

# Kodifikáció

## A TARTALOMBÓL

### **SOLYMOSI VERONIKA**

Válogatás az önkormányzati jogalkotás történetéből

---

### **SPIEGLER TAMÁS**

A köznevelés szereplői alapjogi megközelítésben

---

### **PETHŐ BALÁZS**

Az új gyülekezési törvény gyűlés-fogalmával kapcsolatos egyes kérdések

# 2018/1.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

# Kodifikáció

## Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

### 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** 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 tanár, 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** professor emeritus, 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, Erős Ügyvédi Iroda/Squire Patton Boggs, 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

<b>Köszöntő</b>	4
<b>Solymosi Veronika</b> <i>Válogatás az önkormányzati jogalkotás történetéből</i>	5
<b>Spiegler Tamás</b> <i>A köznevelés szereplői alapjogi megközelítésben</i>	18
<b>Pethő Balázs</b> <i>Az új gyülekezési törvény gyűlés-fogalmával kapcsolatos egyes kérdések</i>	36

## Köszöntő

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

Az immár hatodik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció** 2018/1. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

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](mailto:tilk.peter@ajk.pte.hu) címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2018 júniusában

dr. Tilk Péter  
tanszékvezető egyetemi docens

## Solymosi Veronika jogtanácsos

### Válogatás az önkormányzati jogalkotás történetéből

#### Elvi bevezető

Magyarországon több mint negyedszázada helyi önkormányzatok<sup>1</sup> működnek a *helyi közügyek intézése* és a *helyi közhatalom gyakorlása* érdekében.<sup>2</sup> Az önkormányzatok helye és szerepe ezen idő alatt az állami szervek rendszerében lényegesen megváltozott. Az önálló hatalomgyakorlás helyi szintjéhez<sup>3</sup> képest ma már – tekintettel az új önkormányzati rendszer kialakítására – a központi végrehajtó hatalom helyi szerveként definiálható, és mindez az új közigazgatási reformok<sup>4</sup> részeként alakult így. Az önkormányzatok jövőjéről a hivatalos kommunikáción túl<sup>5</sup> – figyelemmel a *2019-es önkormányzati választásokra* – számos *városi legenda* szól, amelyek *az ötezer/ a kettőezer* lélekszám alatti településeken megszüntetné az önálló képviselő-testületet, valamint a főváros kerületeinek önállóságát. Egyes szakmai nézetek úgy vélik, hogy a változtatások szükségessége mögött a meglévő rendszerek működési hiányosságaira alapozott reális társadalmi igény, lehet az egyik oka annak, hogy a helyi önkormányzati rendszereket érintő reformok még akkor sem ütköznek nagy ellenállásba, ha azok a

hagyományos autonómia-elemeket érintik, esetleg átrendezik.<sup>6</sup>

A végrehajtó hatalmi ágon belüli túlzott hatalomkoncentráció fékezésének, illetve a hatalomkoncentráció ellensúlyozásának egyik lehetséges módja, hogy bizonyos önállóan eljáró szerveket (önálló helyi önkormányzatokat, autonóm központi hatóságokat) az alkotmány, alkotmányerejű törvény önálló hatalmi tényezőként függetleníti a végrehajtó hatalom csúcsszervétől, a kormánytól.<sup>7</sup>

A helyi hatalomgyakorlás alkotmányos lehetőségei (formája és feltételei) az emberek minden napjaira közvetlenül hatással vannak, sőt számukra a közszolgáltatások biztosítása mellett a helyi jogalkotás meghatározó jelentőségű (helyi adó, szociális juttatás stb.). Az *önkormányzati rendeletalkotás* jelentősége, jellemzője, avagy kritikája nyomon követhető nem csupán a törvénykezés folyamatában, hanem az Alkotmánybíróság iránymutató döntéseiben, és az elmúlt évek során a Kúria<sup>8</sup> gyakorlatában is.

A *törvényi* változások nyomon követése a vizsgálódás tárgya lehet annak érdekében, hogy a helyi jogalkotás alakulásáról képet kaphassunk. A *bírói döntések* következtetései iránymutatóak a jogalkalmazók számára, ugyanakkor a jogi kultúra mércéje is egyben. Hasonlítsuk össze többek között a legfőbb törvényi szabályozás útján a helyi jogalkotás jelenét és

<sup>1</sup> Az Alkotmány 42. § szerint a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye 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.

<sup>2</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés Magyarországban a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

<sup>3</sup> Alkotmány 42. § *A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye 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.*

<sup>4</sup> <https://magyaryprogram.kormany.hu/ad-min/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>

<sup>5</sup> Pintér Sándor belügyminiszter a 2018. májusi miniszterjelölti bizottsági meghallgatáson azt nyilatkozta, 2018/1.

hogy „Az önkormányzatok területén az állami feladatok további csökkentésére, az önkormányzatiság kiterjesztésére lehet számítani, és továbbra is gátolni fogják a települések túlzott eladósodását – említette. Hangsúlyozta, fenn kívánják tartani a közfoglalkoztatás rendszerét, hogy a munka a családi szocializáció része legyen, segélyt pedig csak azok kaphassanak, akik például egészségügyi helyzetük miatt nem vállalhatnak munkát.” <http://www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/12372-pinter-sandor-ek-nem-dolgozzak-at-az-onkormanyzati-rendszer>  
<sup>6</sup> [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mta-lwp/2014\\_03\\_Balazs\\_Istvan.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mta-lwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf)

<sup>7</sup> <http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/vereb%C3%A9lyi.pdf> Verebéli Imre: Gondolatok a végrehajtó hatalom fogalmi elemeiről

<sup>8</sup> Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai [Kodifikátor Alapítvány Pécs, 2014.]

múltját a rendeletalkotási jogkör dimenziója vonatkozásában.<sup>9</sup> Nem vitás, hogy az elmúlt öt éve zajló önkormányzati rendszer megváltozása elkerülhetetlenül kihat a helyi jogalkotásra is. Ennek alátámasztásaként a teljesség igénye nélkül a főbb irányvonalak mentén vizsgálódunk. Végezetül vázoljuk a jogalkotás új dimenzióját, amelyet az *Integrált Jogalkotási Rendszer* teremt meg.

### 1. Az Alaptörvény önkormányzati jogalkotást érintő új szabályozása

Az *Alaptörvény*<sup>10</sup> általános felhatalmazása hatáskört biztosít a helyi önkormányzatok számára, hogy a *helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkothassanak*.<sup>11</sup> A felhatalmazás a helyi rendeletalkotás két immár klasszikus esetét határozza meg. E szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Követelményként fogalmazza meg, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az *Alaptörvény* írja elő az állami kontroll biztosításához a helyi jogszabály felterjesztési kötelezettségét, melyről korábban az *Ötv.*<sup>12</sup> rendelkezett. Az *Alaptörvény* úgy szól, hogy a helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően *haladéktalanul* megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ezen túl meghatározza a felügyelet hatáskörét, és a bírói út lehetőségét. E szerint, „Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.”

Az *Alaptörvény* a helyi jogalkotás számára meghatároz *sui generis* rendeletalkotási tárgykört is, ezek a költségvetés, valamint a szervezeti és működési szabályzat megalkotása.<sup>13</sup> Az *önkormányzati rendelet megalkotásának elmulasztásában* megnyilvánuló törvénysértés jogkövetkezményéről is rendelkezik, e szerint a fővárosi és a megyei kormányhivatal a bíróságnál kezdeményezheti a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége *elmulasztásának megállapítását*. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. Látható tehát, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, az eljáró szervet, és a felügyelet egyes garanciális elemeit is meghatározza az *Alaptörvény*, melyek között a normapótló jogkör hangsúlyos, és *mint egy húsz év után új eszközként került meghatározásra*. Itt fel kell hívni a figyelmet arra, hogy törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségről rendelkezik az *Alaptörvény*, *tehát a törvényi felhatalmazás nem elegendő*, mert az irányulhat jogalkotás lehetőségére, kifejezetten a kötelezően megalkotandó rendeletekről van szó.

Az *Alaptörvény* valamennyi jogszabály tekintetében nem csupán a magasabb szintű jogszabállyal való koherenciát határozza meg követelményként.

Az *Alaptörvényben* szabályozott törvényességi felügyelet körébe tartozó további feladat és hatásköri szabályokat *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény*<sup>14</sup> sorolja fel.

<sup>9</sup> Fábíán Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei, Dialóg Campus Kiadó

<sup>10</sup> 32. cikk (1) bekezdés a) pontja, (2)–(5) bekezdés

<sup>11</sup> *Alaptörvény T cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.* (2) *Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszter-elnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének* 2018/1.

*rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Homédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.* (3) *Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.*

<sup>12</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

<sup>13</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés d) pont: meghatározza szervezeti és működési rendjét; f) pont: meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;

<sup>14</sup> 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.)

Az Alaptörvény is meghatároz rendeletalkotási tárgykört érintő felhatalmazó rendelkezést.

Visszafelé haladva az időben, érzékelhető, hogy jelentős paradigmaváltás történt a törvényi szabályozásban, amely lényeges eleme az új önkormányzati rendszer kialakításának.

## 2. Az önkormányzati jogalkotás egyes történeti jellemzői

Az *Alkotmány*<sup>15</sup> - 2011. december 31-ig hatályos rendelkezése - *Alaptörvénybe*z képest szűkebb szabályozást tartalmazott a helyi jogalkotás vonatkozásában, ennek értelmében a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, *döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül*. A felhatalmazó rendelkezés szerint a helyi képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a *magasabb* szintű jogszabállyal.

Az *Alkotmánybíróság* korai döntése kimondja, hogy a helyi norma egyes rendelkezéseinek belső koherenciája nem lehet vizsgálat tárgya.<sup>16</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy helyes lenne a jogszabályban rejlő ellentmondás, avagy ütközés, mivel az jogbizonytalanságot eredményezne.

Az önkormányzati rendelet helyét a jogforrási hierarchiában a *régi jogalkotásról szóló törvény*<sup>17</sup> határozta meg, ami azt jelenti, hogy „e rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb

szintű jogszabállyal.”<sup>18</sup> A rangsor: törvény, kormányrendelet, miniszterelnöki és miniszteri rendelet, önkormányzati rendelet.<sup>19</sup>

Az *Ötv.*<sup>20</sup> értelmében- törvényességi ellenőrzési jogkörben - *közigazgatási hivatalok* feladata a helyi önkormányzatok rendeleteinek törvényességi vizsgálata. Ennek eredményeként az ellenőrzés körében megfogalmazott *törvényességi kifogás* azonban az önkormányzat és az *Alkotmánybíróság* hatáskörében realizálódott.

Az *Alkotmány*<sup>21</sup> értelmében a *Kormány* biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, további szabályozást viszont nem tartalmazott, mert az *Ötv.*<sup>22</sup> nevezte meg a törvényességi ellenőrzés területi államigazgatási szervét. E szerint a *Kormány* a helyi önkormányzatokért felelős *miniszter* közreműködésével, *közigazgatási hivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.*<sup>23</sup>

Lényegesen változott az *Alkotmányban* foglaltakhoz képest az önkormányzati rendeletalkotás legfőbb törvényi szabályozása, a helyi jogalkotás terjedelme, továbbá a törvényességi felügyelet váltotta fel a törvényességi ellenőrzési jogkört. Az *Alaptörvény* szabályozza az önkormányzati rendelet jogszabályi hierarchiáját is, a jogalkotás bírói kontrollját, meghatároz önkormányzati szabályozási tárgykört, az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó szervet, és jogkörét.<sup>24</sup>

Jelentős különbség jellemzi nem csupán a helyi norma törvényességének bírói

<sup>15</sup> 44/A. § (1) bekezdés a) pontja, és (2) bekezdés

<sup>16</sup> 638/H/1992. AB határozat: „Mivel jogszabály rendelkezései közötti vélt vagy valós vizsgálata az *Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény előírásai szerint nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ezért az Alkotmánybíróság a kezdeményezésben foglalt, az előzőekben említett hivatkozás érdemi vizsgálatát mellőzte.*”

<sup>17</sup> 1987. évi XI. tv. (a továbbiakban: régi Jat.) 1.§ (2) bekezdése az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének, 37. § (3) bekezdésének, és a 44/A. § (/2) bekezdésének megfelelően

<sup>18</sup> 638/H/1992. AB határozat: „... az önkormányzat az Ör-be olyan tényállási elemeket is átvett, amelyek a Korm. rendelet idézett rendelkezései is tartalmazzanak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérti a jogszabályok hierarchikus viszonyából származó követelményt, ha az önkormányzat a nem törvényi szintű, nem önkormányzat feladatkörébe tartozó 2018/1.

*tárgyat szabályozó magasabb szintű jogszabály rendelkezését illetékességi területére kiterjedő hatállyal, a helyi közügyet szabályozó rendeletébe átvesszi.*”

<sup>19</sup> régi Jat. 1. § (1) bekezdés a), c.), d.), f.) pontok

<sup>20</sup> Ötv. 98.§ (3) bekezdés b) pontja

<sup>21</sup> Alkotmány 35. § /1/ bekezdésének d) pontja

<sup>22</sup> Ötv. 95. § a) pontja

<sup>23</sup> *A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2009. (XII.23.) Korm. rendelet 15.§-a értelmében a regionális államigazgatási hivatal a helyi és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése tekintetében nem jogutódja a regionális közigazgatási hivatalnak. Ily módon az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrolljáról közigazgatási hivatal működésének hiányában - az Ötv. 98.§ alapján- 2009. január 1-jétől 2010. augusztus 31-ig nem beszélhetünk.*

<sup>24</sup> Alaptörvény T. cikk (2)-(3), XXII. cikk (3), 32. cikk (2)-(3)-(4)-(5), 34. § (4) bekezdés



felülvizsgálatát, de a jogalkotási eljárás felülvizsgálatának kezdeményezését érintő hatáskört is.

Az *Alaptörvény* továbbra is azon jogelv mentén szabályoz, mely szerint a bíróság az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről dönt, kifejezett szabályt fogalmaz meg a mulasztásos törvénysértéseket érintő bírói döntési jogkörrel, tehát a bíróság dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.<sup>25</sup>

Kimondja, hogy a *bíróságok a jogalkalmazás során* a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az *Alaptörvénnyel* összhangban értelmezik. Az *Alaptörvény* és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.<sup>26</sup>

### 3. A helyi rendeletalkotási eljárás törvényességének felülvizsgálata

Az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatának kezdeményezése már a 2011. évi közigazgatási átfogó reformját megelőzően is korlátozottan realizálódott, igaz csupán a rendeletalkotási eljárási hibák miatti kezdeményezés esetében. Ennek magyarázatát az akkori alkotmánybírói döntésekből ismerhetjük meg. Az Alkotmánybíróság *határozatában*<sup>27</sup> megállapította, hogy az *önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak* megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát *csak*, - a 1001/B/2000. AB *határozatban* foglaltak szerint kizárólag - a *közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti*. E tekintetben az alkotmánybírói eljárás megindítására való

jogosultság kizárólag az *Ötv.*<sup>28</sup> 99. § (2) *bekezdés a) pontján*<sup>29</sup> alapult.

A régi *Jat.*<sup>30</sup> szerint az önkormányzati rendelet előkészítésének, a tervezet társadalmi vitájának, továbbá a rendelet megalkotásának a szabályait az önkormányzatokról szóló törvény és végrehajtási rendelete, valamint az *önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmazza*. Az *Ötv.* a képviselő-testület működése körében több kérdést is szabályozott. Az önkormányzati képviselő-testület az *Ötv.* keretei között nagyfokú önállósággal rendelkezett a tekintetben, hogy a *rendeletalkotási eljárás részletszabályait* miként határozza meg. Az *Ötv.*<sup>31</sup> *rendelkezése* szerint a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a *szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben* határozza meg.

Az Alkotmánybíróság ugyancsak több határozatában rámutatott arra is, hogy az *önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata az Ötv.*<sup>32</sup> *értelmében nem az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási hivatalok feladata*. Az *Ötv.* a közigazgatási hivatal vezetője számára számos, a törvénysértést megelőző, kiküszöbölő jogi eszközt biztosított, ennek keretében:

- lehetőség a valós tényállás feltárására [a jegyző köteles megküldeni a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet a közigazgatási hivatal vezetőjének],<sup>33</sup>
- lehetőség az esetleges törvénysértés megszüntetésének kezdeményezésére [a közigazgatási hivatal vezetője ennek érdekében felhívja az érintettet],<sup>34</sup> - és végső soron arra, hogy a hivatal vezetője az *Alkotmánybíróságnál* kezdeményezte<sup>35</sup> a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A közigazgatási hivatal az önkormányzati működés jogszerűségének ellenőrzése során vizsgálta, hogy az

<sup>25</sup> Alaptörvény 25. cikk (2) c)-d)

<sup>26</sup> Alaptörvény 28. cikk

<sup>27</sup> 30/1999. (X.13.) AB

<sup>28</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

<sup>29</sup> Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv kezdeményezheti:

a) az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;  
b) a törvénysértő határozat bírói felülvizsgálatát;

c) a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a képviselő-testület tisztségviselője felelőségének megállapítását.

<sup>30</sup> 42. § kodifikációs hiba volt az önkormányzati törvény végrehajtási rendeletére utalni, mert végrehajtási rendelet alkotására törvényi felhatalmazást az Ötv. nem adott.

<sup>31</sup> 18. §-ának (1) bekezdés

<sup>32</sup> az Ötv. 98. §-a szerint

<sup>33</sup> az Ötv. 17. §-ának (2) bekezdése szerint

<sup>34</sup> az Ötv. 99. §-ának (1) bekezdése szerint

<sup>35</sup> [az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján]



önkormányzat betartotta-e a *rendeletalkotási eljárás szabályait*, ha e tekintetben alkotmány- vagy törvénysértést észlelt, kezdeményezte az *Alkotmánybíróság* eljárását.<sup>36</sup>

Az *Alkotmánybíróság* határozatában<sup>37</sup> a következőket jegyzi meg: az *Alkotmánybíróságról szóló* törvény<sup>38</sup> értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vizsgálata tartozik. A *régi Abtv.*<sup>39</sup> lehetővé tette, hogy a *régi Abtv.-be* foglalt hatáskörökön kívül, törvény egyéb hatáskörökét is megállapítson az Alkotmánybíróság számára. Ennek alapján az *Ötv.*<sup>40</sup> a közigazgatási hivatal vezetőjének biztosított indítványozási jogot a törvénysértő önkormányzati rendelet vizsgálatára. A *régi Abtv.*<sup>41</sup> és az *Ötv.*<sup>42</sup> vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a *törvényi szabályozás külön kezelte az alkotmányellenesség és az önkormányzati rendelet törvényellenességének* vizsgálatát. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását a *régi Abtv.*<sup>43</sup> szerint bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője. Arra tekintettel, hogy az *Alkotmány*<sup>44</sup> szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmány-sértő, az Alkotmánybíróság *bárki indítványára* lefolytathatta az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénysértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvénysértés nem áll fenn).

#### 4. A helyi jogalkotást érintő iránymutató alkotmánybírósági döntések<sup>45</sup>

##### 4.1. A helyi rendeleti szabályozás visszamenő hatályának tilalma

Az *Alkotmánybíróság* már korai *határozatában*<sup>46</sup> úgy foglalt állást, hogy a kihirdetés időpontjával történő hatálybaléptetés csak kivételes lehet.

A *visszamenőleges hatály* tilalmának a *régi Jat. 12. § (2) bekezdésébe* foglalt követelményét az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte.<sup>47</sup> E szerint: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a Magyar Köztársaságot jogállamnak minősítő rendelkezése alapján a *régi Jat. 12. § (2) bekezdésében* foglalt azt a garanciális rendelkezést - amely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé - alkotmányos jellegű szabálynak tekinti.”<sup>48</sup> Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával.<sup>49</sup> A *régi Jat. 12. § (2) bekezdése* szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Következetes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály

<sup>36</sup> (pl. az 986/H/1997. AB határozatot, ABH 1998, 1038.)

<sup>37</sup> 80/B/2001. AB határozat

<sup>38</sup> 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 1. § b) pontja

<sup>39</sup> Abtv. 1. §-ának h) pontja

<sup>40</sup> Ötv. 99. §-a (2) bekezdés a) pontja

<sup>41</sup> [Abtv. 1. § b) pont]

<sup>42</sup> [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja]

<sup>43</sup> 21. § (2) bekezdés

<sup>44</sup> Alkotmány 44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

2018/1.

<sup>45</sup> A Kúria határozatainak feldolgozásáról olvashatunk Dr. Tilk Péter tanszékvezető, egyetemi docens: Az önkormányzatok működésével kapcsolatos egyes törvényességi elvárásokról című cikkében [Jegyző és Közigazgatás 2015. XVII. évfolyam 4. szám] <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzatok-mukodesevel-kapcsolatos-egyeb-torvenyessegi-elvarasok/>

<sup>46</sup> 28/1992. (IV. 30.) AB

<sup>47</sup> 34/1991. (VI. 15.) AB határozat

<sup>48</sup> (ABH 1991, 170, 172.)

<sup>49</sup> 57/1994. (XI. 17.) AB határozat

hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.”<sup>50</sup>

A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának követelményét értelmezte építésügyben az *Alkotmánybíróság határozatában*,<sup>51</sup> amikor is a változtatási tilalomnak a folyamatos ügyekben való alkalmazhatóságát elrendelő önkormányzati rendeleti szabályozást a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek minősítette. Az Alkotmánybíróság egy későbbi döntésében<sup>52</sup> eltért ettől az értelmezéstől, miután megállapította, hogy „az *Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság alkotmányos követelménye alapján az eljárási jogviszonyok nem élvezhetnek erősebb alkotmányos védelmet, mint a jogerős határozattal létrehozott anyagi jogviszonyok, megszerzett jogok. Ezért az Alkotmánybíróság e határozatában, a kialakult korábbi gyakorlatának megfelelően megszorítóan, azaz a létrejött anyagi jogi jogviszonyok megváltoztatásának tilalmaként értelmezte a visszamenőleges jogalkotás tilalmát.*”

#### 4.2. A helyi társadalmi viszony szabályozása

Az *Ötv.*<sup>53</sup> értelmében a helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.

A képviselő-testület döntései a rendeletek és a határozatok. Az *Ötv.*<sup>54</sup> értelmében a képviselő testület a törvény által nem szabályozott

helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

Az első esetben az önkormányzat a helyi igények alapján, saját elhatározásából szabályozhatja a rendezést igénylő - törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyokat. A rendelkezés összhangban van A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikkelyében* foglaltakkal, amely szerint „1. 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.”<sup>55</sup>

A helyi társadalmi viszonyok rendezése az *Ötv. 1. §-ával* szoros tartalmi összefüggésben az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekre vonatkozik.

