigetelődést.[19]

1.2. Önkormányzati Charta tartalmi kérdései a törvényi indokolás értelmében[20]

A *Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának* alapvető feladata annak figyelemmel kísérése, hogy a tagállamok az *Önkormányzati Chartát* mennyiben tartják be. A *Charta* etalon értékű egyezménnyé vált a helyi és regionális hatóságok jogainak biztosításában, úgymint az *autonómia és az önkormányzat jogának biztosítása*, a helyi képviselőtestületek megválasztása és az, hogy saját hatáskörrel, közigazgatási struktúrákkal és pénzügyi erőforrásokkal rendelkezzenek, vagy pedig a jogorvoslathoz való jog biztosítása bíróság előtt olyan esetekben, ha más szintekről avatkoznak bele a tevékenységükbe. A *Charta* szövegének *magyarázó jelentése*, illetve a törvényi indokolása tartalmi kérdések sorát teszi egyértelművé. E szerint a *preambulum* lehetőséget ad arra, hogy tagállamok kinyilvánítsák a *Charta* mögött meghúzódó alapvető premisszákat. Ezek lényegében a következők:
– a helyi önkormányzat létfontosságú hozzájárulása a demokráciához, a hatékony közigazgatáshoz és a hatalom decentralizálásához;
– a helyhatóságok fontos szerepe Európa felépítésében;
– annak a szükségesessége, hogy a helyhatóságok demokratikusan alakuljanak meg és széleskörű autonómiát élvezzenek.

1.2.1. Az önkormányzat fogalma

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 *„képesség”* azt az elképzelést fejezi ki, hogy bizonyos közügyek vitelének és szabályozásának törvényes jogához azokat *az eszközöket is meg kell adni*, amelyekkel ezt a jogot hatékonyan gyakorolni lehet. A *„törvényszabta keretek között”* kifejezés azt a tényt veszi figyelembe, hogy ezt a jogot és képességét a törvényhozás pontosabban is meghatározhatja. A *„saját felelősségükre”* kifejezés azt hangsúlyozza, hogy *a helyhatóságok szerepét nem lehet arra korlátozni*, hogy csupán magasabb szintű hatóságok megbízottjaiként járjanak el.

Nem lehet pontosan meghatározni, hogy a helyhatóságok milyen ügyekre vonatkozóan kaphassanak szabályozási és kezelési jogot. Elutasították az olyan kifejezéseket, mint „helyi ügyek”és „saját ügyek”, mivel úgy találták, hogy ezek nem elég konkrétak és nehezen értelmezhetők. A tagállamok hagyományai nagyban különböznek aszerint, hogy milyen ügyeket tekintsenek a helyhatóságok hatáskörébe tartozónak. A valóságban a legtöbb ügynek helyi és nemzeti kihatásai egyaránt vannak, ezért az értük viselt felelősség országok szerint és idővel változhat, és olyan megoldás is lehetséges, hogy megosztják ezeket a közigazgatás különböző szintjei között. Ha a helyhatóságokat olyan ügyekre korlátoznák, amelyeknek nincsenek szélesebb körű kihatásai, az azt jelentené, hogy marginális szerepre korlátoznák őket. Másrészről, elfogadott gyakorlat, hogy az egyes országok meg akarnak tartani bizonyos funkciókat a saját hatáskörükben, mint például honvédelem vagy központi kormányzat.

1.2.2. A helyhatóságok feladatkörei és hatáskörei

A *Chartának az a célja*, hogy a helyhatóságok *széles feladatkörrel* rendelkezzenek, amelyet helyi szinten képesek gyakorolni. Ezeket a feladatköröket a *4. cikk* határozza meg. Az önkormányzat jogát demokratikusan meg-

[19] Miklósné Zakar Andrea: Autonómia: elmélet és gyakorlat (Tér és Társadalom XXIV. évf. 2010. 3. szám 75-91.
[20] https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2561224&SecMode=1&DocId=2045834&Usage=2

szervezett hatóságok útján kell gyakorolni. Ez az elv összhangban van azzal a fontossággal, amelyet az *Európa Tanács* a kormányzat demokratikus formáinak tulajdonít. Ez a jog normál esetben magában foglalja a képviselők közgyűlését, amely alá tartozhatnak végrehajtó testületek is (de nem feltétlenül), de kitérnek a közvetlen demokrácia lehetőségére is, amennyiben erről jogszabály rendelkezik. Amint az az előzőekhez fűzött megjegyzések elmagyarázzák, *nem lehetséges és nem is lenne helyes teljes körű felsorolást adni azokról a jogkörökről és felelősségi körökről, amelyek* egész Európában *megilletik az önkormányzatokat*. Ugyanakkor *a 4. cikk* lefekteti, hogy *milyen általános elvekre kell alapítani* a helyhatóságok feladatköreit és hatásköreik jellegét. Mivel a helyhatóságok feladatainak jellege alapvető fontos a helyi önkormányzat realitása szempontjából, mind az egyértelműség kedvéért, mind pedig a jogbizonytalanság elkerülése érdekében lényeges, hogy az *alapvető feladatköröket* ne ad hoc alapon rendeljük hozzájuk, ehelyett ezeknek a jogalkotásban kell gyökerezniük. Normál esetben a feladatköröket az Alkotmány vagy az Országgyűlés által elfogadott jogszabály állapítja meg.

A *4. cikk 3. bekezdés* azt az általános alapelvet fogalmazza meg, hogy a közhatalmi feladatok ellátását célszerű *decentralizálni*.[21] Ez azt sugallja, hogy hacsak a feladat mérete vagy jellege nem olyan, hogy egy nagyobb területen érdemes csak kezelni, vagy a gazdasági hatékonyság szempontjai különös méltánylást érdemelnek, rá kell bízni a helyi önkormányzati szintre. Ez a kikötés ugyanakkor nem azt jelenti, hogy a feladatokat a decentralizálás kedvéért akkor is a helyhatóságokra kell bízni, ha azok méretüknél vagy jellegüknél fogva csak korlátozott feladatokat tudnak ellátni. A 4. cikk *4. bekezdés* a *hatásköri átfedések* kérdésével foglalkozik. Az egyértelműség érdekében és azért, hogy elkerülhessék a feladatkörök erősödő felhígulását, elvárás, miszerint a hatáskörök normál esetben legyenek teljes körűek és kizárólagosak. Ugyanakkor a *különböző igazgatási szinteknek* bizonyos területeken kiegészítő intézkedést kell tenniük, és lényeges, hogy ezekben az esetekben a központi vagy regionális hatóságok beavatkozása egyértelmű törvényhozási rendelkezések alapján történjen.

1.2.3. A helyhatóságok közigazgatási felépítés, kapcsolatai

A 4. cikk *5. bekezdésben* a helyhatóságok közigazgatási felépítése és az, hogy ismerik a helyi feltételeket, alkalmassá teszi őket bizonyos funkciók bevezetésére, melyekkel kapcsolatosan a végső felelősség a szupra-lokális hatóságokra hárul. Ugyanakkor az is fontos, annak érdekében, hogy az ilyen delegálás alkalmazásakor túlságosan ne csorbítsák a helyi szint független hatásköreit, hogy ez utóbbiak számára, amikor csak lehet, *engedélyezzék a helyi körülmények figyelembe vételét a delegált hatáskörök gyakorlása során*. De azt is figyelembe veszik, hogy bizonyos funkciókkal kapcsolatban, mint pl. a személyazonossági okmányok kiadása, az egységes szabályozás szükségessége miatt a helyi szintnek nem lehet intézkedési szabadságot hagyni. A *6. bekezdés* olyan ügyekkel is foglalkozik, amelyek ezeknek a hatóságoknak a hatáskörébe tartoznak, és olyanokkal is, amelyek ugyan nem tartoznak a hatáskörükbe, de különösen érintik őket. A szöveg azt mondja ki, hogy a *konzultáció módja és időzítése* olyan legyen, hogy a helyhatóságoknak valós lehetőségük legyen befolyás gyakorlására, miközben azt is elfogadja, hogy kivételes körülmények esetén el lehet tekinteni a konzultáció követelményétől, különösen sürgős esetekben. Ezt a konzultációt közvetlenül az érintett hatósággal vagy hatóságokkal kell lefolytatni, vagy közvetett módon, olyan szövetségeken keresztül, amelyekben több hatóság is érintett.

1.2.4. Az önkormányzat határai

Az *5. cikkben* a *határok megváltoztatására* irányuló javaslatok, melyek közül a más hatóságokkal való egyesülések extrém esetnek számítanak, nyilvánvalóan alapvető jelentőségűek a helyhatóság és az általa kiszolgált polgárok szempontjából. Bár a legtöbb országban

[21] Ezt az elvet több alkalommal is kimondták az Európa Tanács kontextusában, különösen pedig a Helyi Önkormányzatokért felelős Európai Miniszterek Lisszaboni Konferenciájának Következtetésiben 1977-ben.

irreálisnak tekintik azt, hogy a helyi közösség vétójogot kapjon az ilyen változtatásokkal kapcsolatosan, az előzetes, közvetett vagy közvetlen konzultáció alapvető fontosságú. A népszavazások megfelelő eljárást jelenthetnek az ilyen konzultációk megtartásához, de több országban nincsenek erre vonatkozó jogszabályi előírások. Ha a jogszabályi előírások nem teszik kötelezővé népszavazás tartását, a konzultáció más formái is alkalmazhatók.

1.2.5. Szervezetalakítás, igazgatási szervezet

A *6. cikk* nem a helyhatóság és annak tanácsa általános felépítésével foglalkozik, inkább azzal, hogyan szerveződnek annak *közigazgatási szolgáltatásai*. A helyhatóságoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy saját maguk rendelkezzenek közigazgatási struktúráikról, melyekben figyelembe vehetik a helyi körülményeket és a közigazgatási hatékonyság követelményét. A megfelelő irányítási struktúrák mellett alapvetően fontos a helyhatóság hatékonysága és eredményessége szempontjából, hogy *olyan munkatársakat* tudjon toborozni és megtartani, akiknek a minősége megfelel a hatóság feladatkörének. Egyértelmű, hogy ez jelentős mértékben függ a helyhatóságnak attól a képességétől, hogy kellőképpen kedvező szolgálati feltételeket tudjon kínálni.

1.2.6. A helyi feladatok gyakorlásának feltételei

A *7. cikk* az integritás jegyében azt van hivatva biztosítani, hogy a választott képviselőket *semmiféle harmadik fél cselekményei ne akadályozhassák feladataik elvégzésében*, és hogy bizonyos kategóriákba tartozó személyeket ne akadályozzanak tisztán anyagi megfontolások abban, hogy megpályázzanak valamilyen hivatalt. Az anyagi szempontok közé tartozik a funkciók gyakorlása miatt felmerülő költségekért nyújtott megfelelő pénzügyi kompenzáció, és ha alkalmazható, a kiesett jövedelem kompenzációja, valamint különösen azoknak a tanácstagoknak az esetében, akiket teljes munkaidős végrehajtó feladatokra választottak meg, javadalmazás és az annak megfelelő szociális jóléti védelem. Ennek a *cikknek* a szellemében célszerűen azt is el lehet várni, hogy rendelkezzenek azoknak a re-integrációjáról, akik teljes munkaidős hivatalt töltöttek be, és hivatali idejük lejártával visszatérnek a korábban abbahagyott kereső foglalkozásukhoz. A *3. bekezdés* mondja ki, hogy a helyi választott tisztségekre pályázást csak abban az esetben lehet megtiltani, ha ez a tiltás objektív kritériumokon alapszik, nem pedig ad hoc döntéssel. Normál esetben ez azt jelenti, hogy az *összeférhetetlenség eseteit jogszabályban kell rögzíteni*. Ugyanakkor néhány esetben tudomásunk van olyan mélyen gyökerező, íratlan jogelvekről is, amelyek láthatóan megfelelő garanciákat biztosítanak.

1.2.7. Az önkormányzatok felügyelete

A *8. cikk* azzal foglalkozik, *hogyan ellenőrizhetik a kormányzat egyéb szintjei* a helyhatóságok tevékenységét. Nem foglalkozik azzal az esettel, amikor magánszemélyek perelnek be helyhatóságokat, sem az ombudsman kinevezésével vagy tevékenységével, sem pedig más olyan hivatalos testületekkel, amelyeknek vizsgáló szerepük lehet. Ezért olyan gyakorlatokkal foglalkoznak, mint előzetes felhatalmazás előírása bizonyos intézkedésekhez illetve bizonyos intézkedések hatályba lépéséhez, az a jogkör, amellyel megsemmisíthetők egy helyhatóság határozatai, számviteli ellenőrzések, stb. Az *1. bekezdés* azt mondja ki, hogy megfelelő jogszabályi alapot kell teremteni a felügyelethez, és ennek megfelelően kizárja az ad hoc felügyeleti eljárásokat. A *közigazgatási felügyeletnek* normál esetben *kizárólag a helyhatóság intézkedéseinek jogszerűségére*, nem pedig a célszerűségére kell vonatkoznia. Lényeges, de nem egyedüli kivétel ez alól az az eset, amikor delegált feladatoknál a delegáló hatóság meg akar tartani bizonyos mértékű felügyeletet az adott feladat végrehajtásának módjára vonatkozóan. Ez azonban nem szabad, hogy megakadályozza a helyhatóságot abban, hogy bizonyos diszkrecionális jogokat gyakoroljon, a *4. cikk 5. bekezdésében* foglaltaknak megfelelően. A *3. bekezdés* szövegét az „arányosság" elve inspirálta, mely szerint az irányító hatóság jogainak gyakorlása során kö-

teles azt a módszert alkalmazni, amelyik a *legkevésbé érinti a helyi autonómiát* úgy, hogy közben a kívánt eredményt is eléri. Mivel a *11. cikk* foglalkozik azzal, milyen bírósági jogorvoslatok állnak rendelkezésre a felügyelet és irányítás nem megfelelő gyakorlása miatt, úgy érezték, hogy nem lényeges ezen a helyen pontos rendelkezéseket beiktatni arról, hogy meghatározott helyzetekben milyen feltételekkel és milyen módon lehet beavatkozni.

1.2.8. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai

A *9. cikk* értelmében a jogi felhatalmazás bizonyos funkciók gyakorlására *értelmetlen akkor*, ha a helyhatóságot megfosztják a gyakorláshoz szükséges pénzügyi erőforrásoktól. Az *1. bekezdés* azt van hivatva biztosítani, hogy a helyhatóságokat ne foszthassák meg attól a szabadságuktól, amely alapján maguk döntenek kiadási prioritásaikról. A *2. bekezdésben* megfogalmazott elv arról szól, hogy megfelelő kapcsolatnak kell lennie a helyhatóság rendelkezésére álló pénzügyi források és az általa elvégzendő feladatok között. Ez a kapcsolat különösen erős olyan funkciók esetében, amelyeket kifejezetten a helyhatósághoz rendeltek. Elfogadott tény, hogy központi vagy regionális jogszabályokkal általános korlátokat lehet állítani a helyhatóságok adóztatási jogköreire; ez a gyakorlat azonban nem szabad, hogy akadályozza a helyi számon kérhetőség folyamatának hatékony működését. Ugyanakkor felismerik, hogy még viszonylag dinamikus bevételi források mellett sem lehet automatikusan összekapcsolni a költségek és az erőforrások alakulását. Míg az újra elosztott erőforrásokat a jogszabályokban megjelölt konkrét kritériumok alapján osztják ki, az ebben a bekezdésben foglalt rendelkezés akkor valósul meg, ha a helyhatóságokkal konzultálnak a vonatkozó jogszabály megalkotásakor. A helyhatóság *cselekvési szabadságának* szempontjából a blokk-támogatások vagy a szektor specifikus támogatások preferálandók azokkal a támogatásokkal szemben, amelyek kifejezetten célhoz kötöttek. Nem volna realisztikus, ha azt várnánk, hogy minden célhoz kötött támogatást általános támogatás váltson fel, különösen a nagyberuházások területén, de ha túlságosan nagymértékben hagyatkoznak erre a fajta támogatásra, azzal súlyosan korlátozzák a helyhatóság szabadságát, hogy diszkrecionális döntési jogokat gyakoroljon a kiadási prioritások tekintetében. Ugyanakkor a támogatások aránya az összes erőforráson belül országról országra változik, a célhoz kötött támogatások nagyobb aránya az általánosabb jellegű támogatásokhoz viszonyítva célszerűnek tekinthető akkor, ha a támogatások összességében a teljes bevétel viszonylag kis részét teszik ki. A *9. cikk 7. bekezdésének* második mondata arra vonatkozik, hogy *egy célhoz kötött támogatás nem áshatja alá a helyhatóság szabadságát* arra, hogy diszkrecionális jogokat gyakoroljon saját kompetenciájának keretei között. Fontos, hogy a helyhatóságok beruházási célra szükség esetén hitelhez jussanak. Ennek a finanszírozásnak a lehetséges forrásai azonban elkerülhetetlenül az egyes országok tőkepiacaitól függenek; azt pedig a jogszabályokban lehet előírni, hogy az ilyen forrásokhoz való hozzájutás milyen eljárások szerint és feltételek mellett történhet.

1.2.9. A helyi önkormányzat egyesülési joga

A *10. cikk* a helyhatóságok *funkcionális alapú együttműködésével* foglalkozik, különösen a hatékonyság növelésére koncentrálva közös projektek révén, illetve azoknak a feladatoknak a végrehajtására, amelyekre egy hatóságnak önmagában már nem lenne kapacitása. Ez az együttműködés történhet konzorciumok vagy hatóságok által létrehozott szövetségek formájában, bár az ilyen szervezetek létrehozásának a jogi keretrendszerét általában a jogszabályok állapítják meg. A *szövetségekhez* való csatlakozás joga azonban nem jelenti azt, hogy a központi kormány elismerné bármelyik szövetséget érvényes tárgyalópartnerként.[22]

Az uniós premisszák ismeretében megvizsgáljuk a hazai jog milyen szabályozással és

[22] https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2561224&SecMode=1&DocId=2045834&Usage=2

terjedelemben biztosítja az önkormányzati autonómia érvényesülését.

2. A rendszerváltást követő önkormányzati alapjogok

A rendszerváltozást követően az *Alkotmány*[23] kimondta, hogy a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Rögzítette a szabályozási autonómiát, e szerint a helyi képviselőtestület önkormányzati ügyekben *önállóan szabályoz* és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.[24] Az Ötv. hatálybalépésekor az önkormányzati önállóságot az alapjogok biztosítása mellett határozta meg, amely kimondta, hogy a helyi önkormányzat a törvény keretei között:
a) önállóan alakíthatja szervezetét és működési rendjét, önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
b) önkormányzati tulajdonával önállóan rendelkezik, bevételeivel önállóan gazdálkodik, az önként vállalt és a kötelező önkormányzati feladatok ellátásáról egységes költségvetéséből gondoskodik. Saját felelősségére vállalkozói tevékenységet folytathat. Kiegészítő állami támogatásra jogosult az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő települési önkormányzat;
c) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekeinek képviselete és védelme céljából területi, valamint országos érdekképviseleti szervezetbe tömörülhet, feladat- és hatáskörében együttműködhet külföldi helyi önkormányzattal, beléphet nemzetközi önkormányzati szervezetekbe.

Az önkormányzat helyi önkormányzati ügyekben meglévő *önálló szabályozási* joga *önkormányzati alapjognak* tekintendő, amely – éppen e jellegénél fogva és erre tekintettel – fokozottabb védelem alatt is áll.[25]
Az Alkotmánybíróság több határozatában[26] vizsgálta az Alkotmányban szabályozott *önkormányzati alapjogok* természetét. Határozataiban megállapította, hogy az Alkotmányban[27] szabályozott *alapjogok* a helyi képviselő-testületek számára biztosított *olyan hatáskör-csoportok*, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított *autonómia alkotmányos garanciáit képezik*. Kimondta azt is, hogy az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan.[28]

3. Az Alaptörvényből eredő autonómia

A helyi önkormányzatok önkormányzati jogok gyakorlására vonatkozó jogosultsága tehát nem korlátlan, annak kereteit az *Alaptörvény és a törvények határozzák meg*. Az Alkotmánybíróság[29] következetes gyakorlata a korábbi Alkotmány idején keletkezett *4/1993. (II. 12.) AB határozat* óta, hogy „a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja", ugyanakkor „az önkormányzatok a jogrendbe illeszkednek, kötik és korlátozzák őket az általános, mindenkire érvényes törvények".[30] Az *Alkotmánybírósági határozat* rámutatott, hogy „az *Alkotmány 44/A. §-ában* meghatározott alapjogok valójában azok a *hatáskör-csoportok*, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek".[31] A kormánnyal szembeni önállóság szükségét azonban nem bontja meg a törvényekben megjelenő korlátozás. Az önkormányzatok alapjogai – amelyek nem alapvető jogok abban az értelemben, ahogyan azt az *Alaptörvény* használja, hanem hatáskör-csoportok – eleve az általános törvények keretei között értendők. Az önkormányzati jogok alkotmányos tartalmának korlátozására sor kerülhet egyszerű többséggel elfogadott törvényben, amennyiben az alkotmányos szabályozás arra utal, hogy a jogok „törvény keretei között" gyakorolha-

[23] 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 43. § (2) bekezdése
[24] Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének a) pontja
[25] 1/2001. (I. 17.) AB határozat
[26] [pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68-73.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.]
[27] Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés
[28] [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.]
[29] 3038/2016. (III. 3.) AB határozata
[30] (ABH 1993, 70.)
[31] [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 71.]

tóak, ilyen utalás nélkül pedig a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény által.[32]

Az *Alaptörvény* rendelkezéseit az *Mötv*[33]. foglalja keretbe, részletezi az önkormányzati rendszer szervezeti és működési rendjét, szerepét, feladat és hatáskörét, új intézményeit, felváltva a helyi önkormányzatokról szóló törvény[34] szabályozását. Az *Ötv.*– az *1994. évi* átfogó módosításon túl – *huszonkettő évig* volt hatályba, kiszolgálva *öt választási* ciklust. Az *Ötv.* szabályait a *2014. évi* helyhatósági választásokat előkészítő *Mötv.* váltott fel, *2012. január 1-vel* szakaszos hatálybaléptetés technikája mellett. Az *Mötv.* átfogó változásokat eredményezett többek között, az önkormányzati alapjogok, az önkormányzati autonómia, a szervezetalakítás valamint a régóta tervezett önkormányzati törvényességi felügyelet szabályozásában.

