

Kodifikáció és közigazgatás

2019/1.

A TARTALOMBÓL

SZALAI ANDRÁS

A központi közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése után

PETHŐ BALÁZS

A gyülekezési jog újrászabályozása – új korlátok a törvényben?

HAVASI BIANKA

A helyi önkormányzatok helye az államháztartás rendszerében, valamint gazdálkodásuk alapjai

NYIKOS BETTINA

A jegyzők autoritása-fékek ellensúlyok szerepe

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztők

Kocsis Miklós egyetemi docens, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András egyetemi tanár, NKE

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

Barta Attila adjunktus, Debreceni Egyetem

Bodnár Eszter adjunktus, ELTE ÁJK

Boros Anita egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, helyettes államtitkár, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Darák Péter elnök, Kúria

Fábián Adrián dékán, PTE ÁJK

Gaál Róbert ügyvéd; óraadó oktató, PTE ÁJK

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

Hoffman István egyetemi docens, ELTE ÁJK

Jászberényi Gábor főosztályvezető, Pécsi Járási Hivatal

Kiss György egyetemi tanár, PTE ÁJK

Kocsi Miklós egyetemi docens, PTE ÁJK; igazgató

MMA Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet

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

Mogyorósi Sándor jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros;

c. egyetemi docens, PTE ÁJK

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

Röder Richárd vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,

Debreceni Járási Hivatal

Schmidt Jenő elnök, TÖOSZ

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

Smuk Péter tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem

Temesi István tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Varga Zsolt jegyző, Kisújszállás Város

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

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

HU ISSN 2063-5826

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Szalai András <i>A központi közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése után</i>	5
Pethő Balázs <i>A gyülekezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben?</i>	13
Havasi Bianka <i>A helyi önkormányzatok helye az állambáztartás rendszerében, valamint gazdálkodásuk alapjai</i>	34
Nyikos Bettina <i>A jegyzők autoritása – fékek, ellensúlyok szerepe</i>	50

Köszöntő

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

Az immár nyolcadik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció és Közigazgatás** 2019/1. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

A **Kodifikáció és Közigazgatás** c. lap e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás kérdéskörének vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt.

Reméljük, hogy e lapszámunk is elnyeri tetszését.

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

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2019 júniusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Szalai András

adjunktus

NKE-ÁNTK

Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék

A központi közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése után

I. Bevezetés

Először fordult elő a rendszerváltás óta 2018 tavaszán, hogy ugyanaz a politikai oldal kezdte meg megszakítás nélkül a kormányzás harmadik ciklusát. A kormányváltásokat követő érintetlenül hagyott intézmények köre mutatja meg azt a szakmai, de véleményem szerint hangsúlyosabban politikai szándéknak a magját, amely a központi igazgatás alapvető működésére irányulnak. Érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok a területek, amelyek lényegében változtatás nélkül maradnak és hol látható átalakítás, jelentős változtatás a központi igazgatásban.

Ilyen „változatlanág” jellemezte ez idáig lényegében a központi közigazgatásra vonatkozó kódexet is olyannyira, hogy a 2006-ban megalkotott törvény helyett ugyan 2010-ben új jogszabályt fogadott el a parlament – különösen a minisztériumokra vonatkozó merőben új tartalommal –, de a kódex főbb elemeinek és címének megtartásával. A 2010. évi LXIII. törvény ugyanis a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.) címet viseli, és talán számítani lehetett arra, hogy az a törvény, amely 2006-ban első ízben kodifikálta a központi államigazgatási szervekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az irányítás-felügyelet-ellenőrzés jogkörét is tisztázta, továbbra is a központi igazgatás alapvető kódexe marad, azonban nem így lett. Jelen tanulmányban szeretném szintetizálni azokat a főbb változásokat, amelyek a

negyedik Orbán-kormány hatalomra kerülésével bekövetkeztek. Ahol szükséges, ott kitérek az elmúlt két kormányzati ciklusban bekövetkezett változásokra is, egyúttal rámutatok arra az irányra, amely az új központi közigazgatás és kormányzati döntéshozatal alapvető sajátosságait tükrözik.

II. A kormányzati igazgatásról szóló törvény

2018. december 12-i ülésnapján elfogadta az Országgyűlés a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényt (Kit.), amely jelentősen kiüresíti a Ksztv.-t, hiszen a legtöbb szabályt a Kit. „magába szippantotta”. A Ksztv. címében sem tükrözi innentől kezdve a valóságos jogszabályi környezetet, hiszen ténylegesen a Kit. veszi át a kormány tagjai, illetve az államtitkárok jogállásának főbb szabályait. A Ksztv. lényegében felsorolja a központi szerveket, illetve megtartja az irányításra, felügyeletre vonatkozó rendelkezéseket. A kormányzati igazgatásról szóló törvény meglepő módon nemcsak szervezeti törvényként, hanem jogállási törvényként funkcionál. A Kit. mint új „jogállási törvény” váltja fel az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényt is, amely mindössze csak két és fél évig volt hatályban. Ez a jogalkotási sassedés semmiképpen sem tükrözi a magyar közigazgatásban a hosszú távon tervező megfontolt szakmai döntéseket.

A törvény a kormányzati igazgatási szerveknek nevezi azokat a civil államigazgatási szerveket¹, amelyek hagyományosan a kormány, illetve annak tagjának irányítási körébe tartoznak. A központi kormányzati igazgatási – ahogyan arra a törvény indokolása is utal – nem jelentenek új szervei kategóriákat, csak a megnevezésüket tekintve újak. A Kit. szervei és személyi hatálya sem vonatkozik az önálló szabályozó, az autonóm államigazgatási szervekre, valamint a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra, illetve személyi állományukra. A személyi állomány tekintetében tovább szűkíti a törvény hatálya,

¹ A Kormány, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a minisztérium, a központi hivatal, a kormányzati főhivatal, a központi hivatal, a központi kormányzati igazgatási 2019/1.

szervek és ezek területi, helyi szervei, illetve külön nevesíti a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, mint a területi kormányzati igazgatási szerveket.

mert nem terjed ki a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal személyi állományába tartozó foglalkoztatottak kormányzati szolgálati jogviszonyára és munkaviszonyára.

III. Inkább irányítani, mint vezetni?

A prezidenciálódás

A negyedik Orbán-kormány zászlajára tűzött jelszó, hogy a miniszterelnök inkább irányítani, mint vezetni kívánja a kormányt. A jelszó valójában nem új, hiszen a rendszerváltás óta a miniszterelnök súlya a meghatározó a kormányban, tény azonban az is, hogy a kormány testületi jellegének további gyengülése megfigyelhető hazánkban, de a nemzetközi példák alapján is. Érdemes ezért a hazai vizsgáldást megelőzően megvizsgálni azokat a trendeket, amelyet a szakirodalom prezidenciálódásnak nevez.

A kormányfők hatalmának növekedése azzal jár, hogy az általuk személyesen ellenőrzött területek száma megnövekszik, amelynek segítségével hatékonyabban szembe tudnak szállni az eltérő irányvonalat képviselő kormányzati szereplőkkel.² A miniszterelnök pozícióját számos tényező determinálja, így többek között a miniszterelnök közjogi státusza, a politikai konstelláció és nem utolsósorban a kormányfő szerepfelfogása-habitususa. A perszonalizáció, amely a miniszterelnök szerepének előretörését jelenti, általánosan terjedőben van Európában. Ez összefüggésben van az európai uniós tagsággal is, ahol a miniszterelnököknek európai szinten is helyt kell állnia, tehát a hazai belpolitika mellett az „európai belpolitika” is a kormányfő territóriumává válik. A mai modern európai demokráciákban függetlenül azok többségi vagy konszenzusos jellegétől valamilyen mértékben, de a prezidenciálódás jelei megjelenhetnek.³ Ez nem a kormányforma átalakulását jelenti, hanem a parlamentáris rendszert megőrizve ugyan, de

a miniszterelnök személyének dominanciáját. Az Egyesült Királyságban mindez nyilvánvaló volt már a 19. század második felében is, hiszen nem véletlen, hogy a brit kormányfő pozícióját az amerikai elnökkel hasonlították össze.⁴

A magyar miniszterelnök pozíciójának erősödése folyamatosnak tekinthető az elmúlt két kormányzati ciklusban. Mivel a kormányfő jogállására vonatkozó főbb szabályok az Alaptörvényben kerültek rögzítésre, azok továbbra is változatlanok maradtak, de a feladatkörére vonatkozó szabályok jelentősen módosultak, vagy inkább konkretizálásra kerültek. Egyfelől a Ksztv. rendelkezései módosításra kerültek 2018 májusában. Új rendelkezései a törvénynek, amelyeknek átemelése később megtörtént a KIt.-be is, hogy a *miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva az állami vezető* (a KIt.-ben már politikai felsővezető, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár) *számára feladatot határozhat meg, valamint az állami vezetőt a feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekről jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti.*⁵ ... *A miniszterelnök részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg.*⁶ Másfelől, ahogyan arra az előző rendelkezés is utal, eredeti kormányrendelet szabályozza 2018 májusától nem csak a miniszterek, hanem a miniszterelnök feladatkörét is.⁷

Anélkül, hogy részleteiben ismertetném a miniszterelnökre vonatkozó szabályokat a kormányrendelet értelmében, kiemelnék néhány olyan szabályt, ami egyértelműen a prezidenciálódás tendenciáját mutatja.

A miniszterelnök a Kormány általános politikájának meghatározása keretében a kormányrendelet szerint meghatározza és koordinálja a miniszterek tevékenységét, amelynek keretében iránymutatást adhat a miniszterek részére a tevékenységük végzésével

² Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása. In: Új magyar közigazgatás, 2015/2. szám 9. o.

³ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország – doktori értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest. 41.

⁴ Sente Zoltán (2006): Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945–2005. Budapest, Osiris Kiadó. 630.

⁵ Ksztv. 18. § (2) bek.

⁶ Ksztv. 19. § (2) bek.

⁷ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) kormányrendelet.

összefüggésben.⁸ A miniszterelnök kizárólagosan jogosult a Kormány részére előterjesztést benyújtani a Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet, illetve a Kormány ügyrendjének elfogadására és módosítására. Továbbá kizárólagosan jogosult a Kormány részére előterjesztést benyújtani a Kormány törvényalkotási programjára és jogalkotási munkatervére vonatkozóan.⁹ A miniszterelnök kezében fut össze nemcsak magának a kormányzati döntéshozatalnak a koordinációja, hanem személyesen az arra vonatkozó szabályozási lehetőség is, mivel a vonatkozó kormányrendelet és normatív határozat módosításának lehetőségét illetően monopol lehetőséget kapott a kormányfő.

A jelentősen megnövekedett kormányfői hatalom érthetően felvetette a korlátozásának kísérletét is. Mindezt a ciklus letelte előtti egy évvel figyelhettük meg, amikor is felmerült a miniszterelnök korlátlan újraválasztásának megakadályozása. 2017. április 11-én a Nemzeti Választási Bizottsághoz hitelesítés céljából benyújtottak népszavazási kérdést, amely úgy szólt, hogy „Egyetért-e Ön *azzal, hogy ne lehessen miniszterelnöknek javasolható az a személy, akét korábban az Országgyűlés legalább két alkalommal miniszterelnöknek megválasztott?*” A Kúria megerősítette a korábbi gyakorlatot, vagyis, hogy a személyi döntések tiltott népszavazási tárgyköröknek minősülnek.¹⁰ A felvetésen mindenesetre érdemes elgondolkodni, hiszen érdekes módon a parlamentáris rendszerek alkotmányai következetesen korlátozzák a köztársasági elnök újraválaszthatóságát, függetlenül attól, hogy erősebb jogköroket gyakorol-e vagy sem, ezzel szemben a miniszterelnök újraválasztását, aki ténylegesen a végrehajtó hatalmat tartja kezében és a politikai élet középpontjának tekinthető, nem akadályozzák. Sőt, láthatóan a Kúriai döntés értelmében népszavazással sem kényszeríthető ki ilyen szándék.