A helyi jogalkotást érintően az *Alkotmánybíróság* rámutatott arra, hogy az *Ötv. 16. § (1) bekezdésének* alkalmazása során a „törvény által nem szabályozott társadalmi viszony” tekintetében „törvény” alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat kell érteni, tehát nemcsak törvény által, hanem olyan normával lefedett társadalmi viszonyok sem szabályozhatóak önkormányzati rendeletben, amely norma a megalkotásának idejében szabályozhatta azt a tárgykört, amire vonatkozott. Figyelemmel kell lenni e körben arra is, hogy meghatározott tárgykörökről csak törvényben<sup>56</sup> lehet rendelkezni, így körültekintően kellett eljárni akkor is, ha nem volt törvényi szabályozás.<sup>57</sup>

<sup>50</sup> (ABH 1994, 316, 324.)

<sup>51</sup> 20/2001. (VI. 11.) AB

<sup>52</sup> 349/B/2001. AB határozat

<sup>53</sup> *Ötv. 1. § (3) bekezdés*

<sup>54</sup> 16. § (1) bekezdése

<sup>55</sup> Kihirdette az 1997. évi XV. tv.

<sup>56</sup> *Maga az Ötv. tizennyolc esetben tartalmazott rendeletalkotásra történő felhatalmazásokat. Az Ötv. 18. § (1) bekezdése értelmében a képviselőtestület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletben határozza meg. Az Ötv. 10. § (2) bekezdés hatáskör átruházás lehetőségére vonatkozóan ad felhatalmazás társulások részére, az Ötv. 20. § (2) bekezdése a képviselők tiszteletdíja megállapítására, az Ötv. 23. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület rendeletben hatósági hatáskört állapíthat meg a bizottságának.* 2018/1.

*Az Ötv. 50. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület rendeletben szabályozza a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét. Az Ötv. 62. § (8) bekezdés, a 63. § (2) bekezdés és 63/A. § a) b) j) l) pontjai, 63/C. § (3) bekezdés, 64. § (5), (7) bekezdése, 64/C. § (2) bekezdése, 65/A. § (1)-(3) bekezdése, 67. § (3) bekezdése a fővárosi, az Ötv. 71. § (2) bekezdés a megyei önkormányzat rendeletalkotási felhatalmazását tartalmazza. Önkormányzati vagyon tekintetében az Ötv. 79. § (2) bekezdése, 80. § (2) bekezdése, vagyonkezelői jog biztosítására az Ötv. 80/A. § (1) bekezdés és 80/B. §. rendelkezik rendeleti szabályozásról.*

<sup>57</sup> Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft.

Kiterjesztő értelmezésként a 17/1998. (V.13.) AB határozat megállapította, hogy „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadály a önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az *Alkotmány* 44/A. (2) bekezdésében biztosított jogkörében - külön törvényi felhatalmazás nélkül is - jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű, helyi jogalkotásra.”<sup>58</sup>

Sőt az *Alkotmánybíróság* 1991 óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékeségi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadály, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részére, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette.<sup>59</sup>

Magasabb szintű normával történő ütközés nem egyfajta mechanikus érdekellentét érthető, amint azt *Alkotmánybíróság* a 641/B/1997. AB határozatában megállapította, az alkotmányos gátak és követelmények érvényesülését nem egyszerűen az önkormányzati rendelet és a magasabb szintű jogszabályok tárgymegnevezésének vagy fogalom- és szóhasználatának formális összevetése alapján lehet eldönteni, hanem behatóan vizsgálni kell a társadalmi viszonyok konkrét szabályozási terjedelmét és tartalmi sajátosságait is.

#### 4.3. A helyi szabályozás keretei

Az *Alkotmánybíróság* 22/2009. (II.26.) AB határozata a helyi szabályozás kereteinek túllépése miatt állapította meg a törvénysértést a távhőszolgáltatást érintő szabályok helyi rendezése tekintetében, melyet nem a távhőszolgáltatásról szóló önkormányzati rendeltbe, hanem a helyi építési szabályzatba foglalt az önkormányzat. Miután a távhőszolgáltatás biztosítása olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll, erre tekintettel az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott, a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga. A rendeletalkotási felhatalmazást tartalmazó rendelkezések alapján a képviselő-testületnek arra nincs felhatalmazása, hogy rendeletében kötelezővé tegye a távhőszolgáltatás igénybevételét, és megtiltsa a távhőszolgáltatás rendszeréről történő leválasztást. Az *Alkotmánybíróság* rámutat arra is, hogy amennyiben a helyi építési szabályzat a távhőszolgáltatásra vonatkozó szabályokat tartalmaz, az építési szabályzat e szabályainak is összhangban kell állniuk a távhőszolgáltatásról szóló törvény rendelkezéseivel.

Az *Alkotmánybíróság* 56/1991. (XI.8.) határozata értelmében a jogalkotásra adott felhatalmazás önmagában nem keletkeztet szabályozási kötelezettséget a jogalkotó számára. A jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás azonban - miután a jog jogkövetkezményeket fűz hozzá - határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik. Ennek megfelelően az a tény, hogy a jogalkotó hatáskörrel bíró szerv elmulasztja valamely jogi szabályozást igénylő kérdés szabályozását, csak akkor alapozza meg az *Alkotmánybíróság* hatáskörét, ha a jogalkotói mulasztás eredményeként alkotmányellenes helyzet áll elő. Ilyen eset áll fenn, pl. a szervezeti és működési rend szabályozásának, vagy a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelet megalkotásának elmulasztása esetén.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> 39/1998. (IX.23.) AB határozat

<sup>59</sup> (2219/H/1991. AB határozat; ABH 1992, 716-718.; 958/H/1993. AB határozat; ABH 1994, 781-784.)

<sup>60</sup> A törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkotott rendeletek részben kötelező feladatként (pl: HÉSZ, SZMSZ stb.), részben pedig - a felhatalmazás lehetőségével élve - önként alkotott rendeletek (pl:

#### 4.4. Mulasztásban megnyilvánuló jogsértés

Az Alkotmánybíróság a 9/1995. (II. 22.) AB határozatban megállapította, hogy „az önkormányzatnak az *Alkotmány 44/A. § /1/ bekezdés a) pontjában* meghatározott szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is” Mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést nem csupán a helyi rendelet alkotásának hiánya, hanem valamely *szabályozási elem rendezésének hiánya is előidézhetsé*. Erre hívja fel a helyi jogalkotók figyelmét a 167/2008. (XII.18.) AB döntés is. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapította, hogy a képviselő-testület a *Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási Tervről* szóló rendeletében nem szabályozta a belterületi határvonal és a tervezett belterületi határvonal közötti területek belterületbe vonásának, a belterületi határvonal módosításának az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény szabályaival összhangban álló rendjét.

Az Alkotmánybíróság 42/1992. (VII. 16.) AB határozatában vizsgálta azt a szabályozási módot is, amely nem a rendezési terv módosításával, hanem külön rendeletben intézkedett egyes területek belterületbe vonásáról. E határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a belterületbe vonásra csak a rendezési terv rendeleti úton történő módosításával kerülhet sor. „A belterületi határvonal megállapításának az *általános rendezési tervhez kötését* az *indokolja*, hogy a rendezési terv elfogadása, módosítása során nem csak a belterület határvonaláról határoz a képviselő-testület, hanem meghatározza a belterületbe vont területek rendeltetését, a terület-felhasználás módját is. A döntésnek ez módja azt hivatott biztosítani, hogy csak határozott, megalapozott fejlesztési, terület-felhasználási célok érdekében kerüljön sor mezőgazdasági rendeltetésű külterületi területek belterületbe vonására.” Az AB határozat megállapította továbbá, hogy „a

képviselő-testület törvénysértést követett el akkor, amikor nem az általános rendezési terv módosításával döntött a belterületi határvonal megállapításáról. A törvénysértés ebben az esetben nem csupán alaki jellegű, nem pusztán abban áll, hogy a képviselő-testület nem a jogszabály által meghatározott formában gyakorolta hatáskörét. A rendezési tervestől független rendeleti formában történő szabályozás ebben az esetben azt eredményezte, hogy a képviselő-testület kivonta döntését az általános rendezési tervek elfogadásához előírt garanciális szabályok alól.”

#### 4.5. Az „eredeti” szabályozás kérdése, lehetőség az Ötv.-ben

A törvényekről, mint jogszabályokról és azok szabályozási tárgyköréről elsősorban a régi *Jat. 2-5. §-a)* rendelkezett. A régi *Jat. 10. § b) pontja* szerint a helyi szabályozás a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére is kiterjed. Az *Ötv. 16. §-a* alapján az önkormányzat képviselő-testülete nemcsak törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat rendeletet, hanem a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére is. Az önkormányzatok ezen jogosultságát fogalmazta meg és védte az *Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése* is.

Esetei:

##### a) eredeti szabályozás

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott már arra is, hogy a helyi önkormányzat akkor, amikor az állattartás körében önkormányzati hatósági jogkörben kiadott engedélyhez köti a tevékenység folytatását, a köz-érdekében a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából szabályoz. A lakók közötti jogviták megelőzése érdekében alkotott szabályok évszázadok óta a *helyi szabályrendeletek* hagyományos szabályozási tárgykörébe tartoznak [többek között: 23/2000. (VI. 28.) AB határozat]. A helyi önkormányzatnak - az állattartást szabályozó rendelete megalkotásakor - azonban figyelemmel kell lennie jogalkotói hatáskörét korlátozó törvényi



rendeletekre pl. a társasházról szóló 2003. évi CXXXIII. törvényre.

b) kiegészítő jellegű szabályozás

Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában megállapította a játéktértermek működésének feltételeit szabályozó helyi rendelet kapcsán: „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében - külön törvényi felhatalmazás hiányában is - jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.”

## 5. Törvényességi kontroll a közigazgatás rendszerén belül

### 5.1. Az önkormányzati hivatalon belüli törvényességi ellenőrzés

Az Ötv. 36. § (2) bekezdés e) pontja értelmében a jegyző tanácskozási joggal részt vesz a képviselő testület, a képviselő testület bizottságainak ülésén. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése előírta, hogy a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak, és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. A jegyző az önkormányzati rendeletek kapcsán is köteles felhívni a testület figyelmét a jogsértő szabályozásra. A döntést követő három napon belül a polgármester az Ötv. 35. § (3) bekezdése alapján kezdeményezheti a rendelet ismételt megtárgyalását. A képviselő-testület által elfogadott rendeletet - jogszabálysértés esetén is - csak a képviselő-testület helyezheti hatályon kívül.

Az Ötv. 92/C. § (2) bekezdése szerint a megyei, megyei jogú városi, fővárosi, és fővárosi kerületi önkormányzatok költségvetési és zárszámadási rendeleteivel kapcsolatban: „a

könyvvizsgáló köteles megvizsgálni a képviselő-testület elé terjesztett költségvetési és zárszámadási rendelettervezeteket abból a szempontból, hogy azok valós adatokat tartalmaznak-e, illetve megfelelnek-e a jogszabályok előírásainak, továbbá a pénzügyi helyzetet elemezni, különösen az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások tekintetében.”

Az Mötv. 81. § (3) bekezdésében ugyancsak meghatározza a jegyző szerepét a törvényesség biztosításában,<sup>61</sup> e szerint tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén, jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő.

A korábbi szabályozáshoz hasonlóan az Mötv. 68. § a polgármester számára is lehetőséget biztosít a testületi döntés vétőjára, mely rendelet esetében is alkalmazandó. E szerint: Amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben – a képviselő-testület önfelosztásáról szóló, valamint a 70. § (1) bekezdésében meghatározott ügyben hozott döntése kivételével – egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be, a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. A döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt.

Az Mötv. 120. § a korábbi könyvvizsgálói feladatok egy részét a pénzügyi bizottság teendői között szabályozza. E szerint a bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél

- véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezetét;
- figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját

<sup>61</sup> Az Mötv. 119. § (3)-(4) bekezdése, hogy a jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszerrel működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről az 2018/1.

állambiztonságért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

bevételekre, a vagyonváltozás (vagyonnövekedés, vagyonsökkenés) alakulását,  
 - értékeli az azt előidéző okokat; vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát,  
 - ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati feyelem érvényesítését; ellátja a *képviselő-testület rendeletében* meghatározott feladatokat.  
 A *pénzügyi bizottság* vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az *Allami Számvevőszéknek*.

## 5.2. Az önkormányzati rendeletek kormányzati ellenőrzése

Az *Ötv.* hatálya alatt a *Kormánynak* a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre többnyire indirekt eszközökből állt, melynek legjelentősebbike a *törvényességi ellenőrzés*. A törvényességi ellenőrzés a Kormányt, mint az államigazgatás vezető testületét illeti meg az önkormányzatok működése felett.<sup>62</sup> Az *Alkotmány* 35. § (1) bekezdés d) pontjának megfelelően az *Ötv.* 95. § rendelkezett arról, hogy a *Kormány az önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, a közigazgatási hivatal útján* biztosította a helyi önkormányzatok *törvényességi ellenőrzését*.

Az *Alaptörvény* 34. cikk (4) bekezdése értelmében a *Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal* útján biztosítja a helyi önkormányzatok immár *törvényességi felügyeletét*.

Az *Mötv.* 129. § szerint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, továbbá a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánytól annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet

*Alaptörvénnyel való összhangját*. Osztott hatáskört szabályoz a törvény a miniszterelnöki hivatal és a belügyminisztérium között.

A korábbi szabályokhoz képest a felügyeleti jogosítványok között a normapótlás intézménye direkt eszközként biztosítja a törvényesség helyreállítását. 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.<sup>63</sup>

## 6. A helyi jogszabályok elektronikus közzétételének új platformja

A *Nemzeti Jogszabálytárban*<sup>64</sup> közzé kell tenni valamennyi - 2013. június 30. után kihirdetett - még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet kihirdetett szövegét. Ha a Kúria önkormányzati tanácsa kimondja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, az erről szóló határozatnak a *Magyar Közlönyben* történő közzétételét követően a döntéssel érintett jogszabálynál erre haladéktalanul utalni kell. A *Nemzeti Jogszabálytárban* egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett és a lekérdezés napján hatályos, önkormányzati rendeletnek - ideértve a 2013. június 30. után kihirdetett önkormányzati rendelettel megváltoztatott önkormányzati rendeletet is a lekérdezés napján hatályos szövegét, és a lekérdezés napját megelőző, illetve követő egy-egy időállapotát. A 2013. július 1. napját megelőzően hatályba lépett, 2013. június 30. napját követően megváltoztatott és a lekérdezés napján hatályos önkormányzati rendelet esetében a *Nemzeti*

<sup>62</sup> Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft. 2018/1.

<sup>63</sup> Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés

<sup>64</sup> a Nemzeti Jogszabálytárról 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. § (1) –(5) bekezdés; 7. § - 8/A. §



*Jogszabálytárban* a rendelet lekérdezés napján hatályos egységes szerkezetű szövegét, és a lekérdezés napját követő egy időállapotát kell közzétenni.

A helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal *a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül továbbítja a részére megküldött önkormányzati rendeletet és annak valamennyi időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.* Az egységes szerkezetű szöveget az önkormányzati rendeletnek vagy az önkormányzati rendeletet megváltoztató önkormányzati rendeletnek a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter általi kézhezvételét követő öt munkanapon belül kell közzétenni.

*Az önkormányzati rendelet közzétételéről és ezzel kapcsolatban a Nemzeti Jogszabálytár szerkesztéséről - a közszolgáltatási szerződéssel - a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik.* A *Nemzeti Jogszabálytár* a *www.njt.hu* honlapon működik, és a *kormany.hu* kormányportálról, valamint a kormányzati portálról is elérhető.

A *Nemzeti Jogszabálytár*<sup>65</sup> önálló felületen biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a *helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást.*

## 7. A jogalkotási munka teljes körű digitalizálása

A jogalkotói munka jövőjéről a kormányzati portál nyújt információt, mely szerint a *jogalkotók* számára gyorsabb és egyszerűbb döntés-előkészítést, a lakosság és a vállalkozások részére pedig könnyebben kereshető és élethelyzeteikhez illeszkedő információkkal is

kiegészített jogszabályokat eredményez az *Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR)*<sup>66</sup> bevezetése. A szakértői keretrendszer bevezetésétől magasabb színvonalú jogalkotás várható, ahol a jogszabály első tervezetének megszületésétől egészen a Magyar Közlönyben történő kihirdetéséig minden tevékenység informatikailag támogatott és összekapcsolt. Az IJR<sup>67</sup> a jogalkotási folyamat teljes egészét lefedi, megteremti az összeköttetést a kormányzati döntés-előkészítés új rendszere és a *Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere* között, eszközt ad az önkormányzati jogszabály-előkészítés támogatására és megújítja az önkormányzati rendeletek publikálási rendszerét, mindezekkel segítve a közigazgatásban dolgozó szakemberek mindennapjait és megkönnyítve a döntéshozók munkáját. *Az IJR egyik fő eredménye az elektronikus jogszabály előkészítő rendszer megvalósítása lesz, amely a jogszabálytervezetek és jogszabálynak nem minősülő jogi aktusok megszerkesztését és megszüvegezését támogatja. A kodifikációra így technológiai támogatással, a minőségi jogalkotás követelményeit kiemelt szem előtt tartásával, a szintaktikai és szerkesztési szabályokat a rendszer által biztosítva, automatizált megoldásokkal kiegészítve kerül sor.*

Az IJR fő feladatához igazodóan a keretrendszerben kiemelt szerepe lesz a kormányzati döntés-előkészítési munkafolyamatot támogató rendszernek, amely a munkavégzés teljes körű informatikai támogatását biztosítja. A rendszer lehetőséget ad a döntés-előkészítés dokumentumainak elkészítésére, azoknak és a jogszabálytervezeteknek az előkészítő tárcán belüli, majd a kormányzati egyeztetésére, a véleményezés hatékony lebonyolítására és a vélemények strukturált összesítésével azok feldolgozására, továbbá támogatja a szakmai döntés-előkészítő és a politikai döntéshozó szervek üléseinek lebonyolítását is.

Az IJR keretében megújul az *njt.hu* portálon elérhető *Nemzeti Jogszabálytár*. A korszerűsítés célja egy intelligens joganyag kereső rendszer kialakítása annak érdekében, hogy a felhasználók a jogszabályokat gyorsabban és

<sup>65</sup> Beiktatta: 492/2013. (XII. 18.) Korm. rendelet 1. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

<sup>66</sup> <https://hirlevel.egov.hu/2018/05/13/konnyebb-lesz-eligazodni-a-magyar-jogban-csucs-technologia-val-keszulnek-a-paragrafusok/>

<sup>67</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=0dnbjexZkg>

relevánsabb találatokat adó módon érhessek el. A kényelmi szolgáltatásokkal is kiegészülő joganyag kereső rendszer mobil-applikáción keresztül is elérhető lesz. *A Nemzeti Jogszabálytár új szolgáltatásaként személyre szabott ügyintézési felületről is elérhetően tematikus, illetve élethelyzet alapú jogszabályszoveg szolgáltatások kerülnek megvalósításra.*

A Kormány az IJR-nek, mint a közigazgatás adminisztratív terheinek csökkentésének és a közigazgatás szolgáltató képességének növelésének támogatását célzó kiemelt projektnek a KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15<sup>68</sup> felbívásán keresztül európai uniós forrásból történő megvalósításáról a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretén belül döntött.”

### Zárszó

Az új önkormányzati rendszer alakításának tendenciája azt jelzi, hogy mindinkább összefolynak az állami és a helyi ügyek határai. A törvényhozás maga is afelé tendál, hogy a korábbi önigazgatási feladatokat központosítsa (pl. a szociális szektor, oktatás, művelődés-ügy, hulladékgazdálkodás, díjbeszedés, kéményseprő szolgáltatás, megyei intézményi közszolgáltatások államosítása, stb.). Mindez a helyi jogalkotási tárgykörök deregulációjával jár együtt. Elmondható az is, hogy ha a községek – a közmunkán túl- jobbára a lakhatás, vagy turisztika szerepét biztosítják, sérülni fog a helyi integráció. A pártoknak a helyi önkormányzatokba való beépülése azt is jelzi, hogy a centralizált pártérdekek a politikai érdeke fölé helyeződhetnek. A helyi jogalkotás tartalma és terjedelme pedig képet ad arról is, hogy milyen mértékben szűkül az önkormányzati autonómia a központi hatalom beavatkozásának eredményeként.

*A kormányzat célja a közigazgatási stratégiában, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában,*

*korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöttön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam.*<sup>69</sup>

Ugyanakkor a kormány 2003 tavaszi átszervezése<sup>70</sup> során úgy rendelkezett, miszerint a kormányzati informatika, a szolgáltató állam koncepciójának kidolgozása, a stratégiából fakadó tevékenységek koordinációja, illetve az átlátható közigazgatás megteremtése a Miniszterelnöki Hivatal (illetve a részeként létrehozott Elektronikus Kormányzat Központ) feladata lett. Ekkor a cél az volt, hogy az állampolgárok, gazdasági szervezetek minél magasabb minőségű szolgáltatást, ügyintézését kapjanak az államtól, mivel a gyors és egyszerű ügyintézés egyrészt növeli az állampolgárok komfortérzetét, másrészt javítja a vállalkozások hatékonyságát és versenyképességét. A kormányzati portál (Magyarország.hu) kialakítása az egykapus online ügyintézés megteremtésére irányul, ahol az állampolgárok és vállalkozások egy csatlakozási (ügyintézési) ponton keresztül tudják intézni ügyeiket az államigazgatással (esetleg közigazgatással). Ezt követően került bevezetésre az államigazgatásban az egyablakos ügyintézés is.