Az *Mötv.* szerepvállalásában a „*változások lényege* tehát *a korábbi széles feladatkörre* alapozott liberális szabályozás *feladása* és egy, az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált *olyan önkormányzati rendszer létrehozása, melyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű*. Ezt a megváltozott helyi önkormányzati autonómia-felfogást támogatják a hatékonyabb és ésszerűbb működtetést, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célját szolgáló új jogintézmények. Ellensúlyozandó talán a centralizációt szolgáló felügyeleti eszközöket, az *Mötv.-ben* érdekes és újszerű kísérletek találhatók a jogállami értékrend és intézményi rendszer védelmére, így pl. azzal, hogy a bíróság döntése szükséges egyes felügyeleti eszközök alkalmazhatóságához. [35]

A helyi önkormányzatokat érintő új jogi szabályozás tartalmának vonatkozásában az összkép tehát vegyes, de *az új intézmények összességében a korábbi helyi önkormányzati autonómiának szűkítését, centralizációt és a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illetően egy új államfelfogás érvényesítését jelentik*. A kétharmados tárgykörök csökkentése főként a konkrét feladat-és hatáskörök meghatározásában mutatható ki, ami akár pozitív is lehetne. Jelenleg azonban ez – a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog megszüntetése mellett- az egyik fő eszköze a helyi önkormányzatiság kiürítésének. A neoliberális államfelfogást a közigazgatásban érvényesítő *„új közmenedzsment"* irányvonal legyengítette a közigazgatást, és alkalmatlanná, eszköztelenné tette az új kihívásokra adandó adekvát cselekvésre. Ellenreakcióként a világ fejlett országaiban mindenütt keresik az új típusú állam paradigmáit és az azt megvalósító új közigazgatást, benne a helyi önkormányzati alrendszerrel. A helyi önkormányzati autonómia megőrzésére kötelezettséget vállaló *Európa Tanácsi* tagországként *Magyarország* is ezt tette és teszi sok más országgal együtt, helyenként tudatosan, máskor inkább a helyzet és az aktuális politikai célok által determinált körülményekhez rögtönözve a megoldásokat. Ez utóbbi nagyobb mértékű jelenlétét sejteti az a tény, hogy az egész közigazgatás reformjának irányt szabó közigazgatás-fejlesztési programunk a helyi önkormányzati rendszerrel – ami pedig mégis a közigazgatási intézményrendszer egy meghatározó eleme-szinte nem is foglalkozik. Ebből és az azóta megvalósult intézkedésekből arra lehet következtetni, hogy prioritása a Kormány irányítása alatt álló közigazgatási alrendszereknek van és ezeknek a hatékonyabb és racionálisabb működés irányába történő átalakítása és működése függvényében alakul a helyi önkormányzati rendszer."[36]

Az önkormányzati rendeleti szabályozás új irányultsága tekintetében iránymutatást az Alkotmánybíróságtól kapunk. Az *Alkotmány-*

[32] [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 71.].
[33] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
[34] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
[35] Balázs István Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása MTA Law Working Papers 2014/03 Budapest ISSN 2064-4515
[36] http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf
Balázs István Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása MTA Law Working Papers 2014/03 Budapest ISSN 2064-4515

bíróság[37] határozatában kifejti, hogy az önkormányzatok jogalkotási felhatalmazása és a *Mötv.* érintett szabályainak[38] értelmezésénél nem lehet eltekinteni a korábbi szabályok – a *korábbi Alkotmány* és a helyi önkormányzatokról szóló *1990. évi LXV. törvény*, valamint az *Alaptörvény* és a *Mötv. szabályozása közötti különbségtől.* A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát *2011. december 31-éig* az *Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése* szabályozta: „ A helyi képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes jogszabállyal." Az *Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése* szerint pedig „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot."[39] Az *Alkotmány* tehát csak az önkormányzati rendelet normahierarchiában elfoglalt helyéről rendelkezett, míg az *Alaptörvény* különbséget tesz az eredeti jogalkotói hatáskörben („törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére"), illetve a felhatalmazás alapján („törvényben kapott felhatalmazás alapján") hozott rendeletek között.

Milyen jogi keretek között történt a XIX. századi szabályrendelet alkotás, illetve a helyi szabályozás a mai viszonyok között jelez-e hasonlóságokat, avagy különbözőségeket. Ezt vizsgáljuk a következőkben.

4. Önkormányzati rendeleti szabályozási jog régen[40] és most[41]

Azokban a témakörök, amelyek csak helyi szinten, a helyi közösségek szempontjából bírnak relevanciával, *törvény* az önkormányzatokat felruházza rendeletalkotási joggal.
A *rendszerváltást követően* a települési önkormányzat rendeletalkotási joga kiterjed eredeti, országos jogszabály által nem rendezett kérdések (eredeti jogalkotási jogkör) és végrehajtási rendelet kibocsátására, a területi önkormányzat pedig saját feladatkörében alkothat rendeletet. Az önkormányzati rendelet - az önkormányzat illetékességi területén belül - mindenkire kötelező jogszabály. [42]
A szabályalkotási jog ugyanakkor a *köztörvényhatóságokról szóló törvény idejére* nyúlik visszsza, amely hasonló jogkört jelez, mint a mai önkormányzati rendeletalkotás.

[37] 29/2015. (X.2.) AB határozata [31]
[38] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 143. § (4) bekezdés d) pont és 8. § (1)-(2) bekezdés:
(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."
[39] Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően a kétharmados Ötv. 16. § (1) bekezdés tartalmazta az Alaptörvény 32. cikk rendelkezését. A teljes szövegazonosság jól érzékelhető, e szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Az Ötv. 1. §-5. §-ai szabályozták az önkormányzati alapjogokat is.
[40] A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk
[41] Alaptörvény; valamint Mötv.
[42] *A rendelet a végrehajtó hatalom szervei által alkotott, mindenkire kötelező jogszabály. Az Alaptörvény alapján a Kormány, a Kormány tagja, az MNB elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője és a helyi önkormányzatok bocsáthatnak ki rendeletet. A rendeleteken belül megkülönböztetünk eredeti (autonóm) és származékos (végrehajtási) rendeleteket. Eredetinek nevezzük azt a rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza az adott életviszonyt (tehát törvény arról nem rendelkezik), és származékosnak azt, amelynek megalkotásához felhatalmazásra van szükség. Ez utóbbi esetben valamilyen magasabb szintű jogszabály (tipikusan törvény) ad felhatalmazást a rendelet megalkotására, meghatározva a rendeletalkotás jogosultját és tárgyát. Származékos rendeletek esetében érvényesül a szubdelegálás tilalma, azaz a rendelet kibocsátásának jogosultja ezt a jogát nem adhatja tovább. A Kormány és az önkormányzat mind eredeti, mind származékos rendeletet alkothat, a miniszter, az MNB elnöke és az önálló szabályozó szervek vezetői csak törvény felhatalmazásra (származékos jogkörben) alkothatnak rendeletet. Miniszternek rendeletalkotásra felhatalmazást adhat eredeti jogkörben alkotott kormányrendelet is. Ha két rendelet tartalmilag ellentétes, akkor a jogalkalmazás során azt kell elsődlegesen vizsgálni, hogy az adott tárgykör szabályozása kapcsán melyik rendelet kapta a felhatalmazást a jogalkotásra.*
http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptorveny_birok/at_alapvetes/lecke6_lap1.html

4.1 Szabályalkotási jog keretei a XIX. században

Amennyiben ismét visszatekintünk a történelembe, a *köztörvényhatóságokról* szóló *1870-ben* alkotott törvényből azt olvashatjuk ki, hogy szabályrendeletet a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai között alkothat. A *szabályrendeletek* a törvénnyel, s a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel *nem ellenkezhetnek*, a községek (faluk, mezővárosok) önkormányzati jogait nem sérthetik, és csak a *szabályszerű kihirdetéstől* számítandó 30 nap után hajtathatnak végre. A szabályrendelet, ha csupán helyi érdekű, a törvényhatóság területén, ha közérdekű: az egész országban kihirdetendő. Mennyiben van ezen általános szabály alól kivételnek helye: a törvény határozza meg.

Szabályrendeletek ellen az érdekeltek a szabályszerű kihirdetéstől 30 nap alatt az illető *miniszterhez folyamodhatnak*. A miniszter a törvényhatóság meghallgatása után végérvényesen határoz. A szabályrendeletet felfüggesztő vagy megsemmisítő kormányrendelet indokolandó.

A törvényeket és a kormánynak a törvényhatósághoz intézett rendeleteit a törvényhatóság területén a *törvényhatóság hajtja végre*, saját közegei által. A törvényhatóság jelen törvény korlátai között felírhat egyes kormányrendelet ellen *a végrehajtás előtt*, ha azt törvénybe ütközőnek, vagy a helyi viszonyok miatt célszerűtlennek tartja. De ha a miniszter a felhozott indokok ellenére a *végrehajtást követeli*, vagy ha a törvényhatóságot hozott határozatának foganatosításától másodízben *eltiltja*, a kormányrendelet azonnal és feltétlenül teljesítendő és végrehajtandó. Az ilyen, valamint a szabadságos és tartalékos katonák berendelését, és valamely, az állam veszélyezett érdekei miatt halaszthatatlan rendőri intézkedést tárgyazó kormányrendelet csak a végrehajtás után, s csak annyiban szolgálhat közgyűlési vita és határozat tárgyául, a mennyiben a törvényhatóság a kormány eljárását netán sérelmesnek találván, a képviselőháznál keresne orvoslást.

4.2. Önkormányzati feladat és hatáskörök a XIX. században

A köztörvényhatóságokról szóló törvény rögzíti az önkormányzati feladat és hatásköröket. E szerint a közgyűlés hatásköréhez a következő ügyek tartoztak:

a) *szabályrendeletek alkotása*,
b) a közigazgatási és választó-kerületek alakítása,
c) *a törvényhatósági közlekedési vonalak, közművek, építkezések s a közmunka feletti intézkedés*,
d) kölcsönvételek,
e) *törzsvagyon szerzése vagy elidegenítése*,
f) *a költségvetési előirányzat megállapítása s a zárszámadások megvizsgálása,*
g) *a tisztviselők, az állandó, az igazoló és a bíráló választmány s egyes küldöttségek választása s a főispán (főkirálybíró stb.) által felfüggesztett alispán, illetőleg polgármester helyettesítése, valamint egyéb, időközben főispánilag történt helyettesítések feletti intézkedés a jelen törvényben meghatározott esetek kivételével*,
h) tisztviselőknek ellenőrzése, felelősség alóli felmentése, felfüggesztése, úgy ellenük a tiszti vizsgálat elrendelése,
i) a tisztviselők, a segéd- és kezelő személyzet, s a szolgák fizetésének szabályozása, felemelése vagy leszállítása,
k*) új hivatalok és állomások felállítása, vagy a régiek megszüntetése,*
l) a törvényhatóságok kezelése vagy felügyelete alatt álló pénztárak megvizsgálása s erre vonatkozó jelentése,
m) a községektől a községi törvény értelmében fölterjesztett vagy föllebbezett ügyek másodfokú ellátása,
n) *kérelmezési és levelezési jog gyakorlása*,
o) *indítványok tárgyalása*,
p) *a felirati jog gyakorlása*,
q) *mindazon ügyek, melyeket ezen, vagy más törvény, avagy a törvényhatóság szabályrendelete kizárólag a közgyűléshez utasít.*

4.3. A XXI. század önkormányzati szabályozási joga

Számos hasonló, vagy akár azonosnak mondható szabályozás található a mai joganyagban, mint a törvényhatóságok idején. Az *Alaptörvény* magas szintű szabályozása mellett *sarkalatos törvényként az Mötv.* határoz-

za meg az önkormányzatokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, garanciákat.

Az *Alaptörvény* mondja ki, hogy *Magyarországon* a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Meghatározza továbbá a helyi jogalkotás terjedelmét, és típusait. E szerint: feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az *Alaptörvény* az *állami kontrol* szereplőit, és azok jogköreiket is kijelöli. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a *fővárosi és megyei kormányhivatalnak*. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a *bíróságnál* az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges *önkormányzati rendeletet* vagy önkormányzati határozatot *a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.*
Az *Alaptörvény*[43] önkormányzati alapjogokat rögzít, meghatározz önkormányzati *feladat és hatásköröket*. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között
a) *rendeletet alkot;*
b) *határozatot hoz*;
c) *önállóan igazgat;*
d) *meghatározza szervezeti és működési rendjét;*
e) *gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat*;
f*) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik*;
g*) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat*;
h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
j) *a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat*;
k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
l) *törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.*

A különbségek között kell megemlíteni, hogy a *köztörvényhatóságokról szóló törvény* nem nevesíti a helyi adók, az önkormányzati jelképek, kitüntetések, valamint a társulás, és az önkormányzati együttműködés *Alaptörvényben* meghatározott határköreit. Az *Alaptörvény* viszont:
- a közigazgatási és választó-kerületek alakítása;
- a törvényhatósági közlekedési vonalak, közművek, építkezések s a közmunka feletti intézkedés;
- kölcsönvételek;
- a tisztviselők, az állandó, az igazoló és a bíráló választmány s egyes küldöttségek választása s a főispán (főkirálybíró stb.) által

[43] A 29/2015. (X.2.) AB határozat szerint: abból, hogy az Alaptörvény az *eredeti jogalkotási hatáskör mellett a származékos* jogalkotási hatáskört is külön nevesíti, az következik, hogy *amennyiben törvény* (jelen esetben a Mötv.) *felhatalmazza a helyi önkormányzat* képviselő-testületét, mint jogalkotót valamely *magatartás önkormányzati rendeletben történő szabályozására*, úgy a törvénynek a jogalkotási hatáskör címzettjén, a képviselő- testületen kívül meg kell határoznia – a Jat. felhatalmazással szembeni kritériumokra vonatkozó előírásainak betartásával – a *felhatalmazás tárgyát és kereteit is.* Ez biztosítja ugyanis azt, hogy a Mötv.-ben adott felhatalmazás megfeleljen a jogrend és a közhatalom gyakorlása kiszámíthatósága követelményének. *A szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül a helyi jogalkotó olyan magatartásokat is rendeletalkotása körébe vonhat, amelyek alapjogi összefüggéseik révén törvényi szabályozást igényelnek* [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].

felfüggesztett alispán, illetőleg polgármester helyettesítése, valamint egyéb, időközben főispánilag történt helyettesítések feletti intézkedés a jelen törvényben meghatározott esetek kivételével;
- tisztviselőknek ellenőrzése, felelősség alóli felmentése, felfüggesztése, úgy ellenük a tiszti vizsgálat elrendelése;
- a tisztviselők, a segéd- és kezelő személyzet, s a szolgák fizetésének szabályozása, felemelése vagy leszállítása;
- a törvényhatóságok kezelése vagy felügyelete alatt álló pénztárak megvizsgálása s erre vonatkozó jelentése;
- a községektől a községi törvény értelmében fölterjesztett vagy föllebbezett ügyek másodfokú ellátása tárgykörökben nem rendelkezik, az *Mötv.*, és más ágazati törvények viszont igen.

5. Témavizsgálat

Az önkormányzati szabályozás terjedelme az *Alaptörvényben*[44] került meghatározásra. E szerint *feladatkörében* eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzatok legnagyobb számban törvényi felhatalmazás alapján alkotják helyi rendeleteiket. Az önkormányzati rendszer 2012. évi átalakítását jelentős mértékben érintett számos intézményt. Ezek közül is a *szabálysértési jog*[45] újra gondolása, több lépcsőben érintette a helyi rendeleti szabályozást. Hatályon kívül kellett helyezni valamennyi önkormányzati *szabálysértési rendelkezést* számos helyi rendeletből, mivel az *új szabálysértési jog* jelentősen átalakult, megvonva a lehetőséget és jogot az önkormányzatoktól, hogy szabálysértéseket állapítsanak meg. Az *önkormányzati törvény*[46] ugyan lehetőséget biztosított arra, hogy *tiltott, kirívóan közösségellenes magatartások* elnevezés alatt továbbra is szankcionálni[47] lehessen ezeket a magatartásokat.[48] Az *Alkotmánybíróság*[49] ugyanakkor határozatában hatályon kívül helyezte az önkormányzati törvény azon rendelkezéseit,[50] amely ezt a lehetőséget megteremtette. A vitatott felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során az *Alkotmánybíróság* kimondta, hogy „a helyi önkormányzatok a nélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. A „közösségellenes magatartás", a „kirívóan közösségellenes magatartás" olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, *diszkrecionális* jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára, annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felha-

[44] Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés

[45] A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

[46] 2012. november 15-ig hatályos Mötv. 51. § (4) bekezdés: A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) kiszabását rendelheti el.

[47] 2012. november 15-ig hatályos Mötv. 143. § (4) bekezdés e) pont szerint felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait.

[48] Az ágazati közigazgatási eljárások sokszínűsége nem teszi lehetővé minden eljárásban egységesen alkalmazható mérlegelési szempontok meghatározását, ezért a törvényhely kodifikációja során olyan szempontok megállapítására került sor, melyek – az egyes eljárások specifikumaitól függetlenül – az ágazati joganyag túlnyomó többségében értelmezhetőek, relevánsak. Természetesen ez igaz a szabálysértési jog újrakodifikálásával megjelenő – az önkormányzati szabálysértési tényállások helyébe lépő – az önkormányzati rendeletben tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben kiszabható közigazgatási bírságokra is. Ilyen szempont lehet például a jogsértéssel érintettek körének nagysága vagy a jogsértő állapot időtartama [Ket. 94/A. § (1) bekezdés c) és d) pontja], melyek – álláspontunk szerint – még az egyszerűbb megítélésű tényállásokkal összefüggésben is értelmezhetők, figyelembe veendők. http://ket.kormany.hu/a-kozigazgatasi-birsagok-kiszabasara-illetve-mertekere-vonatkozo-merlegelesi-szempontok-figyelembevetele-az-onkormanyzati-rendeletben-tiltott-kozossegellenes-magatartasokra-kiszabhato-kozigazgatasi-birsagok-eseten

[49] 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

[50] Mötv. 51. § (4) bekezdés és a 143. § (4) bekezdés e) pont

talmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe. Törvényi garanciák nélkül a gazdasági érdekeltség arra sarkallhatja az önkormányzatokat, hogy bevételi forrásaik növelése érdekében minél szélesebb körben írjanak elő tilalmakat, és minél magasabb összegű bírságot szabjanak ki, illetőleg ilyen módon biztosítsanak közmunkásokat feladataik ellátásához. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az *Alaptörvény 32. cikke* szabályozza. A *32. cikk (1) bekezdése* alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a *32. cikk (2) bekezdése* alapján *eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz.* Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, *nem tartozik a helyi közügyek körébe*. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – *az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának* megfelelően – *törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat*. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az *Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel*."[51]

Egyes önkormányzatok az *AB döntés* ellenére sem adták fel, és megkísérelték még 2012. évben az *Mötv. 143. § (4) bekezdésének d) pontjába*[52] szabályozott felhatalmazás alapján helyi rendelkezéseik hatályban tartását.[53]

Az önkormányzatok újabb szabályozási lehetősége ugyanakkor a *2013. január 1-jével* hatályba lépő *Mötv.*[54] felhatalmazó rendelkezése értelmében nyílt meg. Ekkortól az önkormányzatok *rendeletben határozzák meg* az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.
A felhatalmazás az *Mötv.* 8. § (1) bekezdés rendelkezésén alapul, mely szerint 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.

A *(2) bekezdés* szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete *rendeletében meghatározhatja* a helyi közösség tagjait érintő kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk *jogkövetkezményeit.*

„A *Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjával* kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a törvény nem definiálja, mit kell érteni a közösségi együttélés alapvető szabályain. Ennek egyik oka, hogy ez – a központi jogi szabályozáson túl az adott településen élők szokásjogi társadalmi normák rendszere miatt – közösségenként eltérő normarendszert jelenthet. Ezért is bízta a törvényalkotó az *Mötv. 8. § (2) bekezdésében* a helyi önkormányzat képviselő-testületére, hogy önkormányzati rendeletben a közösségi együttélésből adódó kötelezettség tartalmát és elmulasztásuk esetére jogkövetkezményeit meghatározza. Az ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotás igen kényes és érzékeny területe a jogalkotásnak, amely jogalkotásra csak tényleges helyi szabályozási igény esetén, széles körű helyi társadalmi támogatottsággal és az *Alaptörvény-*

[51] 38/2012. (XI. 14.) AB határozat
[52] Mötv. 143. § (4) bekezdés Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:
d) az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.
[53] „A gyakorlatban érdemi különbség a szabálysértés és a közigazgatási bírsággal fenyegetett magatartások között, a végrehajtásukban ragadható meg. Míg ugyanis a szabálysértési helyszíni- illetve pénzbírság meg nem fizetés esetén elzárásra átváltoztatható (kivéve, ha azt az eljárás alá vont közérdekű munkával megváltja), addig a közigazgatási bírságot nem lehet elzárásra átváltoztatni, ha elmarad az önkéntes befizetés."Kovács István szakdolgozat Miskolc 2015. A szabálysértési szankciórendszer alakulása a kihágási törvénytől a közigazgatási bírságig https://www.google.hu/#q=kov%C3%A1cs+istv%C3%A1n+szab%C3%A1lys%C3%A9rt%C3%A9s
[54] Mötv. 8. § (1) – (2) bekezdés, 143. § (4) bekezdés d) pontja

ben[55] meghatározott alapjogok tiszteletben tartásával kerülhet sor."[56]
Figyelemmel a felhatalmazó rendelkezésére, valamint a normaszabályozás szövegezésére, melyből akár kötelező szabályozásra lehet következtetni, miután a helyi közösség tagjai kötelezettségéről szól az Mötv. az önkormányzati rendeletben meghatározott közösségi együttélés szabályainak betartása, betartatása tekintetében.

Szabályozni kell-e, vagy sem, hogy miként enyhítheti a közösség tagja a *közösségre háruló terheket* öngondoskodás révén, illetve a *közösségi feladatok ellátásához* miként járul hozzá, valamint a *közösségi együttélés szabályainak* betartást, betartatását érintő normákat. Mindezen szabályozás lényege a kötelezettségtartalom, és elmulasztása esetére szóló szankció meghatározása.[57]

Életszerűnek tűnik, hogy az önkormányzatok az *önkormányzati jelképekről, a címer, a zászló* használatának engedélyezéséről szóló, sui generis jogkörben alkotott rendeleteikben az *önkormányzati hatósági engedélyezési eljárás* rendje mellett, a jogsértő magatartásokat is szabályozzák, illetve szankcionálják, miután ezek olyan helyi közügyek, melyekre nincs központi jogszabály.