IV. Dualizmus vagy „trializmus” a miniszterelnöki háttérapparátus szervezetében?

A második Orbán-kormány 2010-es hivatalba lépése a miniszterelnöki háttérapparátus tekintetében jelentős változást hozott. 2010-ben felállításra került a Miniszterelnökség nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervként, államtitkárral az élén. A Ksztv. értelmében segítette a miniszterelnök tevékenységét és közreműködött a Kormány általános politikájának meghatározásában. A 2010 és 2014 között működő Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium élén álló miniszter egyértelműen kiemelkedett minisztertársai közül. Közjogi értelemben ez nem jelentett szoros értelemben visszatérést az 1990 előtti hierarchikus kormánystruktúrához, az Alaptörvény ugyanis erre utaló különbségtételt nem tett a kormánytagok között. A kiemelt miniszteri státusz azonban nem is az Alaptörvényből, hanem az alacsonyabb szintű jogforrások rendelkezéseiből eredt. Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló akkor hatályos kormányrendelet értelmében¹¹ bár a kormányfő első számú helyettese tárca nélküli miniszter, aki a miniszterelnök általános helyetteseként az egyházpolitika és a nemzetpolitika tekintetében látja el feladatait, de a kormány ügyrendje szerint a Kormány ülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén a közigazgatási és igazságügyi miniszter vezeti. Meglátásom szerint inkább politikai megfontolások alapján került kinevezésre a KDNP-s tárca nélküli miniszter általános helyettesként.

Ahogy azt Franczel Richárd kifejti, 2014-ben a KIM megszűnése egyben azt is eredményezte, hogy megszűnt a szervezeti és a koordinációs szempontból is létező dualitás a miniszterelnöki háttérapparátust illetően, és a Miniszterelnökségen, immáron minisztériumi formában összpontosulva monolisztikussá

⁸ 94/2018. (V. 22.) Kormányrendelet 2. § (2) bek. b) pont.

⁹ 94/2018. (V. 22.) Kormányrendelet 3. § (2) bek. b), f), h) pontok.

¹⁰ Ennek értelmezéséről lásd Erdős Csaba A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről. In: JeMa 2017/4. 41.-48. o.

¹¹ 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.

vált.¹² Meglepően rövid ideig létezett ez a modell, mert 2015 októberében a Miniszterelnöki Kabinetiroda felállításával ismét duálissá vált.¹³

A negyedik Orbán-kormány hivatalba lépésével ismét átalakult az addig működő rendszer. A Miniszterelnökség élén személyi változás következett be, egyúttal a minisztérium kormányzathoz fűződő kapcsolata átalakításra került. Mindezzel párhuzamosan felállításra került a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként a Miniszterelnöki Kormányiroda.

Ahogy a 2018. évi V. törvényhez fűzött indokolásban is olvashatjuk, a kormányzati tevékenység irányítását a miniszterelnök végzi, ennél fogva megszűnik az ilyen jellegű külön miniszteri felelősség. Ebbe a felelősségi körbe tartozó feladatok 2018 májusától az angolszász mintára létrejövő kormányzati központ szervei között oszlanak meg. Az indoklás szerint a miniszterelnök irányításával kormányzati központ fog működni, amelynek részei a Miniszterelnöki Kabinetiroda, a Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kormányiroda.¹⁴ Kérdés azonban, hogy a törvényi indokolásban foglaltaknak valóban hálom pólusúvá vált-e a miniszterelnöki háttérapparátus? A 2018. évi V. törvény értelmében a miniszterelnök politikai munkaszervezeteként a Miniszterelnöki Kabinetiroda, míg a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként Miniszterelnöki Kormányiroda működik. A Miniszterelnökség pozíciója tehát megváltozott, a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztériumi státuszt elvesztette.

Miniszterelnökségen helyettes államtitkárság formájában korábban létező Kormányiroda kiválásával a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkár által vezetett, nem minisztériumi jogállású szervként a miniszterelnöki háttérapparátus fő szerve lett. Mindezek alapján véleményem szerint vitatható a triális modell megléte, hiszen a

Miniszterelnökség kiemelt pozíciója a többi minisztérium relációjában ugyan vitathatatlán, azonban a miniszterelnöki háttérapparátus aspektusából viszont elvesztette a korábbi súlyát.

V. Minisztériumok

2010-ben bizonyos minisztériumokat összevontak, amely által csökkent a tárcák száma, ugyanakkor óriásminisztériumok ún. szuperminisztériumok is létrejöttek, amelyben addig különálló ágazatok egyesültek.

Változatlan szándéknak tűnik 2010 óta az erőteljes centralizációs irány, amely a kormányzati döntéshozatalt jellemzi. A 2010-ben kialakított mamut vagy szuperminisztériumi struktúra változatlan fenntartása továbbra is azt a szándékot jelenti, hogy a kormányülésen a miniszteri „lobbit” háttérbe lehessen szorítani. Sárközy Tamás 2006-ban írt munkájában már felhívta a figyelmet arra, hogy a miniszter feladata az összkormányzati szemléletmód érvényesítése a tárcánál, és nem ágazati érdekképviselő a kormányban. Ezek az ágazati viták lényegében egy szinttel lejjebb – az államtitkárok szintjére – tolnak és a végső szót a miniszter mondja ki.

Bár ugyanaz a politikai oldal alakíthatott kormányt immáron folyamatosan harmadik alkalommal, a minisztériumok felsorolásában mégis változást láthatunk. Érdekes mindezt a stabil és változó minisztérium felosztásának szemszögéből is megvizsgálni. Lőrincz Lajos szerint a stabil minisztériumok kialakulása a felvilágosult abszolutizmus koráig visszavezethetőek, mint: a külügy, a hadügy, a pénzügy, az igazságügy, valamint a belügy. Szervezeti önállóságuk – vagyis, hogy önálló minisztériumként működtek – több mint kétszáz évig változatlan volt azokban az országokban, amelyek megtudták nemzeti szuverenitásukat őrizni. A stabil minisztériumokat ugyanis a politikai

¹² Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között. In: Kodifikáció és közigazgatás. 2016/2. 27. o.

¹³ Franczel Richárd: A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010-2016 között. In: Kodifikáció és közigazgatás. 2016/2. 28. o.

¹⁴ T/14-es számú törvényjavaslat indokolása.

hatalomgyakorlás szervének tekintették.¹⁵ A változó minisztériumok elsősorban a gazdaság, a szolgáltatás igazgatásában jellemzőek. Ezek az oktatási, egészségügyi, szociális, ipari, gazdasági, kereskedelmi minisztériumok, amelyek a XIX. század végén jelentek meg. Ezek időnként önálló minisztériumok, máskor viszont visszakerülnek valamelyik tárcahoz és beleolvadnak.¹⁶

2006-ban változást történt hazánkban a stabil minisztériumok tárában, az Országgyűlés ugyanis megszüntette a Belügyminisztériumot; a rendészeti ügyeket az Igazságügyi Minisztériumhoz csatolta Igazságügyi és Rendészei Minisztérium (IRM) néven. 2010 után visszaállították a BM-ot önálló minisztériumként, ugyanakkor több addigi stabil minisztérium jelentős változásokon ment keresztül. Az igazságügy a közigazgatási területtel egyesülve lett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban (KIM) 2014-ig. A Pénzügyminisztérium elvesztette stabil minisztérium „besorolását” a Nemzetgazdasági Minisztériumba történő beolvadással. A 2018. évi V. törvény lényegében visszaállította a stabil minisztériumok körét, azáltal, hogy újra önálló pénzügyminisztériuma van hazánkban. Némi „szépséghiba” ugyan van a felsorolásban, mivel a külügyminisztérium bár különálló tárca, ahogyan korábban is, de továbbra is Külügyminisztérium névvel.

A minisztériumok felsorolását továbbra is törvény tartalmazza, hiszen az Alaptörvény értelmében törvényhozási tárgykörnek minősül. Azonban egyet lehet érteni az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának ülésén elhangzott miniszteri véleménnyel, hogy *„ezt egyáltalán törvényben kell szabályozni, vagy lenne olyan jogtechnikai megoldás is, amellyel a kormányrendeletben a kormányzati szerkezetet szabályozhatná, hiszen valóban egy, a belső működéssel kapcsolatos döntéshozatalról van szó.”*¹⁷

A legmerevebb megoldás a szocializmusban az volt, amikor maga az 1949. évi XX. törvény „eredeti szövege” tartalmazta a minisztériumok megnevezését. Ehhez képest egy másik jogtechnikai megoldás volt, amikor alkotmányerejű törvény rendelkezett a minisztériumok felsorolásáról. A minisztériumok felállítása azért tartozott az Országgyűlés hatáskörébe, mert a korábbi Alkotmány kimondta: *„[az] Országgyűlés meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és felteleit”*.¹⁸ A minisztériumok felsorolása – az Alaptörvény ez irányú módosításával – véleményem szerint történhetne akár miniszterelnöki rendeletben is, nem szükséges ezt a törvényhozó hatáskörében tartani. Már csak azért sem, mert az Alaptörvény nem tartalmazza az említett rendelkezést a kormányzás szervezetének meghatározásáról.

A minisztériumok vezetése tekintetében lényeges változás nem következett be. A miniszterhelyettesi intézménynek korábban nem volt jogszabályi alapja, hanem a szervezeti és működési szabályzatok tartalmazták, hogy melyik államtitkár viseli ezt a titulust, illetve látja el a feladatot. Az eddig normatív utasításban meglévő gyakorlatot kodifikálja a kormányzati igazgatásról szóló törvény, amikor kimondja, hogy a *„miniszter a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában a minisztériumban működő államtitkárok közül általános helyettesítésére egy miniszterhelyettest jelöl ki”*.¹⁹

VI. A főhivatalok

A korábbi Ksztv.-ben kormányhivatalnak nevezett központi államigazgatási szerv jogállásában ugyan nem történt változás, hiszen továbbra is az Országgyűlés, vagyis törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, amelynek a felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el. Megnevezése azonban megváltozott, mert a törvény kormányzati főhivatalra keresztelte át. A főhivatal

¹⁵ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010.122. o.

¹⁶ Lőrincz (2010) 123.

¹⁷ TAB-1/2018-2022. sz. üléséről készült jegyzőkönyv 10. o.

¹⁸ 1949. évi XX. törvény 19. § (2) bek.