Olybá tűnhet, hogy a kormányzati cél a közigazgatás tekintetében 2003 óta nem változott, de látható, hogy a közigazgatás központi digitalizálása folyamatosan behálózza valamennyi szervei és funkcionális tevékenységet, amely a helyi közügyek intézésének, illetve az önkormányzati autonómia további szűkítésével járhat. Amíg alkotmány szintű szabályozás garantálja a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság

<sup>68</sup>[http://www.kormany.hu/download/c/b1/11000/0524saitokozlemeny\\_projekt%20indul%C3%A1s\\_IJR.pdf](http://www.kormany.hu/download/c/b1/11000/0524saitokozlemeny_projekt%20indul%C3%A1s_IJR.pdf)

<sup>69</sup>[http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf)

<sup>70</sup>[http://itf.njszt.hu/23r4r23r/uploads/2013/08/eKORMANYZAT\\_2005.pdf](http://itf.njszt.hu/23r4r23r/uploads/2013/08/eKORMANYZAT_2005.pdf)

érdekében, addig beszélhetünk a helyi önkormányzás létezéséről, illetve minőségéről is.<sup>71</sup>

*Készült: Pécs, 2018. május 24.*

---

<sup>71</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján „Magyarországon a helyi közügyek intézése és 2018/1.

a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

**Spiegler Tamás**  
**doktorandusz**  
*PTE ÁJK Doktori Iskola*

## A köznevelés szereplői alapjogi megközelítésben<sup>1</sup>

### I. Bevezetés – a tanulmány célkitűzései

Nem kétséges, hogy a Magyarország Alaptörvényben deklarált alapvető jogoknak az élet minden területén, minden szituációban érvényesülniük kell, e tekintetben az államot szubjektív és objektív védelmi kötelezettség terheli, azaz a konkrét egyéni sérelmek orvoslása mellett az elvont jogi értékek, életviszonyok intézményvédelmét is biztosítani kell.<sup>2</sup>

Álláspontom szerint alapjogi szempontból sajátos helyzetet teremt azonban a köznevelési intézményrendszer, a kapcsolódó ellátások és szolgáltatások, tekintettel arra, hogy az általánosan érvényesülő oktatási és művelődési alapjogok mellett, számos alapvető jogosultság, az egyes alanyi körök vonatkozásában differenciáltan érvényesül. E differenciáltság jelent egyrészt klasszikus alapjog-kollíziókat, továbbá alapjog korlátozásokat, valamint a jogosultságok kiterjesztését egyaránt. Jelen tanulmány célja, hogy a teljesség igénye nélkül bemutassa a köznevelés, közoktatás területén érvényesülő alapvető jogokat és kötelezettségeket, ezek általános és speciális formáit, valamint az érvényesíthetőség gyakorlati megvalósításának eszközeit, útjait.

A pályamunka kiemelt hangsúlyt fektet a köznevelés terminusának használatára – szemben a közoktatás fogalmi megközelítésével – figyelemmel arra, hogy a tárgyalt alapvető jogok érvényesíthetőségében olyan a – szűk értelemben vett – közoktatási intézményrendszeren kívül eső alanyi csoportok is szerepet játszanak, amelyeket az utóbbi meghatározással összefüggésben nem lehetne értelmezni. A dolgozat elsődlegesen jogi, másodsorban pedagógiai szempontból határolja el a

köznevelés és a közoktatás rendszerét azáltal, hogy megkísérel pontos jogi definíciót adni az egyes jogintézményeknek, valamint megkülönbözteti azok alanyi csoportjait, továbbá – a mű keretei adta lehetőségeken belül – bemutatja a kategóriák intézményesült formáiban manifesztálódó releváns különbségeket.

A köznevelés szereplőinek determinálását követően a vonatkozó jogforrási háttér bemutatásával és lényeges szabályozásának ismertetésével meghatározom azokat az alapvető jogokat, amelyek a köznevelés folyamatában relevanciával bírnak és amelyek érvényesíthetősége differenciáltan valósul meg a köznevelés rendszerében, az egyes személyi csoportok vonatkozásában.

A tanulmány második felében a köznevelésben résztvevő, korábban meghatározott alanyi csoportok és a feltárt alapjogi környezet összekapcsolására kerül sor oly módon, hogy a köznevelés vonatkozásában értelmezhető alapjogokat az egyes személyi körök tekintetében egyedileg vizsgálja és értékeli, kiemelve azokat az esetköröket, ahol alapjogi összeütkezés, alapjog-korlátozás vagy ritkább esetben az alapjog gyakorlásának kiterjesztése valósulhat meg. A kutatás során önálló alanyi körként kerülnek vizsgálatra a pedagógusok, ide értve a tanárokat, oktatókat és egyéb nevelőket, a korosztályonként – és ezáltal cselekvőképességük alapján – elhatárolt diákok csoportjai, valamint a szülők. A köznevelés egyéb szereplőinek alapjogi relevanciái e dolgozat keretében nem kerültek megvizsgálásra. A kutatási tárgykör kiválasztásánál jelentős szerepet játszott az a tény, hogy a köznevelés területén megfigyelhető alapvető jogok ilyen módon történő összevetésére ez idáig nem került sor, a fellelhető tudományos írások kizárólag egy-egy alapjog vagy az alapjogok összességének egy személyi csoportra vonatkozó vizsgálatát tartalmazzák. Hangsúlyozandó, hogy a mű kizárólag jogelméleti diszciplínát tartalmaz, azaz a benne foglalt alapjogi kollíziók, korlátozások és egyéb alapjog-érvényesítést érintő szituációk jogi

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>2</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar Alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2010. 28. o.

lehetőségét tárja fel, azok gyakorlati megvalósulásának tendenciáit jelen dolgozat nem teszi vizsgálat tárgyává.

A kutatás módszertanát főként a jogforrás-elemzésben, a társtudományok művelői által publikált tanulmányokban és szakcikkekben megállapított eredmények felhasználásában jelölöm meg. A kutatáshoz megfelelő számban állt rendelkezésre forrásanyag, azonban megjegyzendő, hogy ezek többsége nem a jogtudomány területéről származik, ezért megállapításait ötvözni volt szükséges a regnáló jogszabályi környezettel.

## II. A köznevelés és a közoktatás fogalmainak elhatárolása

Annak ellenére, hogy jelen tanulmány célja nem a köznevelés intézményrendszerének bemutatása és időszakonkénti változásainak összevetése, véleményem szerint a fejezet címében szereplő fogalmak elhatárolásához elengedhetetlen a hozzájuk kapcsolódó intézményesített forma kialakulásának figyelembe vétele. A közoktatás és a köznevelés kialakulásának vizsgálatakor az oktatás-történet számos kardinális pontját kijelölhetjük origóként, mindazonáltal nézőpontom szerint a rendszerváltoztatás időszaka adhatja meg a megfelelő kiindulási pontot a kérdéskör komplex tanulmányozására. Az 1989-1990 között lezajlott politikai folyamatok és a következő évek jogalkotása nem mellőzhette a közoktatás reformjának végrehajtását sem. A közoktatásra vonatkozó szabályozási rendszer – amelynek középpontjában a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közoktv.) állt – jelentős terhet rótt az frissen létrejött önkormányzati rendszer szereplőire. Összhangban a helyi önkormányzatokat szabályozó jogszabállyal, a települési önkormányzatok kötelező feladatává vált az óvodai nevelés ellátása, valamint az ingyenes és mindenki által hozzáférhető általános iskolai oktatás biztosítása, kiemelve a nemzetiségi nyelvű oktatást azokon a településeken, ahol kisebbségi önkormányzat is működött. A kollégiumi, szakiskolai,

középiskolai ellátás, továbbá az alapfokú művészeti oktatás, továbbtanulási és egyéb pedagógiai tanácsadás (pl. gyógypedagógia, nevelési tanácsadás) főszabály szerint a Magyar Állam feladata volt, amelyet az intézményfenntartókon keresztül látott el. Kiegészítő szabályként – amennyiben a gazdasági, szociális és egyéb adottságai engedték – a kötelező feladatok ellátásának veszélyeztetése nélkül a fenti feladatok ellátását is átvehette a települési önkormányzat. A helyi önkormányzatok a törvényben meghatározott módon tehetek eleget e feladataiknak, nevezetesen közoktatási intézmény létesítésével és fenntartásával, önkormányzati társulás létrehozásával közös intézmény fenntartása céljából, illetve megállapodás útján. A tárgyi időszakra egyértelműen a decentralizált oktatás-szervezés jellemző azáltal, hogy az önkormányzatok, mint primer oktatás-nevelésért felelős szervek kerültek szabályozásra. Mellőzve a rendszer átfogó monitoringját és kritikai értékelését, általánosságban elmondható, hogy a jelentősen eltérő gazdasági-pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok okán a szisztéma számos területen nem tudta kifejteni a jogalkotó által előirányzott hatást. A 2011-es reformot megelőzően is születtek kísérleti megoldások a fenti problémák kiküszöbölésére. Ezek közül kiemelendő az oktatásfinanszírozás települések közötti megosztását célzó, 2004-ben létrejött többcélú kistérségi társulások szerepvállalása, amelyek 2009-ig emelkedő tendenciában vállalták át az oktatási intézmények működtetését.<sup>3</sup>

A korábbi rendszert a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) váltotta fel, amelynek hatálybalépésére folyamatosan került sor 2012. szeptember 1-jétől kezdődően. Amellett, hogy a törvény a közoktatás fogalmát köznevelésre cserélte, a hozzá kapcsolódó intézményrendszert is jelentősen átalakította. Az Nktv. alapján a köznevelési alapfeladatok – beleértve az általános iskolai nevelés-oktatást – ismét állami feladattá váltak. E kötelezettség teljesítését az Állam intézményfenntartással, vagy más fenntartókkal (egyházi vagy magán) kötött

<sup>3</sup> Brecksok Anna Ágnes: Önkormányzati közoktatás vs. állami köznevelés OTDK dolgozat 2014. 12. o. 2018/1.



köznevelési megállapodás alapján biztosítja. Kivételként került megjelölésre az óvodai nevelés, amely a települési önkormányzatok feladatkörében maradt. További érdekesség, hogy az új szabályozást követően elkülönülhet egymástól a fenntartás és a működtetés kötelezettsége. Főszabály szerint a fenntartó egyben a köznevelési intézmény működtetője is, azonban ez nem kogens szabály, így számos esetben ez az egységesség felbomlik. Ezekben a szituációkban az Állam fenntartóként, az önkormányzatok, egyházak vagy civil szervezetek működtetőként funkcionálnak a felek között létrejött egyedi megállapodás tartalma szerint. Láthatjuk tehát, a közoktatás és köznevelés fogalmi differenciája nem kizárólag abban nyilvánul meg, hogy a két terminus nem használható egymás szinonimájaként, hanem teljes intézményrendszer szintű különbséget mutat. A Közoktv. 2.§ (1) bekezdése a közoktatást az alábbiak szerint határozta meg: *a közoktatás magában foglalja az óvodai nevelést, az iskolai nevelést és oktatást, valamint a kollégiumi nevelést.*<sup>4</sup> Megállapítható tehát, hogy a fogalomhasználat ellenére a közoktatás kulcseleme a nevelés. További közös sarokpont a két meghatározás szemszögéből a „köz” előtag, amely a jogintézmény közfeladat jellegére utal. Meggyőződésem, hogy a köznevelés fogalomhasználatával a jogalkotó leginkább az oktatás-szervezés alapvető szemléletváltását és új alapokra helyezését kívánta érzékeltetni, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az ezzel járó szélesebb szabályozási spektrum sem. A köznevelés tehát véleményem szerint egy a közoktatást is magába foglaló, olyan állami feladat, amelynek végrehajtása során az államnak – az alapvető jogok érvényesülésének biztosítása mellett – status activus funkciója is van, azaz intézményesített kereteket kell létrehoznia és működtetnie. A köznevelés fogalmának többlettartalmát álláspontom szerint az alábbi három aspektusból vizsgálva lehet tetten érni.<sup>5</sup>

### 1. A köznevelés és közoktatás fogalmának elhatárolása az időszakosság alapján

Figyelemmel a korábbiakban megállapított tényre, hogy mindkét vizsgált fogalom kulcseleme a nevelés, álláspontom szerint elsődleges elhatárolási szempontot jelent a definíciók kiterjedése a nevelési időszakokra. Annak ellenére, hogy a Közoktv. közoktatás fogalma is magába foglalta az óvodai nevelést és ez a megoldás továbbra is általánosan elfogadott a köznevelési szakemberek körében, véleményem szerint ez hibás koncepció. Azt gondolom, hogy elhagyva a „köz” előtagot, kifejezetten az oktatás fogalmi körében kizárólag azok a pedagógiai tevékenységek értelmezhetők, amelyeket iskola-rendszerű képzésben lehet megvalósítani. Elméletemet azal kívánom igazolni, hogy az oktatási tevékenység szembeötlő jellegzetessége – ellentétben a neveléssel – a számonkérhetőség, illetőleg az értékelés és az ehhez fűzött jogkövetkezmények rendszere. Amíg a nevelés célja főképp a gyermekek, tanulók megfelelő értelmi és érzelmi fejlődésének biztosítása, addig az oktatás ennél szűkebb kategóriát ölel fel és célja kizárólag a meghatározott szempontrendszer szerinti tudásanyag elsajátításához szükséges feltételek prezentálása. E tudásanyagot pedig szintén előre definiált struktúra szerint az oktatást végző személy számon kérheti, a megfelelő ismeret hiányában negatívan értékelheti, amely adott esetben szankciókkal járhat. E jogosítványok a nevelés során korlátozottabb mértékben állnak a pedagógusok rendelkezésére. Összefoglaló álláspontom szerint tehát a közoktatás az általános- és középiskolai, valamint a speciális funkciójú iskolai tevékenységek körére alkalmazható fogalom. Ezzel szemben a köznevelés kiterjesztett feladatokat foglal magában és beletartozik mind a közoktatásba tartozó képzési rendszer, mind az óvodai nevelés, valamint a kiegészítő pedagógiai szolgáltatások és – a törvény taxatív felsorolásával ellenben

<sup>4</sup> Magyarország Kormányának Köznevelés-fejlesztési Stratégiája (2014.) <http://www.kormany.hu/download/6/fe/20000/K%C3%B6znevel%C3%A9s-fejleszt%C3%A9s.pdf>

<sup>5</sup> Hosszú Károly: Egyes köznevelési intézmények fenntartóinak, irányító szervének és működtetőjének jogállása és kapcsolata az 1990. évtől 2013. december 31. napig 44. o. [http://www.drhosszu.hu/admin/feltolt/ozneveles\\_rendszere\\_p.pdf](http://www.drhosszu.hu/admin/feltolt/ozneveles_rendszere_p.pdf)



– én a bölcsődei nevelést is ide kívánom besorolni, a fenntartótól függetlenül.

## **2. A köznevelés és közoktatás fogalmának elhatárolása a tartalom alapján**

A korábbiakban már részlegesen érintésre került a közoktatás és a köznevelés tartalmi összevetése, azonban ebben az alcímben részletesebben is foglalkozni kívánok az elhatárolás ezen aspektusával. Továbbra is fenntartom azon álláspontomat, hogy a közoktatás egyértelműen körülhatárolható fogalom. A jogalkotó meghatározza azokat a tudományos diszciplínákat, amelyek elsajátítását mindenki számára – legalább elégséges szinten – kötelezővé teszi. Ennek megfelelően kialakítja az adott ismeretek taníthatóságának kereteit, megfogalmazza az ismeretek ellenőrzésének általános követelményeit, valamint szabályozza az értékelési szempontrendszerét. Fentiekén túl az Állam jelentős feladata az oktatásfinanszírozás megteremtése és megszervezése, azonban tekintettel arra, hogy ez a feladat a köznevelés megvalósítása során ugyanúgy terheli az adott államot, jelenleg nem kívánom részletesebben tárgyalni. Nem tűnik ennyire egyszerű feladatnak a köznevelés tartalmának egzakt meghatározása. A kérdéskör komplikáltságát és összetettségét alapvetően az adja, hogy a jogalkotó a nevelés körében csak általános irányvonalakat határoz meg, illetve kiemel egyes jogintézményeket, amelyekhez részletes ágazati szabályozást is társít, azonban a tényleges gyakorlati megvalósítást a pedagógiai szakemberekre bízta. Példaként említhető, hogy amíg az általános- és középfokú oktatásban a tantárgyak köre, az alkalmazható tananyagok és módszerek köre szűkebb körben determinált, addig egy óvodai nevelés során, vagy egy alapfokú zeneoktatási intézményben jóval szélesebb palettáról választhatja ki a nevelő az alkalmazandó fejlesztési metódust. Fentiek okán azon az állásponton helyezkedem el, hogy a köznevelés tartalmát tekintve is magasabb rendű fogalom, mint az közoktatás.

## **3. A köznevelés és közoktatás fogalmának elhatárolása a résztvevő személyek alapján**

Jelen differenciálási nézőpont szorosan összefügg a korábbiakban felvázolt két kategóriával, mivel a feladat- és hatáskör, valamint a megvalósítási környezet alapvetően determinálja egy jogintézmény szereplői körét. A két jogintézmény szereplőinek figyelembevételével történő elhatárolást ezért az alapján kívánom rögzíteni, hogy melyek azok az anyai csoportok, akik a közoktatásban nem releváns szereplők, ellenben a köznevelés rendszerének szerves részét képezik. A teljesség igénye nélkül e körbe sorolhatók az iskolai tanácsadók és pszichológusok, akik a gyermek fejlődésében jelentős szerepet vállalhatnak, ezáltal a nevelés területén fejtik ki tevékenységüket, de semmiképp nem tekinthetők oktatóknak. Hasonló szerepet töltenek be a pedagógus végzettséggel rendelkező kollégiumi nevelőtanárok, akik ugyan elnevezésükben és iskolai végzettségükben érintően is tanárok, azonban tevékenységük inkább sorolható a nevelő tevékenységek körébe. Amennyiben inverz módon közelítjük meg a kérdést, megállapíthatjuk, hogy kizárólag oktatási tevékenységet végző személyekkel a köznevelés önmagában nem valósítható meg, ezért a kiegészítő szolgáltatásokat nyújtó anyai csoportok létjogosultsága megkérdőjelezhetetlen.

## **III. A köznevelési alapjogok meghatározása – a köznevelés jogi háttere**

Köznevelési alapjogokként értelmezem azokat az alapvető jogokat, amelyeket Magyarország Alaptörvénye kifejezetten az oktatás, nevelés és művelődés tárgykörében deklarálni és amelyek részletes szabályait – ide értve a korlátozó és a kiterjesztető szabályozást – a köznevelésről szóló törvény állapítja meg. Továbbá a köznevelési alapjogok közé sorolhatók azok az Alaptörvényben nevesített alapvető jogok, amelyek nem közvetlenül az oktatás-neveléshez kapcsolódnak, azonban érvényesülésük a köznevelés során is biztosított kell legyen. A köznevelés jogi környezetét álláspontom szerint három fő- és két kiegészítő szinten vizsgálhatjuk. Kiegészítő szint alatt

értem egyrészt az állami köznevelésre hatást gyakorló nemzetközi szerződésekben, illetve az európai uniós jogalkotásban foglalt kötelezettségeket, amelyek alapvetően determinálják a köznevelésre vonatkozó tendenciákat, de a részletes szabályok megállapításának lehetőségét a tagállamnál hagyják. Másrészt kiegészítő szintként definiálom az oktatási-nevelési intézmények belső szabályzatait, amelyek létrehozását törvény írja elő és amelyek részletes – kiegészítő – tartalmat adhatnak az alapvető jogok gyakorlásának módjához, formáihoz. Jelen pályamunka – a fő vizsgálati tárgyát figyelembe véve – a meghatározó jogforrási szintek tanulmányozását célozza, amelyeket az alábbiakban ismertet.

### 1. A köznevelési alapjogok alaptörvényi szabályozása

Kiindulva a köznevelési alapjog fogalmi meghatározásából, az Alaptörvény alapjogi katalógusát figyelembe véve két irányban vizsgálódhatunk. Elsődlegesen azokat az alapvető jogokat célszerű kiemelni, amelyek közvetlenül a köznevelés megvalósulását segítik elő és nélkülözhetetlen garanciákat fektetnek le a jogosultak számára. A köznevelés szempontjából legjelentősebb alapvető jogokat az Alaptörvény X. és XI. cikkei tartalmazzák. A X. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint a törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. A fenti szabályozás egyértelmű határvonalat húz a tanulás és a tanítás szabadsága közé a tekintetben, hogy míg a tanulás szabadságát feltétel nélkül (értsd: az általános alapjog gyakorlási korlátok figyelembe vételével) biztosítja, addig az érem másik oldalán, a tanítás szabadságát törvényi korlátok közé szorítja a jogalkotó. Az Alaptörvény e megfogalmazása megerősíti a jelen tanulmány által korábbiakban felvetett tézist, miszerint az oktatás (az Alaptörvény a tanítás terminust alkalmazza, amely véleményem szerint ebben a kontextusban szinonimaként értelmezhető) alapjogi vetületben szűkebb tartalommal rendelkezik, mint a nevelés fogalmi köre. A tudományos kutatás és a művészet szabadsága – annak

ellenére, hogy a tanulással együtt és hasonló szinten került szabályozásra – meggyőződésem szerint a köznevelés rendszerében másodlagos jelentőséggel bír. Az Alaptörvény XI. cikke biztosítja minden magyar állampolgár számára a művelődéshez való jogot, amelyet a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapkifokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középkifokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával valósít meg. Szembetűnő, hogy az Alaptörvény szemben a jelenlegi és a korábbi törvényi szabályozással nem a közoktatás vagy a köznevelés fogalmát, hanem a közművelődés terminusát használja. Meglátásom szerint a közművelődés alapjogi tartalmát tekintve szélesebb spektrumot ölel fel, mint a köznevelés fogalomrendszere figyelemmel arra, hogy a közművelődés az oktatási, nevelési tevékenységeken túl olyan többlettartalommal rendelkezik, amely a köznevelés megvalósításához nem szükségszerű. Példálózó jelleggel említhetőek a könyvtári szolgáltatások, illetőleg a szakkörök. További jelentős különbségként értékelem, hogy a közművelődés többlettartalmát jelentő tevékenységi formák jelentős hányada fakultatív, azaz ezek megismerésére csak részben vagy egyáltalán nem kötelezhető a tanuló. Köznevelési aspektusból a harmadik jelentős rendelkezés a XVI. cikkben található, amely gyermekek számára biztosítja a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődést, egyúttal a szülő kötelességévé teszi a taníttatást, azonban lehetőséget teremt a nevelés megválasztására.

A vizsgálat második irányvonalát azok az alapjogi katalógusban szereplő alapvető jogok képezik, amely elsődlegesen nem a köznevelés, vagy közművelődés biztosítását szolgálják, azonban mivel érvényesülésük az életviszonyok meghatározó számában megfigyelhető, a köznevelés gyakorlata során is relevánsnak minősíthetők. Ezek közül kiemelkedő jelentőséggel bír az élethez és az emberi méltósághoz való jog, amelyet az oktatási intézménynek kell megfelelő mértékben biztosítania. Ehhez szorosan kapcsolódik az embertelen, megalázó bánásmód és büntetések

tilalma, amelynek véleményem szerint hangsúlyozottan érvényesülnie kell az oktatás-nevelés bármely területén. A fejsúlyosabban korlátozható alapjogok között említést szükséges tenni a szabad mozgáshoz való jogról, a kapcsolattartáshoz való jogról és a tulajdonhoz való jogról, amelyek jelentős eltéréseket mutatnak az egyes életkorok, valamint nevelési intézmények összefüggésében. A tárgyi kérdéskört részletesebben jelen dolgozat következő fejezete tárgyalja.