Gyakorta minősítik az önkormányzat közösségi együttélés szabályának többek között az *avar és kerti hulladék égetésére* vonatkozó rendelkezést. Az Országos Tűzvédelmi Szabályzat[58] szerint, ha *jogszabály másként* nem rendelkezik, *a lábon álló növényzet*, tarló, növénytermesztéssel összefüggésben és a *belterületi ingatlanok* használata során keletkezett hulladék *szabadtéri égetése tilos*. Tehát az avar és kerti hulladék égetésének szabályait *önkormányzati rendeletben* szabályozhatja az önkormányzat. Amikor is a tűzgyújtási szabályokat a közösségi együttélés szabályozási körébe vonja az önkormányzat, a megszegőkkel szemben a *Ket.* szerinti közigazgatási bírságot rendeli alkalmazni. Ugyanakkor kormányrendelet[59] szabályozza a tűzvédelmi hatóságra, a tűzvédelmi bírságra vonatkozó rendelkezéseket. Ide tartozik a szabadtéri égetés tilalmát, illetve az önkormányzati rendelet szabályait megszegők elleni fellépés is, a tűzvédelmi közigazgatási bírság.

E kettős szabályozás, a két különböző *(önkormányzati és állami) hatóság* által megállapítható *közigazgatási bírság ugyanazon cselekmény miatt* vitára adhat alkalmat, sokan tekintik ezt alkotmányos vagy alapvető jogelveket sértő megoldásnak. A *„ne bis in idem"* elv, a kétszeres eljárás tilalma a hatályos jogrendszerünkben is alapelvi szinten fogalmazódik meg.
„A bírság ismételt kiszabására több esetben van lehetőség (pl. növényvédelmi bírság, élelmiszerlánc-felügyeleti bírság), mely felveti annak a kérdését, hogy ugyanazon magatartásért újból kiszabott bírság esetében a végrehajtást előmozdító eljárási jellegű szankcióról, vagy egy folyamatos jogsértés miatt ismételten alkalmazott anyagi jogi szankcióról beszélhetünk."[60]

[55] Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

[56] Dr. Gyergyák Ferenc: főtanácsadó Alkotmánybíróság Hivatala: Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás? Kodifikáció 2012. évi 1. szám http://kodifikator.hu/letoltes/category/3-2012-evi-i-szam

[57] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 94/A § (1a) bekezdés szerint 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.

[58] 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról 225. § (1)

[59] a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 1. melléklet 49. pont

[60] Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. szám A „Közigazgatási bíróságok" vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló vélemény http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye

Más jogterület vonatkozásában az új szabálysértési törvény[61] 2. § (4) bekezdésének kollíziót feloldó szabálya szerint: „Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység, vagy mulasztás bűncselekményt valósít meg, illetve, ha a tevékenységre vagy mulasztásra *törvény, vagy kormányrendelet*, közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el." E rendelkezés nem sorolja fel az önkormányzati rendeleti szabályozást, tehát ugyanazon cselekmény esetén szabálysértési eljárás mellett az önkormányzat közigazgatási bírságot is kiszabhat. A szabálysértési tényállások tartalmával számos esetben egyezőek a közösségi együttélés szabályainak megsértésére alkotott rendelkezések (pl.: környezetvédelem, hulladékgazdálkodás, stb.).

Magával a közigazgatási bírság önkormányzati rendeleti alkalmazásával összefüggésben az Alkotmánybíróság[62] megállapításai irányt mutatóak. E szerint: Önkormányzati rendelet csupán jól körülhatárolt, egyértelműen leírt *törvényi keretek között* – és *felhatalmazás alapján* - alapíthat közigazgatási felelősséget és szankciót maga után vonó tényállásokat. Ebben az esetben a törvényi kereteknek és *a törvényi felhatalmazásnak kellően részletezőnek kell lennie*, a helyi jogalkotó diszkrecionális joggyakorlását kizáró módon kell útmutatást adnia úgy a magatartások tényállása, mind a represszív szankció meghatározása tekintetében. Közhatalom gyakorlására, az adott területen élő polgárok életébe állami kényszereszközökkel beavatkozásra, szankcionálásra csak a közösség érdekeinek valódi sérelme esetén, a bírság összegében rejlő gazdasági érdekeltség nélkül van alkotmányosan lehetőség.

Mit jelez a helyi szabályozás a gyakorlatban? Az *Njt.*[63] *web felületén* tárolt helyi önkormányzatok rendeletek között olyan rendeletet, amely kifejezetten a *közösségre háruló terhek öngondoskodással* történő enyhítéséről, a *közösségi feladatok* ellátásához történő hozzájárulásról szól, *nem található*. Ebből arra is következtethetünk, hogy az önkormányzatok egyike sem tekinti *kötelező* szabályozási tárgykörnek az *Mötv. 8. § (1) bekezdés a)* pontjában foglaltakat. Következtethetünk arra is, hogy az öngondoskodás[64] és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás szabályozását, illetve elmaradásának szankcionálását nem igényli a helyi társadalom.

Az Mötv. felhatalmazása a helyi szabályozás számára tág mozgásteret biztosít, miután a felhatalmazás a helyi önkormányzatok szabad belátására bízza annak megítélését, hogy a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében mely magatartásokat értékelnek öngondoskodás, valamint közösségi feladatellátás körébe tartozónak, ami azok megszegőinek szankcióval való sújtását indokolja.

A gyakorlat oldaláról a *közösségi együttélés* szabályozása tárgyában más megítéléssel találkozhatunk. Az *Njt. web felületre* ez ideig 728 önkormányzati rendelet, módosítás került feltöltésre. A közösségi együttélés szabályozásánál azt a tematikát követték az önkormányzatok, hogy első lépcsőben hatályon kívül helyezték a *szabálysértési tényállásokat* a különböző tárgykörben alkotott rendeleteik-

[61] 2012. évi II. törvény

[62] A 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az AB törvényi felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletben konstituált közigazgatási bírság alaptörvény-ellenességét vizsgálta meg.

[63] A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

[64] Az *öngondoskodás* az egyének önkéntes erőfeszítéseinek összefoglaló megjelölése az egészségügyi és szociális kockázatok leküzdése, csillapítása érdekében. Az öngondoskodás az emberi közösségek legősibb önvédelmi formája, melynek jelentősége a közösségi gondoskodási rendszerekben (állami szolgálatok és társadalombiztosítás) is megmaradt. Az öngondoskodás formái: Egyéni, nem szervezett öngondoskodás. Ide tartozik a takarékoskodás, a halasztott fogyasztásra történő nem e célra dedikált bármilyen felkészülés, a családon belüli segítségnyújtás - gondoskodás, amely lehet pénzbeli, és természetbeni segítség.
Szervezett öngondoskodás. Két fő formája: kockázatközösségen alapuló öngondoskodás (önkéntes kiegészítő biztosítások, önkéntes pénztárak), egyéni számlás rendszerek (Nyugdíj Elő-takarékossági Számla, *Medical Savings Account*) http://fogalomtar.eski.hu/index.php/%C3%96ngondoskod%C3%A1s

ből, következő lépcsőben a *szabálysértési rendelkezéseikből* tiltott, *közösségellenes magatartásokat* kreáltak, majd a harmadik lépcsőben 2013. évben újjáélesztve *közösségi együttélés szabályozásaként* építették be helyi rendeleteikbe. A tárgykörök típusa[65] mit sem változott a 2012. év végi AB döntés óta.

Ugyanakkor olyan szabályozási gyakorlattal is találkozhatunk, amelyben az önkormányzat *generalizált*, és egyben utaló szabályozást alkalmaz. Az önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendeletben általános fogalom meghatározást rögzít, mely szerint a közösségi együttélés szabályait sértő magatartás az a tevékenység, mulasztás, vagy jogellenes állapot fenntartásában megnyilvánuló magatartás, amely *nem minősül szabálysértésnek vagy bűncselekménynek*, törvény vagy kormányrendelet nem rendeli el rá közigazgatási bírság alkalmazását, és amelyet a *Megyei Jogú Város* Önkormányzat Közgyűlése *önkormányzati rendeletében* annak minősít. Az idézett rendelet nem sorolja fel eme tevékenységeket, helyette a különböző ágazati tárgykörű rendeletek tartalmaznak tényállási szabályokat. Így például az önkormányzati jelképekről szóló rendelet közösségi együttélés szabályait sértő magatartásként definiálja az engedély nélküli címer használatot, és egyben az eljárás vonatkozásában visszautal a közösségi együttélés alapvető szabályairól, és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló önkormányzati rendeletre. Ez egyfajta kodifikációs megoldás, amely nem tekinthető helytelen párhuzamos szabályozásnak.[66]

Milyen konklúzió, tanulság fogalmazható meg az eddigiek alapján feltárt információkból, tényekből arra a kérdésre, hogy hol tart az önkormányzati szabályozási autonómia?

Összegzés

Akár a történelmi múltban, akár a jelenben kutakodunk, a lényeg nem változik. Amennyiben egy közösség a saját ügyeiben autonóm[67] módon kíván eljárni, akkor közhatalmi jogosítványokkal ellátott autonóm önkormányzatra van szüksége. A közösség *az önkormányzata által autonóm*, vagyis az önkor-

[65] Dr. Gyergyák Ferenc: főtanácsadó Alkotmánybíróság Hivatala: Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás? Kodifikáció 2012. évi 1. szám 80-81 oldal tárgykörök felsorolása

[66] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. § szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.

[67] *Magyar Közlöny 2005. évi 142. szám; 41/2005. (X. 27.) AB határozat Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye új felsőoktatási törvény kapcsán. Az autonómiák (önkormányzatok) alappillérei: „Álláspontom szerint ahhoz, hogy valamely szervezet autonóm szervezetként jelenhessen meg, (különös figyelemmel a tárgyalt ügyre) az alábbiak törvényi biztosítására van szükség:*
1. Legyen önálló jogi személyisége. Azaz: önállóan léphessen jogviszonyokba, legyenek törvényben garantált jogai, saját elhatározása szerint vállalhasson kötelezettségeket. (Mindez feltételezi azt, hogy rendelkezik a 4. pontban írt saját vagyonnal.)
2. Rendelkezzen saját hatáskörökkel, e hatásköreit önállóan (de törvényességi kontroll alatt állva) gyakorolhassa, érvényesüljön a hatáskörelvonás tilalma. Azaz: törvény garantálja azt, hogy a törvénytől kapott hatáskörét egyetlen szerv se vonhassa el (pozitív hatáskörelvonás tilalma); a nála hagyott hatáskör érdemi eldöntésére is maga képes (és e tekintetben „védett" is) legyen (negatív hatáskörelvonás tilalma).
3. Szervezeti és működési rendjét – törvény keretei között – maga (önállóan) alakíthassa ki. Személyi ügyeiben maga dönthessen. Az autonómiát (területi és/vagy testületi önkormányzati jogokat) törvény állapítja meg, s az is korlátozhatja. Ezelőtt egyetlen akadály van: nem sértheti a törvény az Alkotmány rendelkezéseit. A törvényi szabályozás elsődlegességének hangsúlyozása azonban – nézetem szerint – nem zárja (zárhatja) ki azt, hogy egyértelműen törvényhez kötött rendeleti szabályozás is biztosíthatja az autonómiát. E téren a hatáskör telepítés pontossága, minősége a meghatározó.
4. Legyen gazdasági önállósága, rendelkezzen saját vagyonnal. Azaz: álljanak a rendelkezésére olyan pénzeszközök, amelyek szabad felhasználásúak, s melyek hovafordítása felől maga – mindenféle állami beleszólás, közrehatás nélkül – szabadon dönthet. Mindez feltételezi a saját, önálló bevételek érzékelhető nagyságrendjét. A kizárólagosan, vagy túlsúlyosan állami pénzeszközökből gazdálkodó szervezetnek, intézménynek „látszat-autonómiája" van, legalábbis arra van kárhoztatva, hogy a finanszírozó elvárásait (is) teljesítse. Más pénzével nincs korlátozhatatlan autonómia, vagy ha van is, az csak látszólagos lehet. Mindenesetre ilyen modellben a finanszírozótól függ, hol és meddig biztosít autonómiát, hol húzza meg beavatkozási lehetőségeinek a határait. Teheti azt is, hogy (önkorlátozással) maga vonja meg ezeket (pl. az Alkotmányban vagy más törvényben garantálja az általa fenntartott intézmény, szervezet önállóságát).
5. Illesse meg az önálló (belső) szabályozás joga. Ez kiterjedhet a 3. pontban írt szervezeti és működési rend meghatározhatósága mellett a szervezethez (intézményhez) tartozók magatartásának, jogainak, kötelezettségeinek – törvények keretei közötti – meghatározására is."

mányzat megléte az autonómia szükséges előfeltétele.

Az önkormányzat *egyrészt* hatalmi tényező. Ez a települési és regionális közigazgatás állami feladatának átvállalását, és az ehhez szükséges közjogi, helyi hatalmi státusz biztosítását jelenti. Az önkormányzat *másrészt* törvényi háttérrel megalapozott függetlenséget és az intézményi autonómiát jelent. Ehhez szükség van a jogok és hatáskörök alkotmányos védelmére és a saját területen kizárólagos jogokra. Szükséges a saját tulajdon és jog a szabad gazdálkodáshoz, a mellérendeltségi viszony más önkormányzatokhoz, és hogy a *külső felügyelet csak a törvényességre* vonatkozhat. Az önkormányzat fontos ismérve még a kapcsolat a közösséggel, a közösség általi közvetlen ellenőrzés. [68]

A *szabályrendelet-alkotás* jogalapja a törvényen alapuló önkormányzat. Ma az *Alaptörvény* határozza meg az *önkormányzatok rendeletalkotási jogát*. Az önkormányzati alapjogok kikerültek az *Mötv.* szabályozási köréből, illetve az *Alaptörvény*[69] rögzíti az önkormányzatok feladat és hatáskörét, melyek egyben alapjogként kezelendők. Hasonlóság mutatkozik az alapjogok tekintetében is, miszerint *önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság* saját belügyeiben *önállóan* intézkedik, határoz és szabály-rendeleteket (statútumokat) alkot; határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkezik.

Az *Mötv. hatálybalépése óta* ugyanakkor több ágazatban változott a helyi jogalkotás szabályozási terjedelme. Kezdeti lépések a *rezsicsökkentés* bevezetésével indultak, a hatáskör centralizálása több kommunális rendelet ármegállapító határkörét érintette. Korábban a *közoktatási törvény* adott felhatalmazást, szűk körben ugyan helyi jogalkotásra, mely a köznevelésről szóló törvény hatálybalépésével, illetve a közoktatás intézményi háttérének állami integrációjával megszűnt. Önkormányzati kompetencia volt sajátos hatásköri felhatalmazással ugyan a *kéményseprő ipari szolgáltatás* önkormányzati rendeleti szabályozása, mely szintén kikerült a helyi szabályozási körből. Az önkormányzat helyi szintű átfogó *árszabályozási jogköre* fokozatosan szűkült, mára csupán a taxi, és a távhőszolgáltatás csatlakozási díjának meghatározása maradt. A területi önkormányzat szerepét 2012. évtől a közművelődési feladatellátásban, - amely szintén rendeletalkotási tárgykör- a miniszter[70] vette át. A felsorolás teljes körűsége külön tanulmányt igényelne.

Miért lényeges a helyi szabályozás terjedelmének és tartalmának alakulását vizsgálni? *Százötven évvel* ezelőtt úgy szólt a törvény, hogy a *szabályrendelet* rendeltetése az, hogy a törvények és rendeletek megsértése nélkül lehetővé tegye olyan viszonyok szabályozását, melyeket az egész országra kiterjedő hatállyal egységesen szabályozni nem lehetne anélkül, hogy bizonyos helyi viszonyokat, szokásokat, társadalmi, gazdasági és természeti körülményeket meg ne sértsenek.

Napjainkban az *Mötv.* általános indokolása szerint a cél: egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának.

A helyi autonómia biztosítása sarkalatos, döntő fontosságú követelmény az eddigiekben vizsgált *kritériumok* meglétével. Amennyiben ezek bármelyike hiányzik, vagy létezik ugyan, de nem gyakorolható, akkor akár *demokratikus deficit (magyarul: a demokrácia hiá-*

[68] http://mek.niif.hu/06800/06897/html/0606.htm
[69] Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés
[70] *A miniszter a megyék, a fővárosi önkormányzat a főváros területén (területi szint) a közművelődési támogatások koordinálásában részt vevő, közművelődési szakmai szolgáltató szervezet működéséről gondoskodik a települési önkormányzatok, a fővárosban a kerületi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a közművelődési intézmények, szervezetek és közösségek részére, művelődési céljaik megvalósítása, közművelődési tevékenységük elősegítése és fejlesztése érdekében.* [A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény]

nya) is előállhat, ami akár alkotmányossági problémát is eredményezhet.

Arra a kérdésre, hogy hol tart a helyi szabályozási autonómia talán választ kaphatunk a jogszabályi változások tematikus nyomon követése, elemzése során. Ez azonban az egyetemi tanszékek tudósainak a feladata. Azt megítélni, hogy a *huszonöt év alatt* az autonómia a helyi szabályozás területén kiszélesedett, kiteljesedett, vagy leszűkült, számokkal nem lehet. Amennyiben csupán azt nézzük, hogy az önkormányzatiság hajnalán *1990-1991-ben* a jogalkotás is átmeneti időszakát élte, jellemzően még kevés helyi jogszabály született, - vagyis a költségvetés, a zárszámadás és a szervezeti és működési szabályzat, - akkor arra kell következtetni, hogy nem volt jelen a szabályozási autonómia? Ez hamis következtetés lenne. Mint ahogy az sem lehet mérvadó, hogy napjainkban közel ötven olyan szabályozási tárgykör van, ahol a helyi jogalkotás törvényből eredő szabályozási joggal rendelkezik. Annak vizsgálata viszont iránymutató lehet a helyi közélet megítélése, színvonala tekintetében, hogy milyen önkormányzati rendeletek születnek a törvényben nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére. A 90-es évek elején szabályozta például községi önkormányzat a vadkerítés építésének rendjét, vagy a beruházások szabályait, míg másutt a házasulók, és az újszülöttek részére megállapítható vissza nem térítendő juttatásokat, ekkor még nem volt hatályba az *1993. évi* szociális ellátásokról szóló törvény.

Napjainkban kevés olyan helyi rendelet van, amely nem felhatalmazás alapján készül. A helyi szabályozási tárgykörök közül *neuralgikus* pontként a helyi építési szabályzatok jelölhetők meg. Ennek magyarázata nem csupán a műszaki tartalomban keresendő, hanem annak költségoldala, illetve gazdasági, politikai, egyéb tényezők befolyása miatt is. Hasonlóan érzékeny terület a helyi adók szabályozása, amely egyfelől a felhatalmazó törvény folyamatos változása, másfelől a települések lakosságának adóerő képességének erőtlensége miatt áll elő. Bírósági ügyek esetében a közterület-használat helyi szabályozása a leggyakoribbak közé sorolható. A legszélesebb konszenzus a helyi képviselők tiszteletdíja és juttatása megállapításáról szóló rendeleti tárgykört jellemzi a negyedévszázad alatt. Történelmi értékűnek is mondhatók, a helyi szimbólumokról, jelképekről szóló hagyományőrző rendeletek.

A helyi szabályozási autonómia hasonlóan más társadalmi viszonyokhoz a mindenkori hatalmi törekvések, ideológiák, politikai erők befolyása alatt formálódik. Találkozhatunk standard elemekkel a helyi jogalkotás kezdeti időszakától kezdve a nemzetközi elvárások viszonylatában, és a közelmúlt demokráciájának jogalkotási szabályozásában.
A helyi jogalkotás a helyi közpolitika egyik attraktív, látványos területe, melyben aktuálisan a központi hatalom által irányított *cselekvés végrehajtó jelleg* dominál.

Pécs, 2016. július 01.

Nyikos Bettina, joghallgató, demonstrátor
Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék

A jogalkotási követelmények érvényesülésének egyes aspektusai a helyi rendeletek szervezeti és működési szabályainak tükrében[1]

I. Bevezetés

Jogalkotással kapcsolatos hibák központi szinten is jelen vannak, azonban ezek az anomáliák, pontatlanságok helyi önkormányzatok szintjén sokkal szélesebb körben megtalálhatóak. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet (továbbiakban: Jszr.) 2010 március 1-jén történő hatályba lépése, illetve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) 2011 január 1-jén történő hatályba lépését követően szigorodtak a jogalkotásra vonatkozó követelmények. Ebből következett, hogy e jogszabályok a jogszabályalkotóktól, illetve a jogszabály-előkészítőktől, mint például a jegyzőktől még nagyobb koncentrációt és precizitást követeltek meg valamennyi rendelet alkotása tekintetében.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 43. § (3) bekezdése alapján „a képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésen e törvény szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja szervezeti és működési szabályzatáról (továbbiakban: SzMSz) szóló rendeletét."[2] Írásomban egyes települések SzMSz- ét szeretném vizsgálni a tekintetben, hogy mennyiben tartják be a Jat. és a Jszr. jogszabályok egyes tipikus tartalmi és formai követelményeit egy-egy példával illusztrálva. Az említett jogszabályoknak való megfelelést számos jogalkotó abszolút felesleges nek, csupán formálisnak tartja, amelyből következik az, hogy egyes magától értetődő szabályokat sem tartanak be, melyek azonban egy kis odafigyeléssel kiküszöbölhetőek lehettek volna. Ennek oka leggyakrabban a jogalkotó hanyagsága, azonban előfordulhat az is, hogy az internetes felületre történő feltöltések közben elcsúszik 1-1 szakasz, bekezdés, melyek nyilván nem a slendrián mentalitásra vezethetőek vissza, és csak formai, formázási hibát jelentenek.

II. Leggyakrabban előforduló jogalkotási hibák

1. Rendelet megjelölése

Az önkormányzati rendeletek megjelölésére az Jszr. mellékletének 2.3.4 pontját kell alkalmazni, amely *a rendelet megalkotójának teljes megjelölését követően a következőképpen alakul:*
…/… .
(… . … .) önkormányzati rendelete

Ezzel szemben számos SzMSz megjelölésében, ettől eltérő megoldással találkozhatunk. Ilyen például „Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 4/2013 (II.25.) önkormányzati rendelete Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése Szervezeti és Működési Szabályzatáról"[3], ahol ugyanis az év után elmaradt a pont.

A Jszr. egyértelműen szemlélteti a megjelölés módját, amelyből következik, hogy nincs helye rövidítésnek sem. Legénd Község SzMSz- ében a következő megjelölést alkalmazták: „Legend Község Önkormányzat Képviselő-testületének 11/2014. (XI.28.) önk. rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatról"[4].

Néhány helyi rendeletben viszont kiegészítik a rendelet megjelölését követő „számú"

---

[1] A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében valósult meg.

[2] A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 43. § (3)

[3] http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg0ed5dr8eo5dt0ee1em8cj5bx0cb1cd6ce3cd8cd3b

[4] http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg4ed1dr6eo9dt8ee7em4cj5ce4ca5bx4bw3cc6g

kifejezéssel, amely szintén tilos. Ez például a következőképp alakul: „Tibolddaróc Község Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2013.(VII.19.) számú önkormányzati rendelete a Községi Önkormányzat és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, a 8/1995.(XI.30.), a 6/1999.(V.07), a 9/2002.(XI.04.), a 7/2003.(VII.02.), a 7/2006.(X.12.) és a 9/2010.(X.13.) rendelettel módosított 7/1995.(IX.11.) számú rendelete módosításáról."[5] Ez esetben azonban a rendelet fajtájának megjelölése is helytelen.