¹⁹ 2018. évi CXXV. törvény 23. § (2) bek.

megjelölést Lőrincz Lajos használta a korábban már hivatkozott művében, és a kormányhivatal, illetve a központi hivatal sorolta ebbe a csoportba²⁰. A korábbi kormányhivatal vonatkozásában a változás első ránézésre meglehetősen formálisnak tűnik, de mégis pozitívnak tekintem ezt a névadást, mert a kormányhivatalt – elsősorban a közbeszédben – rendszerint a fővárosi és megyei kormányhivatallal keverték össze. Immáron a központi államigazgatási szerv megjelölése kormányzati főhivatal, míg a dekoncentrált szerv megnevezése – lényegében a gyakorlatot kodifikálva – kormányhivatal lett. Véleményem szerint némi következetlenség azonban mégis van, mert a területi államigazgatási szervek megjelölésében zavart kelthet, hogy területi kormányzati igazgatási szerveknek nevezi a törvény a kormányhivatalokat, míg a többi dekoncentrált szervet központi kormányzati igazgatási szervek területi szervei megjelöléssel illeti.

A központi hivatalok tekintetében sincs jelentős változás, kormányrendelet hozza őket létre és miniszter irányítása alatt állnak, míg ettől eltérően törvénnyel központi hivatal továbbra is akkor hozható létre, ha a központi hivatal rendvédelmi feladatokat lát el. Ahogyan a bevezetőben már említésre került, a kormányzati igazgatásról szóló törvény hatálya alá nem tartozik két központi hivatal: a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Újdonság, hogy a törvény tevékenységük alapján típusokba sorolja a központi hivatalokat és lehetőséget ad arra, hogy a létrehozó jogszabály meghatározza az elsődlegesen és kiegészítő jelleggel végzett tevékenységeket. Az indoklás szerint a *rendelkezés célja, hogy a jövőben egy differenciáltabb és működésében átláthatóbb központi hivatali szervezetrendszer jöjjön létre*.²¹ Van azonban egy nehezen értelmezhető rendelkezés is, amely bevezeti azt a központi hivatal típust, amely a feladatát nem az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el.²² Ez

álláspontom szerint kívül esik a központi hivatal fogalmán, hiszen annak egyik lényegi ismérve éppen az, hogy országos illetékességgel rendelkezik.

A központi igazgatásban tovább erősödött a centralizált kiválasztási eljárás a személyi állományt tekintve, mert a Kit. immáron nem csak a minisztériumi vezetők, hanem a kormányzati igazgatási szervek esetében általánosan, míg a központi hivatalok és kormányzati főhivatalok esetében azok élén álló személyek vonatkozásában is, központilag gyakorolt politikai jóváhagyási jogkört ad a Miniszterelnökséget vezető miniszter illetve annak közigazgatási államtitkára kezébe.

VII. A döntés előkészítő testületek, a kormánybizottságok, kabinetek

A magyar miniszterelnöki jogállás 1990 óta erősnek volt mondható, de a kormány testületi jellege nem kérdőjeleződött meg, vagyis a kabinetkormányzás lehetősége abban az értelemben nem merült fel, hogy a kormányfőből és általa kiválasztott miniszterekből álló szűkebb összetételű testület a kormány jogkörében járjon el.²³ Ahogyan arra Müller György rávilágít, ez a felfogás 2011-ben megváltozott, amikor a Ksztv. módosítása lehetővé tette, hogy ügydöntő jogkört kapjon a kabinet és a bevett gyakorlat kodifikálásra kerüljön, nevezetesen, hogy megengedi a miniszterelnöknek a kabinetben (és a kormánybizottságban) a tagságot.²⁴ Ez a tendencia, mint most látni fogjuk, tovább folytatódik a negyedik Orbán-kormány idején is. A kormányzati döntés-előkészítés ugyanis a kormány ügyrendje értelmében megváltozott. A kormányzati döntéshozatal általános és különös hatáskörű szakmai, valamint általános és különös hatáskörű politikai döntéshozói fórumait lehet elkülöníteni. A kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma továbbra is a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet. A kormányzati döntéshozatal különös

²⁰ Lőrincz (2010) 119. o.

²¹ A T/3610. számú törvényjavaslat indokolása a 34-38. §-hoz.

²² Kit. 36. § (3a) bek.

²³ Müller György: A második és harmadik Orbán kormány döntési rendjének sajátosságairól MTA Law Working Papers. 2014/62 6. o.

²⁴ Müller György: A második és harmadik Orbán kormány döntési rendjének sajátosságairól MTA Law Working Papers. 2014/62 7. o.

hatáskörű szakmai döntés-előkészítő testületei között a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságon kívül újként a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot nevesíti az ügyrend. Ez utóbbi a Nemzetbiztonsági Kabinet döntés-előkészítő testülete lett. A kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű politikai döntéshozó fóruma továbbra is a kormány. A különös hatáskörű politikai döntéshozó fórumuk közül a Nemzetpolitikai Kabinet és a Családügyi Kabinet az új, ez utóbbi a korábbi Stratégiai Kabinettel együtt Családügyi és Stratégiai kabinet lett.

A kormánybizottságok és kabinetek már régóta működnek a központi igazgatásban. A 2006. évi LVII. törvény eredeti szövege a kabinetet központi közigazgatási szervnek nevezte, majd a törvény akként módosult, hogy a kabinet kikerült a felsorolásból. A Ksztv. a kormány szerveinek nevezte őket. Ezt a jogállást a Kit. megszüntette, sőt az új törvény a korábbiakhoz képest változást hozott abban is, hogy a kabinethez hasonlóan már nem határozza meg központi közigazgatási szervként. A miniszterelnök jogállásának erősítését jelenti, hogy kizárólagosan ő jogosult a Kormány részére előterjesztést benyújtani kabinet és kormánybizottság megalakítására.

VIII. A különleges jogállású szervek

2010 után az önálló szabályozó szervek jelentettek új kategóriát a központi szervek rendszerében. Az autonóm államigazgatási szervekkel együtt szabályozó hatóságnak nevezük őket, amely a szakirodalom és nem a tételes jog által használt szervtípus. Ennek az lényegi ismérve, hogy a szabályozó hatóság az egyedi hatósági jogalkalmazói döntéseken túlmenően a joggyakorlatával általános magatartási szabályokat hoz létre, azaz normákat alkot.²⁵ Szükséges megjegyeznünk, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás összefonódása a kontinentális jogfelfogástól távol áll, nem

véletlen, hogy először az angolszász jogterületen, az Amerikai Egyesült Államokban jelentek meg ilyen hatóságok.²⁶

A 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervek csoportját hozta létre, amelynek értelmében az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek ide tartoznak. Nem ők az egyetlenek, rajtuk kívül vannak további különleges jogállású szervek²⁷, de azokat legfeljebb atipikus szerveknek minősíthetjük, besorolásuk elsősorban nem szervi, hanem csak foglalkoztatási szempontból bír jelentőséggel.

IX. Összegzés

Minden újabb kormányzati ciklus átalakítást szokott hozni a központi közigazgatásban. Nem volt ez másképpen nemcsak az elmúlt nyolc évben, hanem már korábban is, hiszen mélyreható változást jelentett a központi igazgatásban 2006-ban a második Gyurcsány-kormány hivatalba lépése is. Egyértelműen kimondható, hogy a közigazgatás akár jelentős átalakítása nem függ attól, hogy egy másik politikai oldalhoz tartozó kormány jön-e, vagy pedig az előző miniszterelnök folytatja a megkezdett munkát. Az állandóság és a változás jelzőivel egyaránt jellemezhető egy-egy ilyen ciklusváltás. Tudjuk előre, hogy a minisztériumok felsorolásáról új törvény születik, a miniszterek vagy más politikai, illetve szakmai vezetők személyében változás következik be.

2010 óta a politikai közbeszéd témájává vált a kormányzati rendszer átalakítása, elmozdítása a félprezidenciális berendezkedés irányába. Kétségtelen tény, hogy a végrehajtó hatalom erősödését figyelhetjük meg az elmúlt két ciklusban, de a kormányforma megváltoztatásának politikai és szakmai szándékát, illetve indokát jómagam nem látom. A szemiprezidenciális kormányforma ugyanis a gyenge parlamenti működésre nyújt megoldást azáltal,

²⁵ Fazekas János (2015): Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/2. 16.

²⁶ Fazekas János (2015): i. m. 16.

²⁷ A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény szerint különleges jogállású szerv az autonóm és 2019/1.

az önálló szabályozó szervek mellett: a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala.

hogy a végrehajtó hatalom csúcán álló személy nem tartozik politikai felelősséggel a törvényhozásnak, vagyis nem buktatható meg. Az alkotmányozó többséget maga mögött tudó és a kormánypártban megkérdőjelez-

hetetlen bizalmat élvező miniszterelnök számára nincs alkalmasabb kormányforma az 1990 óta és jelenleg is működő parlamentáris rendszernél.

Pethő Balázs
doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

A gyülekezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben?¹

A tanulmány eredeti célja az volt, hogy a gyülekezési jog új szabályozására szolgáló T/707. számú törvényjavaslatból kiindulva megvizsgálja, hogy az új szabályozás alapján megtartott rendezvényekkel korlátozottabbá válik-e a demokráciák e fontos pillérének az állampolgárok által való elérhetősége, a törvény alapján tartható rendezvények továbbra is biztosítják-e a polgároknak, hogy a politikai folyamatokat kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A tanulmány – amely tervzet elfogadására figyelemmel már a hatályos jogszabályok elemzésére vállalkozhatott – foglalkozik a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén követendő eljárással, valamint annak első körös elemzésére vállalkozik, hogy mennyiben indokolható a magánszféra védelmében a gyülekezési jog csorbítása. Nem utolsó sorban célja volt az is a tanulmánynak, hogy megvizsgálja a hatályos szabályozás – egyik legtöbbit vitatott, de hosszú időn át nem módosított – tervezett korlátozó rendelkezéseinek az új rendszerét, azonban az anyag feldolgozása során egyre egyértelműbbé vált, hogy e témakör részletes kifejtése egy önálló tanulmány kereteit is bőven kimeríti.

1. Bevezetés

Az alkotmányos és demokratikus államok jellemzője, hogy az emberi jogokat elismerik, és beemelik a jogrendszerbe. Ennek megfelelően az alkotmányos demokráciák szinte kivétel nélkül az alkotmányukban sorolják fel a minden embert egyaránt megillető jogokat. Az egyes államok alkotmányaiban, és a

különböző nemzetközi emberi jogi egyezményekben felsorolt és ezáltal a tételes jog részévé tett emberi jogokat hívjuk alapvető jogoknak (*fundamental rights*) vagy más néven alapjogoknak (*Grundrechte*)².

Az emberi jogok magyarországi érvényesülésének fundamentuma Magyarország Alaptörvényének I. cikkében található, mely kimondja: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.” A magyar állam a jogforrasi hierarchia legmagasabb fokán, az alkotmányban nyilvánította ki, hogy az emberek rendelkeznek olyan jogosultságokkal, amelyeket nem az állam hoz létre, hanem csak elismeri létezésüket. Az alapvető jogok az egyének jogai, vagyis az egyénre koncentrálnak, az individuum áll a középpontban, melyek az államhatalmat korlátozzák, megszüntetik az állami önkényt, illetőleg biztosítják az egyéni autonómiát, szabadságszférát. A gyülekezési jog klasszikus, első generációs, kollektív szabadságjog, amely már a XVIII. században megfogalmazódott, és amelynek gyakorlásával munkám során rendszeresen találkozom.