## 2. A köznevelés törvényi szabályozása

Ahogy azt korábban felvázoltam az 1993-as törvényi szabályozást az Nkt. fokozatosan váltotta fel, amely folyamat 2014-ben zárult le, a gyakorlati átállás azonban még a mai napig tart. A törvény általános indokolása alapján a jogszabály fő célja a decentralizáció megszüntetése és egy jogilag túlszabályozott tanügyi igazgatás felváltása egy olyan egysúlyú állapottal, amely megóvja az oktatás színvonalát és működését. Az indokolás ezt a reformot három sarokpont mentén kívánja végrehajtani. Az első a közoktatás fogalma helyett a köznevelés kifejezés alkalmazása, és annak tartalmi megjelenítése, mely egységbe foglalja az óvodától a tankötelezettség végéig tartó időszakot, s egyúttal kiemeli annak - az oktatást is magába foglaló - lényegi alapját: a nevelést. Fentiek alapján az indokolás egyértelműsíti a köznevelés időbeli kezdő és végpontját, valamint kiemeli, hogy az oktatás a nevelés része, tehát utóbbi jelenti a szűkebb fogalmi struktúrát. A második jogalkotói alapelv a kerettörvényi jelleg. A legszükségesebb szabályozók és felhatalmazások törvényi szintű megfogalmazása világosan áttekinthető rendszerbe foglalja a köznevelés rendszerének működési elveit: Magyarország Alaptörvényével, a nemzetközi jogszabályokkal és megállapodásokkal, valamint más sarkalatos és ágazati törvényekkel összhangban, különös tekintettel a felsőoktatást és szakképzést szabályozó joganyaggal, ugyanakkor - a jogalkotás szabályainak megfelelően - mellőzve a más hatályos jogszabályokban megfogalmazottakat. Az általános indokolás ezen fordulata azt hivatott hangsúlyozni, hogy a köznevelés rendszere kiemelt fontosságú jogintézmény, amelynek szabályozása a jogforrási hierarchia

legmagasabb szintjét követeli meg. Ez egybehangzóan azzal az általános alaptörvényi követelménnyel, hogy alapvető jog kizárólag törvényben korlátozható. A harmadik alapelv a Magyar Állam köznevelésben betöltött szerepének újbóli meghatározása, melyre a XX. század utolsó évtizedeiben, háborúk, diktatúrák és forradalmak árnyékában harag és részrehajlás nélkül nem kerülhetett sor. A harmadik sarokpont álláspontom szerint hiányosan indokolja az állami szerepvállalás redefiniálásának okait, amelyet célszerű lett volna – az általános indokolás első felében felütött gondolatokkal összhangban – bővebben rögzíteni. Rendkívül fontos elemet vélhetünk felfedezni azonban az általános indokolás záró bekezdésében, mikor megfogalmazza, hogy a törvény a köznevelési intézményrendszer magas minőségű működését elsősorban pedagógus-szakmai kérdésnek tekinti. Ennek helyi szabályozását a neveléstudományok és az intézményvezetők kezébe adja. A törvény egyértelműen emellett foglal állást, hogy a törvény, illetőleg ágazati jogszabályok csak a legfőbb kereteket adják meg a közneveléshez, de az intézmények sajátosságaira tekintettel széleskörű jogot biztosít a belső szabályzatok kialakítására és alkalmazására. A Törvény 1-3. §-hoz fűzött részletes indokolás szintén kellő támpontot ad a köznevelés definíciójának meghatározásához. A köznevelési rendszer célja egy erős nemzeti középosztály kiépülésének elősegítése a gyermekek és fiatalok nevelése által, azaz a test, a lélek és az értelem arányos fejlesztésének, valamint az ismeretek, készségek, képességek, jártasságok, attitűdök és az erkölcsi rend összhangjának tiszteletben tartásával; a személyiség, a közösségek és a természet harmóniájának elősegítése. Meghatározó eleme az indokolásnak a „nemzeti középosztály” kialakítása, valamint a „harmónia” elősegítése. Ebből következik, hogy a köznevelés szabályozásának elsődleges célkitűzése egy általános műveltségi szint biztosítása minden állampolgár számára, de az ehhez vezető utat mindenki a képességeihez mérten kialakított rendszerben járhatja végig. A köznevelésről szóló törvény célja egy ilyen köznevelési rendszer megteremtése a szabályozás eszközével, amely egységes, jó minőségű, magas színvonalú oktatást biztosít minden gyermek részére annak érdekében, hogy a közjót

és mások jogait tiszteletben tartó, képességeinek kiteljesítésére, képességein belül a lehető legteljesebb önálló életre, és céljainak elérésére képes embereket neveljen. A törvény az Alaptörvényben foglaltak végrehajtása érdekében rögzíti, hogy az ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, valamint az első szakképesítésre történő felkészítés a magyar állam közzszolgálati feladata. Az Alaptörvény rendelkezésein túlmenően is széles körben biztosítja a törvény a térítésmentességet az óvodai nevelés, a kollégiumi ellátás, valamint az iskolai nevelést és oktatást kiegészítő szakszolgálatok igénybevételekor.

### 3. A köznevelés ágazati szabályozása

A köznevelés ágazati szabályozása törvényi szinten a már tárgyalt Nkt., a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény, valamint a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény alkalmazásán keresztül manifesztálódik. A köznevelés megvalósításában Magyarország Kormánya feladatai is jelentősek, ezért az ágazatot több kormányrendelet is regulazza. Ezek közül kiemelendő a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ fenntartásában működő egyes szakképzési feladatot ellátó köznevelési intézmények fenntartóváltásával összefüggő intézkedésekről szóló 120/2015. (V. 21.) Korm. rendelet, az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet, továbbá a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet. A köznevelés irányítása és felügyelete az Emberi Erőforrás Minisztérium hatáskörébe tartozik, ezért számos EMMI rendelet lépett hatályba a reform kapcsán. A teljesség igénye nélkül, a köznevelésben meghatározó szerepet tölt be a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet, a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokról, a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó intézményekről és a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokban való közreműködés

feltételeiről szóló 48/2012. (XII. 12.) EMMI rendelet, a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet, továbbá az évente hatályba lépő tanév rendjét megállapító miniszteri rendelet.

### IV. A köznevelés szereplőinek alapvető jogai és gyakorlati érvényesítésük

A köznevelés szereplőinek meghatározásakor – a vonatkozó jogok és kötelezettségek rendszere alapján – alapvetően három egymástól jól elhatárolható kategóriát kívánok megkülönböztetni és alapjogi státuszukat bemutatni. Elsőként és egyben legmeghatározóbb szereplőként a tanulók, diákok, hallgatók csoportjának alkotmányjogi aspektusait vizsgálom. Az említett három megnevezés jelen kontextusban szinonimaként értelmezhető figyelemmel arra, hogy releváns jogi környezet is eképpen alkalmazza ezeket a terminusokat. A széleskörű fogalomhasználat álláspontom szerint helyes eljárás mind a jogalkotó, mind a jogtudomány művelőinek részéről ugyanis számos példát láthatunk a társtudományok területén megjelent publikációkban, amelyek a tanulók, diákok személycsoportját a gyermekek személycsoportjával azonosítják. E megközelítés jogtudományi szempontból helytelen és téves feltételezés. Jelen tanulmány is külön vizsgálja az alapvető jogok érvényesülését, érvényesíthetőségét azon tanulói jogviszonnyal rendelkező személyek vonatkozásában, akik a polgári jog általános szabályai szerint már felnőtt korúnak minősülnek. Abban az esetben, ha a köznevelés rendszerében a mérleg egyik oldalán diákok csoportja helyezkedik el, a másik oldalon – hasonló súllyal – az oktatók, pedagógusok, tanárok, tanítók alanyi köre található. Ellentétben a korábban elmondottakkal jelen csoport esetében e definíciók nem minden esetben jelentik ugyanazt a személyi állományt. A legszélesebb személyi kört a pedagógus terminus öleli fel, amely a tanítással, mint elsődleges feladattal megbízott munkavállalókon túl az egyéb nevelési feladatokat ellátó személyzetet is magába foglalja. A tanár és tanító közötti elhatárolást a jogtudomány helyett maga a jogalkotó végezte el azzal, hogy eltérően szabályozta a



tanítói és tanári foglalkozáshoz szükséges végzettségi követelményeket, valamint az előbbi esetében a tevékenység kifejtését főszabály szerint az általános nevelés alsó négy osztályára korlátozta. Fentiek okán jelen dolgozat az említett alanyokat összefoglalóan „oktató-nevelő tevékenységet végző” személyekként aposztrofálja.<sup>6</sup>

Fenntartva az előbbi hasonlatot, miszerint a köznevelés egy mérleg, amelynek két oldalán a diákok és az oktató-nevelő tevékenységet végző személyek vannak, vizsgálatom harmadik csoportját egy olyan kategória egyénei alkotják, amelyek a mérleg mindkét nyelvére hatást gyakorolnak. Jelen pályamunka harmadik vizsgálati csoportja a szülők közössége, amelyeket a családi jogi státuszuktól függetlenül – e kutatás körében – egységes egésznek tekintek.

Negyedik, kiegészítő csoportba sorolom azokat a köznevelési intézményekben dolgozó vagy egyéb módon közreműködő illetőket, akik a nevelési feladatokban aktívan vesznek részt, ezáltal elősegítik más szereplők alapjog érvényesítését, vagy saját alapvető joguk nyilvánvalósága köznevelési relevanciával rendelkezik. E kategória rendkívül széles spektrumban tartalmazhat köznevelési szereplőket, ezért e dolgozat nem tér ki részletesen alkotmányjogi értékelésükre.

### 1. A tanuló alapvető jogai és kötelezettségei a köznevelés során

A tanulókat alapjog érvényesíthetőségi potenciájuk alapján tovább csoportosíthatjuk a cselekvőképességük mértékének alapulvételével. Ennek az elhatárolási alapnak az alkalmazásával nézőpontom szerint négy alcsoport meghatározására van lehetőség. Az első alcsoportot azok az alapvető jogok jelentik, amelyek a cselekvőképtelen tanuló vonatkozásában az általános szabályoktól eltérően érvényesülhetnek. A második alcsoportban a korlátozottan cselekvőképes tanuló atipikus alapjogi fellépésének lehetőségeit találjuk, míg a harmadik alanyi kört a teljesen cselekvőképes, felnőtt

korú tanuló és a hozzá kapcsolódó köznevelési alapjogok képezik. Azon alapvető jogok esetében, ahol e tény releváns, a tanulmány törekszik megvilágítani az eltéréseket.

#### 1.1. A köznevelés során érvényesíthető tanulói alapvető jogok

A köznevelés során érvényesíthető tanulói alapvető jogok körében azokat a nevesített alapjogokat kívánom megvilágítani, amelyek a későbbiekben alkalmazandó elhatárolási mechanizmustól függetlenül, minden korosztályú és cselekvőképességi fokú tanuló számára kötelezően biztosítandó. A jogok bemutatásánál a Nktv. által rögzített sorrendet és struktúrát kívánom követni, kiegészítve a Törvény által nem említett, de az Alaptörvényben definiált és e tárgykörben is relevánsnak tekinthető alapvető jogokkal.<sup>7</sup>

##### a) Az oktatáshoz, neveléshez való jog

Természetesen célszerű a köznevelésben legkardinálisabb alapvető jog vizsgálatával kezdeni, hiszen e nevesített alapjog intézményesített formája maga a köznevelés rendszere. A Nktv. 46.§ (3) bekezdés a) pontja megfogalmazása szerint a gyermeknek, a tanulónak joga, hogy képességeinek, érdeklődésének, adottságainak megfelelő nevelésben és oktatásban részesüljön, képességeit figyelembe véve továbbtanuljon, továbbá alapfokú művészetoktatásban vegyen részt tehetségének felismerése és fejlesztése érdekében. A törvényi megfogalmazás az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésével és a XI. cikk (1)-(2) bekezdéseivel összhangban került deklarálásra, amelyek az alábbiak szerint szabályozzák az oktatáshoz való jog kérdéskörét: Magyarország biztosítja (...) a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a

<sup>6</sup> Szüdi János: A közoktatás résztvevői In: Szüdi János (szerk.): Az oktatás nagy kézikönyve. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 666. o. 2018/1.

<sup>7</sup> Bíró Endre: Jog a pedagógiában. Jogismeret Alapítvány, Budapest, 1998. 167-189. o.

képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Kezdve a Nktv. hivatkozott rendelkezéseinek elemzésével, érdemes megvizsgálni a tényállás elemeit egyenként és összességében. A személyi hatály kérdésében a törvény a teljes szövegezés során, konstans módon alkalmazza a „gyermek, tanuló” meghatározást, amelyet a magam részéről üdvözlendőnek tartok a korábbiakban kifejtett és e fejezetben részletezett álláspontom okán. Megalapozott e terminus-kapcsolat használata ugyanis vannak olyan jogok – többek között a jelen pontban tárgyalt oktatáshoz-művelődéshez való jog – amelyek megilletik a gyermeket abban az életkorukban is, amikor még nem tanulók. Ennek inverze is igaz, e jog megilleti azokat a tanulókat is, akik már nem gyermekkorúak. Másodszorban szükséges kitérni a „képességnek, adottságnak, érdeklődésnek megfelelő nevelés oktatás” tényállási elemre. Álláspontom szerint a képesség kérdését nem szükséges mélyebben vizsgálni tekintettel arra, hogy a jogszabály maga határozza meg azt az értékelési rendszert, amellyel a tanuló képessége mérhető, értékelhető. Érdekesebb kérdést vet fel az adottság, mint személyes jellemző kérdése. A magam részéről a kifejezés nyelvtani értelmezéséből indulok ki, amely véleményem szerint a hozzáadott érték prezentálására kíván utalni, ezáltal mellőzve azt a lehetőséget, hogy az adottságot ebben a kontextusban, mint hátrányt, fogyatékoságot értelmezzünk. A kérdés jelen állás szerint tisztán jogelméleti problémaként merülhet fel, ugyanis az indoklás és a kapcsolódó bírói gyakorlat hiánya miatt, sem a jogalkotó, sem a legjelentősebb jogalkalmazó álláspontja nem ismert. Az érdeklődés fogalmi elemére jelen pontban nem kívánok kitérni, mivel azt a szabad nevelésválasztással kívánom szembeállítani, utóbbi tárgyalásakor. A rendelkezés további tényállási elemei, amelyet a továbbtanulás jogára, illetőleg a művészeti oktatásban való részvétel jogára utalnak meggyőződésem szerint nem vetnek fel alkotmányjogi problémákat, ezért ezek részletesebb ismertetésétől eltekintek. A Törvény 43.§ (6) bekezdés b) pontja alapján a tanuló joga különösen, hogy válasszon a pedagógiai program keretei

között a választható tantárgyak, foglalkozások, továbbá pedagógusok közül. E választási szabadságot azonban rendkívül szűkkörűen kell értelmezni, ugyanis a valóságban a keret-terv meghatározza azokat a tantárgyakat, amelyeket tanulni szükséges. Meglátásom szerint e választás kizárólag a fakultatív, szakör jellegű foglalkozásokra és képzésekre korlátozódik. Hasonló állásponton helyezkedem el a pedagógus választás körében is. Nyilvánvaló, hogy az oktató kiválasztásának lehetősége is – gyakorlatban – csak a fakultatív képzések felelősei körében értelmezhető.

Áttérve az Alaptörvény vonatkozó cikkeinek vizsgálatára, az első szembeötlő különbség a törvényi szabályozáshoz képest – a már korábban is említett – művelődés fogalmának alkalmazása. A X. cikk ennél szűkebben határozza meg az alapjog tárgykörét, amikor a tanulás és tanítás szabadságáról rendelkezik. E körben két jelentős regulációs formára szeretném felhívni a figyelmet. Egyrészt az alaptörvényi szabályozás az oktatáshoz való jog biztosításához egy megvalósítandó célt rendelt, amely a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése. Ez a kitétel egyrészt párhuzamba állítható a törvényben meghatározott képesség és adottság szerinti oktatáshoz való jog rendszerével, másrészt egyúttal keretet szab az állam alapjog érvényesítés érdekében teendő feladatainak, mivel a lehető legmagasabb szintű ismeretek elsajátításához a lehető legmagasabb szinten működő köznevelési intézményrendszer működtetése szükséges.

*b) Az egészséghez és az egészséges környezethez való jog*

Értelemszerű, hogy egészség és az egészséges környezet mindenkit megillető alapvető jog, de e jogok jelentősége a köznevelés rendszerében kiemelkedőek, ezért a Nktv. külön is rendelkezik róla a 46.§ (3) bekezdés b) pontjában. A jogszabályhely értelmében a gyermeknek, a tanulóknak joga, hogy a nevelési és a nevelési-oktatási intézményben biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, óvodai életrendjét, iskolai tanulmányi rendjét pihenőidő, szabadidő, testmozgás beépítésével, sportolási, étkezési lehetőség biztosításával életkorának és fejlettségének



megfelelően alakítsák ki. A rendelkezés első eleme a biztonság, amely álláspontom szerint alapjogi vonatkozásban megfeleltethető az állami köznevelési intézmény egészségvédelmi kötelezettségével. A Törvény az egészségvédelmi kötelezettség részleteit taxatívén sorolja fel, amely a megfelelő és egészséges étrendben, sportolási lehetőség biztosításában és az ésszerű, nem túlterhelő tanrend meghatározásában merül ki. Álláspontom szerint érdekes konstelláció e két alapjog gyakorlati megvalósulását egy rendelkezésben szabályozni ugyanis míg a tanuló egészségének megóvása abszolút jogi természetű kötelezettség az intézmény oldaláról, addig az egészséges környezet megvalósítására ugyan törekednie kell az iskolának, óvodának vagy más oktató-nevelő szervezetnek, de ennek lehetőségei alapvetően determináltak financiai, infrastruktúrális és kulturális oldalról. Az Alaptörvény hasonló fogalomrendszert alkalmaz, mint a Nktv.. A XX. cikk alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország (...) az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, (...) az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. A XXI. cikk alapján Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A köznevelésben relevánsnak tekinthető az egészséges élelmiszerekhez való hozzájutás, amelynek feltételrendszerét a jogalkotó most már központilag szabályozza. Az egészséges ivóvíz ellátás a köznevelési intézményekben nem is lehet kérdéses. A sportolás rendszeres megszervezése és biztosítása jelenleg – felmenő rendszerben – már a Nemzeti Alaptanterv része, ezért ezen alapvető jog megfelelő szintű biztosítása garantált. A megfelelő egészségügyi ellátás megvalósítása szigorúan a köznevelés rendszerén belül nem értelmezhető, a jogalkotó mindössze a minimális ellátáshoz szükséges feltételek prezentálására kötelezi az intézményeket, a tényleges alapjog érvényesítést az egészségügyi intézményrendszerre bízta.

#### *c) Nemzetiséghez való tartozás joga*

Tekintettel arra, hogy a nemzetiséghez való tartozás szerinti neveléshez való jogot is a fentiekkel egy pontban szabályozza a Törvény, a hatályos rendelkezések szerint e jogsultság is megilleti mind a gyermeket, mind a tanulót, függetlenül életkorától vagy cselekvőképességének mértékétől. Álláspontom szerint ez a megfogalmazás ezen alapvető jog összefüggésében hibás konstrukció, ugyanis a nemzetiségi identitás, az ahhoz való tartozás, vagy az ennek a nemzetiségnek az elvei és értékei szerinti nevelésben, oktatásban való részesülés olyan – az önrendelkezési jogból fakadó – döntést követel meg, amelyet véleményem szerint cselekvőképtelen tanuló nem tud megalapozottan meghozni. Helyette a polgári jog szabályai szerint törvényes képviselője hozza meg a döntést, így valójában ez a jog a törvényes képviselőt – jellemzően a szülőt – illeti meg. Nézőpontom szerint e felvételt erősíti meg az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése, amely szerint a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. Továbbá a Törvény 72.§ (2) bekezdése is akként rendelkezik, hogy a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A gyermek - ha nem cselekvőképtelen - tizennegyedik életévének betöltésétől a szülő ezt a jogát gyermekével közösen gyakorolhatja. E „közös joggyakorlás” véleményem szerint gyakorlatban kivitelezhetetlen a gyermek-szülő hierarchikus viszonyrendszer miatt. A Polgári Törvénykönyv alapján a cselekvőképtelen gyermek véleményét ugyan figyelembe kell venni, azonban ez semmilyen kötőerővel nem bír a szülőre, tehát ezen alapvető jog a cselekvőképtelen tanuló esetében nem saját személyében manifesztálódik. Fentiek alapján a Törvény e körbe történő besorolását elhibázottnak tekintem.

#### *d) A tárgyilagos és többoldalú tájékoztatáshoz való jog*

Két Alaptörvényben szabályozott alapjog részjogosítványait kodifikálja a Törvény által, hogy biztosítja a gyermekek és tanulók

számára, hogy az állami iskola egész pedagógiai programjában és tevékenységében a nevelés-oktatás során a tájékoztatás nyújtása és az ismeretek közlése tárgyilagosan és többoldalú módon történjék. Ez a reguláció egyrészt visszavezethető a IX. cikk (2) bekezdésében foglaltakra, másrészt a X. cikk (2) bekezdésére. Előbbi a sajtószabadság keretében említi a szabad tájékoztatás feltételeinek biztosítását az állam részéről, azonban véleményem szerint ezt a követelményt nem célszerű szűken értelmezni, a sokoldalú tájékoztatás követelménye minden olyan fórumra érvényesíthető, ahol információt közölnek. Utóbbi alaptörvényi hivatkozás alapján tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Összefüggésében vizsgálva az alaptörvény és a Nktv. e jog keretében azt biztosítja valamennyi tanuló részére, hogy az intézményesített köznevelés során az információkat részleghajlás mentesen, azokat a tudomány művelőinek többsége által elfogadottnak tekintett tartalommal – de lehetőséget biztosítva a kisebbségi szakvélemények megismerésére – biztosítja.