Találkozhatunk olyan megjelöléssel is, ahol a jogalkotó szervet nem megfelelően tűntették fel. „Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2013.(V.28.) önkormányzati rendelete Szervezeti és Működési szabályzat"[6] A megjelölésből nem derül ki, hogy melyik település (Szuha) önkormányzatának képviselő-testülete alkotta, illetve nyelvtanilag is értelmetlen. Az ilyen esetek gyakran az internetes felületre való feltöltési problémákra vezethetőek vissza, melyet mint már kiemeltem, nem feltétlen a jogalkotó „nemtörődömségre" vezethetőek vissza.

Nagylók Község rendeletében többféle hibát is találhatunk. Egyrészt az évszám után nincs pont, másrészt pedig a nap után dupla pontot tesz, illetve az önkormányzati rendelet után felesleges szerepeltetni ismételten az önkormányzat kifejezést, hiszen már egyszer hibátlanul megjelölte. A rendelet a következő módon néz ki: „Nagylók Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2014 (XI.24..) önkormányzati rendelete az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról"[7]. Úgy gondolom az utóbbiak olyan hibák, amelyek egy alapos ellenőrzéssel egyszerűen kiküszöbölhetőek lennének.

2. Preambulum

A Jszr. 51. § (1) bekezdése függvényében az önkormányzati rendelet preambulumot nem tartalmazhat. Azonban számos helyi rendelet esetében találkozhatunk preambulumokkal. A Jszr. 51. § (1) bekezdés szerint *a preambulum a jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező logikai egysége, amely Alaptörvényben megjelölt törvényhozási tárgykörben megalkotni kívánt törvényben alkalmazható. (2) Az Alaptörvényben megjelölt törvényhozási tárgykörben megalkotni kívánt törvény preambulumot tartalmaz. (3) A preambulumban ismertethető a szabályozás előzménye, indoka és célja, valamint rögzíthető olyan elvi, elméleti tétel, amelyet a törvénytervezet szakaszaiban a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni.* Preambulum – mint ahogy az előzőekből is következik – csak törvénynél alkalmazható (és Alaptörvény-módosítás tervezetében). A rendelet bevezető részt tartalmaz, amely szintén nem rendelkezik normatív tartalommal. A bevezető rész a jogszabály megalkotásához szükséges – a vonatkozó alcímben meghatározott – érvényességi kellékek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.

Preambulumot alkalmaztak például az alábbi SzMSz-ben: „Sóskút Község Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2014.(XI.25.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról"[8]. A preambulum a következőket tartalmazta: „A Magyarország Országgyűlése az Alaptörvényben rögzítette a helyi önkormányzatok legfontosabb jogait és kötelezettségeit.

A település választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

5 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg8ed9dr4eo9dt6ee7em0cj3bx2bx7bx4bx7ce2n

6 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg3ed2dr7eo0dt9ee8em7cj0ce3ca8bx5cb2ca3j

7 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg1ed0dr3eo6dt9ee4em1cj6cd9ce6cc1bz4bw3l

8 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg1ed8dr7eo4dt9ee6em5cj6cd1by0cb1cb2bz1j

A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.

Mindezeket alapul véve, Sóskút község önkormányzata önállóan, szabadon, demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve intézi a település közügyeit, gondoskodik a közszolgáltatásokról, a helyi hatalom önkormányzati típusú gyakorlásáról.

A képviselő-testület szabályzatában működésének elveként szögezi le, hogy a Képviselő-testület működése kizárólag demokratikus alapon történhet és a képviselők Sóskút község egészének érdekét szem előtt tartva Sóskút lakosait szolgálják.

A képviselő-testület fenti elvekkel és célkitűzésekkel összhangban, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) és d) pontjaiban kapott felhatalmazás alapján a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) rendelkezései szerint szervezeti és működési rendjére (a továbbiakban: SZMSZ) a következő rendeletet alkotja:"

A preambulum szövegéből kitűnik, hogy alapvető jogokat, kötelezettséget tartalmaz, melyeket más-más törvényekben megtalálhatunk. A jogforrási hierarchiából is következik alkalmazásuk, következésképpen szükségtelen ezekre utalni.

Hasonló módon találkozhatunk preambulummal Bogyiszló 7/1997.(IV.17.) SzMSz- ében is.[9] „Bogyiszló község megalapításának pontos idejét nem tudjuk ugyan, de a krónikák szerint legalább 1.100 éve lakott település. Bogyiszló elnevezés eredetileg személynév volt, Árpád-házi Vazul öccsét, Szár László fiát nevezték Bonuzlónak, amely később „Bogyiszló"-vá alakult. Bogyiszló több más környező településsel együtt a honfoglalás után Árpád vezér családjáé lett, majd egyházi birtok volt és a ciszterci szerzetesek tulajdonába került. A török kiűzése után a település a Kalocsai Érsek birtoka lett egészen a jobbágyok felszabadításáig. A falu érdekessége, hogy a Duna kanyarulatai miatt a középkor elején Bodrog, majd Solt, később Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyéhez tartozott, mint a Duna-Tisza között elhelyezkedő település. A XIX. századi nagy Dunaszabályozások után került csak a község 1854-ben a Dunántúlra, miután a régi Duna kanyargós medrét kiegyenesítették. 1931. január 1-i hatállyal került Bogyiszló Tolna vármegyéhez, mint nagyközség, és oda tartozik a mai napig is. A járások megszűnéséig, 1971-ig falunk a Szekszárdi járásba tartozott. Hivatalos neve: Bogyiszló. Bogyiszló lélekszáma az 1990. évi népszámlálás alapján 2504 fő, (ideiglenes lakos 80 fő) volt."

Úgy gondolom egy szervezeti- és működési szabályzatban a község nevének kialakulására, illetve történelmi múltjára felesleges kitérni, abszolút nem kapcsolódik a rendelet normatív tartalmához.

Azonban az olyan eseteket is kiemelhetjük a helyi rendeletek tekintetében, ahol akár indokolt is lehetne a preambulum alkalmazása (amennyiben a Jszr. ezt lehetővé tenné); ilyenek a kitüntetések, kitüntető címek például díszpolgári kitűntetések. Úgy gondolom, ez esetben megállná a helyét az imént említett rész.

3. Fejezetek jelölése

A Jszr. 40. § (2) bekezdése alapján, „a fejezetet megjelölése - az alábbi sorrendben –
a) a fejezetnek a pozitív egész számokból képzett sorszámát római számmal,
b) a szerkezeti egység típusának megnevezését nagy kezdőbetűvel és
c) a fejezet címét nagy kezdőbetűvel foglalja magában.

Továbbá e jogszabály 1. melléklet 3.2 pontjában is kitér a fentiek jelölésére, amely a következőképp alakul: *„{a fejezet pozitív egész számokból képzett száma római számmal}* ***. Fejezet*** *{A fejezet címe nagy kezdőbetűvel}"*

[9] http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg9ed0dr7eo2dt9ee2em7cj2bx9bw8ce5ce2cd9by0h

Az alábbi helyi rendeleteknek nem sikerült ezeknek a követelménynek megfelelni. Ilyennel találkozhatunk Bakháza Képviselő-testületének 3/2015. (II. 12.) SzMSz- ében[10], ahol ugyanis kettő darab harmadik fejezetet láthatunk és az ötödik fejezet hiányzik. Megjelölés a következő módon alakult:

a) „I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK"
b) „II. fejezet Az önkormányzat feladata, hatásköre, szervei"
c) „III. fejezet A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE"
d) „III. FEJEZET A Képviselő-testület szervei"
e) „IV. FEJEZET Az önkormányzat gazdasági alapjai"
f) „VI. FEJEZET Záró rendelkezések"

„Besenyőd Község Önkormányzata Képviselő- testületének 11/2014. (X. 17.) önkormányzati rendelete Besenyőd Község Önkormányzata és Szervei Szervezeti Működési Szabályzatában"[11] sem sikerült eleget tenni a követelményeknek, hiszen kettő darab második fejezettel találkozhatunk, illetve a szerkezeti egységek minden egyes betűjét nagy betűkkel jelölték, amely szintén jogszabályba ütközik.

a) „I. Fejezet ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK"
b) „II. Fejezet AZ ÖNKORMÁNYZAT SZERVEI, AZ ALPOLGÁRMESTER ÉS A BIZOTTSÁGOK"
c) „II. Fejezet A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE"
d) „III. Fejezet ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK"

Sárszentmihály Község 13/2014.(X.18.) SzMSz- ében[12] viszont a fejezet szó, hiányzik a szerkezeti egységek feltüntetése során. „I. ÁLTALÁNOS RENDELEKEZÉSEK" és így tovább folytatja jelölést.

Azonban arra is találhatunk példát, amikor elvetik a szerkezeti egységek római számokkal, illetve fejezetekkel történő tagolását. Ezzel a megoldással találkozhatunk Szögliget Község 2/2015. (II.25.) önkormányzati rendeletében[13] is. A tagolás csupán sorszámokkal történik, amely a Jszr. szerint megengedhető (mivel ez alcímekre történő tagolás), azt azonban nem engedi a jogszabály, hogy a záró rendelkezést is beszámozzák, hiszen a Jszr. 40. § (3) bekezdés úgy szól, hogy *ha a jogszabály tervezetében a fejezet a legmagasabb szintű szerkezeti egység, az utolsó fejezet címe: „Záró rendelkezések". Következésképp nem lehet alpontként számozni."*

4. A szakaszok jelölése

A Jszr. 42. §- a értelmében „ *a szakaszok megjelölése - az alábbi sorrendben -*

a) a szakasz pozitív egész számokból képzett arab sorszámát és

b) a § jelet foglalja magában."

E szimpla szabályozástól eltérő megvalósítás is létezik. Ilyen például Bárdudvarnok Község 6/2007.(IV.20.) önkormányzati rendelete[14], amelyben az első hét szakaszt a következőképpen jelölték: 1.§. 2.§. 3.§. stb. (azaz a §-jel után is tettek pontot), majd elvétve még találkozhatunk a helyes jelöléssel is.

Kiemeli a jogszabály, hogy arab sorszámokból kell állnia a szakaszoknak, amely ugyebár egymást követő folyamatosan növekvő számozást jelent. Gánt Község 8/2014. (XI. 3.) SzMSz- ében[15] ez nem valósult meg maradéktalanul, ahol ugyanis a harmadik szakasz kimaradt.

10 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed8dr7eo8dt7ee8em5cj0cf9cb2cb7cf8bw1b
11 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr2eo9dt2ee1em0cj5cf8ce3bx2ca5cb8o
12 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg9ed6dr9eo4dt3ee6em1cj8cc5cf8ca9by2by1k
13 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed8dr5eo4dt9ee6em1cj0bx9bx0cf7bz4cd5cd4j
14 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed3dr6eo3dt0ee9em6cj5bz0cd9bx2ce3bw8g
15 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed8dr5eo6dt5ee0em3cj2cd1bw6bw5cb2by7b

A teljesség igénye végett még ennél a pontnál szeretném kiemelni az olyan eseteket ahol felváltva történik az, hogy a sorszámok és „§" jel között van szóköz, avagy nincs. Ilyennel találkozhatunk Sárpilis Község 8/2014. (XI.21.) rendeletében[16]. Azonban megjegyezném, hogy ez legyen a legapróbb hiba, amelyet elkövet az jogalkotó a rendelet alkotása során

5. A bekezdések jelölése

A Jszr. 44. § (4) bekezdése alapján *„a bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megvalósítani."* A Jszr. az 1. mellékletében konkretizálja továbbá, hogy zárójelek alatt gömb zárójelet ért.

Valószínűleg rengeteg jogalkotó belesett abba a hibába, hogy nem nézte meg a jogszabály mellékletét, hiszen a zárójelek egész tárháza megtalálható a rendeletekben, illetve néhol a zárójel alkalmazása is mellőzött.

Erre példaként említhető Tamási Város Képviselő-testületének 19/2014. (XI.28.) SzMSz- e[17], ahol ugyanis nem találkozhatunk gömbzárójeles jelöléssel, csupán sorszámokkal. 1. 2. 3. stb. – így követik egymást a szerkezeti egységek, azaz a pontok, amelyek betűvel jelölt pontokra tagolódnak.

Ezzel ellentétben Csécse Község[18] 3/2015. (II.26.) önkormányzati rendelet esetében változatos megjelölést alkalmaztak, amely a következő módon alakult a 11.§- on belül: „1. 2. 3. 4. (5)".
A továbbiakban a gömbzárójeltől eltérő jelöléseket szeretném szemléltetni. Dusnok Község 15/2014. (XI.24.) SzMSz- ében[19] találkozhatunk a következő jelöléssel: „/1/ /2/ /3/„.

Hasonlóképpen Kazincbarcika 8/2013.(IV.19.) SzMSz- ében[20] is megtalálhatók az imént említett jelölések, viszont a 12. §- on belül a következő jelölést alkalmazza: „1/".

Továbbá a már említett Sóskút SzMSz-ében a felsorolt jelölések skáláját tarkítva a 3. sz. függelék keretében a következő jelölést alkalmazta: „1./ 2./ 3./ 4./".

6. A pontok jelölése

a) A Jszr. 48. § (1) bekezdés értelmében *„a pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)" jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg."*

A helyi jogalkotás szintjén ez esetben is számos abszurd megoldással lehet találkozni, holott a Jszr. tisztán és érthető módon fogalmazza meg a könnyűnek tűnő követelményt. Azonban számos esetben találkozhatunk egy SzMSz-en belül eltérő megoldásokkal, amelyek egyértelműen a negligencia jelei. Az idők során a jogalkotók a pontok megjelölésére igen különböző formai megoldásokat alkalmaznak, ebből következtethetünk arra is, hogy számos jogalkotó hallomásból, rossz minta alapján készíti el az adott rendelet, hiszen ezek ellenőrzését célzó felügyelet, még nem elég fejlett ahhoz, hogy e tévedéseket maradéktalanul kiküszöbölje.

A pontok megjelölése tekintetében Kölked Község 14/2015. (XII.1.) önkormányzati rendeletének[21] a 7. §-án belül a következőképp jelöli az alpontokat: „a. b. c. d. e. f. g. h. i.". Ugyanezzel a megoldással a fentebb említ-

16 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg4ed7dr8eo5dt6ee1em6cj9bx0bx1ca8cd3bx8cd7c
17 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed3dr0eo5dt6ee5em0cj7bx8ce9ce8cf5ce4cd5h
18 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed7dr8eo1dt6ee7em8cj7bx2bw7bx2ca1cc0cc1o
19 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg9ed0dr5eo4dt9ee6em5cj0bx1cb0bz1by0bw1bx0i
20 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg8ed5dr4eo1dt0ee3em8cj5cf2cb3by4cb1f
21 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed6dr9eo6dt5ee6em1cj4bx1bz0cc1ce2bz3bw4c

tett Székesfehérvár SzMSz- ében is találkozhattunk.

Foktő Község 11/2014. (XI.7.) önkormányzati rendelete[22] esetében az előbbi megoldást társítja a gömbzárójelhez: „a.) b.) c.)" stb.

Bakháza Község 3/2015. (II.12.) önkormányzati rendeletében[23] viszont mindegyik imént említett megoldással találkozhatunk, kiegészítve ezeket a következő jelöléssel: „a./ b./ c./" stb.

A fentiektől eltérő sajátos jelölést használ Sérsekszőlős Képviselő- testületének 12/2014.(XI.24.) önkormányzati rendelete, ahol egyébként a fenti megoldások is megtalálhatóak. Szerkezeti egységeit a következő jelöléssel látja el a 13. §- on belül: „a., b., c., d., e., f., g., h., i., j., k., l.,". Ezt követően még színesíti a variációk skáláját:

„4. Az írásbeli előterjesztés két részből áll.

5. az első résznek tartalmaznia kell:

aa./ a tárgyalandó témakör tárgyilagos és tényszerű bemutatását,

ab./ az előzményeket, különösen a témában hozott korábbi testületi döntéseket, azok végrehajtásának állását,

ac./ a jogszabályi felhatalmazást,

ad./ több döntési változat estén az egyes változatok mellett és ellen szóló érveket, valamint a várható következményeket

ae./ a költségkihatásokat,"[24]

A már említett Bogyiszló Község rendeletében is találkozhatunk szabálytalan jelöléssel a 12. §-on belül, amely a következőképp néz ki:

„A Képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

a. rendeletalkotás;
b. szervezetének kialakítása és működésének meghatározása;
c. törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, megbízás;
d. a helyi népszavazás kiírása;
e. az önkormányzati jelképek, kitüntetések és elismerő címek meghatározása, használatuk szabályozása, valamint a díszpolgári cím adományozása;
f. intézmény, vállalat, gazdasági társaság alapítása, megszűntetése, vezetőinek kinevezése, ezen szervek átszervezése,
g. közterület elnevezése, emlékmű állítása;
h. a gazdasági program, a költségvetés megállapítása, döntés a végrehajtásukról, szóló beszámoló elfogadásáról;
i. a községi vagyon elidegenítése, vagy szerzése, az önkormányzati vagyonállag megváltoztatása, a községnek juttatott adományok el-, vagy el nem fogadása;
j. az önkormányzati haszonbérletek kötése;
k. hitelek felvétele, vagy adása, kötvény kibocsátás;
l. az önkormányzati tulajdonra vonatkozó bármilyen természetű tulajdon korlátozásoknak, szolgalmaknak, vagy zálogjogoknak az engedélyezése, valamint azok ingatlannyilvántartási bejegyzésére szolgáló engedélyek megadása;
m. rendelkezés az önkormányzat magánjogi követelésének elengedése, mérséklése ügyében, valamint a követelések iránt a per megindítására, vagy megszüntetésére, továbbá az önkormányzat perében kötendő egyességek felett;
n. meghatalmazás adása a peres, illetve a nem peres ügyekben a község képviseletére;

ny) rendelkezés az önkormányzatot érintő szerződésekkel és okiratokkal kapcsolatosan;

o a közösségi célú alapítvány és alapítványi forrás átvétele, illetve átadása;

p. önkormányzati társulás létrehozása, társuláshoz, valamint érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás;

22 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed1dr8eo7dt0ee5em6cj7cd6cf3cc2ca5cf2i

23 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg7ed6dr5eo2dt1ee2em9cj4cf7cb6cb1cf4bw9b

24 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg8ed9dr4eo9dt8ee9em0cj3cd4bz7bx2bw1bx2n

q. megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködéséről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás,
r. hazai és külföldi önkormányzattal testvértelepülési kapcsolta felvétele;
s. eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;

sz) bíróságok népi ülnökeinek megválasztása;

t. állásfoglalás megyei önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti.

ty) Véleménynyilvánítás olyan ügyben, amelyben a torvény a községi önkormányzat álláspontjának a kikérését íjra elő;

u. Közfeladat önkéntes felvállalása, amit a törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.
v. A települési képviselő, a polgármester összeférhetetlenségi ügyében való döntés; az Ötv 33/A § (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott hozzájárulással kapcsolatos döntés; a vagyonnyilatkozati eljárásokkal kapcsolatos döntés.

z) Amit a törvény képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utalt.

zs) A helyi kisebbségi önkormányzat részére A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII.tv. 27. §-ában foglaltaknak megfelelően díjmentesen biztosítja a testületi működés feltételeit, valamint Internet szolgáltatást."[25].

Látható, hogy a pontok nem egy vonalban követik egymást, egyik hol beljebb, hol kijjebb helyezkedik, amelyek szövegszerkesztése hibákra utalnak. Illetve néhol betű után ponttal, illetve a jogszabálynak megfelelően gömbzárójellel sorakoztatják fel pontokat. Azonban ez esetben már a megjelölés fajtája is jogszabályba ütközik, hiszen a Jszr. *48. § (2) bekezdése szerint: Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni.* Továbbá megállapítható az is, hogy dupla betűket nem szabályos a felsorolásba beépíteni. Ugyanakkor ez esetben kifogásolhatnánk, hogy a gy) pont hiányzik.

Tamási Város imént vizsgált SzMSz- ében[26] is találkozhatunk értelmetlennek tűnő jelölésekkel. Ilyen például a Humánpolitikai bizottságról szóló 39. §-a:
„h. a képviselő-testület átadott hatáskörében eljárva

i. véleményezi az intézmények szervezeti és működési szabályzatát, valamint házirendjét, amelyet bizottsági egyetértés esetén a polgármester hagy jóvá;

ii. véleményezi az intézmények minőségirányítási programját, nevelési, illetve pedagógiai, továbbképzési továbbá pedagógiai-művelődési programját, amelyet bizottsági egyetértés esetén a polgármester hagy jóvá;

i. ellátja a testületi döntésekből adódó egyéb feladatokat."

Megállapítható, hogy egyes szerkezeti egységek, pontok abszolút logikátlanul követik egymást, amelyek egyáltalán nem felelnek meg a jogszabálynak, s még csak esztétikailag sem nyújtanak egységes képet. Utóbbi rendeletben azonban a feltöltés során felmerült hibákkal is találkozhatunk, hiszen jó néhány helyen elcsúszott cím, illetve feltűnően nagyobb betűkkel van 1-1 fejezet jelölve.

b) A Jszr. 37. § (1) bekezdés alapján „a *Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat."* Tilos tehát a francia bekezdések alkalmazása, illetve egyéb pont, kör, négyzet segítségével történő felsorolás. Ezek mind jelöletlen szerkezeti egységnek számítanak. A felsorolt megoldások számos esetben egy-egy SzMSz-en belül is váltakoznak, esetenként valószínűleg szövegszerkesztési hibák, esetenként viszont vélhetőleg jogalkotási figyelmetlenség miatt.

25 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg9ed0dr7eo2dt9ee2em7cj2bx9bw8ce5ce2cd9by0h

26 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg4ed3dr0eo5dt6ee5em0cj7bx8ce9ce8cf5ce4cd5h

Erre találhatunk példát Hódmezővásárhely megyei Jogú Város Közgyűlésének 21/2014. (XI.19.) önkormányzati rendeletében, ahol francia bekezdéseket alkalmaznak.

„A közgyűlési meghívónak tartalmaznia kell:

- az ülés helyét, időpontját,
- a javasolt fő napirendeket,"[27]

Nagykónyi Község 5/2011. (IV. 29.) SzMSz-ében egy szakaszon belül kétfajta jelöléssel is találkozhatunk.