A gyülekezési joggal kapcsolatban korábban Bihari Mihály fogalmazta meg azt a véleményét, hogy az egyik leghiányosabban, legszűkebben szabályozott alapjog. Hasonló témában elkészített munkámban³ korábban magam is arra az álláspontra jutottam, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) egy idejétmúlt, hézagos jogszabály volt, nem követte a közterületen megnyilvánuló kollektív véleménynyilvánítás formáinak az elmúlt évtizedekben végbement gazdagodását. Akkor azt állítottam, hogy a jogszabályi rendelkezésekből fontos kiegészítő szabályok hiányoznak, a „végrehajtási” rendelete⁴ sem követte a változásokat, így szinte törvénytörő volt, hogy vitatható és bizonytalan jogalkalmazói

¹ Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogász-képzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila: *Emberi Jogok*. Budapest, Osiris 2003. 25-30. o.

³ Pethő Balázs: A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010.

⁴ A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BM r.).

tevékenységet eredményez. A rendszerváltáskor született gyülekezési törvény hatályba lépése óta számos alkotmánybírósági határozat (a továbbiakban: AB határozat) formálta a gyülekezési joghoz kapcsolódó jogértelmezést, ezzel folyamatosan alkalmazkodásra készítette a joggyakorlatot.

E tanulmányban most az T/707. számú törvényjavaslatból megszületett, a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény egyes új szabályainak értelmezésével foglalkozom, kísérletet téve arra, hogy az egyes rendelkezések hatását, a korábbi szabályozáshoz képest bekövetkezett változásokat kidomborítsam.

2. Az új szabályozás előzményei

Azt gondolom, hogy nem kérdés: a rendszerváltás egyik legfontosabb eredménye és értéke, hogy a gyülekezési joggal szabadon, korlátozás nélkül élhetnek a magyar állampolgárok. Az alkotmányos elvek tartalmának megfogalmazása és az azokból levonható következtetések meghatározott esetekre való vonatkoztatása a gyakorlati jogalkalmazás során egyértelműen bizonytalanságokat eredményezett a gyülekezési jog elismerésével, illetve el nem ismerésével kapcsolatban. Ez a körülmény „sem a jogállami jogbiztonság követelményeinek nem felel meg, sem az érintett alapvető jogok érvényesülésének alkotmányossági tartalmával és feltételeivel nem áll összhangban”.⁵

a) A tüntetések, felvonulások formája, jellege, célja számos változáson ment keresztül a történelem folyamán és meglátásom szerint az 1989. január 24-étől hatályban volt régi Gytv. csak részben valósította meg a szabályozás elé kitűzött célokat, melynek szabályai megszületésük óta foglalkoztatják a társadalmat. A régi Gytv. elsősorban a gyülekezési jog gyakorlása előtt álló korlátokat rögzítette az „amit törvény nem tilt, azt szabad” elvének szem előtt tartásával. Sok társadalmi és politikai vita

keresztüztében állt az idők folyamán, azonban ennek ellenére sem sokat módosult, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) jogértelmező tevékenységének hiányában lényegében alkalmazhatatlan volt. Törvénymódosításra irányuló indítványt mindig csak egy-egy jelentősebb, a közvéleményt felkavaró demonstráció után terjesztettek be, és akkor is csak a rendőrség intézkedéseinek esetleges hibáira kihegyezve fogalmazódtak meg a kritikák. A gyülekezési jog gyakorlásának akadályozása, a gyülekezési jog jogellenes, nem rendeltetésszerű gyakorlása, a joggal való (viszsa)élés több problémát felvetett, amelyet a jogalkotó több esetben a Büntető Törvénykönyvben és a szabálysértési törvényben próbált csak rendezni. A dilemmák megoldására számtalan javaslat született már, de a szabályozás megnyugtató megoldására a törvényalkotónak kell választ adnia. Mindig úgy gondoltam, hogy a gyülekezési törvény módosításának nem lehet célja a gyülekezési jog gyakorlásának szigorítása. Célja kell legyen azonban az eljárási szabályok egyértelművé tétele, pontosítása és a jogalkalmazás megkönnyítése azon a szempontok alapján, amelyek felvetették a gyülekezési törvény módosításának igényét.

b) Az Alaptörvény hatályba lépése óta az AB a gyülekezési jog szabályozásával összefüggésben két döntésében is mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény ellenességet állapított meg, és felhívta az Országgyűlést a mulasztás megszüntetésére. A gyülekezési jog módosításának legkonkrétabb előszelét két, azonos napon meghozott alkotmánybírósági döntés jelentette.

Az első esetben az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról hozott döntés az AB.⁶ Azt észlelte, hogy a jogalkalmazók a hatályban volt szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének

⁵ Szabó Máté: A demokrácia stabilitása és a gyülekezők joga. In: *Ki őrzi az őrzőket – Az ombudsmani jogvédelem*. Bp., Kairosz Kiadó 2010. 211. o.

⁶ Egy lakóövezetbe szervezett tiltakozás kapcsán, a rendőrségi tiltó határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elutasításáról hozott döntés 2019/1.

alkotmányellenességének vizsgálata beadott panasz vizsgálata során született. Az indítványozó szerint a bíróság contra legem egy új tiltó okot fogadott el. Az indítványozó szerint a jogalkalmazók felcserélték a Gytv.-ben szabályozott tiltási és oszlatási okokat. Lásd részletesen: 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a régi Gytv. – meglehetősen szűk – kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe⁷. E döntésben végül az AB úgy ítélte meg, hogy a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel. Ennek eredményeként megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárás kereteit.

A másik esetben⁸ a régi Gytv.-vel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról döntött, mivel az AB álláspontja szerint a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni. Hiányosak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, illetve biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását. Az AB álláspontja szerint a békés jelleg előzetes biztosítása, valamint a gyülekezésen résztvevők védelme érdekében kiegészítésre szorulnak a Gytv. szabályai. Az AB már korábban rámutatott arra, hogy „elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit.”⁹ Ez esetben azonban kiemelte azt is a taláros testület, hogy a fenti mulasztások pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében¹⁰ foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz a Gytv. felülvizsgálata során eleget kell

tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.

A 2016-os AB-határozatok azt jelentették, hogy az azokban foglalt felhívás alapján a parlamentnek fel kell számolnia a mulasztásos alkotmányértést, sőt, kellett volna, már 2016-ban, mégis csak 2018-as év közepén került erre sor.

c) A fentieket követően Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása már egészen egyértelműen vetítette előre a gyülekezési jog módosítását. E módosítás első lépcsőben az Alaptörvény VI. cikkét módosítva kimondta, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírét tiszteletben tartsák.*” A módosítás indoklása kifejtette, hogy „a technológiai fejlődés, a digitalizáció és a médianyilvánosság növekedése következtében az egyén magánszférájának védelme olyan új kihívásokkal néz szembe, amelyekre a szabályozásnak is reagálnia kell: a digitális korban a magánélet védelme már nem csak az intimszférára, hanem egy tágabb értelemben vett magánszférára, az egyén családi életére, otthonára, kapcsolattartására is kiterjed. A korábbi Alkotmány csak a magánszféra néhány elemét nevesítette, de nem adott komplex védelmet. Az Alaptörvény elfogadásával azonban új szabályozási szintre emelkedett Magyarországon a magánélet védelme. A rendőrség a magánszféra védelme érdekében korábban csak egyeztetést kezdeményezhetett, de nem tilthatott be egy tüntetést előre, hanem csak közbeléphetett, amennyiben a demonstráció olyan irányt vett, amely már sérti a magánszférát: jogsértés veszélye esetén figyelmeztette¹¹ a szervezőt

⁷ Régi Gytv. 8. § (1) bekezdés: „Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható”

⁸ A becsület-napi rendezvényhez kapcsolódó rendőrségi tiltó határozat és az azt jóváhagyó bírósági végzés felülvizsgálatára benyújtott indítványok kapcsán született és több szempontból hasonlóságot mutat az előzővel. Lásd részletesen: 14/2016. (VII.18.) AB határozat

⁹ 75/2008. (V. 28.) AB határozat 2019/1.

¹⁰ Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: „AZ EMBER sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

¹¹ 15/1990. (V. 14.) BM rendeletet alapján, ha a bejelentésből megállapítható volt, hogy a tervezett

vagy a tömeget, végső esetben pedig felosz-lathatta a tüntetést. A társadalom felé kom-munikáltak szerint, azonban a módosítással Magyarország is belépett azon országok so-rába, amelyek a magánéletnek alkotmányos szinten nevesített, általános védelmet nyújta-nak. A magánélet általános védelmének Alap-törvényben való kifejezése a legmagasabb szintű jogi elismerést nyújtja, amely egyúttal megfelel az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkében biztosított védelemnek is¹². Az alkotmányozó észlelte a magánszférajogok és egyéb alapvető jogok kollíziójának fontossá-gát, ezért a javaslat alaptörvényi szinten kí-vánja rögzíteni, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának és a gyülekezési jog gyakorlá-sának többek között külső korlátja lehet má-sok magán- és családi életének, valamint otthonának tiszteletben tartásához való joga. A javaslat az említett alapvető jogok kollíziója esetén – az alapvető jogok korlátozhatóságá-nak Alaptörvényben meghatározott általános kereteire és az AB gyakorlatára figyelemmel – hangsúlyozza a magánszférajogok ezen ele-meinek fokozott védelmét.”

A leírt érvekre alapozva, a módosítás e bekez-dés második fordulatóban a legmagasabb szinten rögzítette azt is, hogy „A vélemén-nyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és csa-ládi életének, valamint otthonának sérelmé-vel.” A részletes indoklás szerint a „magán-szférajogok védelmi köre kiterjed arra a tér-beli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik. Az érvelésbe bele került még az amerikai Legfelsőbb Bíróság állás-pontja is, amely hangsúlyozta: az otthon nyu-galma – „a fáradt emberek utolsó mentsvára” – az a tér, ahova az emberek visszahúzódhat-nak a mindennapi nyüzsgés elől¹³.

Az alkotmányozó az Alaptörvény hetedik módosításának keretében szükségesnek ítélte

az Alaptörvény VI. cikkének kiegészítését, amely az előterjesztő álláspontja szerint ga-rantálja a magánélet fokozott védelmét, azon-ban az első vélemények a gyülekezési jog kor-látózasaként tekintettek rá.

3. Előterjesztés, vita, első vélemények

A kormánytöbbséget a gyülekezési jog korlá-tozásakor elsősorban a mulasztásos alkot-mánysértés orvoslása vezérli – mondja a kor-mány. Egyes vélemények szerint azonban van egy fogalmi probléma. Az AB ugyanis egy ilyen mulasztás megállapításakor nem azt mondja, hogy a jogalkotónak az Alaptörvényt kell módosítania, hanem hogy a jogszabályi környezetet kell összhangba hozni az Alap-törvényvel. A kormány tehát az Alaptörvény módosításakor az AB-re hivatkozik, amely egyes vélemények szerint alkalmas lehet arra, hogy a lépés háttérben meghúzódó eltérő okot keressük, mely inkább a véleménynyilvá-nítás szabadságának megkurtítását szolgálja. Általános, előzetes vélekedés, hogy az új sza-bályozás alapján túl sok önkényes döntést hozhatna a rendőrség, pedig egy jó törvény-nek nem szabad megengednie, hogy gyüleke-zési szabadság egy kormány alá rendelt ható-ság jószándékától függjön. Nem kétség, az alapjog érvényesülése megkívánja, hogy a tüntetés előzetes megtiltására csak kivételesen, a legvégső esetben kerüljön sor, de a szabályo-zásban megjelenő új tiltási okok azt a félelmet keltik a „megalapozottan feltehető” megfo-galmazás miatt, hogy teljesen szubjektív dön-tések alapján tilthatna meg tüntetéseket a rendőrség. Egyes vélemények szerint az új gyülekezési törvény új szabályozása sok vitás kérdést tisztáz, sok esetben viszont a jelenle-ginél is jóval nagyobb bizonytalanságot idéz-het elő – pedig a lecserélése sem feltétlenül indokolt.¹⁴ Megjegyzendő, hogy hasonló di-lemmák a most oly annyira védett régi Gytv. kapcsán is felszínre kerültek már, és magának

rendezvény bejelentése, megtartása a törvény rendelkezéseibe fog ütközik, de előzetesen nem lehetett tiltani, akkor a rendőrség a szervezőt erre írásban figyelmeztette, súlyosabb esetben az esetleges feloszlásra vonatkozó felhívást is megadta.