#### *e) Szabad vallásgyakorlás a köznevelés során*

A vallásszabadság vonatkozásában hasonló állásponton helyezkedem el, mint a nemzetiséghez tartozás jogával kapcsolatban korábban kifejtettem. E jog tekintetében is fenntartom azon véleményemet, miszerint a cselekvőképtelen, gyermekkorú tanuló – az uralkodó polgári jogi állásponttal megegyezően – nincs olyan érzelmi és értelmi fejlettségi szinten, hogy megalapozottan tudjon dönteni nevelésének, oktatásának egyházi, vagy felekezeti tartalmáról. Ez a döntés – a nemzetiségi képzésben való részvételhez hasonló módon – a törvényes képviselőt illeti meg. Ennek ellenére a szabályozás elemzésétől nem kívánok eltekinteni, annak sajátosságai okán. A gyermeknek, a tanulónak joga, hogy egyházi köznevelési intézményben vagy magán köznevelési intézményben vegye igénybe az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátást, továbbá hogy az állami vagy települési önkormányzati fenntartású nevelési-oktatási intézményben fakultatív hitoktatásban, hit- és erkölcstanoktatásban vegyen részt. Hangsúlyozva ismételt az

alaptörvényi kitételt, mely szerint a szülő joga megválasztani gyermeke számára a nevelés módszertanát, a gyermek tanuló számára az egyházi oktató-nevelő intézménybe járás, vagy az állami képzési rendszerben történő hitoktatás inkább tekinthető kötelezettségnek, mint jognak. Rögtön fel is merül egy potenciális alapjogi kollízió. Az imént megismert tárgyilagos tájékoztatáshoz való jog számos példán keresztül kerülhet szembe a szabad vallásgyakorlás és ebből eredő hitoktatás kérdésével. A legjellegzetesebb példaként a biológia, mint tantárgy által okított darwinista felfogású egyedfejlődés és a hittan tantárgya által tanított kreacionista egyházi teremtéstörténet egyértelmű szembenállósága szolgál. Álláspontom szerint a két világnézet oktatásának alapjogi kollíziója kizárólag akkor merülhet fel, ha az oktatás nem felel meg a többoldalúság követelményének, azaz az intézmény nem ad teret mindkét irány oktathatóságának, kizárólag az egyiket biztosítja, a másikat pedig ellehetleníti.

#### *f) Személyiségi jogok biztosítása a köznevelés során*

A Törvény a személyiségi jogok fogalma alá sorol számos Alaptörvényben nevesített alapjogot, valamint egyes jogosultságokat a polgári jog személyhez fűződő jogai közül. A Nktv. 46.§ (3) bekezdés f) pontja alapján a gyermek, tanuló joga, hogy személyiségi jogait, így különösen személyiségének szabad kibontakoztatásához való jogát, önrendelkezési jogát, cselekvési szabadságát, családi élethez és magánélethez való jogát a nevelési-oktatási intézmény tiszteletben tartsa, e jogának gyakorlása azonban nem korlátozható másokat ugyanezen jogainak érvényesítésében, továbbá nem veszélyeztetheti a saját és társai, a nevelési-oktatási intézmény alkalmazottai egészségét, testi épségét, valamint a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges feltételek megteremtését, fenntartását. A rendelkezés főként az önrendelkezési jog egyes aspektusait részletezi, azonban ugyanebben a tárgykörben emeli ki a magánszféra jogát és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, amely egybevág az alaptörvényi szabályozással. Rendkívül fontos azonban megjegyezni, hogy a Törvény egyben alapjogi korlátot is támaszt a nevesített jogok gyakorlásához. A

„klasszikus” alapjogi korlátokon – miszerint mások jogainak sérelmével nem járhat a joggyakorlás – felül a jogszabályhely további korlátokat állít. A tanuló önrendelkezési jogának ilyen módon történő érvényesítése nem sértetik a mérleg másik oldalán álló alanyi csoport tagjainak élethez és egészséghez való jogát, valamint nem akadályozhatja senki számára a művelődéshez való jog bármely részének megvalósulását. Az önrendelkezési jog gyakorlása keretében a leginkább korlátozható jogosítványnak a kapcsolattartáshoz való jogot tartom figyelemmel arra, hogy a kapcsolattartás az oktatási időre vonatkozóan – Szervezeti és Működési Szabályzat vagy más belső szabályozás alapján – akár teljesen kizárható.

*g) Megfelelő ellátásban részesüléshez való jog*

A törvényi reguláció alapján a gyermeknek és tanulónak joga, hogy állapotának, személyes adottságának megfelelő megkülönböztetett ellátásban - különleges gondozásban, rehabilitációs célú ellátásban - részesüljön, és életkorától függetlenül a pedagógiai szakszolgálat intézményéhez forduljon segítségért. Hivatkozva az a) pontban felvetett teóriát – miszerint az adottság kifejezés kizárólag pozitív tartalommal bírhat – jelen rendelkezéssel igazoltnak látni vélem. A jogalkotó – az oktatáshoz való jog szabályozásához képest – kiterjesztette a fogalmi kört azzal, hogy az adottság mellé kontrasztként az állapot kifejezést is deklarálta. E rendelkezés alapja az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nevezetesen (...) fogyatékoság vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Ez azt jelenti, hogy az államnak e körben is többletfeladata van annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű tanulók részére is hasonló alapjogvédelmet biztosítson, mint társaik számára. A megvalósítás érdekében rehabilitációs és más oktatási programokat szükséges biztosítani, amely alkotmányjogi szemszögből vizsgálva pozitív diszkriminációnak minősül.

E körben kívánom tárgyalni a gyermek – közvetve a család – anyagi lehetőségei szerinti étkezés támogatásához és más

tanszerellátáshoz való jogának kérdéskörét, amelyet a Törvény 46.§ (4) bekezdése alapoz meg. A gyermek, tanuló joga, hogy a nevelési-oktatási intézményben, családjá anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetekben kérelmére térítésmentes vagy kedvezményes étkezésben, tanszerellátásban részesüljön, továbbá, hogy részben vagy egészben mentesüljön az e törvényben meghatározott, a gyermekeket, tanulókat terhelő költségek megfizetése alól, vagy engedélyt kapjon a fizetési kötelezettség teljesítésének halasztására vagy a részletekben való fizetésre. E lehetőség a fentihez hasonlóan a pozitív diszkrimáció eszközével törekszik megteremteni az azonos feltételeket a köznevelésben résztvevő valamennyi tanuló és gyermek részére.

*h) Jogorvoslatihoz való jog a köznevelésben*

Kiemelkedő jelentőségű jogosultság a köznevelésben, hogy a tanulók sérelmeik esetén azok orvoslására a megfelelő fórumhoz fordulhatnak. A Nktv. egyszerűen – nem részletezve – határozza meg ezt a jogosítványt. A gyermeknek, a tanulónak joga, hogy az oktatási jogok biztosához forduljon. Természetesen emellett megilleti a tanulót az a jog is, hogy – törvényes képviselőjén – keresztül bírósághoz forduljon jogainak érvényesítése érdekében. A kuriózumát ennek a rendelkezésnek az adja, hogy az ombudsmanhoz fordulás joga a törvényes képviselő hozzájárulása nélkül, sőt akár szándéka ellenére megilleti a tanulót, függetlenül életkorától.

*i) A tanulók tulajdonhoz való joga*

Általános vélekedésem szerint a tanulót megilleti a tulajdonhoz való jog a köznevelési intézményben is. Figyelemmel arra, hogy ez az alapvető jog az egyik leginkább korlátozható jogok közé tartozik, a köznevelés berkein belül sincs ez másképp. Alapvető érvényesíthetőségi korlátokat támaszthat az intézmény saját belső szabályzata azzal, hogy a mobilkommunikációs eszközök birtoklását – amely a tulajdonhoz való jog egyik jelentős részlete – az oktatási időre megtiltja. Ennél tovább ment a jogalkotó és törvényileg szabott tartalmi korlátot a tanulók tulajdonhoz való

jogában a Nktv. 46.§ (9) bekezdésében foglaltak szerint. A nevelési-oktatási intézmény, valamint a tanuló közötti eltérő megállapodás hiányában a nevelési-oktatási intézmény szerzi meg a tulajdonjogát minden olyan, a birtokába került dolognak, amelyet a tanuló állított elő a tanulói jogviszonyából, kollégiumi tagsági viszonyából eredő kötelezettségének teljesítésével összefüggésben, feltéve, hogy az annak elkészítéséhez szükséges anyagi és egyéb feltételeket a nevelési-oktatási intézmény biztosította. A tanulót az SZMSZ-ben meghatározott mértékű díjazás illeti meg, ha a nevelési-oktatási intézmény a tulajdonába került dolog értékesítésével, hasznosításával bevételre tesz szert. Ha az előállított dolog a Ptk. szerinti szellemi alkotás, e rendelkezéseket azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a szellemi alkotás átadására a munkaviszonyban vagy más hasonló jogviszonyban létrehozott szellemi alkotás munkáltató részére történő átadására vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ugyanakkor joga a tanulónak, hogy igénybe vegye az iskolában és kollégiumban rendelkezésre álló eszközöket, az iskola és kollégium létesítményeit és az iskolai, kollégiumi könyvtári szolgáltatást, azaz a jogalkotó azzal próbálja ellensúlyozni a fenti korlátozást, hogy szabad hozzáférést biztosít az állami vagy önkormányzati vagyongba tartozó eszközökhöz.

#### *j) A tanulók véleménynyilvánítási szabadsága*

A Törvény megfogalmazása szerint a tanuló joga, hogy az emberi méltóság tiszteletben tartásával szabadon véleményt nyilvánítson minden kérdéstről, az őt nevelő és oktató pedagógus munkájáról, az iskola, kollégium működéséről, továbbá tájékoztatást kapjon személyét és tanulmányait érintő kérdésekről, valamint e körben javaslatot tegyen, továbbá kérdést intézzen az iskola, a kollégium vezetőihez, pedagógusaihoz, az iskolaszékhez, a kollégiumi székhez, a diákönkormányzathoz, és arra legkésőbb a megkereséstől számított tizenöt napon belül - az iskolaszéktől, kollégiumi széktől a tizenötödik napot követő első ülésen - érdemi választ kapjon. A Törvény tehát eljárási jogokat is kapcsol a véleménynyilvánítás szabadsága mellé és részben együtt szabályozza az információs önrendelkezési

jog egyes részletszabályaival. A jogszabály egyetlen korlátozást fűz a joggyakorláshoz, nevezetesen az emberi méltóság tiszteletben tartását, azonban véleményem szerint további korlátozások figyelembe vétele indokolt ezen köznevelési alapjog gyakorlásakor. Ezek közé tartozik a diszkrimináció tilalom, a mások művelődéshez való joga, illetőleg a vallásszabadság tiszteletben tartása.

#### *k) A tanulók egyesülési joga*

Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Ezt a rendelkezést a Nktv. a tanulók érdekvégyesítésének vonatkozásában tovább részletezi. A tanuló joga különösen, hogy személyesen vagy képviselői útján - jogszabályban meghatározottak szerint - részt vegyen az érdekeit érintő döntések meghozatalában, választó és választható legyen a diákképviselőt, a diákönkormányzathoz fordulhasson érdekképviselőt, továbbá e törvényben meghatározottak szerint kérje az őt ért sérelem orvoslását. Fontos differenciaként értékelem, hogy míg a nagykorú természetes személyek egyesülési jog alapján létrehozott szervezetei akkor részesülnek valós jogi védelemben, ha azok intézményesített formával rendelkeznek, addig a tanulók által – az egyesülési jog keretében – létrehozott szerveződések a Nktv. alapján intézményesítetlen formában is jogi védelmet kaptak a jogalkotótól.

#### *l) Az élethez és a méltósághoz való jog*

Annak ellenére, hogy az élethez és a méltósághoz való jogot az alkotmányjog művelői egységesen a legfontosabb alapvető jognak, úgynevezett „anyajognak” tartanak, amelyből valamennyi további alapjog levezethető, az ismertett struktúra okán csak ehelyütt kerül tárgyalásra. Figyelemmel arra, hogy az élethez való jog a köznevelés szempontjából az egészségvédelem legmagasabb szintjének tekinthető – amelynek követelményéről már esett szó – ennek ismertetésére jelen alpontban nem kerül sor. Jelen alpontban a hangsúlyt inkább a méltóság kérdésére kívánom fektetni, amelyet a törvény – a kegyetlen és megalázó bánásmód és büntetés tilalmán



keresztül – ragad meg. A Törvény a tanulók és gyermekek jogainak felsorolását megelőzően – mint el nem hagyható alapkövetelmény – fogalmazza meg, hogy a gyermek, a tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, és védelmet kell számára biztosítani fizikai és lelki erőszakkal szemben. A gyermek és a tanuló nem vethető alá testi és lelki fenyegetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak. A törvény részletesen kifejti a tanulóval szemben kiszabható büntetések és intézkedések eszközeit, mértékét és alkalmazási rendjét.

### *m) A tanulók eljárási jogai*

Az Alaptörvényben megfogalmazott törvényelőtti egyenlőség és tisztességes eljáráshoz való jog „butított” változata jelenik meg a köznevelési törvény regulációjában. A tanuló joga különösen, hogy hozzájusson a jogai gyakorlásához szükséges információkhoz, tájékozottasság a jogai gyakorlásához szükséges eljárásokról, jogai megsértése esetén - jogszabályban meghatározottak szerint - eljárást indítson, továbbá igénybe vegye a nyilvánosságot, kérelmére - jogszabályban meghatározott eljárás szerint - független vizsgabizottság előtt adjon számot tudásáról. Ha a tanuló a kötelességeit vétkesen és súlyosan megszegi, fegyelmi eljárás alapján, írásbeli határozattal fegyelmi büntetésben részesíthető. A fegyelmi eljárás megindítása és lefolytatása kötelező, ha a tanuló maga ellen kéri. Kiskorú tanuló esetén e jogot a szülő gyakorolja. E jog tekintetében tehát a jogalkotó maga végzi el a differenciálást és azt mondja, hogy a 18. életévét be nem töltött tanuló esetében a szülő jogosult eljárni. Megjegyzendő azonban, hogy a rendelkezés értelmében a teljes jogszabályhely vonatkozásában a szülő akarata érvényesül, azaz a tanuló maga ellen valójában nem indíthat fegyelmi eljárást. Szürreális helyzetet teremt, de valójában a szülő azáltal próbál érvényt szerezni gyermeke jogainak hogy ő maga indít a gyermek ellen (a nevében) fegyelmi eljárást. További fontos korlátozás, hogy tíz év alatti tanulóval szemben fegyelmi

eljárás nem indítható, ezzel védve a gyermeket az érzelmi tehertől. Felhívom azonban a figyelmet, hogy a jogalkotó egy merőben más területen – a büntetőjog keretében – a belátási képességet a gyermekek esetében 12 évben határozta meg. Álláspontom szerint a fegyelmi eljárás, amely szintén valamilyen szabály megsértése miatt merül fel, ugyanazokon az alapelveken kerül lefolytatásra, mint egy büntetőeljárás. Emiatt indokoltnak tartottam volna a fegyelmi eljárás alsó korhatárát is a büntetőjog szabályaihoz igazítani.

## **1.2. A tanulók kötelezettségei**

A tanulók köznevelés során végrehajtandó kötelezettségei csak részben vezethetők le az Alaptörvényből, és semmiképpen sem annak alapvető kötelezettségeiből. A tanulók legfontosabb – Alaptörvényben is hivatkozott – kötelezettsége az intézményes nevelés-oktatásban való részvétel, a tankötelezettség teljesítése. A hatályos szabályozás szerint a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betölti. A tankötelezettség iskolába járással, vagy ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos, a szülő kérelmére magántanulónak teljesíthető. A tankötelezettség általános iskolában, közép fokú iskolában, Köznevelési és Szakképzési Hídprogram keretében, valamint fejlesztő nevelés-oktatásban teljesíthető.<sup>8</sup> További kötelessége a tanulóknak, hogy

- részt vegyen a kötelező és a választott, továbbá általános iskolában a tizenhat óráig tartó egyéb foglalkozásokon és szakmai gyakorlatokon,
- eleget tegyen - rendszeres munkával és fegyelmezett magatartással, képességeinek megfelelően - tanulmányi kötelezettségének,
- életkorához és fejlettségéhez, továbbá iskolai és kollégiumi elfoglaltságához igazodva, pedagógus felügyelete, szükség esetén irányítása mellett - a házirendben meghatározottak szerint - közreműködjön saját környezetének és az általa

<sup>8</sup> Kazuska Melinda: A tanulók kötelezettségei és a fegyelmi eljárás szabályai Magyarországon in: 2018/1.

alkalmazott eszközöknek a rendben tartásában, a tanítási órák, kollégiumi foglalkozások, rendezvények előkészítésében, lezárásában,

- megtartsa az iskolai tanórai és egyéb foglalkozásokat, a kollégiumi foglalkozásokat, az iskola és a kollégium helyiségei és az iskola-hoz, kollégiumhoz tartozó területek használati rendjét, a gyakorlati képzés rendjét, az iskola, a kollégium szabályzatainak előírásait,
- óvja saját és társai testi épségét, egészségét, a szülő hozzájárulása esetén részt vegyen egészségügyi szűrővizsgálaton, elszámolja és alkalmazza az egészségét és biztonságát védő ismereteket, továbbá haladéktalanul jelentse a felügyeletét ellátó pedagógusnak vagy más alkalmazottnak, ha saját magát, társait, az iskola, kollégium alkalmazottait vagy másokat veszélyeztető állapotot, tevékenységet vagy balesetet észlelt,
- megőrizzze, továbbá az előírásoknak megfelelően kezelje a rábízott vagy az oktatás során használt eszközöket, óvja az iskola létesítményeit, felszereléseit,
- az iskola, kollégium vezetői, pedagógusai, alkalmazottai, tanuló társai emberi méltóságát és jogait tiszteletben tartsa, tisztelettel tanúsítson irántuk, segítse rászoruló tanuló társait,
- megtartsa az iskolai, kollégiumi SZMSZ-ben, továbbá a házirendben foglaltakat<sup>9</sup>

További kötelezettsége a tanulónak, hogy a bemutatott tanulókat megillető alapvető jogokat, társai viszonylatában tiszteletben tartsa.

## **2. Az oktató-nevelő tevékenységet végző személyek jogai és kötelezettségei**

A Nktv. taxatív felsorolja a pedagógusok jogait és kötelezettségeit, amelyeket állásponthoz szerint – helyenként – indokolt kiegészíteni az Alaptörvényben nevesített, de a törvény által nem részletezett alapjogokkal és azok köznevelési relevanciájával. A pedagógus fogalma alatt jelen alponthoz csak a ténylegesen oktatást végző személyek: tanítók,

tanárok, kollégiumi nevelők és egyéb oktatók csoportját kell érteni.

### **2.1. Az oktató-nevelő tevékenységet végző személyek jogai**

Megjegyzendő, hogy a jogszabály kiemeli, hogy a taxatív felsorolt jogok a pedagógust a munkakörével összefüggésben illetik meg, amely két irányból értelmezhető. Egyrészt e jogok nem érvényesíthetők akkor, ha nem pedagógusként jár el (amely nem zárja ki, hogy az alapvető jog érvényesül, csak nem a pedagógus status keretében), másrészt e jogokat a pedagógus munkavégzése során – az általánoshoz képest – fokozottan érvényesítheti. A pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy

- személyét, mint a pedagógusközösség tagját megbecsüljék, emberi méltóságát és személyiségi jogait tiszteletben tartsák, nevelői, oktatói tevékenységét értékeljék és elismerjék,
- a pedagógiai program alapján az ismereteket, a tananyagot, a nevelés-oktatás módszereit megválassza,
- a helyi tanterv alapján, a szakmai munkaközösség véleményének kikérésével megválassza az alkalmazott tankönyveket, tanulmányi segédleteket, taneszközöket, ruházati és más felszereléseket,
- saját világnézete és értékrendje szerint végezze nevelő, oktató munkáját, anélkül, hogy annak elfogadására kényszerítené vagy készítené a gyermeket, tanulót,
- hozzájusson a munkájához szükséges ismeretekhez, intézményi és fenntartói információkhoz,
- a nevelőtestület tagjaként részt vegyen a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programjának megalkotásában, elfogadásában és értékelésében, gyakorolja a nevelőtestület tagjait megillető jogokat,
- szakmai ismereteit, tudását szervezett továbbképzésben való részvétel útján gyarapítsa, részt vegyen a köznevelési rendszer működtetésével, ellenőrzésével kapcsolatos megyei és országos feladatokban,

<sup>9</sup> A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 45-46.§  
2018/1.



- pedagógiai kísérletekben, tudományos kutatómunkában,
- szakmai egyesületek tagjaként vagy képviselőjében részt vegyen helyi, regionális és országos közneveléssel foglalkozó testületek munkájában,
- az iskola könyvtárán keresztül használatra megkapja a munkájához szükséges tankönyveket, tanári segédkönyveket, az intézmény SZMSZ-ében meghatározottak szerinti informatikai eszközöket,
- az állami szervek és a helyi önkormányzatok által fenntartott könyvtárakat, muzeális intézményeket és más kiállító termeket, színházakat jogszabályban meghatározott kedvezményekre való jogosultságát igazoló pedagógusigazolvánnyal látogassa,
- az oktatási jogok biztosához forduljon.<sup>10</sup>

A felsorolt jogok mindegyike megfeleltethető az Alaptörvényben megfogalmazott tanítás szabadságának részaspektusaival.

## 2.2. Az oktató-nevelő tevékenységet végző személyek köteleességei

A pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, oktatása, óvodában a gyermekek Óvodai nevelés országos alapprogramja szerinti nevelése, iskolában a kerettantervben előírt törzsanyag átadása, elsajátításának ellenőrzése, sajátos nevelési igényű tanuló esetén az egyéni fejlesztési tervben foglaltak figyelembevételével. Ezzel összefüggésben kötelessége különösen, hogy

- nevelő és oktató munkája során gondoskodják a gyermek személyiségének fejlődéséről, tehetségének kibontakoztatásáról, ennek érdekében tegyen meg minden tőle elvárhatót, figyelembe véve a gyermek egyéni képességeit, adottságait, fejlődésének ütemét, szociokulturális helyzetét,
- a különleges bánásmódot igénylő gyermekekkel egyénileg foglalkozzon, szükség szerint együttműködjön gyógypedagógussal, konduktorral vagy a nevelést, oktatást segítő más szakemberekkel, a hátrányos helyzetű gyermek, tanuló felzárkózását elősegítse,

- segítse a tehetségek felismerését, kiteljesedését, nyilvántartsa a tehetséges tanulókat,
- előmozdítsa a gyermek, tanuló erkölcsi fejlődését, a közösségi együttműködés magatartási szabályainak elsajátítását, és törekedjen azok betartására,
- egymás szeretetére és tiszteletére, a családi élet értékeinek megismerésére és megbecsülésére, együttműködésre, környezettudatosságra, egészséges életmódra, hazaszeretetre nevelje a gyermekeket, tanulókat,
- a szülőt (törvényes képviselőt) rendszeresen tájékoztassa a tanuló iskolai teljesítményéről, magatartásáról, az ezzel kapcsolatban észlelt problémákról, az iskola döntéseiről, a gyermek tanulmányait érintő lehetőségekről,
- a gyermek testi-lelki egészségének fejlesztése és megóvása érdekében tegyen meg minden lehetséges erőfeszítést: felvilágosítással, a munka- és balesetvédelmi előírások betartásával és betartatásával, a veszélyhelyzetek feltárásával és elhárításával, a szülő - és szükség esetén más szakemberek - bevonásával,
- a gyermekek, a tanulók és a szülők, valamint a munkatársak emberi méltóságát és jogait maradéktalanul tiszteletben tartsa, javaslataikra, kérdéseikre érdemi választ adjon,
- az ismereteket tárgyilagosan, sokoldalúan és változatos módszerekkel közvetítse, oktatómunkáját éves és tanórai szinten, tanulócsoporthoz igazítva, szakszerűen megtervezve végezze, irányítsa a tanulók tevékenységét,
- a kerettantervben és a pedagógiai programban meghatározottak szerint érdemjegyekkel vagy szövegesen, sokoldalúan, a követelményekhez igazodóan értékelje a tanulók munkáját,
- részt vegyen a számára előírt pedagógustovábbképzéseken, folyamatosan képezze magát,
- tanítványai pályaelektorióját, aktív szakmai életútra történő felkészítését folyamatosan irányítsa,

<sup>10</sup> Nktv. 63.§  
2018/1.