„19. § (2) (2) A képviselő-testület minősített többségű (a megválasztott képviselők több mint a felének) szavazata kell:

13.hitelfelvételhez, kötvénykibocsátáshoz,

- sürgősségi indítvány napirendre történő vételéhez,
- minden olyan döntéshez, melynél a minősített többséget jogszabály vagy ezen rendelet írja elő."[28]

Ezen megoldásokon kívül számos esetben találhatunk francia bekezdések segítségével jelölt alpontokkal is e rendelet keretében.

Egyed Község rendeletében például a körökkel ellátott felsorolási mód található.
„7. § (3) A testületi ülés meghívójának tartalmaznia kell:

- az ülés helyét és időpontját
- a napirendi javaslatot és azok előterjesztését
- a napirend zárt ülés keretében történő tárgyalását vagy arra szóló javaslatot."[29]

7. A rendelet kihirdethetősége

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint *„A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre". Szoros összefüggést tapasztalhatunk a Jat. 7. §-ával, mely szerint „7. § (1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.*
(2) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját".

A rendeletek egyik legfontosabb része a kihirdetés, hiszen kardinális fontosságú az a jogalkalmazásban, hogy mit mikortól alkalmazunk. A kihirdetést a jogszabály érvényességi feltételének tekintjük, illetve a jogbiztonság egyik követelménye is. A kihirdetés dátumának megállapításának a jogszabály jelöléséből kell következnie.. Azonban gyakran találkozhatunk olyan esetekkel, ahol a jogalkotó nem egyértelműen rendelkezik a kihirdetésről.. A következő esetben például nem ugyanaz a nap szerepel a rendelet megjelölésében, mint ami a kihirdetés dátuma.

„Ópusztaszer Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2015. (VII.09.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról"[30] A rendelet kihirdetve: Ópusztaszer, 2015. július 10. Okkal merülhet fel bennünk a kérdés, hogy vajon melyik napon hirdették ki a rendeletet?

Találkozhatunk olyan esettel is, ahol a záró rendelkezésben nem határozzák meg sem az aláírás dátumát, sem azt, hogy mikor hirdették ki, amely nem számít szabálytalanságnak, hiszen a jelölésből kitűnik. Ezzel az esettel találkozhatunk Kondorfa Község Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2007. (VII.30.)

27 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg5ed6dr7eo8dt5ee8em7cj6bx9cd4bx9cb6by9ce0f

28 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed5dr8eo3dt8ee1em2cj3cc8cd5by2cd1bz4m

29 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg3ed6dr9eo8dt1ee8em7cj2cf5bw0bw7bw6cc3c

30 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg3ed2dr3eo8dt1ee2em1cj0bx9bx2cd3bw4ce1ce0g

önkormányzati rendeletében.[31] A záró rendelkezés csupán a következőket tartalmazta:
46. § (1) E Rendelet a kihirdetése napján lép hatályba, hatályba lépésével egyidejűleg a többször módosított Kondorfa Község Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2003. (IV. 30.) Ök. rendelet hatályát veszti.
(2) A Rendelet kihirdetéséről a körjegyző gondoskodik.

A Jat. lehetőséget ad arra, hogy egy jogszabály a kihirdetés napján lépjen hatályba, ekkor azonban a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, ami ez esetben nem valósult meg. Számtalan olyan rendelettel, találkozhatunk, ahol nem a hatálybalépés időpontját határozzák meg órában, hanem a kihirdetését. Például Boba község képviselő testületének 10/2014 (X.20.) szervezeti és működési szabályzatában tapasztalhatjuk. „Kihirdetve: Boba, 2014. október 20. 16 óra 20 perckor."[32] Azonban ez esetben a hatálybalépés pontos időpontját is megadták. Továbbá van olyan eset is, ahol jelzik, hogy a rendelet a kihirdetés napján lép hatályba, majd a pontos időt a kihirdetésben jelölik meg nem a hatálybalépésnél. Ezzel az esettel találkozhatunk Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2015. (XII.1.) SzMSz- ében. „A rendelet kihirdetésének napja: 2015. december 1. 15.00 óra."[33]

Összegzés

A fent említett rendeletek számos helyen sértik a Jszr., ebből következően a Jat. rendelkezéseit is. A Jat. egyértelműen meghatározza, hogy a jogszabályoknak meg kell felelnie az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedniük kell a jogrendszer egységébe, illetve meg kell felelni a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, és nem utolsó sorban meg kell felelni a jogalkotás szakmai követelményeinek is.

A tanulmányból látható, hogy a jogalkotási hibák repertoárja igen széleskörű. Egy-egy jogszabályi követelményhez számtalan jogalkotói hibát lehet társítani. A variációk véleményem szerint, onnan származtathatók, hogy a helyi jogalkotás, jogalkalmazás sokszor hallomásból, illetve rossz minta alapulvételével történik. A fent említett jogalkotási hibák, kiküszöbölhetőek lehetnének, ha a jogalkotók egy-egy rendelet elkészítése során, a Jat. és Jszr. jogszabályokat tekintenék az etalonnak. Azonban napjainkban a jogalkotás jelentősen felgyorsult, ebből következően a jogalkotók számtalan esetben kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy lényegesen, a szükséges időtől kevesebb időintervallum áll rendelkezésre. Következésképpen ekkor már az ellenőrzés sem olyan alapos, mint elvárható, és valószínű, hogy az előzetes hatásvizsgálat sem volt megvalósítható. Az említett hibák tehát, úgy gondolom, hogy kiküszöbölhetőek lehettek volna egy kis odafigyeléssel, esztétikai áttekintéssel, precizitással. Fontos tehát, hogy olyan rendeleteket alkossanak, melyet maguk a címzettek is komolyan vesznek, hiszen esszenciális jelentőségű, hogy a már megfogalmazott rendelkezések betartására, illetve alkalmazására is sor kerüljön.

31 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed7dr0eo5dt0ee1em4cj3bx2ce3bx6cf5bx2cb3g
32 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed2dr5eo2dt3ee8em3cj6bx3cb4cc9ce6cb3cf0p
33 http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg5ed2dr5eo0dt5ee6em1cj0bx5bz2cb1bx4bx9ca6l

Juhász Viktória, joghallgató, demonstrátor
Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar

Jogalkotási elvárások érvényesülésének vizsgálata Böhönye, Fertőrákos, Boldva és Ópusztaszer községek egyes rendeletei vonatkozásában[1]

I. Bevezetés

A települési önkormányzatok jogalkotási követelményeit a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), továbbá a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet szabályozza (a továbbiakban: Jszr.). Az alábbiakban az ország különböző pontjain megtalálható, közel azonos lakosságszámú községek: Böhönye, Fertőrákos, Boldva és Ópusztaszer községek esetében kerül vizsgálat alá a fenti jogszabályok érvényesülése a képviselő- testületek Szervezeti- és Működési Szabályzatáról szóló rendeletek, a helyi közösségi együttélés szabályait tartalmazó rendeletek, illetve a helyi népszavazásról szóló rendeletek tekintetében.

A Jat. és a Jszr. jogalkotással kapcsolatos előírásai két nagy csoportba sorolhatóak: formai és tartalmi követelmények. Ezen felosztás mentén vizsgálom én is a jogalkotási követelmények érvényesülését.

II. Böhönye

1. Formai elvárások

1.1. Formai tagolás - fejezet

A formai követelmények nagy részét a formai tagolással összefüggő elvárások teszik ki. Következetlen, nem egységes megjelölés érhető tetten Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szervezeti és működési szabályzatáról szóló 15/2015 (XII.1.) önkormányzati rendelet[2] (a továbbiakban: Böhönye SZMSZ) fejezet megjelölésénél. Míg az I. Fejezet csupa nagybetűvel *ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉS* megjelöléssel, a II. Fejezet pedig *A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE* elnevezéssel szerepel, addig *A képviselő –testület döntései-* ről szóló III. Fejezet már „csak" nagy kezdőbetűvel került megjelölésre. A IV., V. és VI. Fejezet ismét visszatér a rendelet elején „bevett" nagybetűs jelölésre, majd a VII. Fejezet megtöri a nagybetűs szakaszt és megint csak a kezdőbetűt hagyja nagybetűvel szerepelni. A Jszr. 1. sz. mellékletében az alábbiakat találhatjuk:

3.2. A fejezet megjelölése
{*a fejezet pozitív egész számokból képzett száma római számmal*}***. Fejezet***
{*a fejezet címe nagy kezdőbetűvel*}

A Jszr. ezen rendelkezése alapján látható, hogy jogalkotási szempontból nem megfelelő a rendelet azon fejezet jelölései, amelyek nem a mellékletben előírt „Fejezet" megjelölést használják, így az I- VI. Fejezetek „FEJEZET" megjelölései és a VII. és VIII. Fejezetek „fejezet" megjelölései.

Szintén a Jszr. 1. sz. mellékletének 3.2. pontjának előírásából, továbbá ugyanezen jogszabály 40. § (2) bekezdésének b) pontjából következik, hogy a fejezeteknek mindig rendelkezniük kell megnevezéssel is. Ez azonban Böhönye SZMSZ VI. Fejezete esetében nem így történt. A jogalkotók valószínűleg ennek a szerkezeti egységnek szánták a *„HELYI NÉPSZAVAZÁS"*elnevezést.

Az egyéb rendelkezéseket tartalmazó VIII. Fejezet *Záró és vegyes rendelkezései* már nem kapott formai tagolást, csupán a fejezet alatt találhatjuk meg az elnevezést, de valószínűsíthetően a fejezet 1. alcímeként szerették volna szerepeltetni a jogalkotók. Itt jegyzendő meg, hogy a Jszr. 40. § (3) bekezdése arra utal következtetni- igaz a szó szerinti előírás csak a jogszabály tervezetekre vonatkozik-,

[1] A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében valósult meg.

[2] Forrás 1 : http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr2eo1dt0ee5em8cj3bx2bz5cb8bx3bx6ca7l

hogy az utolsó fejezet megnevezésének a „Záró rendelkezések" elnevezést kell viselnie. Ezzel ellentétben a rendelet utolsó fejezete az *„Egyéb rendelkezések*" elnevezést viseli és csak az alcím tartalmazza a Záró rendelkezéseket.

1.2. Formai tagolás - alcím

A Jszr. 1. sz. mellékletének 3.3.-as pontja a következőképpen rendelkezik:

3.3. Az alcím megjelölése
{az alcím pozitív egész számokból képzett száma arab számmal}. {Az alcím címe nagy kezdőbetűvel}

Ehhez képest Böhönye SZMSZ I. Fejezetének 1. alcíme az alábbiak szerint került megjelölésre:

I. FEJEZET
ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK
1. alapvető rendelkezések

Elsőként megállapítható, hogy a fejezetcím is csupa nagybetűvel szerepel, holott a Jszr. szerint csak a kezdőbetű nagybetű. Látható az is, hogy a Jszr. 1. sz. melléklete fent említett pontjának utolsó követelménye *(„Az alcím címe nagy kezdőbetűvel")* ebben az esetben nem teljesült. Ezzel ellentétben a fejezet további alcímei már a Jszr. előírásainak megfelelően helyesen, nagy kezdőbetűvel kerültek jelölésre.

Böhönye SZMSZ további fejezeteinek alcímei az első fejezet megoldásával ellentétben – a fejezetek megjelölésével megegyezően- csupa nagybetűvel vannak jelölve. Az alcímek megjelölése ezáltal nem csak, hogy nem a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő, hanem egységesnek sem tekinthető.

1.3. Formai tagolás - szakasz

A szakaszokról a Jszr. 42. § (1) bekezdése annyit mond:

„(1) A szakaszok megjelölése – az alábbi sorrendben-
a) a szakasz pozitív egész számokból képzett arab sorszámát és
b) a § jelet
foglalja magában."

Szakasz esetében tehát nem kell elnevezést használni, csupán a szakasz számát kell jelölni. Böhönye SZMSZ 56. §-t azonban az *Együttműködés célja és keretei* elnevezéssel illették.

1.4. Formai tagolás - bekezdés

A szakasznál kisebb szerkezeti egység a bekezdés. A bekezdésről a Jszr. 44. § és 45. § rendelkeznek. Ezen belül is a 44. § (4) bekezdése az alábbiakat deklarálja: *„A bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni."*Ezt erősíti meg ugyanezen jogszabály 1. sz. mellékletének 3.5 pontja. Böhönye SZMSZ 35. § (1) bekezdése ennek ellenére egy „**1.**" jelölést tartalmaz.

A Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelet[3] 2. § esetében a bekezdések jelölése az arab számozást követően csak egy „."-al vannak jelölve, nem pedig zárójelek közé foglalva:

„2.§
1. biohulladék: a biológiailag lebomló, parkokból, közterületek fáiról, cserjéiről bokrairól származó vagy kerti hulladék, beleértve az avarhulladékot, lombot, kaszálékot, nyesedéket és faágat is;
2. költségvetési szerv: az államháztartásról szóló törvényben meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy, amely az ingatlan, ingatlanrész használójaként a hulladékról szóló törvényben -a 2012. évi CLXXXV. tv.- (a továbbiakban: Ht.) meghatározottak szerint ingatlantulajdonosnak minősül;
3. közterület-használati hozzájárulás jogosultja: a közterület rendeltetéstől eltérő használatára engedély vagy hozzájárulás birtokában jogosult személy vagy szerv, aki, vagy amely a közterületi ingatlan, ingatlanrész használójaként a Ht.-ben meghatározottak szerint ingatlantulajdonosnak minősül;
4. üzletszabályzat: a közszolgáltató által készített és a közszolgáltatási szerződés részét képező azon közszolgáltatói dokumentum, amely tartalmazza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogok és kötelezettségek közszolgáltatóra és a szolgáltatás igénybevevőjére vonatkozó szabályait

[3] Forrás 2: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed5dr0eo5dt2ee7em2cj3cb4cc1ca6cd3cd6c

5. tisztán tartás: A közterületek rendszeres gondozás, gyomtalanítása, tisztítása, a 10 cm-nél nagyobb fű lenyírása és összegyűjtése, a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok és más hulladékok pl. föld, kő, fa, törmelék stb. eltávolítása, a belterületi közút, továbbá a járda hó és síkosság mentesítése, pormentesítése.
6. Avar: lombhullató növények elszáradt levelei."
7. Ingatlantulajdonos: a vonatkozó jogszabályban meghatározott és az ingatlan nyilvántartásba bejegyzett azon tulajdonos, természetes, vagy jogi személy, aki az adott ingatlant használja, továbbá az ingatlant bármilyen jogcímen használó természetes vagy jogi személy."

1.5. Formai tagolás - pont

A bekezdést a szerkezeti egységek hierarchiájában a pont követi. A pontok jelöléséről a Jszr. 48. § (1) bekezdése rendelkezik: „*A pontok a latin ábécé kis betűivel és a „)" jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetők meg."* Ezt egészíti ki a Jszr. 3.6. pontja is. Az előírással ellentétben Böhönye SZMSZ 35. § (1) bekezdés a) pontja az „a." jelölést alkalmazta. A b) pontot követően azonban már helyesen, gömbzárójellel történt a pontok jelölése. Szintén ugyanez a rossz a megoldás került alkalmazásra a rendelet 44. § (1) és (2) bekezdése esetén. Hiányzik a gömb zárójel jelölés Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelet 43. § (1) bekezdésének a), b) és c) pontja esetében is.

A pont, mint szerkezeti egység ugyancsak nem megfelelő, másik jelölése Böhönye SZMSZ 40. § (5) bekezdésében fedezhető fel, amikor is a latin ábécé kis betűi és a gömbzárójel közé egy „." is beékelődik:

„(5) A polgármester polgármesteri esküjének megfelelően képviseli az önkormányzatot. Államigazgatási tevékenységéért a közszolgálati szabályok szerint felelős.
a.)A polgármester szervezi a településfejlesztést és a közszolgáltatásokat, biztosítja az önkormányzat demokratikus működését.
b.) Tevékenységével hozzájárul Böhönye község fejlődéséhez, az önkormányzat szervei munkájának hatékonyságához.
c.)Biztosítja a demokratikus helyi hatalomgyakorlás, a közakarat érvényesülését.
d.)Gondoskodik a testület működésének nyilvánosságáról, a helyi fórumok szervezéséről, támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, kapcsolatot tart a megyei önkormányzat, az egyházak, a helyi pártok és civil szervezetek vezetőivel, és a települési nemzetiségi önkormányzat testületével."

Olyan megoldás is született ugyanezen szakaszban, amikor a Jszr. által előírt pont szerkezeti egységet „sima bekezdésre" cserélték. Ez nem csak, hogy nem jogszabályszerű jogalkotás tekintetében, de a rendelet egységét is nagyban aláássa, mivel a különböző jelölésre egy és ugyanazon szakaszon belül került sor.

„(10) A polgármester a testület két ülése közti időszakban a következő önkormányzati hatáskörökben járhat el:

- *Önkormányzati vélemény szomszédos önkormányzat helyi építési szabályzatáról szóló rendelete előkészítéséhez, megalkotásához, vélemény, egyetértési jog gyakorlása más önkormányzati rendelet alkotásához,*
- *Költségvetési kiadásokat nem érintő kérdésekben önkormányzati támogatási szerződések, együttműködési megállapodások megkötése,*
- *Támogatási nyilatkozatok, különböző akciókhoz, felhívásokhoz való csatlakozás ha annak forrásai biztosítottak.*
- *Önkormányzatnak nyújtott pénzbeni vagy természetbeni támogatások elfogadása ,*
- *Egyetértés gyakorlása a Jat. 5a) bekezdése szerinti önkormányzati rendeletalkotásnál"*

A pont jelölésénél alkalmazandó latin ábécé kis betűi és a „)" jel között nem csak Böhönye SZMSZ-ben találunk pontot, hanem Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendeletének 8. §-a mindegyik pontjánál is:

„8. §

A közszolgáltatási szerződésnek a Ht.-ben és a 317/2013. (VIII.28.) Korm. r. 3.§-ában meghatározottakon túl az alábbiakat kell tartalmaznia:

a.) a közszolgáltatási tevékenység végzésének általános szabályait;
b.) a közszolgáltatás tevékenység ellenőrzésére vonatkozó szabályokat;
c.) az ügyfélszolgálati és tájékoztatási, valamint a nyilvántartási, adatkezelési és adatszolgáltatási rendszer működtetésének módját;
d.) annak biztosítékait, hogy a Közszolgáltató egyéb tevékenységei a közszolgáltatási szerződésben meghatározott közszolgáltatás nyújtását nem veszélyeztetheti;"

Csupán stiláris hiba, ugyanakkor az egységesség szempontjából mégis meghatározó tényező A Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelet IV. Fejezete esetében a fejezet számozása, továbbá elnevezése egy sorban található, míg a rendelet többi fejezete esetében ezek – egységesen külön sorban szerepelnek.

„IV. fejezet A közszolgáltatás díj megfizetésének módja
9. A közszolgáltatási díj megfizetése"

1.6. Logikai egység / szerkezeti egység

Szintén a formai követelmények között találjuk a jogszabályok logikai felépítésére vonatkozó előírásokat.

Amennyiben a rendelet 49. § (2) bekezdésére kívánunk utalni vagy hivatkozni, úgy Böhönye SZMSZ tekintetében fel kell tennünk a kérdést, hogy a kettő közül melyikre, ugyanis a rendelet ebben a szakaszban két darab (2) bekezdést is tartalmaz:

„(2) A bizottság elnök akadályoztatása esetén annak helyettesítését a bizottsági tagok közül a testület tagjai közül megválasztott legidősebb bizottsági tag látja el. (1) A bizottság elnöke:
a)összehívja és vezeti a bizottság üléseit,
b)kiadmányozza a bizottság döntéseit,
c)ellenőrzi a bizottság határozatainak végrehajtását,
d)képviseli a bizottságot,
e)a bizottsági ülések között munkakapcsolatot tart fenn a Böhönyei Közös Önkormányzati Hivatal tárgy szerint i ügyintézőivel és az intézményvezetőkkel.
(2) A bizottság elnökének helyettesítésére a Képviselő- testület társelnököt választhat. Helyettesítés esetén a társelnököt a bizottság elnökével *azonos jogok illetik"*

Ugyanezzel a kérdéssel találjuk szembe magunkat az 54. § esetében is: pontosan melyik (2) bekezdésre is gondolunk?

„(2) A társulás vagy a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei valamennyi tag döntését igénylő, a társulás, a közös hivatal működését, valamint az általa ellátott feladat- és hatásköröket érintő döntések meghozatala céljából együttes képviselő-testületi ülést tarthatnak.
(2) Az együttes képviselő-testületi ülés tartását a társulás társulási tanácsa illetve a közös hivatalt fenntartó bármely község polgármestere kezdeményezi."

Ez a „duplázós megoldás" Böhönye Község esetében nem csupán a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet esetében érhető tetten. Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelet 39. § (1) bekezdésében két 1. pont is található:

„39. §
(1) Az ingatlantulajdonosok kötelesek gondoskodni az ingatlan előtt, sarokingatlan esetén az ingatlan előtti és melletti:
1. *járdaszakasz, járda hiányában 1 m széles területsáv valamint ha a járda mellett zöldsáv is van, vagy az ingatlan mellett csak zöldsáv van, úgy az úttestig terjedő teljes terület,*
1. *nyílt árok és ennek műtárgyai, a víz hordalékát összegyűjtő műtárgyak kivételével – valamint a kérelmére engedélyezett és az általa megvalósított zárt csapadékvíz elvezető tisztántartásáról, föld és más hordalékanyag eltávolításáról. Gondoskodni köteles a csapadékvíz nyílt árokban történő elfolyásának biztosításáról."*

Szintén ugyanezen jogszabály 41. § (2) bekezdésénél is fejtörést okozhat, hogy miként is tegyünk különbséget a két darab 1. pont, amelyek jelölése ugyan megegyezik, tartalmuk azonban különböző:

„41. §
(1) Böhönye község közigazgatási területén a közterületen a szeszes ital fogyasztása tilos.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazása szempontjából nem minősül közterületnek és a tilalom nem vonatkozik:

1. *a vendéglátó egységnek az ön kormányzattal kötött közterülethasználati megállapodás alapján használt teraszra, kerthelyiségre, közterületre.*
1. *A községi rendezvények során (búcsú, májális, falunap egyéb ünnep vagy rendezvény) a rendezvény területén felállított sátrak, árusító pavilonok környékére, a rendezvény helyszínére."*

Ugyanezen rendelet 4.§ -ben is két darab (6) bekezdés található, melyet a cikk terjengősségének megakadályozása okán nem másolok be, de a hivatkozott honlapon bárki számára elérhető a rendelet.