¹² „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák.”
2019/1.

¹³ Carey v. Brown [447 US 455 (1980)] és Frisby v. Schultz [487 US 474 (1988)]

¹⁴ Vö.: <https://tasz.hu/cikkek/a-tarsasag-a-szabadsagjogokert-tasz-elemzese-a-gyulekezesi-jogrol-szolo-t-707-szamu-torvenyjavaslatrol> (letöltés: 2018. október 20.)

a taláros testületnek a tagjai sem voltak teljes egyetértésben a szabályozás megfelelősége tekintetében. E kérdéskörben már akkor is az volt az indítvány lényege, hogy a jogszabály lehetővé teszi, hogy a hatóság „visszaélészerűen gyakorolja a gyűlésekre vonatkozó jogosítványait” és ezek alapján betilthat, vagy feloszthat rendezvényeket. Az AB a támadott rendelkezést nem semmisítette meg, mert – bár a nem rendeltetésszerű hatósági jogalkalmazásra vonatkozó feltételezést a politikai rendszerváltozást megelőző korszakra is tekintettel bizonyos fokig érthetőnek és magyarázhatónak tartotta – az volt az álláspontja, hogy ha a rendőrség indokolatlanul, vagy visszaélészerűen tiltana meg, illetőleg oszlatna fel gyűlést vagy csoportosulást, akkor a jogorvoslati rendelkezések biztosítják a hibás rendőrségi intézkedés megfelelő orvoslásának lehetőségét.¹⁵ Kukorelli István akkor „összejövetelek” kifejezéshez kapcsolódóan különvéleményében kifejtette – egyetértve a határozat azon a megállapításával, amely szerint érthető és magyarázható az indítványozók gyanakvása a visszaélészerű rendőrségi jogalkalmazással szemben – a bizonytalan fogalom valóban módot adhat a hatóságnak arra, hogy kellő alap nélkül alkalmazzon hatósági kényszert az egyénnel szemben. A normaszöveg határozatlanságát és az ebből következő veszélyt, hogy a normát alkalmazó hatóság önkényesen lép fel, alkotmányellenességet eredményezőnek nevezte. Emellett a határozat indokolásával szemben úgy vélte, hogy az utólagos jogorvoslat lehetősége nem elégséges garancia az önkényes hatósági jogalkalmazással szemben. Az önhatalmú hatósági fellépés elleni alkotmányos védelem nem alapulhat a jogalkalmazók iránti bizalmon, hanem megfelelő jogszabályi és szervezeti garanciákra van szükség az alapvető jogokat sértő visszaélések megelőzése érdekében.

a) A gyülekezési jogról szóló T/707. törvényjavaslatról az előterjesztő kiemelte, hogy mennyire nehéz helyzetben van a mindenkori kormányzat a gyülekezési jog szabályozása során, amit azzal is illusztrált expozéjában,

hogy 1868-ban a Belügyminisztérium és az Igazságügy-minisztérium kidolgozta ugyan az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvény tervezetét, azt azonban a kormány végül nem is terjesztette a parlament elé. Előterjesztésében kitért arra, hogy az általános korlátok a gyűlés felosztatását megalapozhatják ugyan, de megtartásának előzetes korlátai nem lehetnek. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat a megtiltási okokat „alkalmazhatatlanná értelmezte”, lényegében kiüresítette, és a bírósági gyakorlat végül szétartóvá, következtelenné vált. Bemutatta, hogy előfordult olyan eset, hogy ugyanaz a bejelentő sorozatosan ugyanazzal a napirenddel, ugyanabban a csendes utcában lévő helyszínre jelentett tüntetést, s azt egy idő után a rendőrség elkezdte megtiltani. A bíróság az egyforma bejelentések és a rendőrségi határozatok ellenére többféle döntést hozott. Volt, hogy arányos korlátozásnak ítélte a megtiltást, máskor megsemmisítette a határozatot, de olyan is volt, hogy a rendőrséget új eljárásra utasította. Egyszer értékelte, hogy a bejelentő korábban hány azonos témájú rendezvényt tartott, másszor ezt nem lehetett figyelembe venni. Az Igazságügyi Minisztérium államtitkára a módosítások szükségességét érintő érvelésében kitért arra, hogy mind a vonatkozó nemzetközi szerződések, mind pedig az európai államok gyülekezési szabályozása a megtiltás okaként általában a közbiztonság és a közrend közvetlen, aránytalan és szükségtelen veszélyét határozzák meg¹⁶. A hatályos gyülekezési törvény szabályozása unikálisnak tekinthető azért, mert a közrend közvetlen, aránytalan és szükségtelen sérelmét jelentő esetek közül önkényesen két megtiltási okot nevesít, de más, a közrendet vagy a közbiztonságot hasonlóan súlyosan veszélyeztető helyzetre nem ad választ. Hasonló szabályozási megoldást mintaadó európai államban nem találunk. A kazuisztikus, taxációra épülő szabályozási modell álláspontja szerint csak álgarancia, az elmúlt 29 év jogalkalmazói tapasztalatai, a megtiltási okok értelmezésével kapcsolatos irányváltások éppen azt támasztják alá, hogy nem kiszámíthatóbb

¹⁵ Vö.: 55/2001. (XI. 29.) AB határozat

¹⁶ Vö.: Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Köz-művelődési Igazgatóság: Gyülekezési jog – EU 2019/1.

tagállamok. Elemzés országgyűlési képviselők részére. Képviselői Információs Szolgálat, 2017.

azok értelmezése a közrendi klauzuláknál és az azokhoz kapcsolódó tesztek alkalmazásánál.

Az előterjesztő ezen kívül kitért még arra, hogy a javaslat:

- az Alaptörvény hetedik módosítására is reagálva egyértelművé teszi, hogy mások jogainak és szabadságának sérelme mikor állapítható meg,
- megvédi a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozatainak emlékét,
- értelmezési segédletet ad és lefekteti a gyűlések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat,
- a külföldi szabályozási minták felhasználásával állapítja meg a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások szabályait, és mondja ki a védőfelszerelés, egyenruha és arceltakarás tilalmát,
- előírja, hogy a gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együttműködik,
- pótolja a korábbi törvény közismert hiányosságát, és szabályokat állapít meg a versengő, konkuráló gyűlésekre vonatkozóan,
- korábbi ombudsmani ajánlás teljesítését szolgálóan, illetőleg nemzetközi mintára támaszkodva megváltoztatja a bejelentés szabályait és garanciális jelleggel rögzíti annak legkorábbi időpontját, valamint reagál a gyűlekezési joggal kapcsolatos új tendenciákra, a tüntetési kultúra változásaira,
- bizonyos feltételekkel megengedi és szabályozza az úgynevezett sürgős és spontán gyűlések megtartását, további szankciókkal kiegészítve szabályozza állam az alapjogvédelmi kötelezettségét.

A vezérszónoki felszólalások során a kormánypártok felszólalói kiemelték, hogy a javaslat néhány dolgot garantál, és néhány dolgot olyan módon tisztáz, ami egyértelműsíti a jogalkalmazók és a joggyakorlók helyzetét. A gyűlekezési jognak az úgynevezett részjogsultságait is szabályozza: a részvétel jogát, a gyűlések szervezését, a létszámkérdéseket, egyértelműsíti azokat a tartalmi és egyéb olyan kritériumokat, amelyek a gyűlekezési jog által

védett magatartásoktól megkülönböztethetőek. A javaslat tárgyi hatálya alá tartozó öszszjövetelek fogalmi elemeit tisztázza, a gyűlés szervezési folyamatát, szervezőjét nevesíti és tételesen megnevezi, a szervező felelősségéről rendelkezik, a szervezést a gyűlés vezetésétől megkülönbözteti. A tervezet nem szabályozza a gyűlekezési jogról szóló törvény hatálybalépése alól kivett gyűlések körét, de megfelelő választ ad a rendszerváltás óta eltelt időben megtartott gyűlések tapasztalatai alapján felmerült gyakorlati kérdésekre.

b) A mai magyar politikai kultúrában szinte természetesnek tekinthető menetrend szerint az ellenzéki oldalról komoly kritikák fogalmazódtak meg és a jogvédő szervezetek is jelentős félelmeknek adtak hangot. Az általános vitában volt aki úgy fogalmazott, hogy „a tervezet egy PhD-hallgató lázálma”, aminek nem más a célja, mint, ha lehet, itt Magyarországon ne tüntessen senki, ne gyülekezzen senki, ugyanakkor ennek az állításnak a kifejtése elmaradt. Más – bár néhány pozitívumot is vélt felfedezni – egyenesen abbéli véleményének adott hangot, hogy tervezetnek a gyűlekezési jog megszüntetéséről vagy ellehetetlenítéséről szóló törvény címét kellene viselnie, mivel az első szakaszt követően „a következő kilenc oldal 24 paragrafusa meg arról szól, hogy ezt miért nem és hogyan nem tehetik meg az állampolgárok itt Magyarországon. Véleménye szerint a törvényjavaslat tökéletesen alkalmas arra, hogy bármikor bármelyik demonstrációt előzetesen betiltsanak vagy feloszlassanak úgy, hogy egyébként a törvénynek betűjével az meg fog egyezni. Megint más úgy vélte, hogy az utolsó, még önmagát tartó 1989-es szabályozást módosítják, mellyel a demokrácia és a jogállam eddig, ez idáig megmaradt bástyáját rombolják le¹⁷.

4. Az új szabályozás általános rendelkezései

A zárószavazás során az Országgyűlés az egyetemes javaslatot 131 igen szavazattal, 56 nem ellenében, tartózkodás nélkül 2018. július 20-án elfogadta, a gyűlekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) pedig

¹⁷ Általános vita parlamenti jegyzőkönyve alapján 2019/1.

2018. október 1-jén hatályba is lépett. Fontos kiemelni, hogy a törvénnyel párhuzamosan kidolgozták és kihirdették a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló BM rendelet¹⁸ (a továbbiakban: BMr.), mely a törvény hatálybalépésével egy időben a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendeletet váltja fel.

4.1. Alapvetés

Az 1.§ (1) bekezdése alapján „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy *engedély vagy* – az e törvényben meghatározott kivételekkel – *előzetes bejelentés nélkül*, békésen és fegyvertelenül másokkal közösen felvonulásokat és tüntetéseket (a továbbiakban együtt: gyűlés) szervezzen, és azokon részt vegyen.” A törvény kimondja, hogy a bejelentés alapján a rendőrségnek tudomásul vételi és nem engedélyezési joga van¹⁹, azaz ha nem tiltja meg a gyűlés megtartását, a szervezőknek nem kell más, további rendőrségi engedélyt beszerezniük annak megtartásához. Mivel lentebb kifejtésre kerül, hogy gyűlés fogalmát is meghatározta a jogalkotó, ezért nem tekinthető jelentéktelennek, hogy amely összejövetelek nem tartoznak a törvényben megfogalmazott kivételek körébe – egyébként sem engedélykötelesek – ott nincs is szükség semmiféle előzetes bejelentésre sem.