- a pedagógiai programban és az SZMSZ-ben előírt valamennyi pedagógiai és adminisztratív feladatait maradéktalanul teljesítse,
- pontosan és aktívan részt vegyen a nevelőtestület értekezletein, a fogadóórákon, az iskolai ünnepeken és az éves munkaterv szerinti rendezvényeken,
- határidőre megszerezze a kötelező minősítéseket,
- megőrizze a hivatali titkot,
- hivatásához méltó magatartást tanúsítson,
- a gyermek, tanuló érdekében együttműködjön munkatársaival és más intézményekkel.<sup>11</sup>

További kötelezettsége a pedagógusnak, hogy folyamatosan képezze magát, amelyhez az állam megfelelő képzési rendszer biztosításával és megszervezésével járul hozzá.

### 3. A szülők jogai és kötelezettségei

A szülő vagy törvényes képviselő tekinthető a köznevelés rendszerén kívülálló alanyi körnek, de annak szerves részeként is értelmezhető. Meggyőződésem szerint az utóbbi a helyes álláspont annak ellenére, hogy a szülő főszabály szerint nem a köznevelés rendszerében gyakorolhatja jogait. Fontos hangsúlyozni, hogy ezúttal a saját szülői státuszából eredő jogokról van szó és nem a tanulói jogokról, amelyet a cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes tanuló helyett gyakorol. A legfontosabb szülői alapjog a már többször hivatkozott nevelés megválasztásához való jog. A szülő jogait a Törvény az alábbiak szerint részletezi:

- megismerheti a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programját, házirendjét, tájékoztatást kaphat az abban foglaltakról,
- gyermeke fejlődéséről, magaviseletéről, tanulmányi előmeneteléről rendszeresen részletes és érdemi tájékoztatást, neveléséhez tanácsokat, segítséget kaphat,
- kezdeményezheti szülői szervezet, óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék létrehozását, és annak munkájában, továbbá a szülői képviselők megválasztásában mint

választó és mint megválasztható személy részt vehessen,

- írásbeli javaslatát a nevelési-oktatási intézmény vezetője, a nevelőtestület, az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, a pedagógus megvizsgálhassa, és arra a megkereséstől számított tizenöt napon belül az óvodaszéktől, iskolaszéktől, kollégiumi széktől legkésőbb a tizenötödik napot követő első ülésen érdemi választ kaphasson,
- a nevelési-oktatási intézmény vezetője vagy a pedagógus hozzájárulásával részt vehessen a foglalkozásokon,
- személyesen vagy képviselői útján - jogszabályban meghatározottak szerint – részt vehessen az érdekeit érintő döntések meghozatalában,
- az oktatási jogok biztosához fordulhat.<sup>12</sup>

A szülők legfőbb neveléssel kapcsolatos kötelezettségét az Alaptörvény maga is meghatározza. A XVI. cikk (3) bekezdése elvi élel mondja ki, hogy a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását. Az Alaptörvény tehát a gondoskodás körében egy tevékenységet tartott kiemelendőnek, ez pedig a taníttatási kötelezettség. E köteleesség részletezését szintén a Törvényre bízta a jogalkotó. Az Nktv. 72.§ (1) bekezdése három irányban határozza meg a szülő kötelezettségét. Egyrészt a szülő köteleességévé teszi, hogy gondoskodjon gyermeke értelmi, testi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltételekről és arról, hogy gyermeke teljesítse kötelezéseit, továbbá megadjon ehhez minden tőle elvárható segítséget, együttműködve az intézménnyel, figyelemmel kísérje gyermeke fejlődését, tanulmányi előmenetelét. További kötelezettsége, hogy biztosítsa gyermeke óvodai nevelésben való részvételét, továbbá tanítókötelezettségének teljesítését. Végül a szülőnek tiszteletben kell tartania az óvoda, az iskola, kollégium vezetői, pedagógusai, alkalmazottai emberi méltóságát és jogait, tiszteletet szükséges tanúsítania irántuk. Az első irányvonal nem igényel különösebb magyarázatot, mivel ez a tanulók egyes már tárgyalt jogainak szülői szempontból szemlélt

<sup>11</sup> Nktv. 62.§  
2018/1.

<sup>12</sup> Nktv. 72.§ (1)-(4) bek.

kötelesség oldalát tükrözi. A második kötelezettség gyakorlatilag az alaptörvényi előírás megismétlése, amely szintén nem igényel bővebb instrukciókat. Érdekesebb azonban a harmadik rendelkezés. Jogalkotási szempontból pongyolának tartom a megfogalmazást, amely a méltóságot és az egyéb jogokat emeli ki. Ennél is szembetűnőbb, hogy a kötelezés csak egy alanyi csoportra vonatkozik, a pedagógusokra. Álláspontom szerint e jogokat a gyermekek, a szülőktársak és valamennyi köznevelésben érintett személy vonatkozásában tiszteletben kell tartania a szülőnek.<sup>13</sup>

## V. Összefoglalás

A pályamunka alapvető célja volt, hogy elhatárolja a köznevelés és a közoktatás fogalmi megközelítését. Ehhez megvizsgálta a regnáló jogi környezetet és megállapította, hogy a köznevelés területén releváns jogszabályok és jogforrások merőbe eltérő fogalomhasználattal operálnak. Feltehetően még szélesebb körben találhatnánk eltéréseket, ha az oktató-nevelő tevékenység jogi aspektusait uniós jogforrásokon és nemzetközi egyezményeken keresztül vizsgálnánk meg. A dolgozat a nevelés, oktatás, művelődés fogalmain keresztül törekedett rávilágítani a köznevelés

rendszerének egyes csomópontjaira, amelyeket részben kritikai szempontból értékelt. A tanulmány harmadik része a köznevelési alapjogok vizsgálódási körét határozta meg azáltal, hogy bemutatta annak jogi szabályozását, kezdve a leginkább releváns alaptörvényi rendelkezésekkel, a törvényi szintű reguláción át, egészen az ágazati jogszabályokig. Ezt követően a köznevelés egyes alanyi csoportjainak meghatározását végezte el a pályamű, amelynek során kiemelt hangsúlyt fektetett a tanulók csoportjára. A tanulók vonatkozásában meghatározta az Alaptörvényben nevesített és a köznevelési törvényben részletezett alapvető jogok gyakorlati érvényesülési módjait, ahol szükséges volt rávilágított a potenciális alapjogi kollíziókra, valamint bemutatta a tanulók kötelezettségeinek katalógusát. Hasonlóképp járt el az esszé a mérleg másik oldalán szereplő pedagógusok alanyi körével, akik vonatkozásában szintén definiálásra kerültek a köznevelés során érvényesíthető jogok és kötelezettségek, kiemelve, hogy e jogok a pedagógusi munkavégzéshez köthető jogosultságok. Végül érintőlegesen a szülők, mint harmadik – a közneveléshez szorosan nem kapcsolódó, azonban azzal együtt szabályozott – személyi csoport alapjogi ismertetését tartalmazza a dokumentum.

---

<sup>13</sup> Nktv. 72.§ (5) bek.  
2018/1.

**Pethő Balázs**

**doktorandusz**

*PTE ÁJK Doktori Iskola*

## Az új gyülekezési törvény gyűlés-fogalmával kapcsolatos egyes kérdések<sup>1</sup>

### 1. A gyűlés fogalma, elemei

Az új szabályozás a 2. § rendelkezései között meghatározza a *gyűlés fogalmát*, mellyel kapcsolatban kritikaként fogalmazódott meg mind a létszámra vonatkozó előírás, mind pedig az, hogy a rendelkezésben nincs benne a közterület fogalma. „E törvény alkalmazása során gyűlés a *legalább két személy* részvételével *közügyben* való véleménynyilvánítás céljából tartott *nyilvános* összejövetel.”

a) A jogalkalmazási gyakorlatban korábban gondot okozott annak megállapítása, hogy mekkora létszámtól tekinthető a gyűlés gyülekezési jog gyakorlásának. A Magyar Helsinki Bizottság a gyülekezési jogról szóló törvény módosításának egy 2007. évi tervezetével kapcsolatban megfogalmazta abbéli aggodalmát, hogy „a törvény a módosítás nyomán sem tartalmazna arra vonatkozó támpontot, hogy hány személy gyűlését, felvonulását, tüntetését kell a gyülekezési jog hatálya alá tartozó cselekménynek tekinteni – gy fogalmilag az sem tisztázott teljes mértékben, hogy adott esetben be kell-e jelenteni egy egyszemélyes demonstrációt.”<sup>2</sup> Azt gondolom, e tekintetben a szabályozás ismét csak korszerűbbé vált és nem arra irányul, hogy minden beszélgetést a hatókörébe vonjon. A gyűlés és gyülekezés szavak nyelvtani értelmezéséből csak arra a következtetésre juthatunk, hogy a gyülekezés több személy jelenlétét feltételezi. A korábbi szabályozásban szereplő „*résztevők véleményüket [... ] kinyilváníthatják*” rendelkezések többszámából is arra lehetett következtetni, hogy maga a törvény is több személy részvételét feltételezte. Mára nyilvánvaló, hogy a rendőrség korábbi, „egyszemélyes

demonstrációkkal” kapcsolatos gyakorlata helytelen volt, mert az érintettek magatartása bár a gyülekezési joggal közeli rokonságban álló véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe tartozhat, azonban – egyetértve az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a *Patrick Coleman vs. Ausztrália ügyben* kifejtett álláspontjával, miszerint „a gyülekezési jog értelemszerűen egynél több személy azonos célból történő összejövelele kapcsán kerülhet szóba”, valamint a nyelvtani értelmezés és a Gytv. összefüggéseinek feltárása is ugyanarra az eredményre vezet – a per definitionem kollektív jog egyedül nem gyakorolható<sup>3</sup>. Figyelemmel arra, hogy a kifejtettek szerint egyszemélyes demonstrációknál a gyülekezés fogalmi eleme hiányzik, ezek az esetek nem tekinthetők a Gytv. által szabályozott körbe tartozónak, vagyis a résztvevő nélküli tüntetéshez hasonlóan a rendőrségnek hatásköre hiányát kell az ilyen közterületi „rendezvény” bejelentése esetén is megállapítania. Nem tekinthető például közügynek, ha valakinek polgári jogi vitája van a munkáltatójával vagy más személlyel, és ezzel kapcsolatban kíván hangot adni véleményének. Ki kell azonban emelni, hogy bár ezek az egyszemélyes megmozdulások nem vonhatóak a gyülekezés fogalmába, nem jelenti azt, hogy a jogon kívül állnának. Azt az egyéni véleménynyilvánítás egyik formájának kell tekinteni, vagyis arra az AB e tárgyban kialakított gyakorlatából megismerhető korlátok éppúgy vonatkoznak. A Gytv. itt tulajdonképpen egyértelművé teszi azt a korábban a joggyakorlatban kimunkált elvet, hogy legalább két személy kell a közös véleménynyilvánításhoz, amit az AB már a 75/2008. (V.29.) AB határozatban is nyilvánvalóvá tett.

b) Továbbra is igaz, hogy csak a *közterületen* – azaz mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen – tartandó rendezvény szervezését be kell jelenteni, a nem közterületen megtartani tervezett gyűléseket tehát nem kell a gyülekezési hatóságnál bejelenteni. A közterület kérdésében ugyanakkor korábban az Emberi Jogok Európai Bírósága és

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>2</sup> Lásd: a Gytv. részletes indokolásában. 2018/1.

<sup>3</sup> Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényhez. Wolters Kluwer kiadó Budapest, 2017

a Velencei Bizottság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát, ezért az általános vitában itt megfogalmazott kételyek<sup>4</sup> álláspontom szerint alaptalanok, senki sem fogja a nyitott kertkapu mellett beszélgető barátokat a gyülekezési jog hatálya alá vonni.

c) A gyülekezés fogalmával összefüggésben fontos megemlíteni azt is, hogy lényegi eleme a fogalomnak a „közügyben való véleménynyilvánítás céljából” tartásuk meg az összejövetelt. Abban, hogy mit tekintünk „közügynek”, AB korai 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában, és a 75/2008 (V. 29.) AB határozatban is találunk definiálásánál segítségül hívható értelmezést. Eszerint minden olyan ügyet közügynek kell tekinteni, amely nem korlátozódik egyes magánjogi jogalanyok magánérdekeire, hanem a legszélesebb értelemben vett közállapotokkal, közérdekű kérdésekkel kapcsolatos vita tárgya. A politikai ügyeken kívül ilyennek kell tekinteni különösen az állami-, vagy önkormányzati szervek működésével, intézkedéseivel, egyes közszolgáltatások ellátásával, közüzemek működésével, társadalmi konfliktusokkal, illetve azok feloldásával összefüggő rendezvényeket. A közügyekben való véleménynyilvánítás köre tehát nem szorítkozik kizárólag a széles értelemben politikai kérdésekre, utóbbi ugyanis mindössze egyik fontos, de nem kizárólagos eleme a közügyeknek.

d) A vallási szertartások, rendezvények és körmenetek, a kulturális és sportrendezvények, valamint a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények tekintetében megállapítható, hogy azok a gyülekezés jellemzőit általában nélkülöző rendezvények, így e gyűlések gyülekezésnek nem tekinthetők. Az AB a 28/2014. (IX. 29.) AB határozatában kimondta, hogy az alkotmányos értelemben vett gyülekezési jog nem csupán azokat a közterületen tartott gyűléseket védi, amelyek közvetlenül politikainak minősülnek, hanem a gyülekezésnek minősülő egyéb, de nem

közvetlenül politikai összejöveteleket is, amelyek célja a széles értelemben vett közügyek megvitatása. Az AB szerint a gyülekezési jog által védett gyűlések nem korlátozódnak pusztán a hagyományos formában megtartott összejövetelekre, gyűlésekre, nagygyűlésekre, felvonulásokra. Amikor abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy egy összejövetel gyülekezési jog gyakorlásának számít-e, annak van döntő jelentősége, hogy a gyűlés – irányultságát tekintve – jellemzően véleménynyilvánítás, közös cél érdekében nézetek kifejezésre juttatása, terjesztése, közéleti esemény, vagy pl. csak pusztán szórakozás.

Bár az új jogszabályban nincsenek taxatív felsorolva a Gytv. hatálya alól kivett rendezvények, de Hajas Barnabás véleményével egyetértve magam is úgy gondolom, hogy a kivételek szabályozásának csak annyiban lehet létjogosultsága, amennyiben az azokban leírt rendezvények e kivétel hiányában gyülekezésnek volnának tekinthetőek. E kritérium azonban sem korábban, sem pedig a Gytv.-ben nem érvényesül maradéktalanul. Nem mellékes, hogy a gyülekezési törvény hatálya alól történő kivétel nem jelenti azt, hogy az ilyen rendezvényekre nem vonatkoznak különféle, tág értelemben vett rendészeti szabályok, mert a gyülekezésre vonatkozó szabályok alóli kivétel bizonyosan nem jelentheti azok más jogszabályok alól történő kivételét is. A hazai jogalkalmazási gyakorlat sajátossága lehet, hogy egyes, a Gytv. hatálya alól kivett rendezvényeket (jellemzően a körmeneteket, a kulturális és sportrendezvényeket) is gyakran bejelentenek a szervezőik a rendőrségnek, amely ezeket sokszor különösebb elvi indok nélkül gyülekezésnek tekinti, és akként is biztosítja.<sup>5</sup>

e) Lényeges változás azonban a szabályozásban, hogy a *választási gyűléseket* már nem veszi ki a jogalkotó a Gytv. hatálya alól. A családi, egyházi rendezvények, valamint a zenés táncos rendezvények továbbra sem tartoznak a Gytv. hatálya alá, mivel a céljuk nem közügyekben közös vélemény kifejezése. A nem nyilvános összejövetel sem tartoznak a

<sup>4</sup> A törvény általános vitában volt felszólaló, aki hiányolta a „közterület” kifejezést a gyűlés fogalmából. Vö.: Általános vita parlamenti jegyzőkönyve 2018/1.

<sup>5</sup> Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési törvényhez. Vö.: A „kivett” rendezvényekről általában.



Gytv. hatálya alá. Ha nem legalább két személy vesz részt a gyűlésen, vagy nem közügyben történő véleménynyilvánítás a célja, akkor az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 17. §-a alapján kell eljárni, és a gyülekezési hatóság a hatáskörének hiányát megállapítva visszautasítja a bejelentés elbírálására irányuló kérelmet. Ezzel szemben a választási gyűlések differenciáltabb szabályozása a jogalkotó indoklása szerint elengedhetetlennek mutatkozott és úgy ítélte meg, hogy nem tekinthető indokoltnak a választási gyűléseknek a teljes kivétele a gyülekezési jogi törvény hatálya alól.

f) A szabályozás kiemeli, hogy a gyűlés *nyilvános*, ha ahhoz bárki szabadon csatlakozhat. A törvény tárgyi hatálya alá tartozó összejöveteleknek tehát fogalmi eleme, hogy azokhoz *bárki* – aki azonosul a gyűlés célkitűzéseivel, ennek hiányában ugyanis részvételről sem lehet szó – szabadon csatlakozhasson. Nem érinti azonban a gyűlés említett nyilvánosságát, ha ahhoz csak meghatározott helyen vagy időben lehet csak csatlakozni.<sup>6</sup>

g) Az új rendelkezések között az 1. § (2) bekezdésében megtaláljuk azt az előírást, amely szerint „*Közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés.*” Ez a bekezdés nem zárja ki, hogy magánterületen is lehessen rendezni gyűlést, azonban az csak a tulajdonos és a használó együttes hozzájárulásával tartható meg. Van azonban olyan vélemény is, hogy ez egy „egészen elképesztő korlátozás”, mivel így a közforgalom számára megnyitott magánterületen sem lehet gyűlést tartani<sup>7</sup>. Valóban, e rendelkezés kizárja, hogy a tulajdonos, és használó hozzájárulása nélkül jogszerűen legyen megtartható a demonstráció, de lehet-e tūrés kötelezettsége egy magántulajdon tulajdonosának, a saját

tulajdona vonatkozásában. A hozzájárulás szükségessége következik a tulajdonost megillető jogokból, hiszen mindenki köteles tartózkodni más tulajdonában/birtokában történő megzavarásától.<sup>8</sup> Igen, úgy látom, hogy nem lehet majd demonstrációs céllal dinnyét önteni egy áruház parkolójába, de a tiltakozásnak más formái még biztosítják a kollektív véleménynyilvánítás lehetőségét. Ezek után lehet, hogy eretnek gondolatnak tűnik, de e kérdéskör – nemzetközi példán alapulóan – tovább is szabályozható lett volna. Előfordultak ugyanis korábban a tiltás, rendőrségi fellépés ellen „magánterületre” vitt, de mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen tartott jelentős számú részvevő mellett, szabad ég alatt megtartott gyűlések, melyek komoly hatással voltak a közterületek rendjére is.<sup>9</sup> Norvégiában például a rendőrségi törvény felhatalmazást tartalmaz arra, hogy *bejelentési kötelezettséget írjanak* elő a nyilvánosság számára nyitva álló eseményekre vonatkozóan – még ha nem közterületen kerül is megrendezésre –, amikor a rendezvény léptéke valószínűvé teszi, hogy rendőrségi felügyeletre lesz szükség a béke és a közrend, vagy a közlekedés zavartalanságának biztosítása érdekében.<sup>10</sup> A szabályozás összességében véleményem szerint itt is korszerűsödött, ugyanis a szabályozásból már nem hiányzik teljesen a *nem közterületen tartott gyűlések* szabályozása, elhatárolása.

A Gytv. 1 § (2) bekezdésére figyelemmel gyülekezési hatóság feladata tehát, hogy amennyiben hozzá a gyülekezési jog gyakorlása körében megtartani tervezett gyűlésre vonatkozó bejelentés érkezik, úgy meg kell állapítania, hogy annak a bejelentésben megjelölt helyszíne ténylegesen közterületnek minősül-e. A *közterület fogalmának értelmezése*, és a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő jelentősége, számos értelmezési és jogalkalmazási kérdést is felvetett korábban. Így sokáig

<sup>6</sup> Lásd: a Gytv. részletes indokolásában.

<sup>7</sup> Általános vita parlamenti jegyzőkönyve alapján

<sup>8</sup> Magánlaksértés szabálysértési, vagy bűncselekményi alakját is kimerítheti.

<sup>9</sup> Lásd például: Szélsőséges szervezetek által Rudolf Hess halála évfordulójára szervezett, Nógrád megyei kistérségben megtartott gyűlés, vagy a „Új” Magyar Gárda eskütétele mellett megtartott családi nap 2018/1.

Szentendre északi részén, a Pilisszentlászló felé vezető út bal oldalán található magánterületen. A konkrét esetek ugyanakkor ma a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások miatt feltehetően tiltásra kerülnének.

<sup>10</sup> Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. In: Fundamentum, 2007/1. szám 66. oldal.

követett rendőrségi gyakorlat szerint a közterület-használati hozzájárulással érintett területek elvesztették „a Gytv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét”, ezáltal a rendőrség következetesen arra a döntésre jutott, hogy az oda bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, így pedig a rendőrségnek sincs hatásköre a rendezvény elbírálására. E gyakorlatot törte meg az AB 3/2013. (II. 14.) AB határozata, amely a közterület-használati megállapodás indokoltságát és jogszerűségét is értékelte<sup>11</sup>.

b) A közterület fogalmát azonban az új Gytv. 10. § (8) bekezdésében már meghatározza: „*E törvény alkalmazása során közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is.*” A gyülekezés bejelentésben megjelölt helyszíne esetében annak közterület jellege lehet köztudomású, vagy lehet olyan helyszín, amelynek közterület jellegéről a gyülekezési hatóságnak hivatalos tudomása van. Amennyiben a gyülekezési hatóság a bejelentésben megjelölt helyszín vonatkozásában nem rendelkezik megfelelő információval annak közterületi minőségéről, akkor a tényállás tisztázása érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. Az új szabályozás feloldotta a korábbi problematikát és egyértelművé tette, hogy mely közterület használathoz rendelődik hatósági bejelentési kötelezettség, s melyhez hozzájárulás. A törvény fogalomrendszere szerint a középület illetve magántulajdonban lévő épület vagy egyéb ingatlan (pl. kerítéssel körbezárt földterület) területén gyűlés megtartásának feltétele a tulajdonos és jogszerűen használó hozzájárulása.