Bár a Jszr. 48. § (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a pontot, mint szerkezeti egységet *„pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal"* is jelölni lehessen, a jogszabály ezzel talán arra kíván utalni, hogy a jogszabály alkotó a jogszabályon belül következetesen végig vagy az előbb említett jelölést vagy pedig a *„latinábécé kis betűivel és „)" jel"* jelölést alkalmazza, nem pedig hol az egyik, hol a másik jelölés fajtát váltogassa. A fenti rendelet alkotói valószínűleg a változatosság igényét tartották szem előtt, amikor a 39. § (1) bekezdése esetében a rendelet az arab sorszámokkal való jelölést alkalmazták. Ez a jelölésfajta még a rendelet 41. § (2) bekezdésében köszön vissza.

Böhönye SZMSZ 47. § az alábbiakat tartalmazza:

(1) A Képviselő- testület állandó bizottságai ellátnak minden olyan feladat-és hatáskört, amelyet önkormányzati döntés számukra meghatároz. E körben a bizottságok:
a) döntenek
aa) a Képviselő- testület által részére átruházott hatáskörökben,
b) előkészítik
ba) a hatályos önkormányzati rendeletek feladatkörükbe tartozó szükség szerinti módosítását,
c) véleményezik
ca) a Képviselő- testület elé kerülő előterjesztések feladatkörükbe tartozó kérdéseit,
cb)a hatályos önkormányzati rendeletek feladatkörükbe tartozó szükség szerinti módosítását
d) ellenőrzik
ea) a Képviselő- testület és a bizottság döntéseinek végrehajtását,
f) beszámolnak éves tevékenységükről,
g) kezdeményezik a szakterületéhez tartozó önkormányzati rendeletek szükség szerinti módosítását."

A rendelet ezen szakaszában logikai szempontból feleslegesnek érzem az alpontok használatát, mivel a pontokon belül nem kerül felsorolásra több lehetőség.

A Jszr. az alpontok használtára az alábbi indokokat adja:
46. § (2) Alpontokat akkor kell alkalmazni, ha

a) a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat olyan felsorolást tartalmaz, amelyben a felsorolás elemei közötti logikai kapcsolatra utaló különböző kötőszavak együttesen fordulnak elő, vagy

b)32 a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat olyan felsorolást tartalmaz, amelyben az (1) bekezdés alapján pontokat kell kialakítani, és legalább egy pont egymással azonos logikai kapcsolatban álló elemekből álló felsorolást tartalmaz."

Érdekes jogszabály tagolási megoldással találkozunk az ea) pont vagy alpont (?) esetében.

Akad olyan eset is, amikor bizonyos bekezdések „eltűnnek". Erre példa Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelet 22. §, ahol az (1) és (2) bekezdés után az (5) bekezdés következik:

„22. §

(1) Ha a gyűjtőedényben olyan nedves hulladékot helyeztek el, amely az edényben összetömörödött vagy befagyott, vagy az edényben lévő hulladékot úgy összepréselték, hogy emiatt az edényt üríteni nem lehet, az ingatlantulajdonos a Közszolgáltató felhívására az edényt üríthetővé és használhatóvá teszi.
(2) Nem helyezhető el a gyűjtőedényben folyékony, mérgező, tűz-és robbanásveszélyes anyag, vagy egyéb olyan anyag, amely veszélyeztetheti a gyűjtést végző személyek vagy mások életét, testi épségét, egészségét.
(5) Nem helyezhető el a gyűjtőedényben továbbá települési hulladéknak nem minősülő hulladék,

különösen építési és bontási hulladék, állati tetem, valamint hulladékudvaron gyűjthető elektromos, elektronikai és veszélyes hulladék."

2. Tartalmi elvárások

2.1. Hatálybaléptetés

A jogszabályok tartalmára vonatkozó elvárások között található meg a hatálybaléptetés szabályozása.
A jogszabályok hatálybalépésével kapcsolatban a Jat. 7.§ (1) és (2) bekezdése a következő instrukciókat adja:

„7. §

(1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.

(2) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját."

A jogszabályokat tehát vagy a kihirdetést követő valamely napban vagy – amennyiben ez indokolt a szabályozás célja szempontjából- a kihirdetés napján lehet hatályba léptetni. Amennyiben a kihirdetés napján történik meg a hatálybaléptetés, úgy a hatálybalépés időpontját nem elegendő napban meghatározni, hanem szükséges órában is megjelölni, melynek fő szabálya, hogy az nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.

Böhönye SZMSZ kihirdetési záradékában az olvasható, hogy a rendeletet 2015. december 1-jén 15:00-kor hirdették ki. Majd az 58. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a rendelet a kihirdetése napján lép hatályba. A Jat. 7.§ (2) bekezdését alkalmazva ebben az esetben tehát a hatálybaléptetés napját a jogszabályi előírásnak megfelelően órában is meg kell határozni. Ez azonban hiányzik az 58. § (1) bekezdéséből, így nem megfelelően lett hatályba léptetve a rendelet.

2.2. Tartalom egyértelműsége

Szintén a tartalmi előírások között találjuk a jogszabályok tartalmának egyértelműségére vonatkozó rendelkezéseket.

Böhönye SZMSZ 36. § (1) bekezdéséből az áthúzás okán ugyan kikövetkeztethető, hogy város vagy a község életével kapcsolatos jelenségeket takar a bekezdés, de semmiképpen nem nevezhető elegáns megoldásnak:

„36. §

(1) A tájékoztató olyan információk Képviselő-testület elé terjesztését jelenti, amelyek az önkormányzati döntések meghozatalát általános jelleggel támasztják alá, valamint valamely a ~~*város*~~ *község életével kapcsolatos jelenségnek, nem önkormányzati szerv tevékenységének megismerését segítik elő."*

2.3. A kellő felkészülési idő elvárása

A Jat. 2. § (3) az alábbiakat rögzíti:
„ A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre".

A korábban már bemutatott Jat. 7.§ (1) és (2) bekezdése rögzíti, hogy a hatálybalépésnek a kihirdetés után kell történnie. Amennyiben a szabályozás célja másként nem érhető el, úgy akár a kihirdetéssel azonos napon is sor kerülhet a hatálybaléptetésre, ekkor azonban a hatálybaléptetés dátumát nem elegendő napban megadni, hanem órában is meg kell határozni.

Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelet aláírási dátuma 2013. szeptember 30, míg a 45. § (1) bekezdésének tanúbizonysága alapján a jogszabály hatálybalépésére egy nappal később, 2013. október 1-jén került sor. Joggal merül fel a kérdés, vajon egy nap elegendő-e arra, hogy a község lakosai megismerjék a rendelettel kapcsolatos köztisztasági kötelezettségüket, mint például a 4. § (7) bekezdését: *„Az ingatlantulajdonos a veszélyes hulladékokat az egyéb települési hulladékoktól elkülönítve gyűjti."* vagy a 7. § -ben leírt bejelentési kötelezettséget „*A Közszolgáltató az ingatlantulajdonos rendelkezésére bocsátott és rendeltetésszerűen használt gyűjtőedények szükség szerinti javításáról, cseréjéről és esetleges pótlásáról az ingatlantulajdonos bejelentése alapján gondoskodik.",* esetleg a szüneteltetési igény bejelentésére vonatkozó szabályokra

gondolva a jogszabály 19. § (2) bekezdésben rögzítettek szerint „A szünetelésre vonatkozó igényt az ingatlantulajdonos írásban bejelenti a Közszolgáltatónak, a szüneteltetés kívánt kezdő időpontja előtt, azt legalább 30 nappal megelőzően.". A kukák tisztántartásának kötelezettsége is ebbe a körbe sorolandó 35. § (1) „*A kukák és konténerek rendszeres tisztántartásáról, javításáról, pótlásáról és fertőtlenítéséről a tulajdonos köteles gondoskodni.*"

2.4. Ellenőrizhetetlen / felesleges szabályozás

Böhönye Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékgazdálkodásról és a köztisztasági előírásokról szóló 24/2013. (IX.30.) rendelete az alábbi szabályozást tartalmazza a 4. § (6) bekezdésében:
„A (4) bekezdésben nem szabályozott egyéb esetekben a természetes személy ingatlantulajdonos az általa elkülönítetten gyűjtött hulladékait átvételi pontra, és ott a jogosultnak átadhatja, vagy a hulladékgyűjtő szigeteken található gyűjtőedényben elhelyezheti, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyébként a Közszolgáltató részére megfizette."

Nem tiszta a kép arra vonatkozóan, hogyan kerül ellenőrzésre, hogy a hulladékgyűjtő szigeteken található gyűjtőedényekbe való hulladék elhelyezés esetén csak olyan lakos vehesse igénybe az itt található gyűjtőedényeket, aki a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat megfizette?

Szintén ellenőrizhetetlennek és egyben – a mosások darabszámának szabályozása tekintetében – feleslegesnek érzem a 35. § (2) bekezdését. Véleményem szerint elegendő lett volna a kukák és konténerek megfelelő tisztántartásának igényét megfogalmazni a rendeletben.
„A kukákat és konténereket június 1-től augusztus 31-ig legalább 2 alkalommal ki kell mosni. A mosásról az ingatlan tulajdonos gondoskodik."

III. Fertőrákos

1. Jogszabály címe

A Jszr. 10. § (2) bekezdésének c) pontja azt az igényt fogalmazza meg a jogszabályok címével kapcsolatban, hogy annak utolsó szavához a „-ról", „-ről" rag kapcsolódjon. Ehhez képest Fertőrákos Község Képviselő –testületének 7/2014 (XII.3.) önkormányzati rendelete[4] (a továbbiakban Fertőrákos SZMSZ) a következő címet viseli*: „A képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról Egységes szerkezetben"*

2. Formai tagolás - fejezet

Böhönye Község esetén már bemutatásra került a Jszr. fejezetre, mint szerkezeti egység jelölésére vonatkozó rendelkezései. A jogszabály 1. sz. mellékletének 3.2 pontja értelmében a fejezeteket a pozitív egész számokból képzett római számokkal, majd „." jellel és végül a „Fejezet" szóval kell jelölni. A jogszabály 1. sz. mellékletének ezen pontjánál nem látjuk, hogy a fejezeteket– mintegy külön kiemelve – aláhúzással is kellene jelölni. Fertőrákos SZMSZ-ben a fejezet megjelölések egy plusz aláhúzást is kaptak, vélhetően a szerkezeti elkülönültség érzékeltetése okán, ezen jelölés azonban nem a Jszr. 1. sz. melléklete 3.2 pontja szerinti. Ez a fajta megkülönböztetés nem csak Fertőrákos SZMSZ kapcsán figyelhető meg, hanem Fertőrákos Község Önkormányzata Képviselő- testületének a közterületek használatáról szóló 9/2007. (VII. 1.) rendelete[5] esetében is a fejezeteknél.

Sem a Jat. -ban, sem pedig a Jszr. -ben nem találunk olyan felhatalmazást, amely megengedné, hogy a fejezet jelölésénél „/" és a latin ábécé nagy betűjét lehessen alkalmazni. A Jszr. 40. § és a annak 1. sz. melléklete 3.2. pontja is csak azt deklarálja, hogy a fejezetet pozitív egész számokból képzett római

[4] Forrás 3: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg0ed3dr2eo1dt6ee5em2cj7bx2bx9bz8bx5bw0cc9i
[5] Forrás 4: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed1dr4eo5dt4ee5em2cj9bz6cc1cb0bx5m

számmal, „.” jellel és „Fejezet” szóval kell jelölni. Ennek ellenére Fertőrákos SZMSZ-ben találhatunk X/A. Fejezetet a X. Fejezet és a XI. Fejezet közé elhelyezve.

Böhönye Községhez hasonlóan itt is jogalkotási problémának tekinthető –igaz, kevésbé jelentős probléma -, hogy Fertőrákos SZMSZ-e végig nagy betűvel jelöli a fejezeteket, mint szerkezeti egységeket. A Jszr. 1. sz. mellékletének 3.2. pontja alapján látható, hogy a törvény a „Fejezet” jelölést várja el a jogalkotóktól.

3. Formai tagolás - pont

Böhönye község rendeleteinek vizsgálata során már volt szó bővebben a pont, mint szerkezeti egység jelölési követelményéről. A Jszr. 48. § (1) bekezdése szerint *„ A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.”* Ezen rendelkezés ellenére Fertőrákos SZMSZ 4. § (1) bekezdésében és (2) bekezdésében felsorolásként jelöltétek az pont szerkezeti egységbe foglalandó felsorolásokat. Érdekes, hogy ugyanezen szakasz (3) bekezdésében már a helyes jelölés került alkalmazásra.

4. Logikai egység / szerkezeti egység

Böhönye Község esetén is láthattunk arra példát, amikor ugyanolyan szerkezeti egység jelölés többször is előfordult egy rendeleten belül, ráadásul már tartalommal. Ez a „megoldás” Fertőrákos esetében is tetten érhető, igaz, itt megegyező tartalommal, mintegy megduplázva az adott szakaszt. Talán a szakasz jelentőségét kívánták ezzel hangsúlyozni a jogalkotók. Fertőrákos SZMSZ-ben a II. Fejezet kétszer szerepel. Először csak egy 5. § tartalmaz, majd a következő megjelenéskor a szakasz kibővül 6. §, 7. § és 8. § -al is. Megegyező szövegezéssel, de duplázódva szerepel a rendelet 10. §-e is. Ugyancsak kétszer szerepel a rendelet a Záró rendelkezésekről szóló XI. Fejezete. Igaz, az ismételt fejezetek közé beékelődtek az aláírások és a függelékek.
Az előző bekezdés ellentét párja fedezhető fel Fertőrákos Község Önkormányzata Képviselő- testületének a közterületek használatáról szóló 9/2007. (VII. 1.) rendelete 5. § -ban, ahol kétszeres szerepeltetés figyelhető meg, hanem bekezdések kimaradása:

„Bérleti szerződés

5. §

(1) Közterület bérbeadás útján történő hasznosításakor a bérbeadói jogokat és kötelezettségeket a polgármester gyakorolja, aki e feladatát a Polgármesteri Hivatal útján látja el (a továbbiakban: bérbeadó)

1 m2-nél nagyobb, közutat érintő bérleti szerződés kötésekor a bérbeadónak minden esetben meg kell kérnie a közútkezelő hozzájárulását.

(3) Bérbeadó a szerződéskötésre irányuló ajánlatot e rendeletben foglaltak teljesítésének vállalása esetén fogadhatja el.

(4) Az (1) és (2) bekezdés alatti bérleti szerződés építmény, berendezés elhelyezésekor legfeljebb ezek fenntarthatóságáig köthető meg.”

Szintén logikai felépítés szempontjából hibás Fertőrákos SZMSZ-nek III. Fejezete, ahol a következő elnevezések csak „lógnak a levegőben”: „*A képviselőtestület összehívása, Gazdasági program, Munkaterv, A képviselőtestület ülése, A polgármester feladatai a képviselő-testületi ülés vezetése során, Határozatképesség, Napirend előtti témák és a napirend, Az előterjesztés, A napirendek vitája, Döntéshozatal, Határozatok nyilvántartása, Tanácskozás rendje, Jegyzőkönyv*”. Ezeket a szerkezeti egység hierarchiájában soron következő alcímekbe kellett volna tagolni. De az alcímek nem csak a III. Fejezet esetében hiányoznak: szükség lett volna az alcímek, mint szerkezeti egységek tagolására a IV. Fejezet, V. Fejezet, VI. Fejezet és IX. Fejezet esetében is. De nem csak az SZMSZ-ben található ilyen, logikai besorolás szempontjából kérdéses címeket, hanem Fertőrákos Község Önkormányzata Képviselő- testületének a közterületek használatáról szóló 9/2007. (VII. 1.) rendelete esetében is, annak II. Fejezetében és V. Fejezetében.

Fertőrákos SZMSZ 4. § (4) bekezdésében deklarálja, hogy az önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat testülete számára, annak működéséhez feltételeket biztosít. Majd ennek módját a soron következő bekezdésekben részletezi. Véleményem szerint szerencsésebb lett volna az (5)-(8) bekezdéseket a

(4) bekezdések alpontjaként szerepeltetni, hiszen logikailag ahhoz a szerkezeti egységhez kapcsolódnak.

IV. Boldva

1. Formai tagolás - bekezdés

Boldva község képviselő testületének a Községi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2014 (XI.17..) önkormányzati rendelete[6] (a továbbiakban: Boldva SZMSZ) 1. § (1) bekezdése még helyesen, a Jszr. szerinti, latin ábécé kis betűjét és a „)" jelet alkalmazta a bekezdés jelölésére, ez a lelkesedés azonban a (2) és a (3) bekezdés esetén már alábbhagyott:

„1. §

(1) A község önkormányzatának hivatalos elnevezése:
BOLDVA KÖZSÉG
ÖNKORMÁNYZATA
Az önkormányzat pontos címe: 3794 Boldva, Széchenyi István út 5. szám

2. A képviselő-testület hivatalos elnevezése:
Boldva Község Önkormányzat Képviselő-testülete

3. A képviselő-testület hivatalának elnevezése, székhelye:
Boldvai Közös Önkormányzati Hivatal
3794 Boldva, Széchenyi István út 5."

2. Formai tagolás - pont

A Jszr. 46. § (1) bekezdése egyértelműen rendelkezik arról, hogy a szakaszt és a bekezdést pontokra kell tagolni, és ezt a fajta tagolást felsorolások esetén is alkalmazni kell, amikor a követezőképpen rendelkezik: *„A szakaszt és a bekezdést pontokra kell tagolni, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat felsorolást tartalmaz, a felsorolás bármely két eleme között azonos logikai kapcsolat áll fenn, és ez a jogszabály áttekinthetőségét elősegíti."* Boldva SZMSZ-e azonban egy másik jelölést alkalmazott az áttekinthetőség érdekében, amikor a 19. § (1) bekezdését alkotta. Megfigyelhető, hogy a felsorolás jelek használata még a bekezdésen belül sem egységesek:

„19. §

(1) A Szociális Egészségügyi Ügyrendi és Jogi Bizottság feladatai:
- titkos szavazás lebonyolítása, a jegyző közreműködésével
- a képviselői vagyonnyilatkozatok vizsgálata
- összeférhetetlenségi eljárás lefolytatása.

- *Közreműködik a község szociális intézményhálózata fejlesztésével összefüggő feladatok kidolgozásában, végrehajtásának ellenőrzésében.*
- *Közreműködik a lakosság szociális helyzetének javítását elősegítő, önként vállalt feladatok végrehajtásában.*
- *Részt vesz a községi önkormányzat hatáskörébe lévő egészségügyi alapellátás körébe tartozó feladatok meghatározásában, végrehajtásának segítésében.*
- *Figyelemmel kíséri a község lakosságának életkörülményeit, egészségügyi helyzetét.*
- *Előkészíti, véleményezi a képviselő-testület előterjesztéseit, döntéseit.*
- *Szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását.*
- *Beszámol munkájáról a képviselő-testületnek.*
- *Ellenőrzi a Boldvai Közös Önkormányzati Hivatalnak a képviselő-testület döntéseinek előkészítésére, illetőleg végrehajtására irányuló munkáját.*
- *Az önkormányzat rendeletében biztosított hatáskörökben dönt, eljár."*

3. Logikai egység / szerkezeti egység

Boldva SZMSZ I. Fejezetben hiányoznak az alcímek. Bár megtalálhatóak – a vélhetően alcími szerkezeti egységbe kívánt- elnevezések (*Hivatalos elnevezések, Önkormányzat jelképei, Az önkormányzat szervei által használt bélyegzők leírása*), azok így egyik jogszabályi szerkezeti egységbe sem sorolhatóak

A II. Fejezet esetében már találunk alcímeket, ezek használata azonban igen változatos képet mutat. Sokkal több elnevezés található a II. Fejezetben, mint ahány alcím ténylegesen alkalmazásra került. A II. Fejezetben a következő elnevezések nem kaptak szerkezet egység besorolást: "*A képviselő-testület összetéte-*

[6] Forrás 5: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg3ed4dr7eo4dt9ee4em1cj4bx9cb6cf1ca0bw9bz6d

le, hatásköre; A képviselő-testület működése; A testületi ülések előkészítése; A testületi ülések menete; Döntéshozatal; A döntések nyilvánosságra hozatala + A képviselő –testület tagjainak jogai és kötelezettségei + A bizottságok feladatai + A bizottságok működésének alapvető szabályai + A hivatal feladatai + A jegyző helyettesítése".

Az I. Fejezetre visszatérve, talán szerencsésebb lett volna, ha az 1. § (1) bekezdését két külön bekezdésre tagolják, hiszen annak tartalma is két különálló információt tartalmaz:

„1. §

(1) A község önkormányzatának hivatalos elnevezése:

BOLDVA KÖZSÉG ÖNKORMÁNYZATA

Az önkormányzat pontos címe: 3794 Boldva, Széchenyi István út 5. szám"

Igaz ugyan, hogy a megszokott rendeleteknél jóval rövidebb a Boldva község képviselő testületének A közkifolyók használatának rendjéről szóló 8/2014 (XI.17.) önkormányzati rendelete[7], azonban ez nem mentesíti a jogszabály megalkotóit a logikai rend szerinti szerkezeti egységek használatáról. Ebben az esetben egyetlen fejezetet, bekezdést vagy pontot sem lehet találni a rendeletben.

V. Ópusztaszer

1. Logikai egység/ szerkezeti egység

Ópusztaszer Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2015. (VII.09.) önkormányzati rendelete[8] (a továbbiakban: Ópusztaszer SZMSZ) esetében is található –a vizsgált egyéb településekkel megegyező módon (Böhönye és Fertőrákos)- „duplázás", vagyis amikor megegyező jelölésű szerkezeti egységek több alkalommal is megjelennek egy rendeletben. A 44. § -ban kétszer szerepel a (4) és (5) bekezdés, ráadásul más tartalommal:

„44. §

(4) A tárgyalt napirendi pontoknál az Mötv. 52. § (1) bekezdés g) pontjaként legalább a tanácskozás lényegét jegyzőkönyvbe kell foglalni. A képviselő-testület valamely tagja kérésére a jegyző köteles a képviselő által elmondottakat szó szerint a jegyzőkönyvbe rögzíteni.

(5) Az érintett képviselő a vita lezárását megelőzően szóban, de legkésőbb az ülést követő munkanap 16.00 óráig írásban dönthet arról, hogy véleményét, hozzászólását szó szerint vegyék jegyzőkönyvbe.

(4) A jegyzőkönyvben az Mötv. 52. § (1) bekezdés l) pontjaként a szavazás számszerű eredményét úgy kell rögzíteni, hogy szerepeljen a jegyzőkönyvben, hogy hányan szavaztak igennel, hányan nemmel, hányan tartózkodtak.

(5) A jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a képviselő-testület által hozott döntést. A határozatot és rövidebb rendeletet a jegyzőkönyv szövegébe kell beépíteni, terjedelmesebb rendeletek esetében a jegyzőkönyv szövegében azt kell szerepeltetni, hogy a testület a rendeletet a jegyzőkönyv mellékletként elhelyezett rendelet szöveggel fogadja el. A rendelet szövegét ez esetben a jegyzőkönyvhöz mellékletként kell csatolni."