4.2. 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

köznyilvános való véleménynyilvánítás céljából tartott *nyilvános* összejövetelel.”

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.”²⁰ 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 „résztvevők 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 egyénél több személy azonos célból történő összejövetele kapcsán kerülhet szóba”, valamint a nyelvtani értelmezés és a Gytv. összefüggéseinek feltárása is ugyanarra az eredményre vezet – a per definitionem kollektív jog egyedül nem gyakorolható²¹. Figyelemmel arra, hogy a kifejtettek szerint egyszemélyes demonstrációknál a gyülekezés fogalmi eleme

¹⁸ 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet

¹⁹ Az új Gytv. a 16. §-a egyértelműen deklarálja is, hogy a közterületen szervezett gyűlés megtartásához nem szükséges a gyülekezési hatóság más engedélyét beszerezni.

2019/1.

²⁰ Lásd: a Gytv. részletes indokolásában.

²¹ Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényhez. Wolters Kluwer kiadó Budapest, 2017

hiányzik, ezek az esetek nem tekinthetőek a Gytv. által szabályozott körbe tartozónak, vagyis a résztvevő nélküli tüntetéshez hasonlóan a rendőrségnek hatásköre hiányát kell az ilyen közterületi „rendezvény” bejelentése esetén is megállapítani. Nem tekinthető például közügynek, ha valakinek polgári jogi vitája van a munkáltatójával vagy más személylyel, 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 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 kételyek²² 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 tekinthetőek. 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.

²² A törvény általános vitában volt felszólaló, aki hiányolta a „közterület” kifejezést a gyűlés fogalmából. Vö.: Általános vita parlamenti jegyzőkönyve 2019/1.

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.²³

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 összejövetelek sem tartoznak a 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 részvételtől sem lehet szó – szabadon csatlakozhasson. Nem érinti azonban a gyűlés említett nyilvánosságát, ha ahhoz csak meghatározott helyen vagy időben lehet csak csatlakozni.²⁴

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 tartani²⁵. Valóban, e rendelkezés kizárja, hogy a tulajdonos, és használó hozzájárulása nélkül jogszerűen legyen megtartható a demonstráció, de lehet-e tűrés 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.²⁶ 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. Előfordult 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,

²³ Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési törvényhez. Vö.: A „kivett” rendezvényekről általában.

²⁴ Lásd: a Gytv. részletes indoklásában. 2019/1.

²⁵ Általános vita parlamenti jegyzőkönyve alapján

²⁶ Magánlaksértés szabálysértési, vagy bűncselekményi alakját is kimerítheti.

melyek komoly hatással voltak a közterületek rendjére is.²⁷ 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.*²⁸ A szabályozás összességében véleményem szerint itt is korszerűsödött, ugyanis a szabályozásból már nem hiányzik teljesen a *nem közterületen tartott gyűlések szabályozása, elhatárolása.*

A Gtyv. 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 követett rendőrségi gyakorlat szerint a közterület-használati hozzájárulással érintett területek elvesztették „a Gtyv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét”, ezáltal a rendőrség következetesen arra a döntésre jutott, hogy az oda bejelentett rendezvény nem tartozik a Gtyv. 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 értékelte²⁹.

h) A közterület fogalmát azonban az új Gtyv. 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 közutudomású, 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 figyelmét³⁰ 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 helyszínre, az ingatlan tulajdonosának vagy használójának hozzájárulása nélkül gyűlést

²⁷ Lásd például: Szélsőséges szervezetek által Rudolf Hess halála évfordulójára szervezett, Nógrád megyei kistélepülésen megtartott gyűlés, vagy a „Új” Magyar Gárda eskütétele mellett megtartott családi nap 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.

²⁸ Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. In: *Fundamentum*, 2007/1. szám 66. oldal.

²⁹ Hajas Barnabás: i. m.

³⁰ 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet 3. §-a alapján

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, magán-szférához való jog biztosítása.

i) A közterület fogalom kifejtésekor nem lehet szó nélkül elmenni amellett, hogy aktuális kérdéseként van napirenden a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat, amelynek a tervezete bizonyos időszakokban, egyes helyszíneket kivonna 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 javaslat³¹ a nemzeti ünnepek, a nemzeti gyász- és emléknapok, egyéb ünnepi időszakok, valamint a helyi önkormányzati megemlékezések és ünnepségek helyszíneire vonatkozóan különös szabályokat állapítana meg. Ennek értelmében az így kivett területek a megemlékezés vagy ünnepség 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 ünnepségeknek az önkormányzati rendeletben meghatározott, a helyi önkormányzat tulajdonában álló helyszínei a jövőben nem szolgálhatnának a gyülekezési jog gyakorlásának helyszínéül. Az AB korábban kifejtette, hogy a gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való véleménykifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül 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 szorosán kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez. Talán mert a rendezvény éppen az adott helyen történetekre kíván emlékezni és emlékeztetni, vagy mert a helyszínnek 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.³² A tervezet indokolása szerint ezzel kívánnák biztosítani, hogy ezek a helyszínek a törvény erejénél fogva „lefoglaltak” legyenek az ünnepségek 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 érték³³ a Budai Palotanegyedben lévő közterület használatának általános szabályait előíró rendelkezések³⁴ hatályba lépését is. Ez utóbbi esetben – álláspontom szerint – a közterület

³¹ <http://www.parlament.hu/irom41/03373/03373.pdf> (letöltve: 2018. november 17.)

³² Lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat

³³ https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/atirjak-a-szabalyokat-orban-miatt-a-varban.675870.html (2018.december 28.)
2019/1.

³⁴ A Budai Palotanegyed területén megvalósuló kiemelten közérdekű beruházások megnevezéséről, valamint az ingatlanok vagyongazdálkodási feladatainak ellátásáról szóló 313/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet

rendeltetészerű használata magában foglalja a Gytv. alapján megvalósuló gyülekezéseket is.

4.3. 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.³⁵ 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 miatt is lényeges, amellet, hogy így a kapcsolattartó személyt is pontosan azonosítani lehet³⁶. 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.³⁷ Éppen e rendelkezéseknek megfelelő jogkövető magatartás érdekében Gytv. 15. § (1) bekezdése előírja, hogy „*A gyűlekezési hatóság határozatát haladéktalanul írásban közli a szervezővel, és azt közzé teszi. Kétség esetén a közlés időpontjának a közzététel 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 rendelkeznek, vagy
- d) olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az a)-c) pontokban meghatározott feltételeknek.”

³⁵ A törvény a bírósági gyakorlattal összhangban és gyülekezések jellegének megváltozására tekintettel 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 gyülekezésről legyen szó.

³⁶ Lásd: a Gytv. részletes indoklásában. 2019/1.

³⁷ A Btk. 217/C. §-a szerint „Aki megtiltott gyűlést szervez, vagy azon való részvételre a gyülekezési 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 gyülekezési hatóság által megtiltott gyűlésen megjelenik” szabálysértést követ el.

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 gyülekezési 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 gyülekezési 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.³⁸ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a jogi személy jogképessége kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet.³⁹ A rendezvények szervezővel kapcsolatban a gyakorlati tapasztalatok alapján azt lehetett látni, hogy jellemzően valamilyen szervezet nevében eljáró 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 - meg 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.⁴⁰

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 állapothoz 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

³⁸ Ennek ellenére 2010. novemberében a jelentési kötelezettséget írtak elő a rendőrségnél a kormányzati és más állami szervek által szervezett közterületi rendezvények bejelentésének esetére.

³⁹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:1. § (2) bekezdés 2019/1.

⁴⁰ 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.

történő visszaállításáról, a gyülekezési hatóság a Gytv. 21. §-a alapján közigazgatási bírsággal sújthatja⁴¹, valamint mulasztása kártérítési felelősséget is megalapozhat.⁴² (Gytv. 20. §). A BMr. alapján a biztosítás parancsnoka köteles intézkedni a rendezvény mulasztással érintett helyszínének megfelelő dokumentálására.

4.4. 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 szétszórja a résztvevőket. Megteszi a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségesé 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.⁴³ Fontos előírás még, hogy amennyiben a gyűlés vezetőjének személyében változás áll be, az új vezető a rendőrséggel a gyűlés helyszínén haladéktalanul felveszi a kapcsolatot.⁴⁴ 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)”.

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 alaphatározatában⁴⁵ kiemelte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai vannak; amíg viszont egy alkotmányosan meghúzott külső korlátba – másik 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 tágan értelmezni. A „sértő” felszólalásokat kell megfelelően kategorizálni; és amíg nem valósít meg valamilyen tényállást, a felelőssége sem áll fenn a szervezőnek.

4.5. 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

⁴¹ 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.

⁴² A Gytv. 20. §-ának rendelkezései szerint.

⁴³ Akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia. Ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el, 2019/1.

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.

⁴⁴ E rendelkezés a Gytv. 8. § szerinti együttműködési kötelezettségének való megfelelés szolgálja.

⁴⁵ Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat

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. Az új Gytv. egyrészt büntetőjogi védelmet biztosított a gyűlés szervezője, vezetője, rendezője részére⁴⁶, másrészt szubszidiárius büntetőjogi szankcióval fenyegeti a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásait megsértő személyeket⁴⁷, ugyanakkor a gyűlés vezetője felel az általa kijelölt rendezők tevékenységéért, amelynek szankcióját a Btk. 217/B. § (2) bekezdése rögzítette.⁴⁸ Új büntető törvénykönyvi tényállások többségével kapcsolatban nem jelentek meg komoly kritikai 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 ellentüntetéseket és komoly ódiuma 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 téve hol húzza majd meg az ítélkezési 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 gyülekezési 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 gyülekezési 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.

4.6. 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.

⁴⁶ 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.”

⁴⁷ 217/B. § (1) bekezdése alapján: „Aki a gyűlés gyülekezési jogról szóló törvény szerinti békés jellegét 2019/1.

biztosító korlátozásait megsérti, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

⁴⁸ 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.”

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 gyülekezési szabadság megsértése büncselekmény vagy a Szabs. tv. 190. §-ban foglalt, az egyesülési és a gyülekezési 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 szétesztelésére irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja.*” Ez a rendelkezés az Rtv. 19. § (1) bekezdésével kiegészítve⁴⁹ 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, méghozzá az egyéni felelősség vizsgálata nélkül.⁵⁰ 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.⁵¹ A korábbi bírói gyakorlattól eltérően – egyedi ügyekben⁵², amikor egyébként a rendőri intézkedés megfelelt a törvényi előírásoknak – a jogszabály alkalmazásának, a körülményeknek a téves értékeléséből eredő kárigényeket, a helyszínről felszólítás ellenére sem távozóknak 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 engedelmességet személyekkel szembeni intézkedés – annak ellenére, hogy nyilvánvaló jogellenesség hiányában a rendőri intézkedés jogszerűsége nem vonható kétségbe, illetve a tömegosztatás során a helyszínen maradóknak 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,

⁴⁹ 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.
2019/1.

⁵⁰ Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. In: Rendészeti Szemle. 2009/2. szám 37-38. o.