Amennyiben a gyülekezési hatóság azt állapítja meg, hogy a gyűlés bejelentésben megjelölt helyszíne nem közterület, úgy az Ákr. 17. §-a alapján megállapítja a bejelentés elbírálására vonatkozó hatáskörének hiányát és a kérelmet visszautasítja. Amennyiben a

visszautasítási ok az eljárás folyamán merül fel, úgy a bejelentés visszautasításának már nincs helye, az eljárást meg kell szüntetni az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja szerint. A hatóságnak ezekben az esetekben indokolt felhívni a bejelentő figyelmét<sup>12</sup> arra, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 189. § (1) bekezdés d) pontja szabálysértésként rendeli szankcionálni annak magatartását, aki közterületnek nem minősülő helyszínrre, az ingatlan tulajdonosának vagy használójának hozzájárulása nélkül gyűlést szervez. A BMr. kifejezett rendelkezést tartalmaz azokra az esetekre, amikor a gyülekezési jog gyakorlása nem közterületen történik jogszabályellenesen. Ha a tényállás tisztázása során a gyülekezési hatóság azt észleli, hogy a gyűlés helyszíne nem közterület, úgy erre a szervező figyelmét felhívja, és tájékoztatja arról, hogy a Gytv. 1. § (2) bekezdése alapján a bejelentésben megjelölt helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának vagy használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés, mely hozzájárulás hiányában a gyűlés szervezése szabálysértésnek minősül. A szabályozás célja a gyülekezési jog biztosítása mellett a magántulajdon egyidejű védelme és a Gytv.-ben is védelemben részesített magánélethez, magánszférához való jog biztosítása.

i) A közterület fogalom kifejtésekor nem lehet szó nélkül elmenni amellett, hogy aktuális kérdésekként van napirenden a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat, amelynek a tervezete bizonyos időszakokban, egyes helyszíneket kivonva a mindenki által korlátozás nélkül igénybe vehető területek köréből. Tekintettel arra, hogy az új Gytv. meghatározza a közterület fogalmát, így az új Gytv. 16. §-ában megfogalmazott engedélymentességet a közterületen szervezett gyűlés megtartásához köti. Itt viszont – azon túl, hogy területet az ingatlan-nyilvántartás ekként tartja nyilván – konjunktív feltételként követeli meg a *korlátozás nélküli igénybevétel lehetőségét*. A T/3373. számú javaslat<sup>13</sup> a nemzeti ünnepek,

<sup>11</sup> Hajas Barnabás: i. m.

<sup>12</sup> 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet 3. §-a alapján 2018/1.

<sup>13</sup> (letöltve: 2018. november 17.) <http://www.parlament.hu/irom41/03373/03373.pdf>

a nemzeti gyász- és emléknapi, egyéb ünnepi időszakok, valamint a helyi önkormányzati megemlékezések és ünnepek helyszíneire vonatkozóan különös szabályokat állapította meg. Ennek értelmében az így kivett területek a megemlékezés vagy ünnep időtartama, valamint az ezekre való felkészülés időszaka alatt a közterület-használat szempontjából nem minősülnek mindenki által korlátozás nélkül igénybe vehető, közhasználatra szolgáló közterületnek. Az így kikerülő budapesti helyszínek, valamint a helyi önkormányzati megemlékezéseknek és ünnepeknek az önkormányzati rendeletben meghatározott, a helyi önkormányzat tulajdonában álló helyszínei a jövőben nem szolgálhatnak a gyülekezési jog gyakorlásának helyszínül. Az AB korábban kifejtette, hogy a gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [Ehhez hasonlóan lásd a strasbourgi bíróság Sáska kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének 21. pontját (58050/08, 2012. november 27.).] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez. Talán mert a rendezvény éppen az adott helyen történetekre kíván emlékezni és emlékeztetni, vagy mert a helyszínek szimbolikus jelentése van. Ilyen esetekben a gyülekezés szabadsága magában foglalja az adott helyen való gyülekezés jogát, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően, tehát csak alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.<sup>14</sup> A tervezet indokolása szerint ezzel kívánják biztosítani, hogy ezek a

helyszínek a törvény erejénél fogva „lefoglaltak” legyenek az ünnepek idejére, ezzel akarják elkerülni, hogy az érintett közterületekért “méltatlan versengés” alakuljon ki. A javaslat elfogadása esetén bizonyosan lesz kérelmező, aki szerint vizsgálni szükséges, hogy mennyiben alkotmányos a korlátozás, miképpen azonnal támadások érték<sup>15</sup> a Budai Palotanegyedben lévő közterület használatának általános szabályait előíró rendelkezések<sup>16</sup> hatályba lépését is. Ez utóbbi esetben – álláspontom szerint – a közterület rendeltetészerű használata magában foglalja a Gytv. alapján megvalósuló gyülekezéseket is.

## 2. A gyűlés szervezője

3. § (1) bekezdése értelmében „A gyűlés szervezője az, aki a résztvevőket a gyűlésen való részvételre nyilvánosan felhívja, a gyűlést meghirdeti (a továbbiakban együtt: felhívás), továbbá a gyűlést megszervezi, és azt vezeti. A felhívásban a szervező nevét fel kell tüntetni.”

a) A gyűlés szervezőjének két meghatározó magatartásaként a gyűlés szervezését és az arra való nyilvános felhívást kell kidomborítani. Az esetek döntő többségében a gyűlés szervezője tehát az általa kifejtett magatartás alapján egyértelműen beazonosítható. A szervezői magatartás lényeges eleme a felhívás mellett a megszervezés és – jellemzően – a gyűlés vezetése. A felsorolt szervezői magatartásformák értékelése alapján beazonosítható egy be nem jelentett rendezvény esetén is a szervező.<sup>17</sup> Ezzel összefüggésben jelentősége van a gyűlés szervezése kifejtett nyilvános felhívásnak, ami egyúttal magában foglalja a gyűlés meghirdetését is. A törvény indoklásából kiolvasható, fontos, hogy névtelenül nem lehet gyűlést szervezni, a felhívásban a szervező nevét fel kell tüntetni, ami a felelősség esetleges későbbi megállapítása és a kártérítési kötelezettség

<sup>14</sup> Lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat

<sup>15</sup> [https://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/atirjak-a-szabalyokat-orban-miatt-a-varban.675870.html](https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/atirjak-a-szabalyokat-orban-miatt-a-varban.675870.html) (2018.december 28.)

<sup>16</sup> a Budai Palotanegyed területén megvalósuló kiemelten közérdekű beruházások megnevezéséről, valamint az ingatlanok vagyonekezelési feladatainak ellátásáról szóló 313/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet

<sup>17</sup> A törvény a bírósági gyakorlattal összhangban és gyülekezések jellegének megváltozására tekintettel 2018/1.

szabályozza azt az esetet is, amikor a gyűlés szervezőjének vagy vezetőjének személye nem ismert: ebben az esetben ugyanis előírja a törvény, hogy azt kell a gyűlés vezetőjének tekinteni, aki a gyűlés menetére tényleges befolyással van, azaz elsősorban azt a személyt, aki a tömeget instruálja, irányítja. Amennyiben beszélhetünk egy gyűlés kapcsán szervezőről, akkor az kizárja azt, hogy spontán gyülekezéstről legyen szó.

miatt is lényeges, amellet, hogy így a kapcsolattartó személyt is pontosan azonosítani lehet<sup>18</sup>. Ezen rendelkezés fontosságát mutatja, hogy a Szabs.tv. 189. § (3a) bekezdés e) pontja szabálysértésként rendeli szankcionálni annak magatartását, aki a gyűlés szervezőjeként a nyilvános felhívásban nevét nem tünteti fel.

b) A 3. § (2) bekezdése alapján „*Tilos olyan gyűlésen való részvételre felhívni, amelynek megtartását végrehajtható határozattal megtiltották.*” E végleges tiltó határozathoz kapcsolódó tilalumnak a jogalkotó a „web 2-es felületek (Facebook, Twitter)” elterjedése miatt tulajdonított különös jelentőséget, mivel ezeken a felületeken akár egy megtiltott gyűlésen való részvételre is gyorsan lehet nagyszámú résztvevőt felhívni. Ezen tilalom megszegéséhez a törvény a későbbi rendelkezései között jogkövetkezményt is fűz, ugyanis a jogszabályi környezet büntetni rendeli azt is, ha valaki tiltott rendezvényen történő megjelenésre felhív, és azt is, ha ilyen rendezvényen valaki megjelenik.<sup>19</sup> Éppen e rendelkezéseknek megfelelő jogkövető magatartás érdekében Gytv. 15. § (1) bekezdése előírja, hogy „*A gyűlekezési hatóság határozatát haladéktalanul írásban közli a szervezővel, és azt közhírré teszi. Kétség esetén a közlés időpontjának a közhírré tétel időpontját kell tekinteni.*” Ennek köszönhetően a gyűlésen részt venni szándékozók értesülhetnek a tiltásról.

A 3. § (3) bekezdése értelmében „*A gyűlés szervezője lehet*

- a) *magyar állampolgár,*
- b) *a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkeznek,*
- c) *a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartoznak, és bevándorolt, illetve letelepedett*

*jogállású, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik, vagy*

- d) *olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az a)-c) pontokban meghatározott feltételeknek.”*

Az új Gytv. olyan módon szabályozza a szervezőre vonatkozó feltételeket, hogy a természetes személyek mellett szervezőként megjelenhet a magyarországi jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet – amennyiben a törvényes képviselője egyébként megfelel a Gytv. 3. § (3) bekezdés a)-c) pontjaiban foglalt feltételeknek. A törvény indokolása szerint az új rendelkezés jelentősége egyrészt abban áll, hogy – különösen a nagyobb létszámú, tényleges szervezést igénylő rendezvények esetén – a szervező az esetek jelentős részében valójában nem egy magán-személy, hanem egy, az Alaptörvény VIII. cikk (2)-(5) bekezdésében biztosított egyesülési jog alapján létrejött szervezet, amelynek szerencsés esetben törvényes képviselője a bejelentő, vagyis a törvény a tényleges helyzethez igazítja a gyűlekezési jog szabályozását. Másrészt a szervező résztvevő által okozott kárért való mögöttes és teljes kártérítési felelősségi szabály könnyebben érvényesíthető, ha azt egy működő szervezettel szemben is meg lehet kísérelni.

A régi gyűlekezési törvény nem foglalkozott a jogi személyek szervezői jogosultságával, ráadásul az AB nyilvánvalóvá tette az 55/2001. (XI. 29) AB határozatban, hogy csak természetes személy lehet szervező.<sup>20</sup> Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a jogi személy jogképessége kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet.<sup>21</sup> A rendezvények szervezővel kapcsolatban a gyakorlati tapasztalatok alapján azt lehetett látni, hogy jellemzően valamilyen szervezet nevében eljáró

<sup>18</sup> Lásd: a Gytv. részletes indoklásában.

<sup>19</sup> A Btk. 217/C. §-a szerint „Aki megtiltott gyűlést szervez, vagy azon való részvételre a gyűlekezési jogról szóló törvény szerint felhív, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A Szabs. tv. 189. §-ának 2018. október 1-jétől hatályos (3a) bekezdése szerint a végrehajtható határozattal megtiltott gyűlésen való részvétel pedig szabálysértésként értékelendő. „Aki a 2018/1.

gyűlekezési hatóság által megtiltott gyűlésen megjelenik” szabálysértést követ el.

<sup>20</sup> Ennek ellenére 2010. novemberében a jelentési kötelezettséget írtak elő a rendőrségnél a kormányzati és más állami szervek által szervezett közterületi rendezvények bejelentésének esetére.

<sup>21</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:1. § (2) bekezdés



személy teszi a bejelentést, a rendezvény szervezőjeként pedig maga a szervezet (például egyesület) került feltüntetésre. Már korábban is úgy ítélem meg, hogy módosítani lenne szükséges e jogszabályi rendelkezést, amely kizárta a társadalmi szervezeteket, szakszervezeteket, egyesületeket a szervezők köréből. Napjaink gyakorlata azt mutatja, hogy a szervezetek – nyilván a képviselők közreműködésével – eg tudnak felelni a szervező elé támasztott követelményeknek. A jogalkotó itt szintén korszerűsítette a jogszabályt, így tulajdonképpen bővíthet a lehetséges szervezők köre, de a BMr. alapján a gyülekezési hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy a gyűlés bejelentője megfelel-e a Gytv. 3. § (3) bekezdésében előírtaknak. Az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz. Látható tehát, hogy a gyülekezési hatóságnak a kérelem elbírálására – ügyféli jogállás hiányában – nincs hatásköre, és a kérelem áttételének sincs helye.

c) A 3. § (3) bekezdése értelmében „A gyűlést a szervező vezeti. Ha a gyűlést többen szervezik, közösen jelölik ki a gyűlés vezetőjét. Ha a gyűlés vezetője megváltozik, arról a szervezők haladéktalanul tájékoztatják a rendőrséget és a gyűlés résztvevőit.” Főszabály szerint a gyűlést a szervező vezeti, e két pozíció megkülönböztetésére csak akkor van szükség, ha a gyűlést többen szervezik, így a vezető egy közülük kijelölt személy lesz. Amennyiben többen szerveznek egy gyűlést, abban az esetben is csak egy vezető lehet, ilyenkor a szervezők közösen jogosultak kijelölni a vezető személyét.<sup>22</sup>

d) A 3. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A szervező [vagy ha a szervező nem ismert, az (5) bekezdés szerinti vezető] a gyűlés befejezését követően haladéktalanul gondoskodik a gyűlés helyszínének, a gyűlést megelőző állapotba hozásáról, így különösen a gyűlésen felállított építmények és berendezések elbontásáról, a gyűlés során elhelyezett plakátok eltávolításáról, a gyűlés során keletkező hulladék eltakarításáról és az esetleges környezeti károk helyreállításáról.”

Amennyiben a gyűlés szervezője (vezetője) nem gondoskodik a helyszín eredeti állapotba történő visszaállításáról, a gyülekezési hatóság a Gytv. 21. §-a alapján közigazgatási bírsággal sújthatja<sup>23</sup>, valamint mulasztása kártérítési felelősséget is megalapozhat.<sup>24</sup> (Gytv. 20. §). A BMr. alapján a biztosítás parancsnoka köteles intézkedni a rendezvény mulasztással érintett helyszínének megfelelő dokumentálására.

### 3. A gyűlés vezetője

A 4. § rendelkezései a gyűlés vezetőjének ismérveit, jogosultságait, kötelességeit határozzák meg. „A gyűlés vezetője meghatározza a gyűlés rendjét és lefolyását, ennek során dönt a szó megadásáról és megvonásáról, a gyűlés berekesztéséről vagy befejezetté nyilvánításáról és szétszéleszti a résztvevőket. Megteszi a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket.” Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja. Ő felel a gyűlés békés jellegének megőrzéséért és a gyülekezési hatóság által a gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása érdekében meghozott határozatban előírtak betartásáért. A gyűlésről kizárhatja azt, aki a gyűlést súlyosan megzavarja.<sup>25</sup> Fontos előírás még, hogy amennyiben a gyűlés vezetőjének személyében változás áll be, az új vezető a rendőrséggel a gyűlés helyszínén

<sup>22</sup> A Gytv. 8. §-ában megfogalmazott együttműködési kötelezettség alapján a gyűlés vezetőjének személyében bekövetkezett változásról a szervezőnek vagy szervezőknek haladéktalanul tájékoztatniuk kell a Rendőrséget és a gyűlés résztvevőit is.

<sup>23</sup> A 3. § (6) bekezdésében foglalt kötelezettséget megsértő szervezővel (ideértve a szervező szervezet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) szemben közigazgatási bírság szabható ki, melynek kiszabására a gyűlés helyszíne szerint illetékes gyülekezési hatóság jogosult.

2018/1.

<sup>24</sup> A Gytv. 20. §-ának rendelkezései szerint.

<sup>25</sup> Akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia. Ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el, a gyűlés helyszínéről a vezető eltávolíttatja. Ha a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyezteti, illetve az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, a kizárt személy eltávolításában a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti.



haladéktalanul felveszi a kapcsolatot.<sup>26</sup> A törvény – indokolása szerint – a vezető részére „teljes rendelkezési jogot” biztosít a rendezvényvel összefüggésben, amely egyrészt jó, ugyanakkor – szintén az indokolás szerint – „a vezető nem csak azért felelős, hogy a gyűlés ne veszítse el a békés jellegét, és megőrizze a gyűlés rendjét, hanem annak programjáért, levezényléséért is (így az ott esetlegesen elhangzó sértő felszólalásokért is felel)”.<sup>27</sup>

Álláspontom szerint az indokolás ezen utolsó fordulata ellentmondásba kerülhet a szabad véleménynyilvánításhoz való joggal, amely a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül, ideológiai semlegesség elvének megfelelően védi. Az AB alaphatározatában<sup>27</sup> kiemelte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai vannak; amíg viszont egy alkotmányosan meghúzott külső korlátba – másikkal alapvető jog és szabadság védelme, vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme – nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepére figyelemmel az indokolás e részét nem szabad a jogalkalmazóknak tágran értelmezni. A „sértő” felszólalásokat kell megfelelően kategorizálni; és amíg nem valószínűsíthető valamilyen tényállást, a felelőssége sem áll fenn a szervezőnek.

#### 4. A gyűlés rendezői

Az 5. § (1) bekezdése alapján „A gyűlés *szervezője*, illetve *vezetője* a gyűlés békés lebonyolításához és a gyűlés rendjének fenntartásához kapcsolódó feladatai ellátásához megfelelő, a résztvevők várható létszámához igazodó számú, nagykorú rendező (a továbbiakban: *rendező*) segítségét veszi igénybe.”

a) Az új Gytv. alapvetően nem hozott változást abban, hogy a gyűlésen a rend fenntartása a szervező, illetőleg a vezető feladata, aminek azáltal tudnak eleget tenni, ha a gyűlés résztvevőinek létszámára figyelemmel meghatározott számú, egységesen megkülönböztetett, utasításainak megfelelően eljáró rendezőt biztosít. Az új törvényi szabályozás nem konkretizálja, hogy milyen feladatai vannak a rendezőknek, de a vezető az esetek döntő többségében csak rajtuk keresztül tudja biztosítani a rendezvény békés jellegét, a rendezők ebben közreműködnek, ennek során kötelesek a vezető utasításait betartani, a gyűlést megzavaró személyeket eltávolítani. Amennyiben a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyeztet, illetve az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár – a kizárt személy eltávolításában a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti. Az új Gytv. egyrészt büntetőjogi védelmet biztosított a gyűlés szervezője, vezetője, rendezője részére<sup>28</sup>, másrészt szubszidiárius büntetőjogi szankcióval fenyegeti a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásait megsértő személyeket<sup>29</sup>, ugyanakkor a gyűlés vezetője felel az általa kijelölt rendezők tevékenységéért, amelynek szankcióját a Btk. 217/B. § (2) bekezdése rögzítette.<sup>30</sup> Új büntető törvénykönyvi tényállások többségével kapcsolatban nem jelentek meg komoly kritikái észrevételek. A legproblémásabbnak tartott rendelkezés az, hogy, aki egy gyűlést akadályoz, ellehetetlenít, vagy a gyűlést súlyosan megzavarja vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Amivel gyakorlatilag kriminalizálja a jogalkotó az ellentüntetések és komoly ódioma lehet annak, ha valaki a jövőben kifütyüli a miniszterelnök beszédét. Kérdés természetesen, hogy „akadályoz, ellehetetlenít, vagy a gyűlést súlyosan megzavarja” kifejezéseket a véleménynyilvánítás szabadságával mérlegre

<sup>26</sup> E rendelkezés a Gytv. 8. § szerinti együttműködési kötelezettségének való megfelelés szolgálja.

<sup>27</sup> Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat

<sup>28</sup> A Btk. 217/A. §-a alapján ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg vétséget követ el az, „Aki a gyűlésen a gyűlés szervezőjének, vezetőjének vagy a rendezőknek rendezői feladataik jogszerű teljesítése során erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenszegül, vagy őket rendezői feladataik ellátása alatt bántalmazza.”

<sup>29</sup> 217/B. § (1) bekezdése alapján: „Aki a gyűlés gyülekezési jogról szóló törvény szerinti békés jellegét biztosító korlátozásait megsérti, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

<sup>30</sup> Vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő a gyűlés vezetője, ha az általa alkalmazott rendező a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsérti és annak tudomására jutásától haladéktalanul nem intézkedik a rendező leváltásáról.”

téve hol húzza majd meg az ítélezési gyakorlat a határokat. Nincsen kétségem afelől, hogy lehetnek még túlkapásnak minősített rendőri intézkedések, mire mindenkiben kialakul, egyértelműsödik e rendelkezések tartalma.

b) A *rendezők létszámára* a törvényalkotó nem határoz meg kötelező minimumot, csupán azt mondja, hogy a résztvevők várható létszámához és a gyűlés rendjének a fenntartásához elegendő számú rendezőt kell igénybe venni. A hatályos új Gytv. mindössze azt írja elő, hogy az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát is. A BMr. alapján a Gytv. 11. § (5) bekezdése alapján hozott határozatban a gyűlekezési hatóság a gyűlés helyszínére és a résztvevők számára figyelemmel a megfelelő rendezői létszám biztosítására vonatkozó előírást, a rendezők megfelelő térközönkénti, illetve csomóponti elhelyezkedését, továbbá a szervezővel való kapcsolattartásuk módját határozhatja meg. A BMr. ezen rendelkezése lényegében gyűlekezési hatóságként eljáró rendőri szerv hatáskörébe adja a minimális rendezői létszám meghatározását, melyet szükség esetén egyeztető tárgyalás keretében vagy határozati formában fogalmazhat meg. Bizonyos szempontból e rendelkezés is értékelhető lenne az alapjog gyakorlása elé állítható korlátként, de amennyiben a jogalkalmazó követi szükségesség, arányosság szempontjait, a BMr.-ben előírt szempontrendszert, akkor olyan joggyakorlat alakulhat ki, amely a félelmeket nem igazolja.

## 5. A résztvevők kötelezettségei

*A 6. § rendelkezései alapján:*

(1) A gyűlés résztvevői *kötelesek* a gyűlés vezetőjének és az irányítása alatt álló rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni.

(2) *A gyűlést súlyosan megzavaró személynek* a gyűlés helyszínét, a rendező távozásra való felhívását követően haladéktalanul el kell hagynia.