Jogalkotási szempontból hibás, hogy Ópusztaszer Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi jelentőségű épített és természeti értékek védelméről szóló 8/2015. (IX.23.) önkormányzati rendeletében[9] nem található fejezet vagy alcím szerkezeti egység jelölés. Az elnevezések ugyan megvannak, azonban azokat a jogalkotási előírásokat betartva szerkezeti egységekbe kell besorolni.

2. A kihirdetés idejének megállapíthatósága

A kihirdetés dátuma megállapításának a jogszabály jelöléséből kell következnie (a zárójelek közé tett dátum jelöli)[10]. Ópusztaszer SZMSZ-e esetében azonban eltér az aláírás dátuma, a kihirdetési záradékban szereplő dátum, továbbá a rendelet jelölésében szereplő időpont. Ez alapján kérdéses, hogy a

[7] Forrás 6: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg9ed2dr1eo8dt1ee8em1cj0ce9bw6cd3ce0bz5n

[8] Forrás 7: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg3ed0dr5eo8dt5ee4em7cj6bx7bx4cd9bw4ce5ce0g

[9] Forrás 8: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed3dr2eo3dt4ee9em4cj1bx2by3cc4by9bx0ca5m

[10] Tilk Péter: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya – hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében; 5-6. o.

jogszabály vajon július 9-én vagy július 10-én lett kihirdetve?

Szintén ugyanez a kérdés merül fel Ópusztaszer Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi jelentőségű épített és természeti értékek védelméről szóló 8/2015. (IX.23.) önkormányzati rendeletében, ahol a két kérdéses dátum szeptember 23-a és 24-e.

VI. Összegzés

A vizsgált négy település nagyjából azonos lakosságszámú községek (2200-2300 lelkes települések). A települések tekintetében a kis lakosságszámú települések csoportját alkotják. Sajnos sok tagolási- és logikai egység hibát lehet felfedezni a vizsgált rendeletek körében, több helyen a kihirdetés dátuma se volt egyértelmű, ugyanakkor elmondható, hogy tartalmi szempontból csak kisebb jelentőségű hibákat lehetett találni. Helyi népszavazásról szóló rendelet egyik vizsgált község esetében sem volt fellelhető.

Felhasznált jogirodalom:

Tilk Péter: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya – hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében

Felhasznált jogszabályok:

1. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
2. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet

Felhasznált internetes források:

1. Forrás 1 : http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr2eo1dt0ee5em8cj3bx2bz5cb8bx3bx6ca7l
2. Forrás 2: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed5dr0eo5dt2ee7em2cj3cb4cc1ca6cd3cd6c
3. Forrás 3: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg0ed3dr2eo1dt6ee5em2cj7bx2bx9bz8bx5bw0cc9i
4. Forrás 4: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed1dr4eo5dt4ee5em2cj9bz6cc1cb0bx5m
5. Forrás 5: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg3ed4dr7eo4dt9ee4em1cj4bx9cb6cf1ca0bw9bz6d
6. Forrás 6: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg9ed2dr1eo8dt1ee8em1cj0ce9bw6cd3ce0bz5n
7. Forrás 7: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg3ed0dr5eo8dt5ee4em7cj6bx7bx4cd9bw4ce5ce0g
8. Forrás 8: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed3dr2eo3dt4ee9em4cj1bx2by3cc4by9bx0ca5m

Fekete Judit
Juhász Viktória
Kühár Noémi Marianna
joghallgató, demonstrátor
Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar

Háromhetes szakmai gyakorlat az Országgyűlés Hivatalában

A Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar joghallgatóiként lehetőségünk nyílt arra, hogy az Országgyűlés Hivatalában töltsük szakmai gyakorlatunk egy részét.

I.

Szakmai gyakorlatunk kezdete 2016.09.26-án kezdődött reggel 8 órakor Dr. Szabó Tímeánál, aki a következő három hétre a főtutorunk lett.

1. Dr. Szabó Tímea körbevezetett minket az épületben, bemutatta nekünk azokat a főosztályokat és irodákat, ahol a következő három hétben több napot is eltöltöttünk, majd ezután részletesen ismertette a Hivatal szervezeti felépítését, azon belül is nagyobb hangsúlyt fektetve a Törvényhozási Igazgatóságra, ahol eltöltöttük a gyakorlatot.

A Törvényhozási Igazgatóság szervezeti egységei: a) Bizottsági Főosztály, b) Kodifikációs Főosztály, c) Szervezési Főosztály, d) Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Iroda, e) Jegyzői Iroda, f) Gyorsíró Iroda.

Röviden felvázolta a szervezeti felépítést és a feladatköröket. Ezután a törvényalkotás folyamatát mutatta be, valamint részletesen a plenáris ülés menetét, amelyre lehetőségünk volt a délután folyamán beülni. Később, a nap folyamán a bizottsági munka folyamatába is sikerült betekintést nyernünk, amikor is a bizottsági elnöki értekezletre ülhettünk be.

2. 09.27-én a Jegyzői Irodában voltunk, Dr. Sorossy Péter volt a tutorunk, aki a délelőtt kezdődő plenáris ülésre vitt be minket, ahol többek között egy kivételes eljárásban tárgyalt törvényjavaslat vitáját és a tervezett napirend előtti felszólalásokat hallgattuk meg. Mindezt a jegyzők által elkészített forgatókönyv alapján tudtuk soron követni. A törvényjavaslatok tárgyalási menete a következőképpen zajlik le.

A törvényjavaslatok tárgyalása a plenáris és a bizottsági tárgyalás egymást váltó szakaszaiból áll. Ennek rendjét az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozat rögzíti.

Tárgyalási szakasz neve	Helye
Általános vita	plenáris (teljes) ülés
Részletes vita	az állandó bizottságok ülései
A Törvényalkotási bizottság eljárása	a Törvényalkotási bizottság ülései
Vita a bizottsági jelentésekről, az összegző jelentésről és az összegző módosító javaslatról	plenáris ülés
Szavazás az összegző módosítóról, záró-szavazás	plenáris ülés

A felszólalások menetét az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatban foglalt Házszabályi Rendelkezések (továbbiakban: HHSZ) illetve az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: Ogytv.) rögzíti.

A köztársasági elnök és a Kormány tagja országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügyben az ülésnap kezdetekor *napirenden kívül felszólalhat*. A felszólalási szándékot legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával be kell jelenteni a házelnöknek.

A köztársasági elnök és a miniszterelnök felszólalásának időtartamát a Házbizottság állapítja meg. A miniszter legfeljebb 5 perces felszólalásra jogosult. Rendkívüli ügyben az ülés első – többnapos ülés esetén annak első két – napján az ülésnap kezdetekor a felszólalás tárgyát és okát megjelölve a képviselőcsoport nevében annak vezetője vagy a kép-

viselőcsoport általa felkért tagja legfeljebb 5 perces időtartamban felszólalásra jogosult.

Napirend előtti felszólalásra jogosult az a képviselő vagy szószóló, akinek mentelmi jogát felfüggesztették, két percben szólalhat fel.
A napirend előtti felszólalásra reagálási lehetőség is van, amelyet a HHSZ 18.§ (9) illetve (10) bekezdésében olvashatunk.

Ezt volt szerencsénk a gyakorlatban is látni, amikor a hétvégi Teréz körút és Király utca sarkán történő robbantáshoz kapcsolódó felszólalással kezdték meg a plenáris ülést.

A köztársasági elnök, valamint a miniszterelnök felszólalására a frakcióvezetők jogosultak válaszolni, az időkeretüket pedig a Házbizottság állapítja meg.

A kormány tagjainak felszólalására a képviselőcsoport vezetője, vagy tagja jogosult felelni, két percben. A képviselőcsoport vezetőjének vagy tagjainak felszólalására pedig a kormány képviselője jogosult 5 percben reagálni.

Van úgynevezett *napirend utáni felszólalás* is, amelyet a HHSZ 18. § (9) bekezdése szabályoz. Napirend utáni felszólalást rendkívüli ügy esetén a képviselők vagy szószólók jogosultak öt percben tenni.

Természetesen a napirend utáni felszólalásra is van lehetőség reagálni, amelyre a Kormány tagja jogosult szintén öt percben.
Ezt követően megkaptuk az első feladatainkat a Jegyzői Irodában, amelynek megoldásához szükségünk volt az Ogytv. és a HHSZ rendelkezésének ismeretére.

3. A Jegyzői Irodában eltöltött második napunk (2016.09.28.) délelőttjén szintén feladatokat oldottunk meg, amely megtanított minket arra, hogy hogyan használjuk a parlament.hu oldalon levő információkat. Bár rövid időt töltöttünk el aznap, mégis számos hasznos tudást szereztünk. Gyakorlatban láthattuk, hogy hogyan is működik ez a szervezeti egység, a feladataik elvégzését élőben láthattuk és feladatokat oldhattunk meg, amelyek hasonlóak voltak az általuk végzett feladatokhoz, és teljesen más érzés volt, mint olvasni a Szervezeti és Működési Szabályzatot, amely a következőket foglalja magába (a Jegyzői Iroda feladatait a 16.§ rögzíti):
„*a) ellátja a jegyzők munkájával kapcsolatos hivatali teendőket,*
b) az ülést vezető elnök számára előzetesen egyeztetett forgatókönyvet készít, amelyet az előterjesztők, a képviselőcsoportok, a Sajtóiroda és más érintettek rendelkezésére bocsát,
c) az elfogadott napirend alapján a tárgyalás folyamatosságának biztosítása érdekében gondoskodik a résztvevők előzetes értesítéséről,
d) gondoskodik a plenáris ülések jegyzőkönyveinek korrektúrájáról és szerkesztéséről,
e) biztosítja, hogy az Országgyűlés szó szerinti jegyzőkönyvét a parlamenti nyilvánosság huszonnégy órán belül, a hitelesített jegyzőkönyvet pedig egy héten belül megismerhesse,
f) gondoskodik az Országgyűlési Napló elkészítéséről és megjelentetéséről,
g) elvégzi az Országgyűléshez benyújtott előterjesztések, a házelnöki rendelkezések és hivatali szabályzatok nyelvi korrektúráját,
h) vezeti a feladatkörébe tartozó nyilvántartásokat, közreműködik a törvényalkotást támogató informatikai rendszer működtetésében és fejlesztésében.”

4. 2016.09. 28-án nemcsak a Jegyzői Irodában töltöttük az időnket, ahol a délután folyamán visszatérve a 2014-es alakuló ülés jegyzőkönyve alapján kellett vázlatot készítenünk a következő alakuló ülésre, hanem a Sajtóiroda vezetője, Szilágyi Zoltán tartott nekünk előadást.

A Sajtóiroda
a) tájékoztatja a sajtót és elősegíti a sajtó tájékozódását az Országgyűlés tisztségviselőinek hazai és külföldi programjairól, az Országgyűlés tevékenységi körébe tartozó valamennyi bel- és külföldi eseményről,
b) gondoskodik a plenáris ülések sajtóelőkészítéséről, a hazai és a külföldi sajtó tájékoztatásáról; figyelemmel kíséri az ülésnapok eseményeit, annak sajtómegjelenítését, a szükséges adatok és információk rendelkezésre bocsátásával segíti a hiteles tájékoztatást; szükség esetén saját hatáskörben sajtó-helyreigazítási eljárást kezdeményez, vagy javaslatot tesz a helyreigazításra,
c) ellátja az Országgyűlés bizottságainak munkájával kapcsolatos tájékoztatási feladatokat,

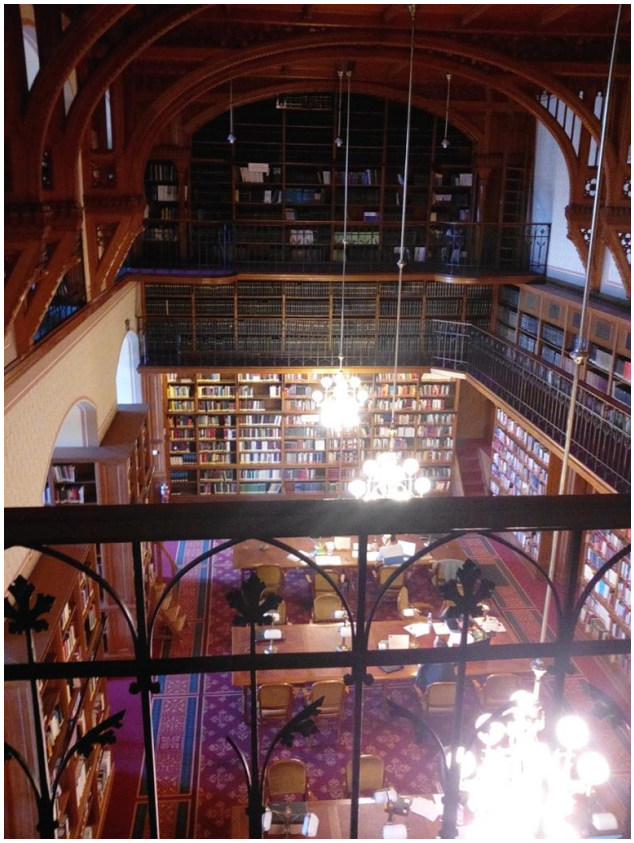
d) kialakítja a hazai és a külföldi parlamenti tudósítók Országházba és az Országgyűlés Irodaházába történő beléptetésének és épületen belüli mozgásának rendjét,
e) gondoskodik a sajtó működéséhez szükséges technikai feltételek megteremtéséről,
f) előállítja és az Országgyűlés honlapján rendszeresen közzéteszi a sajtó tájékoztatására szolgáló tartalmakat,
g) a házelnök számára tematikus sajtószemlét készít."

5. 2016.09.29-én és 30-án a Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Irodába voltunk beosztva.

„A Tájékoztatás és Iromány-nyilvántartó Iroda
a) ellátja a Törvényhozási Igazgatóság feladatkörébe tartozó, az Országgyűlés működésével kapcsolatos tájékoztatási feladatokat, úgy mint
aa) a Törvényhozási Igazgatóság tevékenységével összefüggő adatok kezelését és információk előállítását, az adatok tartalmának és kezelésükhöz szükséges módszertan és terminológia meghatározását,
ab) az információk elérhetőségének biztosítását a parlamenti nyilvánosság számára,
ac) a feldolgozott információk elemzését és értékelését követően módszertani kiadványok és a hivatalos statisztika összeállítását,
b) nyilvántartja és adatbázisban vezeti az országgyűlési képviselőknek, valamint az Országgyűlés tevékenységében közreműködő szervezeteknek és személyeknek az Országgyűlés működésével összefüggő adatait,
c) gondoskodik az irományok és a Törvényhozási Igazgatóság tevékenységéhez kapcsolódó egyéb dokumentumok nyilvántartásáról, tartalmi feldolgozásáról és biztosítja a dokumentumok és a hozzájuk kapcsolódó hivatalos információk elérhetőségét,
d) a társfőosztályokkal együttműködve működteti a Törvényhozási Igazgatóság törvényalkotást segítő információs rendszerét és ennek informatikai támogatása érdekében együttműködik az Informatikai Főosztállyal,
e) összehangolja az Országgyűlés honlapja, továbbá az adatbázis és az információs rendszerek működésével kapcsolatos igazgatósági feladatokat,
f) a Képviselői Információs Szolgálati Irodával együttműködve működteti az országgyűlési képviselők és a szakértők tevékenységét segítő Képviselői Tájékoztató Központot, ezen belül
fa) megkeresésre tájékoztatja az országgyűlési képviselőket, számukra összeállításokat készít a hivatalos parlamenti adatokból és külső adatforrásokból,
fb) állampolgári telefonvonalat működtet, internetes elektronikus levelező szolgáltatást biztosít az érdeklődők számára."

6. Szeptember 29-én lehetőségünk volt találkozni az Országgyűlési Könyvtár munkatársával és meghallgatni előadását. Kísérőnk érdekes történeti előadásán kívül körbevezetett minket a Könyvtárban is.

Az Országgyűlési Könyvtárat a törvényhozó munka támogatására az 1860-as évek végén az Országgyűlés képviselőháza hozta létre. Az 1868-as Képviselőházi Házszabály már leszögezte: „*a Ház tagjainak használatára Könyvtárt állít.*" A helyiség, a könyvek, a költségvetés és személyzet biztosításával 1870-ben kezdte meg a Könyvtár a tényleges működését. Előbb a Magyar Nemzeti Múzeum épületében, 1873-tól 1902-ig az Ybl Miklós tervei alapján épült Sándor utcai Régi Képviselőházban működött, majd 1902-től a Steindl által tervezett új Országházban folytatta tevékenységét.



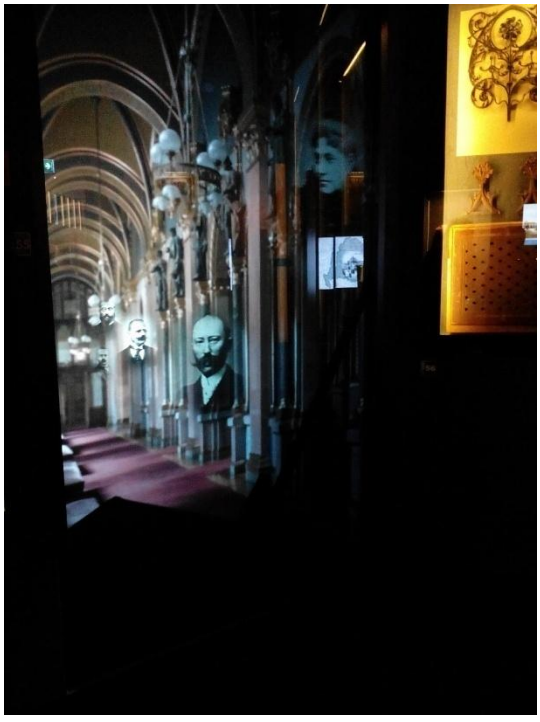
Megalapításától kezdve 1952-ig a magyar parlament szervezeti egységeként belső, zárt, intézményi szakkönyvtárként működött, alapvető feladata az országgyűlési képviselők munkájának támogatása volt. A Könyvtár gyűjteményének gyarapítására képviselők, tudósok tettek javaslatot. Egyre szélesebb körben terjedt el a Könyvtár kiváló gyűjteményének híre, ezért egyre többen kértek engedélyt, hogy használhassák az állományt. Ennek eredményeként 1934-ben megnyílt az „*idegenek olvasóterme*."

A Könyvtár 1952-ben vált nyilvánossá a Minisztertanács 2042/1952. számú határozata nyomán, amely egyben megszüntette az Országgyűlés és a Könyvtár közötti szervezeti kapcsolatot. A Könyvtár önálló költségvetési intézményként a kultuszminisztérium felügyelete alá került. A rendszerváltozás után a Könyvtár újra a törvényhozás könyvtára lett, ugyanakkor megmaradtak a nyilvános közkönyvtári és országos tudományos szakkönyvtári feladatai is.

A Könyvtár 1991 és 1996 között önálló költségvetési szervezetként tartozott az Országgyűlés felügyelete alá, 1997 januárjától az Országgyűlés Hivatalának egyik főosztályaként, és költségvetése része lett a Hivatal gazdálkodásának. 2013 januárjától a Könyvtár az Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóságának szervezetébe tartozik. Az Igazgatósághoz tartozik még a Könyvtár mellett az Országgyűlési Múzeum, a Közönségszolgálati Iroda, továbbá a Képviselői Információs Szolgálat.
1991-től a jogalkotási folyamat felgyorsulása szükségessé tette egy külön osztály létrehozását, melynek fő feladata az Országgyűlés (képviselők, szakértők, frakciók, bizottságok, a Ház hivatali egységei) információs ellátása. 2004-ben létrehozták a Képviselői Kutatószolgálatot. A két osztályt 2010-ben egyesítették Képviselői Információs Szolgálat (továbbiakban: InfoSzolg) néven. 2014 januárjától az InfoSzolg a Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság önálló szervezeti egysége lett.
A nap folyamán elvittek minket az újonnan kialakított Látogatóközpontba, ahol a törvényhozás folyamatát és annak változásait mutatták be látványosan a 21. század technikai csodáival Szent István korától kezdve, egészen napjainkig.

7. Szeptember 30-án lehetőségünk volt a Parlament épületét bemutató Házlátogatáson is részt vennünk, ahol számos érdekességet láttunk és hallottunk.







II.

1. Gyakorlatunk második hetén - október 3-5. között - három napot a Bizottsági Főosztályon töltöttünk. Hétfőn Dr. Arczt Ilona főtanácsadó röviden ismertette a Főosztály szervezeti felépítését és munkáját, így megtudtuk, hogy a Főosztály törzskarból és bizottságokból áll. Az Ogytv. értelmében az Országgyűlés az állandó bizottságai mellett Törvényalkotási bizottságot és a nemzetiségeket képviselő bizottságot hoz létre. A jelenleg működő állandó bizottságok: a Gazdasági bizottság, a Költségvetési bizottság, a Kulturális bizottság, a Népjóléti bizottság, az Igazságügyi bizottság, a Külügyi bizottság, a Mezőgazdasági bizottság, a Vállalkozásfejlesztési bizottság, a Fenntartható fejlődés bizottsága, az Európai ügyek bizottsága, a Honvédelmi és rendészeti bizottság, a Nemzeti összetartozás bizottsága, a Nemzetbiztonsági bizottság, és a Mentelmi bizottság. Ezek mellett az Országgyűlés létrehozta az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottságot is. Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatának 12. § a következőképpen rendelkezik a Bizottsági Főosztály feladatairól:

„*a Bizottsági Főosztály*

a) ellátja – a b) pontban megjelölt állandó bizottságok kivételével – az állandó bizottságok, a nemzetiségeket képviselő bizottság, az eseti és vizsgálóbizottságok (az albizottságokkal együtt a továbbiakban: bizottság) titkársági munkájának koordinálását, szakmai támogatását, a bizottságok hivatali háttere dologi, személyi feltételeinek biztosítását,

b) ellátja – a Kodifikációs Főosztállyal kialakított munkamegosztás alapján – az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság titkársága, valamint a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság titkársága szakmai és működési támogatása körében a koordinációval, adminisztrációval és technikai támogatással kapcsolatos egyes feladatokat,

c) előkészíti a bizottságok egyes működési kereteivel kapcsolatos előterjesztéseket,

d) gondoskodik a bizottságok által rendezett nyílt napok, szakmai konferenciák, kihelyezett ülések és egyéb szakmai rendezvények személyi és technikai feltételeiről,

e) közreműködik a bizottsági önálló és nem önálló indítványok szakmai előkészítésében és kodifikálásában,

f) közreműködik az Országgyűlés bizottsági tagságra vonatkozó határozati javaslat-tervezeteinek előkészítésében,

g) gondoskodik az országos népszavazásokkal kapcsolatos országgyűlési és bizottsági előterjesztések elkészítéséről,

h) előkészíti a bizottsági részletes vitát, gondoskodik a részletes vitáról szóló bizottsági jelentés, annak melléklete és a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat elkészítéséről,

i) a benyújtott törvényjavaslatok és határozati javaslatok bizottsági tárgyalását megelőzően olyan szakmai észrevételeket tesz, amelyek elősegítik tárgyalásukat és a bizottsági jelentés elkészítését,

j) gondoskodik a Bizottsági elnöki értekezlettel kapcsolatos hivatali feladatok ellátásáról, a döntésekhez szükséges információk biztosításáról, elkészíti a Bizottsági elnöki értekezlet ülésének napirendjéhez kapcsolódó előterjesztéseket,

k) elkészíti a Házbizottság részére az Országgyűlés napirendjén szereplő indítványok bizottsági előkészítéséről szóló kimutatást,

l) ciklusonként, ülésszakonként és évenként elkészíti a bizottságok működésének tényeiről és adatairól szóló statisztikai kimutatást,

m) vezeti a bizottságok működésével kapcsolatos nyilvántartásokat, jegyzékeket,

o) szerkeszti a bizottsági honlapok adattartalmát, közreműködik annak feltöltésében,

p) közreműködik a törvényalkotást támogató informatikai rendszer működtetésében és fejlesztésében."