⁵¹ BDT2008. 1817

⁵² Például a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.688/2208/4. számú ítéletében

amely egyben kötelezettség is.⁵³ Nem volt megengedhető, hogy a távozásra irányuló felhívásának tudatosan ellenszegülő személy elleni rendőri intézkedések megkérdőjeleződhessenek. A feloszlatsnál a jogkövetkezmények szempontjából pedig lényegtelen, hogy a szervező vagy a rendőrség mondja ki a gyűlés feloszlását. 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 tömegoszlátás jogalapját teremtheti meg, mert jogszerűen nem tartózkodhatnak a helyszínen. A tömegoszlátást végző rendőri alegység előtt – saját bevallása szerint a tömegoszlátás tudatában⁵⁴ – tartózkodó személyek esetén megállapítható, hogy ha a felszólításnak az Rtv. előírásai szerint engedelmesskedett volna, akkor a jogsérelem be sem következett volna, ezáltal egyértelműen *közreható* a jogsérelemből következő következtetésben.

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 feloszlátja azt, emiatt pedig a gyűlés előbb vagy később ér véget, mint az előzetesen megjelölt időpont.

4.7. 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 közhírré 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.⁵⁵ Az elmúlt időszakban többször előfordult, hogy a rendezvény biztosításába beosztott rendőrök a beléptető

⁵³ Vö. Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. In: Rendészeti Szemle. 2009/2. szám 40-43. o. 2019/1.

⁵⁴ Más lehet a megítélése az előzmények, a tömegoszlátás tényének ismerete nélkül a helyszínre érkező személyeknek.

⁵⁵ OBH 5642/2008 sz. jelentés

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 lebetett annak végrehajtása*. A rendezvények kezelhetetlen irányba alakulásától való félelem, az elmúlt időszak rendbontásai, a társadalom többségének való megfelelni akarás vezetett ahhoz, hogy indokoltnál 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 készülőt a „ketrecbe” történő belépéstől, de maga beléptetési procedúra sok jóézésű 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 legitím 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 vélemény szabadsághoz való jogot.

A Vhr. alapján a gyűlés bejelentését követően Budapesten a Budapesti Rendőr-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 rendbizont, 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 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 teszi⁵⁶. A fokozott ellenőrzés keretében a rendőrség ruházatot és csomagot átvizsgálhat, ellenőrzési pontokat állíthat fel. A biztosítás parancsnoka a rendbizont bevonásával biztosítási tervet készít, amelyben rendelkezik a fokozott ellenőrzés végrehajtásának szabályairól is.

4.8. 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 jogkövetkezéssel sem jár. Korábban is

⁵⁶ Lásd: Vhr. 9. § (5) bekezdés 2019/1.

kifejtettem már⁵⁷, hogy a rendezvények szervezővel szemben elvárásként kellene megfogalmazódnia, hogy a jóhiszemű és rendeltetésszerű 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 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 rendeltetészerű 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).

4.9. 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 utánzatát 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 vesztette el békés jellegét, vagy csak az egyénekkal 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,

⁵⁷ Vö.: Pethő Balázs: A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010. 2019/1.

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 észlel, fokozott ellenőrzés keretében ilyen eszközt talál, vagy ilyen eszközről tesznek bejelentést a Btk.-ban foglalt egyes bűncselekmények megvalósulását kötelei vizsgálni⁵⁸.

A békés gyülekezést biztosító további korlát a 9. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott *öltözlet 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 elkövetésével⁵⁹. Európa több országában tilos maszkot viselni⁶⁰, 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 rendelkezés megsértőivel szemben a rendőrség szintén a Btk. 217/B. § felhatalmazása alapján lép fel.

5. Összegzés

Mint látható, tanulmányomban még csak a törvény egy szeletét érintettem és annak teljes körű elemzése további szempontok vizsgálatát is szükségessé tehetik. Az új szabályozási javaslat benyújtását megelőzően számtalan vélemény, találgatás kapott szárnyra arról, hogy mennyire lesznek korlátozóak az új rendelkezések. A félelmek talán nem alaptalanok, de a kezdeti hullámok elcsitulását nem segítik elő az olyan hatósági döntések⁶¹, melyek a jogvédők által előzetesen sajkózott aggodalmakra adhat okot. A hatálybalépést követő első napokban, török delegáció miatt – diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozó körülményre figyelemmel – a közrend veszélyeztetésére hivatkozással az első olyan tiltó határozat máris

⁵⁸ Pl.: Btk. 324-325. §, de a 217/B. § (1) bekezdés alapján a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését – szubszidiárius tényállásként – külön is pónalizálta a jogalkotó.

⁵⁹ A sportesemények biztonsága, a rendbontók elleni fellépés hazánkban dogmatikailag nem függ össze a gyülekezési jog szabályozásával, illetve a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeket megzavaró rendbontók elleni fellépéssel. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a tapasztalati tények szerint a 2019/1.

rendbontásban érintett elkövetői körök között átfedés van, a sporthuligánok mintegy felbujtóként/végrehajtóként szerepelnek az utcai erőszakos cselekmények hátterében.

⁶⁰ Pl.: Norvégia, Lettország.

⁶¹ http://www.police.hu/sites/default/files/2018.10.08._%20Buda-pest_Tilt%C3%B3%20hat%C3%A1rozat.pdf (letöltve: 2018. 10.07.)

megszületett, melyben a tényállási elemek sincsenek kellőképpen megfeleltetve az adott történeti tényállásnak. Az említett döntés esetében úgy érzem, hogy a hatóság – szélesre tárt mérlegelési lehetőségét – az új Gytv. előírásainak nem megfelelően alkalmazta, amely az érintettek részére bizonyára visszaélészerűnek tűnhet. Az adott esetben úgy gondolom, hogy pusztán arról van szó, hogy elmulasztották annak vizsgálatát, hogy a veszélyeztetés közvetlen, aránytalan és súlyos-e, továbbá elmulasztották annak vizsgálatát is, hogy enyhébb korlát nem vezet-e eredményre. Mindez történt annak ellenére, hogy az új Gytv. indoklásába is bekerült a fentiek követelménye.

E jogalkalmazási problémákat csak azt fogja kiküszöbölni, ha a gyülekezési jogról hozott korábbi AB határozatok szellemisége átjárja

az új jogszabályra alapított hatósági döntéseket is és döntéshozók a régi Gytv.-hez hasonló mélységben teszik magukévá az új szabályokat. Megfelelően valószínűleg csak akkor járunk el, ha nem feledjük a szentenciát: az AB állandó gyakorlata szerint – amely már az Alaptörvény I. cikkében is megjelenik – az állam csak akkor nyúlhat az alapjog-korlátozás eszközához, ha az szükséges, vagyis egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Másrészt a beavatkozásnak arányosnak kell lennie, a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére legenyhébb eszközt alkalmazni.⁶² Az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell legyenek egymással.

⁶² Sólyom Péter: XII. fejezet Alapvető Jogok és kötelességek. In.: Az Alkotmány Kommentárja II. Szerk: 2019/1.

Jakab András. Századvég Kiadó Bp., 2009. 2311. oldal, valamint 879B/1992. AB határozat.

Havasi Bianka
doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

A helyi önkormányzatok helye az államháztartás rendszerében, valamint gazdálkodásuk alapjai¹

I. Bevezetés

A közpénzügyek hatékony, eredményes és szabályos kezelését, hasznosítását mindig kiemelt figyelemmel kísérte a társadalom. A költségvetési, államháztartási keretrendszerben az eljárási és átláthatósági szabályokon, továbbá a felügyeleti és szankcionáló mechanizmusokon keresztül az ország sajátosságainak megfelelően kell összeállítani a gyakorlatban alkalmazott szabályrendszert. A közpénzkezelés fő szabályait Magyarországon az államháztartási szabályrendszer tartalmazza, így annak megismerése, logikájának és szabályozási rendszerének megismerése fontos a közpénzügyi rendszer működésének megértéséhez.

Tanulmányom második fejezetében a közpénzügyek és az államháztartás körébe tartozó alapvető, rendszertani fogalmak tisztázását követően, az államháztartás vezérelveinek bemutatását teszem meg, majd a rendszer szabályozási kereteinek és stabilitási garanciáinak ismertetését, az államháztartás hatályos rendszerének tárgyalását követően pedig, a nemzeti vagyongazdálkodásra kiterjedő alapvető szabályokat mutatom be.

A harmadik fejezet az államháztartás önkormányzati alrendszerére fókuszál. A fejezetben bemutatásra kerül a helyi önkormányzatok gazdasági önállósága, amely az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele, jogi alapjait az államok alkotmányai szabályozzák így hazánkban az Alaptörvény, a

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény pedig több kiegészítő szabályt tartalmaz a gazdasági önállóság vonatkozásában. Ismertetésre kerül a helyi önkormányzatok költségvetése, részletesen szólok a helyi önkormányzatok megillető bevételekről, valamint az őket terhelő kiadásokról, továbbá a költségvetés tartalmi elemeiről, valamint a költségvetési rendelet megalkotásának folyamatáról. A fejezet következő részében azon átmeneti időszak szerinti gazdálkodás szabályait ismertetem, amikor a helyi önkormányzat nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, ezen időszakokat nevezzük átmeneti gazdálkodásnak. A helyi önkormányzatok zárszámadása a költségvetésben jóváhagyott feladatok végrehajtásáról, a gazdálkodás eredményeiről, a problémákról, a vagyongyarapításáról szóló beszámolást tartalmazza. Az önkormányzatok ellenőrzése keretében az államháztartás egészét, így az önkormányzati alrendszer ellenőrzését is átfogó államháztartási kontroll ismertetését teszem meg, amely három pillérrre épül egyrészt külső ellenőrzésre, másrészt kormányzati szintű ellenőrzésre, harmadrészt pedig az államháztartási belső kontrollrendszerekre.

II. Az államháztartás rendszere

1. Fogalmi meghatározás

1.1. Közpénzügyek és közpénz

A közpénzügyek pénzeszközök mozgását szabályozzák a közhatalommal rendelkező testületek döntései révén a közfeladatok ellátására a közszükségletek kielégítésének biztosítása érdekében. A közpénzügyek keretében kerülnek központosításra és újraosztásra a megtermelt javak, a gazdasági elemek az államháztartás alrendszereiben.² A közpénzügyek fogalma elsősorban nem az alkotmányjoghoz, hanem a pénzügyi jogról szóló elméletekhez kötődik.³

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Kertész Gábor: Pénzügyi jogi alapismeretek. Budapest, 2009. 5.-7. o. 2019/1.

<http://www.nemokap.hu/jogi/4fe/pjkg.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. november 11.)