(3) A gyűlés résztvevője a gyűlés befejezésének időpontjában *köteles annak helyszínét elhagyni.*

a) A gyűlésen résztvevő személyek egyénileg döntenek el, hogy a gyűlésen meddig vesznek részt, ugyanakkor amíg azon ott maradnak, kötelesek a gyűlés vezetőjének, illetve a rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni. Amennyiben a résztvevők ezeket az utasításokat nem követik, a gyűlést megzavarókat a rendezők felszólíthatják a távozásra, illetve a vezető eltávolíthatja őket a gyűlés helyszínéről. Amennyiben a zavaró személyek jelenléte törvénysértő – a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyezteti, illetve az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár – a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti. A rendőrségnek vizsgálnia kell a Btk. 217. §-ban foglalt, az egyesülési és a gyűlekezési szabadság megsértése bűncselekmény vagy a Szabs. tv. 190. §-ban foglalt, az egyesülési és a gyűlekezési szabadság megsértése szabálysértésének, illetőleg egyéb büntetőjogi vagy szabálysértési tényállásnak a megvalósulását (így különösen garázdaság, rendbontás, rendzavarás, testi sértés).

b) A korábban hatályos szabályozáshoz képest új előírás, hogy a gyűlés befejezése után a résztvevők *kötelesek a helyszínt haladéktalanul elhagyni*, függetlenül attól, hogy a befejezés oka akár a vezető általi berekesztés és szétszélesztés, akár a vezető vagy a rendőrség általi felosztatás volt. A rendezvény végével a véleménynyilvánítás véget ér, így nincs további ok a helyszínen maradásra. Ebből fakadóan, ha lehetőség nyílna arra, hogy a résztvevők egyéb „jogon” a helyszínen maradhasanak (pl. közlekedési ok), az megalapozhatná a rendőrség tömegosztatási jogát, ami súlyos visszaélésekhez vezethetne.

A rendőrségnek az Alaptörvényből fakadó alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A szabályozás indoka alapvetően a Rtv. által konstruált intézkedési kötelezettség teljesítésével és az Rtv. 60. §-ával áll összefüggésben, amely a tömegosztatással kapcsolatban kimondja, hogy „*a tömeg szétosztatására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja.*” Ez a rendelkezés az Rtv. 19. § (1)

bekezdésével kiegészítve<sup>31</sup> különös jelentőséget kap, melyből az lenne kiolvasható, hogy a jogsértő demonstráció helyszínét – az előírások megfelelően közölt felhívások ismeretében – el nem hagyó résztvevőkkel szemben jogszerűen intézkedhet, alkalmazhat kényszerítő eszközöket, még hozzá az egyéni felelősség vizsgálata nélkül.<sup>32</sup> A jogalkalmazó szerv felelősségét csak a *kirívóan súlyos* jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg. A jogalkalmazó szerv felelősség alóli mentesülését eredményezi, ha az ügyben megállapított tényállás az alkalmazandó jogszabály többféle értelmezését veti fel.<sup>33</sup> A korábbi bírói gyakorlatól eltérően – egyedi ügyekben<sup>34</sup>, amikor egyébként a rendőri intézkedés megfelelt a törvényi előírásoknak – a jogszabály alkalmazásának, a körülményeknek a téves értékeléséből eredő kárigényeket, a helyszínről felszólítás ellenére sem távozók esetében is megalapozottnak találták. Ennek az egyedi ügyön jelentősen túlmutató hatása volt, mert amennyiben megkérdőjeleződik, hogy a jogellenes demonstráció helyszínén tartózkodó, a rendőri felszólításnak nem engedelmeskedő személyekkel szembeni intézkedés – annak ellenére, hogy nyilvánvaló jogellenesség hiányában a rendőri intézkedés jogszerűsége nem vonható kétségbe, illetve a tömegoszlatás során a helyszínen maradók egyéni felelősségét nem kell vizsgálni –, akkor tulajdonképpen megfosztjuk a rendőrséget annak lehetőségétől, hogy a törvényben előírt intézkedési kötelezettségének eleget tegyen. E jogértelmezés oda vezet, hogy a rendőri felszólítás ellenére a jogellenes demonstráció helyszínén tartózkodókkal szemben egyáltalán nem lett volna lehetőség intézkedésre. A kifejtett jogértelmezés természetesen *nem volt elfogadható* a rendőrség számára, és az ilyen ügyeknek az egyedi eseten túlmutató jelentősége abban

volt, hogy elbizonytalanítja a rendőrséget, hogy mennyiben élhet a törvényben előírt feladatainak ellátásakor a szintén törvényben előírt intézkedési jogosultságával, amely egyben kötelezettség is.<sup>35</sup> Nem volt megengedhető, hogy a távozásra irányuló felhívásának tudatosan ellenszegülő személy elleni rendőri intézkedések megkérdőjeleződhessenek. A felosztatásnál a jogkövetkezmények szempontjából pedig lényegtelen, hogy a szervező vagy a rendőrség mondja ki a gyűlés felosztatását. A gyűlésen résztvevőknek mindkét esetben haladéktalanul el kell hagyniuk a gyűlés helyszínét, és ezzel a gyűlés véget ér. Amennyiben a gyűlés résztvevői nem távoznak, az a tömegoszlatás jogalapját teremtheti meg, mert jogszerűen nem tartózkodhatnak a helyszínen. A tömegoszlatást végző rendőri alegység előtt – saját bevallása szerint a tömegoszlatás tudatában<sup>36</sup> – tartózkodó személyek esetén megállapítható, hogy ha a felszólításnak az Rtv. előírásai szerint engedelmeskedett volna, akkor a jogsérelem be sem következett volna, ezáltal egyértelműen *közrehatott* a jogsérelembekövetkezésében.

c) Fontos kiemelni, hogy a törvény szerint a résztvevőknek a helyszínt a *tényleges befejezés időpontját követően* kell elhagyniuk, azaz nem a gyülekezési hatóságnak tett bejelentésben vagy a gyűlésre való felhívásban előre rögzített befejezési időpontban. Előfordulhat ugyanis, hogy bármilyen okból a vezető előbb berekeszti a gyűlést, a résztvevők később érnek a helyszínre, ezért később fejezik azt be, vagy éppen a gyűlés elveszíti békés jellegét, ezért a vezető vagy a rendőrség felosztatja azt, emiatt pedig a gyűlés előbb vagy később ér véget, mint az előzetesen megjelölt időpont.

<sup>31</sup> Rtv. 19. § (1) bekezdés: A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.

<sup>32</sup> Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. In: Rendészeti Szemle. 2009/2. szám 37-38. oldal.  
2018/1.

<sup>33</sup> BDT2008. 1817

<sup>34</sup> Például a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.688/2208/4. számú ítéletében

<sup>35</sup> Vö. Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. In: Rendészeti Szemle. 2009/2. szám 40-43. oldal.

<sup>36</sup> Más lehet a megítélése az előzmények, a tömegoszlatás tényének ismerete nélkül a helyszínre érkező személyeknek.

## 6. A rendőrség feladata

A 7. § rendelkezései értelmében:

- (1) A rendőrségnek – a rendőrségről szóló törvényben meghatározottak mellett – *feladata, hogy biztosítsa* a gyűlések békés megtartását, valamint a gyűléseken a közrend fenntartását, és ennek keretében a megfelelő intézkedések foganatosításával biztosítsa, hogy a gyűlést harmadik személy ne zavarja meg.
- (2) *Ha alapos okkal feltételezhető*, hogy valaki a gyűlésen a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve jelenik meg, a rendőrség a résztvevők biztonsága és a gyűlés békés jellegének fenntartása érdekében a rendőrségről szóló törvény szerint fokozott ellenőrzést folytathat.
- (3) *Az ellenőrzési pontokat* úgy kell kialakítani, hogy a gyűlés megtartását és a gyűlésre eljutást ne akadályozza, és az ellenőrzéseket gyorsan el lehessen végezni.
- (4) A rendőrség ellenőrzés elrendeléséről a szervezőt, illetve vezetőt tájékoztatja, valamint azt közzé teszi.
- (5) A rendőrség képviselője a gyűlésen jelen lehet.
- (6) Az e törvény által nem szabályozott kérdésekben – a rendőrség tevékenysége tekintetében – a rendőrségről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A rendőrség tevékenysége a gyűlések során kettős szabályozás alatt áll, egyrészt irányadók az Rtv. azon rendelkezései, amelyek tekintetében a Gytv. nem állapít meg speciális szabályokat, másfelől maga a Gytv. határoz meg előírásokat. Az állam alapvető feladata, hogy biztosítsa a békés gyülekezés jogát, s a résztvevők biztonságát. A gyűlések kapcsán az állam alapjogvédelmi kötelezettségének végrehajtását a rendőrség biztosítja. Az Rtv. kimondja, hogy a rendőrség feladata a közrend, közbiztonság védelme és ezáltal a gyűlések lebonyolításához szükséges közbiztonsági feltételek biztosítása is. Fontos, hogy a rendőrség ezen kötelezettségét a Gytv. nem korlátozza a közterületen megtartott gyűlésekre.

a) A gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken – tekintettel arra, hogy itt

alapvető szabadságjog gyakorlásáról van szó – végzett rendőri biztosítási tevékenység alapjogi megítélése egészen más, mint állami rendezvény (például a Kossuth téri állami ünnepség) esetében.<sup>37</sup> Az elmúlt időszakban többször előfordult, hogy a rendezvény biztosításába beosztott rendőrök a beléptető kapuknál, illetve azok közvetlen előterében, a rendezők helyett (esetenként azok mellett, illetőleg a szervezők határozott kérése ellenére) *beléptetést végeztek*, jelentős számban igazoltattak, csomagokat és ruházatot vizsgáltak át. Az intézkedések foganatosítására a rendőrségnek megvolt ugyan a jogszabályi felhatalmazása, mégis *aggályosnak lehetett annak végrehajtása*. A rendezvények kezelhetetlen irányba alakulásától való félelem, az elmúlt időszak rendbontásai, a társadalom többségének való megfelelni akarás vezetett ahhoz, hogy indokolnál nagyobb mértékben, esetenként aránytalanul avatkozott be a rendőrség a biztosításba. Ezen rendőrségi intézkedések az eljárás alá vont személy magánszférához való jogát érintik, így természetesen, hogy – amennyiben nem muszáj – senki nem kívánja magát alávetni nekik. Ebből következik az a téves álláspont is, amely szerint a rendőrségi beléptetést – ezzel együtt az igazoltatást, csomagvizsgálatot – elkerülő személyek jogellenes cselekmény elkövetésére készülnek. Tény, hogy visszatartja a jogsértésre készülő a „kétrécbe” történő belépéstől, de maga beléptetési procedúra sok jóérzésű embernél – igaz más okból, de – hasonló hatást vált ki, ezáltal értelmetlenné téve az egészet. Előfordult, hogy a közrend és közbiztonság védelmével, a rendezvény békés jellegének megőrzésével indokolt intézkedések elveszíteni látszottak legitim céljukat.

Az új szabályozás ettől átláthatóbb, egyértelműbb kereteket teremtett a rendőrség feladataira és az egyeztetések eredményeként olyan rendőrségi eljárás alakítható ki, amely *hatásában* sem olyan, hogy korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a hozzá szorosan kapcsolódó véleményszabadsághoz való jogot.

A Vhr. alapján a gyűlés bejelentését követően Budapesten a Budapesti Rendőr-

<sup>37</sup> OBH 5642/2008 sz. jelentés 2018/1.



főkapitányság vezetője, egyébként a rendőrkapitányság vezetője (a továbbiakban: rendőri vezető) a bejelentésben foglalt adatok, az esetlegesen megtartott egyeztetésen elhangzottak, valamint a gyűléssel kapcsolatban rendelkezésre álló egyéb adatok alapján, illetőleg a szervező erre vonatkozó kérésének figyelembe vételével dönt arról, hogy a gyűlésen a rendőrség képviselője részt vesz-e, illetőleg meghatározza a gyűlés biztosításának módját. A rendőri vezető szükség szerint kijelöli a rendbiztost, a biztosítás parancsnokát, a biztosítás helyszíni parancsnokát, parancsnokait. A rendőrség képviselője nemcsak a közterületen tartott gyűlésen lehet jelen. E rendelkezések támaszául szolgálhat, hogy a Szabs. tv. 189. § (3a) bekezdés b) pontja értelmében szabálysértést követ el, aki a gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként megakadályozza a rendőrség képviselőjének a gyűlésen való jelenlétét.

b) A rendőrség jogosult az Rtv. alapján nevesített *fokozott ellenőrzést* elrendelni, ha feltételezhető, hogy a 9. §-ban foglaltakat a gyűlés résztvevői megszegik, és a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve jelennek meg. A fokozott ellenőrzés elrendeléséről a szervezőt, illetve a vezetőt a kijelölt kapcsolattartási módon tájékoztatni kell és a [www.police.hu](http://www.police.hu) honlapon közzé is kell tenni. A fokozott ellenőrzés elrendelése alakszerű határozathoz nem kötött. A Vhr. alapján az elrendelő a fokozott ellenőrzés tényét, kezdő- és befejező időpontját és a fokozott ellenőrzéssel érintett terület megjelölését a rendőrség honlapján közhírré teszi<sup>38</sup>. A fokozott ellenőrzés keretében a rendőrség ruházatot és csomagot átvizsgálhat, ellenőrzési pontokat állíthat fel. A biztosítás parancsnoka a rendbiztos bevonásával biztosítási tervet készít, amelyben rendelkezik a fokozott ellenőrzés végrehajtásának szabályairól is.

## 7. Együttműködési kötelezettség

A korábbi időszakban a BM r. által megteremtett *egyeztető tárgyalások* megtartásának lehetőségével élve, illetve biztonsági zónák

kijelölésével – szükség szerint kordonozás alkalmazásával – törekedtek a rendőri szervek a konfliktushelyzetek minimalizálására és általa a fenntartandó rend biztosítására. A rendőrség erőfeszítései ellenére is előfordult, hogy a gyűlés bejelentője nem mutatott együttműködési hajlandóságot, ugyanis semmi sem kötelezte az egyeztetésre, így ennek elmulasztása jogkövetkezménnyel sem jár. Korábban is kifejtettem már<sup>39</sup>, hogy a rendezvények szervezővel szemben elvárásként kellene megfogalmazódnia, hogy a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás általános követelményére, és a társadalmi együttélés normáira figyelemmel éljenek jogaikkal, ezért e szakasz rendelkezéseit mindenképpen pozitívan értékelem.

### *A 8. § rendelkezései értelmében*

(1) A gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együttműködik.

(2) Az együttműködés keretében a gyűlés szervezője, illetve vezetője – a kockázatok jellegének és mértékének megjelölésével – folyamatosan tájékoztatja a rendőrséget a biztonsági helyzet tudomására jutott jelentős változásairól.

(3) A gyűlés szervezése és megtartása során jogait mindenki jóhiszeműen és rendeltetészerűen gyakorolja.

Az együttműködési kötelezettség a gyülekezési jog korábbi szabályozásából is következett, ugyanakkor annak kiemelkedő szerepére figyelemmel az új Gytv. kifejezetten nevesíti is a gyűlés szervezőjét, illetve vezetőjét és a rendőrséget a gyűlés szervezése és megtartása során terhelő ezen kötelmet. Ez az együttműködés több formában is megvalósulhat. A gyűlés bejelentésétől annak befejezéséig mind a szervezőnek, mind a rendőrségnek az az érdeke, hogy azt rendkívüli esemény vagy intézkedés nélkül tartsák meg. A Gytv. 8. §-ában a törvényalkotó általánosságban előírja, hogy a felek együttműködni kötelesek, de erre szolgál az egyeztetés intézménye, a rendőrségi képviselő jelenlétének biztosítása, vagy a bejelentéshez képest bekövetkező változások közlésének a kötelezettsége a gyülekezési

<sup>38</sup> Lásd: Vhr. 9. § (5) bekezdés

<sup>39</sup> Vö.: Pethő Balázs: A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010.



hatósággal [8. § (2) bekezdés]. Az együttműködési kötelezettség mellett a Gytv. azt is rögzíti, hogy a bejelentés megtételétől számítva egészen a gyűlés befejezéséig vagy feloszlásáig mindenki a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének betartásával köteles eljárni, azaz nem élhet jogaival úgy, hogy az visszaélésszerű legyen (nem folytathat olyan magatartást, ami ellehetetleníti vagy akadályozza a többi szereplő, vagy harmadik személyek jogainak gyakorlását).

### 8. A gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások

*Az előírásokat a 9. § rendelkezései tartalmazzák:*

(1) Tilos a gyűlésen – ideértve az oda eljutást, illetve az onnan távozást is –

- a) lőfegyvert, lőszert, robbanóanyagot, robbantószer, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket, a 67/548/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott veszélyes anyagot vagy ezek utánezatát magánál tartva,
- b) az élet kioltására, személyi sérülés vagy súlyos anyagi kár okozására alkalmas dologgal, vagy
- c) erőszakot közvetítő vagy megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházatot viselve megjelenni.

(2) Ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta, a résztvevők

- a) nem viselhetnek védőfelszerelést, egyenruhát, vagy azzal összetéveszthető ruházatot,
- b) továbbá arcukat nem takarhatják el.

A gyülekezési jog a békés és fegyvertelen gyülekezés jogát foglalja magában, csak és kizárólag az ilyen gyülekezés részesül alkotmányos védelemben. A Gytv. 9. §-a sorolja fel azokat a tilalmakat, amelyek megszegésével a résztvevők bűncselekményt valósítanak meg attól függően, hogy magatartásukkal az (1) vagy a (2) bekezdés tilalmait sértik. Amennyiben a tilalmazott magatartás szórványosan

jelenik meg, minden esetben egyedileg vizsgálandó, hogy maga a gyűlés veszítette el békés jellegét, vagy csak az egyénekkel szembeni fellépés szükséges.

A Gytv. 9. § (1) bekezdés a) pontjában hivatkozott, a 67/548/EGK tanácsi irányelv 2. cikk (2) bekezdésében meghatározott anyagok, a robbanásveszélyes, oxidáló, tűzveszélyes, mérgező, ártalmas, maró, vagy irritatív hatású anyagok mind a tilalom hatálya alá esnek. Amellett, hogy ezeket a tárgyakat nem lehet a gyűlések helyszínére vinni, a résztvevők az oda úton és a távozáskor sem tarthatnak ilyen eszközöket maguknál. Amennyiben a rendőrség ilyen eszközt talál, vagy ilyen eszközről tesznek bejelentést a Btk.-ban foglalt egyes bűncselekmények megvalósulását köteles vizsgálni<sup>40</sup>.

A békés gyülekezést biztosító további korlát a 9. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott *öltözet viselésére vonatkozó korlátozás*, miként a Gytv. 9. § (2) bekezdése is korlátokat szab a védőfelszerelés, az egyenruha vagy az azzal összetéveszthető ruházat, és az arc eltakarása kapcsán. Az állam büntetőhatalmának érvényesítése, mások jogának szabadságának védelme, mint alkotmányos érdek, közérdek hasonlóképpen indokolhatja a résztvevők azonosíthatóságát. Korábban is arra az álláspontra jutottam, hogy amennyiben a maszkviselésnek nincsen önálló kommunikációs jogi jellege, ezáltal a véleménynyilvánítás szempontjából jelentősége, akkor annak viselését nem szabadna megengedni. A maszk viselése, az arc eltakarása, az azonosíthatóság megnehezítése egyfajta előjele volt mindig a békétlen, jogsértő cselekményeknek. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy amennyiben a tömegben tartózkodók egyre nagyobb számban takarják el arcukat a felfokozott verbális cselekedetekkel párhuzamosan, akkor nagy valószínűséggel lehet számolni a rendőri erők elleni jogsértések elkövetésével<sup>41</sup>. Európa több országában tilos maszkot

<sup>40</sup> Pl.: Btk. 324-325. §, de a 217/B. § (1) bekezdés alapján a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését – szubszidiárius tényállásként – külön is pónalizálta a jogalkotó.

<sup>41</sup> A sportesemények biztonsága, a rendbontók elleni fellépés hazánkban dogmatikailag nem függ össze a 2018/1.

gyülekezési jog szabályozásával, illetve a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeket megzavaró rendbontók elleni fellépéssel. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a tapasztalati tények szerint a rendbontásban érintett elkövetői körök között átfedés van, a sporthuligánok mintegy

viselni<sup>42</sup>, amely alól például karneválok, vagy hasonló események jelenthetnek csak kivételt. A jelenleg szabályok keretei között, amennyiben ezzel kapcsolatban a bejelentés nem tartalmaz adatokat, és ennek figyelembe vételével azt a gyülekezési hatóság nem veszi tudomásul, úgy ezekre a tevékenységekre, magatartásokra nincs jogszerű lehetőség a gyűlésen. A Vhr. alapján a gyülekezési hatóság a Gytv. 11. § (5) bekezdésében és a 13. § (5) bekezdésében nevesített határozataiban rögzített feltételek meghatározása során

figyelembe veszi különösen a védőfelszerelés, egyenruha, összetéveszthető ruházat viselésére, valamint az arc eltakarására vonatkozó bejelentést, amivel összefüggésben a gyülekezési hatóság a Gytv. 9. § (1) bekezdésében meghatározott tilalmak betartásának ellenőrzése érdekében biztonsági szabályokat, időszakos korlátozásokat – pl. performance jellegű álarcviselet – határozhat meg. A rendkezelés megsértőivel szemben a rendőrség szintén a Btk. 217/B. § felhatalmazása alapján lép fel.

---

felbujtóként/végrehajtóként szerepelnek az utcai erőszakos cselekmények hátterében.  
2018/1.

<sup>42</sup> Pl.: Norvégia, Lettország.

**TÁJÉKOZTATÓ**  
**A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ**  
**Bt.**  
**SZOLGÁLTATÁSÁIRÓL**

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

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

- ↳ ***jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása*** a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;
- ↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;
- ↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási*

*megoldások előzetes és utólagos – törvényességi vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;*

- ↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabály-tervezetek, 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 alkotmánybírói, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*
- ↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

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

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

**Keressen bennünket bizalommal!**

**Levélcím:** H-7622 Pécs Jogász u. 2.

**Telefon:** +36 70 504-40-34

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

## MONITUM – CÉGCSOPORT- ISMERTETŐ

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

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **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 érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) köz- és felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás minden profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM CSOPORT** vezető elemzője és jogtanácsosa dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa, aki jogász alapvégzettsége és PhD tudományos fokozata mellett okleveles közigazdász (MBA) végzettséggel, valamint munkajogi és jogszabályszerkesztő szakjogász oklevelekkel rendelkezik. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM CSOPORT** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőjét 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](mailto:info@monitum.hu)  
tel. +36(20)461-54-62

# Kiadványajánló

## A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu) weboldalon vagy a [kodifikator@kodifikator.hu](mailto:kodifikator@kodifikator.hu) e-mail címen megrendelhetők.**

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

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://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.