2. Mivel gyakorlatunk második hete az Országgyűlés által „B" hétnek nevezett időszakra esett, így lehetőségünk volt részt venni egyes bizottságok ülésein. A hétfői nap folyamán alkalmunk nyílt betekinteni az éppen ülésező Költségvetési bizottság munkájába, így megismerhettük, hogy hogyan is zajlik egy bizottsági ülés. Mesterházy Attila, a bizottság elnöke, miután megnyitotta az ülést és ismertette a helyettesítéseket, megállapította a bizottság határozatképességét, majd változtatásokat tett az előre kiküldött napirendi javaslatra vonatkozóan. Ezt követően a bizottság a napirendet vita nélkül, kézfelemeléssel elfogadta. Az ülés első napirendi pontja Varju László, független képviselő önálló indítványának tárgysorozatba vételéről szóló döntés volt, mely indítvány témája: „*A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló, T/11991. számú törvényjavaslat*" volt. Miután az előterjesztő szóbeli kiegészítést tett az indítványához, a bizottság többi tagjának lehetősége nyílt észrevételt tenni, illetve véleményét kifejteni az indítvánnyal kapcsolatban. Az előterjesztő ezekre adott válasza után került sor a határozathozatalra. Második napirendi pont „*A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2017. évi egységes költségvetéséről szóló törvényjavaslat*" benyújtásáról szóló döntés volt. Ezt követően három tárgysorozatba vételről való döntés következett; mindhárom önálló indítvány előterjesztője Bangóné Borbély Ildikó képviselőasszony volt. Miután mindhárom indítvánnyal kapcsolatban sor került a határozathozatalra, az elnök – egyéb napirendi pont hiányában – berekesztette az ülést. A délután folyamán Buksza Zsolt tartott nekünk előadást a HHSZ bizottságokat érintő rendelkezéseiről, majd ezzel kapcsolatban oldottunk meg érdekes és hasznos feladatokat.

3. A keddi napon abban a megtiszteltetésben volt részünk, hogy találkozhattunk dr. Mátrai Márta Háznagy asszonnyal, aki 2013. január 1-je óta tölti be ezt a tisztséget. Háznagy asszony mesélt nekünk életéről, pályafutásáról és a tisztséggel járó feladatairól is. E feladatok az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatának 1. §-ában vannak meghatározva, mégpedig a következőképpen:
„*1. § (1) Az Országgyűlés háznagya (a továbbiakban háznagy) az Országgyűlésről szóló törvény 4. §-a alapján a házelnök irányítása alatt gyakorolja a házelnöknek az Országgyűlésről szóló törvény 2. § (2) bekezdésében foglalt feladat- és hatáskörei közül a következőket:*
a) képviseli az Országgyűlést más állami szervek, civil és egyéb szervezetek felé,
b) képviseli az Országgyűlést a nemzetközi kapcsolatokban,
c) közjogi feladataiból adódóan képviseli Magyarországot a külföldi partnerekkel folytatott tárgyalások során,
d) a főigazgatón keresztül az Országgyűlés Hivatala vezetőinek utasítást adhat feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
e) a házelnök irányítása alatt ellátja mindazon feladatokat, amelyeket a házelnöknek az Alaptörvény, más törvény, országgyűlési határozat, illetve a házszabályi rendelkezések előírnak,
f) ellátja azokat a feladatokat, amelyeket az Országgyűlésről szóló törvény alapján számára eseti jelleggel a házelnök meghatároz.
(2) A háznagyot feladatainak ellátásában titkárság segíti."

4 .Kedd délután dr. Mátis Kornél tartott nekünk előadást a Költségvetési bizottság tevékenységéről. Megtudtuk, hogy a tizenöt fős bizottságnak egy politikai megállapodás értelmében ellenzéki elnöke van, ahogy a hétfői nap folyamán az ülésen mi magunk is megbizonyosodhattunk erről. A bizottság legfontosabb feladata a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat, a központi költségvetésről szóló törvényt módosító törvényjavaslat, valamint a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat megtárgyalása. E törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozó eljárás a HHSZ szerinti különleges eljárások közé tartozik, így az általánostól eltérő szabályozás vonatkozik rá, példának okáért a törvényalkotás során a Törvényalkotási bizottság szerepét a Költségvetési bizottság látja el. A bizottság részletes vitát folytat le a hatáskörébe tartozó törvényjavaslatokról és határozati javaslatokról. Ezen kívül miniszteri meghallgatásokat is

köteles tartani, ennek keretében évente meghallgatja az államháztartásért, a gazdaságpolitikáért, valamint az állami vagyongazdálkodásért felelős minisztereket.

5. Ezt követően Sándor Tamás ismertette velünk a Nemzeti összetartozás bizottságának létrejöttét és feladatait. A bizottságot 2011. február 15-én hozták létre, és 2014 óta már a kötelezően létrehozandó bizottságok között szerepel. Ennek oka az, hogy a kormányzó párt kiemelt figyelmet fordít a határon túli magyarok kérdésére. A kilencfős bizottság hat kormánypárti és három ellenzéki tagból áll, ezen kívül a Magyarországi nemzetiségek bizottsága is delegál tagokat. Feladata közé tartozik a törvényalkotás munkájában való részvétel, a Kárpát-medencei pártokkal és egyházakkal való közvetlen kapcsolattartás, valamint a diaszpóra-kapcsolatok erősítése. Megtudtuk, hogy a jelenlegi ciklusban eddig 50 ülést tartottak, melyek között két kihelyezett ülés is volt (Eszéken és a Budai Várban), valamint 23 törvényjavaslatot tárgyaltak meg. Feladatuk még a nagykövetjelöltek meghallgatása, melyre zárt ülés keretében kerül sor. E bizottság miniszteri meghallgatások keretében meghallgatja a nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli minisztert, a külügyminisztert, valamint az emberi erőforrások miniszterét. A bizottság elnöke tanácskozási joggal részt vesz az összmagyarság három csúcsszervében, úgymint a Magyar Diaszpóra Tanácsban, a Magyar Állandó Értekezleten, a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumán.

6. A Bizottsági Főosztályon töltött utolsó napunkon részt vettünk a Népjóléti bizottság ülésén, mely bizottság elnöke: dr. Selmeczi Gabriella. Amint a Költségvetési bizottság ülésén is láttuk, az elnök a napirend elfogadása előtt ismertette a helyettesítéseket, megállapította a határozatképességet, majd ezt követően a tagok kézfelemeléssel megállapították a napirendet. Az első napirendi pont „*A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedése és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról*” szóló törvényjavaslat részletes vitájának lefolytatása volt. Második napirendi pontként Dúró Dóra képviselő önálló indítványának tárgysorozatba vételi eljárására került sor, mely indítvány témája a terhességmegszakítások jelentőségének érzékeltetése érdekében szükséges intézkedések bevezetése volt. Ezt követően szintén tárgysorozatba vételi eljárásokra került sor, például Rig Lajos képviselőnek a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás támogatásának növeléséről, majd Bangóné Borbély Ildikó, Korózs Lajos és Heringes Anita képviselőknek a gyermek sérelmére elkövetett testi, lelki vagy szexuális bántalmazás hatékony megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről szóló önálló indítványa vonatkozásában. Az ülés végén a bizottság határozatot hozott a részletes vitához kötődően, a módosítási kezdeményezések benyújtási határidejéről. A délután folyamán Nagy Zoltán és Vásárhelyi Pál a PAIR-t (Parlamenti Információs Rendszer) mutatta be, és gyakorlati példák megoldásával kerülhettünk még közelebb a Hivatal működéséhez.

7. A második hét csütörtökén már a Szervezési Főosztályon kezdtük a napunkat, ahol Gáborné dr. Túri Izabella volt a tutorunk. Megtudtuk, hogy a Főosztály három alegységből áll: a Szervezési Osztályból, a Terembiztos Szolgálatból, valamint az Iratkezelési Osztályból. Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működése Szabályzatának 14. §-a értelmében „*A Szervezési Főosztály*
a) a Házbizottság állásfoglalásainak, valamint a házelnök intézkedéseinek megfelelően gondoskodik az Országgyűlés ülésszakonkénti és rövid távú üléstervének elkészítéséről, a tárgyalás előkészítésének megszervezéséről,
b) felelős azért, hogy az országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók és az üléssel kapcsolatban más érintettek a tárgyalási és tájékoztató anyagokat a kialakított rendnek és szokásoknak megfelelően megkapják,
c) az alelnökökkel egyeztetve elkészíti az ülésszakok elnöklési beosztását, vezeti az ülésvezetéssel kapcsolatos összesítéseket és szükség szerint előkészíti az alelnöki értekezletet,
d) intézi az interpellációkkal, kérdésekkel és azonnali kérdésekkel kapcsolatos hivatali teendőket,
e) a Házbizottság ülésére összeállítja a soron következő plenáris ülés napirendi javaslatát, illetőleg

megszerkeszti az azt követő hetek tervezhető napirendi javaslatait; gondoskodik arról, hogy a Házbizottság tagjai megismerjék az ülések tervezéséhez szükséges információkat; a feladatkörébe tartozó ügyekben elkészíti a Házbizottság számára a döntési javaslatokat és a tájékoztatókat,
f)
g) ellátja a Hivatallal kapcsolatos iratkezelési, irattári, levéltári és minősített adatkezelési feladatokat,
h) működteti a Terembiztos Szolgálatot, amely külön szabályok szerint végzi a plenáris ülésekkel, a bizottsági ülésekkel és esetenként az Országgyűlés épületeiben a Hivatal által szervezett rendezvényekkel kapcsolatos tevékenységét."

8. Csütörtökön 10 órakor az Országház főemelet 58. számú tanácstermében ült a 39 tagú Törvényalkotási Bizottság, melynek ülését a belső hálózaton keresztül tudtuk figyelemmel kísérni. A bizottság elnöke szavaival élve: „*Rendeltetése szerint a bizottságnak a törvényalkotás őreként kell működnie, gondoskodva a törvényszövegek koherenciájáról és az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesüléséről, a jogalkotás alkotmányosságáról.*"[1] A Szervezési Főosztályon számos gyakorlati feladatot kaptunk, így lehetőségünk nyílt ülésterv és napirend, valamint az interpellációk és azonnali kérdések forgatókönyvének elkészítésére is.

III.

1. A harmadik hét első napját még a Szervezési Főosztályon töltöttük, ahol délelőtt a munkatársak munkáját figyelhettük meg „élesben" a plenáris ülés alatt. Lehetőségeikhez mérten bennünket is bevontak a munkába: a forgatókönyv alapján figyelnünk kellett, hol tart éppen az ülés, és ha kérdésünk volt az üléssel kapcsolatban, feltehettük nekik. Kiderült, hogy a Szervezési Osztálynak a plenáris ülés minden rezdülését figyelni kell plenáris ülések ideje alatt, és az ott történteknek megfelelően arra a lehető legrövidebb időn belül reagálniuk kell. Délután a karzatról figyelhettük a plenáris ülés eseményeit és történéseit. Többek között Dúró Dóra és Sallai R. Benedek napirend előtti felszólalásait, valamint az azokra adott válaszokat hallgathattuk meg, de tanúi lehettünk határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérésről szóló szavazásnak is. Ezek mellett interpellációknak és az azokra adott szóbeli válaszoknak is fültanúi voltunk.

2. A hét második napján a Jegyzői Irodában töltöttük a szakmai gyakorlatot, mivel ott az első héten csupán két napot töltöttünk a „szokásos" három helyett. A keddi nap délelőttjén a Házszabályt tanulmányozhattuk, délután pedig a plenáris ülésre ülhettünk be ismét, ahol szavazást is láthattunk. Ilyen szavazás volt például a Habsburg Ottó Alapítványról szóló törvényjavaslathoz benyújtott összegző módosító javaslatról szóló döntés, amelynek érdekessége, hogy Habsburg György is tiszteletét tette a Parlamentben a voksolás idejére. Ezt követően dr. Sorossy Péter a többi munkatárs segítségével ismertette, miként is zajlik a szervezeti egység munkája a plenáris ülések alatt. Megmutatta nekünk az egyes ülésnapokról szóló, azok elnökletét ellátó személyek munkájának segítése végett készített forgatókönyvet. Kolléganőivel együtt bemutatták az „összeolvasást", ami ráébresztett bennünket arra, milyen precíz munkavégzésre van szükség a Hivatalnál ahhoz, hogy minden gördülékenyen zajlódjon és többek között arra is, hogy egy név vagy cím elírásának is milyen kellemetlen következményei lehetnek.

3. 2016. 10. 12-én kerültünk a szakmai gyakorlat utolsó „állomásához": a Kodifikációs Főosztályhoz, amelyet már mindannyian vártunk. A főosztályvezető-helyettes a szerdai nap délelőttjén elmagyarázta a szervezeti egység munkájával kapcsolatos feladatköröket.

A Kodifikációs Főosztály az Országgyűlési Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának 13. §-a alapján az alábbi feladatokat látja el:
„A Kodifikációs Főosztály
a) felkérésre közreműködik a bizottsági és képviselői önálló indítványok szakmai előkészítésében és kodifikálásában, erre irányuló megkeresés esetén kodifikációs, jogtechnikai szempontok alapján véleményezi a bizottság, képviselő (szakértő) által készített döntési javaslattervezeteket, módosító

[1] http://www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag

javaslattervezeteket, illetve közreműködik előkészítésükben,
b) a benyújtott önálló indítványok szövegét
–a felelős munkatárs főosztályvezető általi kijelölését követően
–a főosztályvezető által megállapított eljárásrendben meghatározott vizsgálati szempontok alapján véleményezi, kialakított véleményéről írásbeli összegzést készít és azt az előterjesztővel egyezteti,
c) a módosító javaslatok alapján az eljárásrendben meghatározott módon egységes tárgyalási háttéranyagot készít a bizottságok számára,
d) az eljárásrendben meghatározott módon ellátja a törvényalkotási bizottság feladat- és hatásköréből, valamint a bizottság ügyrendjéből rá háruló szakmai feladatokat, ennek során különösen előkészíti a bizottság eljárásait, a bizottság számára megtárgyalásra javasolt, tárgyalási háttéranyagba nem foglalt szándékokat véleményezi, az előterjesztő által megküldött egységes javaslattervezetet ellenőrzi, a bizottság által benyújtandó nem önálló indítványokat benyújtásra előkészíti,
e) képviselői önálló indítvány, illetve bizottsági indítvány esetén elkészíti az egységes javaslattervezetet és azt az eljárásrendben meghatározott módon az előterjesztővel egyezteti, valamint –amennyiben azt a házszabályi rendelkezések az előterjesztő kötelezettségévé teszik – aláírásra előkészíti az elfogadott törvény szövegét és azt az eljárásrendben meghatározott módon az előterjesztővel egyezteti,
f) ha a házszabályi rendelkezések az előterjesztőt kötelezik az elfogadott törvény szövegének házelnökhöz való megküldésére, a szöveget ellenőrzi és azt az eljárásrendben meghatározott módon az előterjesztővel egyezteti; az elfogadott törvény szövegét aláírásra előkészíti és a házelnöknek felterjeszti, majd gondoskodik az aláírt törvény köztársasági elnökhöz történő haladéktalan eljuttatásáról,
g) ellátja az igazgatóság ügyrendjében és az eljárásrendben foglalt, törvényalkotással összefüggő feladatokat,
h) az Országgyűlés tisztségviselői, a főigazgató vagy a hivatali szervek megkeresésére jogi szakmai véleményt ad az Országgyűlés és a Hivatal működésével kapcsolatos kérdésekben,
i) elkészíti az Országgyűlés személyi döntésére vonatkozó országgyűlési határozati javaslatainak tervezeteit,
j) ellátja a törvényalkotási bizottság, valamint –a Bizottsági Főosztállyal kialakított munkamegosztás alapján - az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság és a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság titkársági teendőit,
k) döntésre előkészíti az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottságnak kiadott, a házszabályi rendelkezések értelmezésével összefüggő kérdéseket,
l) a feladatkörébe tartozó ügyekben elkészíti a Házbizottság számára a döntési javaslatokat és a tájékoztatókat,
m)elkészíti és karbantartja az Országgyűlés honlapján megjelenő, törvényalkotással és közjogi funkciókkal összefüggő tájékoztató anyagokat,
n) közreműködik a törvényalkotást támogató informatikai rendszer működtetésében és fejlesztésében”[2]

A részletes áttekintő után a főosztályvezető-helyettes koordinátorunk mindenki számára kijelölt egy személyes segítőt, akivel aztán a szakmai gyakorlat utolsó napjait töltöttük. A segítők ismét átvették velünk részletesen a törvényhozás menetét a főosztály perspektívájából, továbbá felhívták a figyelmünket a törvényjavaslatok „tipikus” hibáira is. Elmondták, milyen jogszabályokból, ügyrendekből dolgoznak és ismertették az osztályhoz kapcsolódó határidőket is, továbbá a törvényhozás menetéhez kapcsolódó főbb irományokat. Elmondták, hogy a Főosztály szorosan együttműködik a Törvényalkotási Bizottsággal, illetve megosztották velünk, hogy igény esetén a képviselőknek segítséget kell nyújtaniuk a törvényalkotásra vonatkozó rendelkezések tekintetében, ha a képviselő ilyen jellegű kérdéssel fordul hozzájuk.

A délután folyamán mindhármunk önálló feladatot kapott a segítőjétől. A feladat értelmében a HHSZ alapján ki kellett töltenünk a hiányzó részeket arra vonatkozóan, hogy egyes eljárási cselekményekre milyen határidők vonatkoznak. A referálás során azt is el kellett mondanunk, hogy az eredményt a Házszabály mely rendelkezései alapján kaptuk meg. Majd közösen átbeszéltük a megoldásokat és a hibákat, valamint a vonatkozó rendelkezéseket.

4. 2016. 10. 13-án egy más típusú feladat várt ránk. Egy hibákkal teli törvényjavaslatot

[2] Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata

adtak a kezünkbe (mindegyikünk más törvényjavaslatot kapott), amelyben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet alapján meg kellett találnunk a hibás részeket. A feladat alkalmas volt arra, hogy apróbb hibákat is megláttassanak velünk, amelyek „laikus" szemek számára talán nem is feltűnőek, ugyanakkor a Főosztályon dolgozók számára igen nagy tévedés. Megállapítottuk, hogy ebben a munkakörben a dolgozóknak igen alaposnak kell lenniük, és egy-egy figyelmetlenség is súlyos következményeket eredményezhet, példának okáért a Köztársasági Elnök jogalkotási probléma miatt küldi vissza módosításra a törvényjavaslatot. Az utolsó napon egységes javaslattervezetet kellett elkészítenünk. Emellett egyenként értékelést kaptunk a három hét során kiadott feladatainkról és a gyakorlat során végzett munkánkról.

5. Az utolsó szakmai gyakorlati napon abban a megtiszteltetésben volt részünk, hogy dr. Bárány Tibor törvényhozási főigazgatóhelyettes úr fogadott bennünket, hogy személyesen mondhassuk el, hogy éreztük magunkat, melyik szervezeti egység, feladat tetszett a legjobban, és a gyakorlat mely elemein változtatnánk.

6. A szakmai gyakorlat során közvetlenül is bekapcsolódhattunk a Törvényhozási Igazgatóság munkájába, néhány napot eltöltve az Igazgatóság egyes szervezeti egységeinél, így a Tájékoztatási – és Irománynyilvántartó Irodán, a Szervezési Főosztályon, a Jegyzői Irodán, a Kodifikációs Főosztályon és a Bizottsági Főosztályon. Lehetőségünk volt egyedi jogi feladatok megoldására is, a parlamenti jog különböző szegmenseit érintő feljegyzés, válaszlevél, összefoglaló készítésére, valamint tájékoztató anyagok és egyéb dokumentumok összeállításában vehettünk részt. A három hét alatt egy életre szóló élménnyel gazdagodtunk mind a hárman. Önmagában az a tény, hogy nemzetünk Parlamentjében tölthettük el ezt a gyakorlati időt, méltóságot adott a tevékenységünknek és az ottlétünknek. Testközelből láthattuk a plenáris ülések menetét, hallhattuk azokat a megjegyzéseket, bekiabálásokat, amelyek közvetítésen keresztül nem érzékelhetőek. Együtt ebédelhettünk a menzán a képviselőkkel. A számunkra szervezett tárlatvezetés során olyan titkokat tudhattunk meg az épületről, annak történelméről, amit civilként talán sosem hallottunk volna. Összességében egy nagyon tartalmas, élményekkel és feladatokkal teli három pesti hét van a hátunk mögött, és így térünk vissza a pécsi mindennapok forgatagába.

Felhasznált irodalom:

1. Magyarország Alaptörvénye
2. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény
3. Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat
4. http://www.parlament.hu/
5. http://www.parlament.hu/documents/10181/12091/szmsz.pdf/861ce53d-d4c6-4c0f-b374-bb50c63d0659
6. http://www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag

A cikkben felhasznált fotók forrása: saját készítés.



Fekete Judit, Kühár Noémi és Juhász Viktória

TÁJÉKOZTATÓ A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ BT. SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírósági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírósági eljárás, közel tizenöt 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;
- alkotmánybírósági, 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-tilalommal*, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, *adatvédelmi* kérdések stb.) *szakszerű kezelése*, a jogi háttér és az alkotmánybírósági, 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 **oktatási 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) akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

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

a) köztestületet,
b) országos érdekképviseleti 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 képviseletét 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

Kiadványajánló

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 panaszeljárás 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.