³ Klicsu László: A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) preambuluma a következőképpen rendelkezik „Az Országgyűlés az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése céljából a következő törvényt alkotja:”. Az Áht. további két helyen említi a közpénzeket, egyrészt a kormányzati ellenőrzés szabályai között⁴, eszerint ha a kormányzati ellenőrzési szerv a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználását és ezzel összefüggésben károkozást vagy ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, enyhítése érdekében az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat a szükséges intézkedések megtétele érdekében. Másrészt egy utaló szabály tekintetében, amely értelmében az Áht. alapján nyújtott támogatásokra nem kell alkalmazni a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvényt.⁵

Az Alaptörvény 36-44. cikkei alapján a közpénzek fogalma értelmezhető úgy, hogy az elsősorban és hagyományosan, szűk értelemben az államháztartáshoz, az állami bevételek beszedéséhez, az államháztartási pénzeszközök felhasználásához, a költségvetési szervekhez, az „adófizetők pénzének” védelméhez, az „állami pénzekkel” történő hatékony gazdálkodáshoz kötődik. Tágabb értelemben – az állami feladatok sokszínűségére és arra figyelemmel, hogy az állami feladatok egy része ellátható nemcsak költségvetési szervek útján,

hanem költségvetésen kívüli, különféle jogállású és típusú szervezetekkel is – a közpénzek fogalma alá tartozónak lehet tekinteni azokat a forrásokat és ezek felhasználását is, amelyek végső soron az államháztartásból erednek és állami feladat ellátására szolgálnak. A közpénzek körébe tartozhat az Alaptörvény szerkezete alapján a nemzeti vagyon kezelése, és ennek folytán azoknak a társaságoknak a gazdálkodása is, amelyekben az állam legalább többségi vagy más meghatározó befolyással rendelkezik.

1.2. Az államháztartás fogalma

A fogalom meghatározása tekintetében a szakirodalom áttekintését követően megállapítható, hogy az államháztartás számtalan megközelítésével találkozhatunk⁶, azaz heterogenitás figyelhető meg, közös alapok azonban megállapíthatók, úgy mint pénzügyekkel kapcsolatos fogalomként történő meghatározás, vagy hogy alapvetően az alábbi három szempont valamelyikének mentén definiálják az államháztartást:

- a) feladatszemponturn meghatározás, amely a tágabb értelemben vett állami és önkormányzati feladatok oldaláról közelíti meg az államháztartást, amely az e feladatok ellátásával kapcsolatos pénzügyi kérdések rendszerének tekinthető. E szempontok közös alapja, hogy a tágabb értelemben vett modern állam olyan feladatokról gondoskodik, amelyek közös jellemzőik alapján kategorizálhatók, rendszerezhetők, ez alapján tradicionális-

http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/01_Kozpenzek_fogalma.pdf (A letöltés dátuma: 2019. november 10.)

⁴ Áht. 66. §

⁵ Áht. 111. § (9) bekezdés

⁶ Ld. Kolozsi Péter Pál: Közpenzügyek és államháztartás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 26. o., https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6903/Kolozsi%20P%20P%20P%20E9ter_K%20F6zp%20E9nz%20FCgyek%20E9s%20E1llamh%20E1zart%20E1s_2017.pdf?sequence=2 (A letöltés dátuma: 2019. november 10.) Fülöp Katalin – Hutkai Zsuzsanna: Államháztartási, közpénzügyi és gazdálkodási ismeretek. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2019/1.

2016. 36. o. <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4888/C1llamh%20E1zart%20E1s%20k%20F6zp%20E9nz%20FCgyi%20E9s%20gazd%20E1lkod%20E1s%20ismere-tek.pdf;jsessionid=6CE2CB3C98D168FE2787BEE208662D00?sequence=3> (A letöltés dátuma: 2019. november 10.); Lentner Csaba: Közpenzügyi menedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 76. o. Holczer Marianna – Papp Emese – Simon Barbara: Önkormányzati gazdálkodás. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2015. 11. o., <https://cmsadminpub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/onkormanyzati-gazdalkodas.original.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. november 10.)

szociális- és gazdaságpolitikai funkciókat határozunk meg. Az Áht. 2. §-ában megfogalmazott definíció is ezen módszertant használja, amikor is rögzíti, hogy „az államháztartás a közfeladatok egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszer.”;

- b) szervezeti megközelítés azon szervezeteket veszi alapul, amelyek az államháztartásba tartoznak, az Áht. 3. §-a is részletesen foglalkozik az államháztartás felépítésével, ennek mentén az Áht. központi- és önkormányzati alrendszerre osztja a hatályos államháztartás rendszerét. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által ide sorolt köztestület – jelenleg a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia – és e köztestületek által irányított köztestületi költségvetési szervek. Az önkormányzati alrendszerbe a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társaulás, a térségi fejlesztési tanács, valamint az ezek által irányított költségvetési szervek tartoznak. E megközelítés előnye, hogy pontos, egzakt fogalmakat ad, az Áht. 3. §-a alapján egyértelműen eldönthető, hogy a törvény további rendelkezéseit, mely szervezetekre kell alkalmazni; valamint
- c) elszámolási szempontú megközelítés, amely a bevételek és kiadások elszámolását szolgáló rendszerként írja le az államháztartást.

1.3. A költségvetés fogalma

A költségvetésnek többféle jelentése különíthető el, amelyek bár összefüggnek egymással mégsem azonosak.⁷

A költségvetés egyrészt az államháztartás bevételeinek és kiadásainak terve, előzetes

mérlege, azaz a központi költségvetés az állam meghatározott időre szóló előrejelzése a várható bevételeinek és teljesítendő kiadásainak, ebben az értelemben tehát előzetes pénzügyi terv. A költségvetés alapján folyó gazdálkodás lehetővé teszi a közfeladatok ellátását hatékony, előrelátható és tervezhető módon. A költségvetési terv tehát a kormányzati politikát számokban tükrözi vissza. A költségvetés tehát az állam meghatározott időtartamra előirányzott bevételeinek és kiadásainak tételes felsorolását és elosztását jelenti, amit az államháztartás központi alrendszere esetén az adott évi központi költségvetésről szóló törvény konkretizál.

Másrészt a költségvetés végrehajtását, a zárszámadást foglalja magában. A zárszámadás az állam bevételeinek és kiadásainak tényleges mérlege, amely az adott időszakban a pénzügyi tényeket rögzíti, utólagos beszámoló az állam pénzügyeinek alakulásáról. Bár az állam gazdálkodása előre meghatározott költségvetés alapján történik, a bevételek és kiadások teljesítését előre nem látható bizonytalansági tényezők befolyásolhatják, amelyek szükségessé teszik az előirányzatok átcsoportosítását, vagy módosítását.

Harmadrészt törvény, azaz az éves költségvetési törvénnyel azonos. Az Alkotmánybíróság szerint a költségvetési törvény kiemelet kezelését sajátos jogi jellege és különleges alkotmányos szerepe indokolja. A testület szerint a költségvetési törvény rendeltetését, természetét, jellegét tekintve eltér más törvényektől, csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. A költségvetési törvény dogmatikai szempontból nem magatartási norma, alanyi jogokat jellemzően nem keletkeztet, csupán formáját tekintve minősül jogszabálynak, jogi hatást kizárólag az állami szervek egymás közötti viszonyában hoz létre.

⁷ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga. Állam-szervezet II. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014., 264-2019/1.

267. o., valamint Nyikos Györgyi (szerk.): Államháztartás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 16-17. o.

2. Az államháztartás alapelvei

Az államháztartási alapelvek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során.⁸ Szerepük akkor valósul meg, ha egyszerre és egymást erősítve jelennek meg. Az alapelvek abszolút érvényesülése nem lehetséges, szerepük az, hogy követendő elvként működjenek. Az alapelvek érvényesülését jogi garanciák hivatottak biztosítani amelyek rögzítik, egyrészt a költségvetés készítésére és az elszámolásra vonatkozó eljárási szabályokat, másrészt a költségvetés végrehajtásával és a gazdálkodással kapcsolatos magatartási szabályokat, harmadrészt a pénzügyi folyamatok számbavételi módját. A korábbi szabályozástól eltérően az alapelveket célszerű három fő csoportba osztani egyrészt az általános jellegű alapelvek, másrészt a számviteli, elszámolási jellegű alapelvek, harmadrészt az uniós elvárásokon alapuló alapelvek.⁹

2.1. Általános alapelvek

Az éves költségvetés elve az államháztartás évente elfogadott költségvetés alapján történő működtetésének követelményét jelenti. Az Áht. 4. § (1) bekezdése az államháztartás egészére (azaz a központi és az önkormányzati alrendszerre nézve is) előírja, hogy az abban zajló folyamatoknak középtávú tervezésen alapuló éves költségvetésen kell alapulniuk.

A nyilvánosság elvének biztosítása érdekében az Alaptörvény az alábbiakat fogalmazza meg: „[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyont érintő adatok közérdekű adatok.”¹⁰ Az elv tehát a közpénzekkel való

gazdálkodás egyfajta társadalmi ellenőrizhetőségét hivatott biztosítani.

Az Alaptörvény a felhatalmazás elve ez esetében csak a központi költségvetésre nézve tartalmaz rendelkezést, – „a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére” – de természetesen az önkormányzati alrendszerben is érvényesül, mivel költségvetési felhatalmazás hiányában az önkormányzatok is csak az átmeneti gazdálkodás szabályai szerint működhetnek.

Az átláthatóság, ésszerű részletezettség elve a költségvetés tartalmára és formájára vonatkozó alapelv, amely szándéka szerint egyrészt biztosítja a döntéshozó Országgyűlés, önkormányzati testületek képviselői számára a megalapozott döntéshozatalát, másrészt mindenki más számára a költségvetés figyelemmel kísérésének lehetőségét.

Az egységesség elve annak a követelményét jeleníti meg, hogy az állam és annak költségvetési szerveinek, valamint az önkormányzatok és annak költségvetési szerveinek valamennyi költségvetési műveletét egyetlen dokumentumba kell foglalni, azaz együtt kell szerepeltetni valamennyi kiadást és bevételt ezzel áttekintést engedve a gazdálkodás egészéről és részleteiről.

Az elszámolási kötöttség elvéről az Alaptörvény szintén a központi költségvetésre nézve mondja ki, hogy „az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a (...) központi költségvetés végrehajtásáról (...). A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket.” Az elv kapcsán az Áht. is kimondja, hogy a költségvetés végrehajtásáról évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon záró számadást kell készíteni.

⁸ Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013. 97. o.

⁹ Nyikos (szerk.): i.m. 38. o., Holczreiter – Papp – Simon: i.m. 12-14. o.

¹⁰ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés

A globális fedezet elvének nincs jogszabályi definíciója, azonban az egyik leggyakrabban hivatkozott alapelv. Lényege, hogy a költségvetésben valamennyi bevétel valamennyi kiadás fedezetéül szolgáljon.

2.2. Számviteli, elszámolási alapelvek

A teljesség elvéről az Áht. 4. § (4) bekezdése külön szól, amely a költségvetés végrehajtásáról készített beszámolásról rendelkezik, ennek során rendeli el valamennyi bevétel és kiadás számbavételét, azok teljes összegében, még hozzá a költségvetési évek között összehasonlítható módon.

A valóság elvének lényege, hogy a könyvelt és a beszámolóban, zárszámadásban szereplő tételeknek a valóságban is megtalálhatóknak, bizonyíthatóknak, kívülállókat is megállapíthatóknak kell lenniük.

A bruttó elszámolás elve úgy írható le, hogy a beszámolóban és a zárszámadásban a bevételek és a kiadások egymással szemben nem számolhatók el, így a beszédett bevételeket nem lehet csökkenteni azzal az összeggel, amit utána kiadásként elköltöttek, illetve a kiadásokat sem lehet csökkenteni (nettósítani) akkor, ha azok egy részét annak jogosultja más jogcímen a költségvetésbe befizette. Ugyanakkor a bruttó elszámolás elve nem abszolút érvényesülő elv, bizonyos esetekben jogszabály lehetőséget biztosít a nettósításra.

2.3. Európai Unió alapelvek

E körben kiemelendő a közbeszerzési kötelezettség elve, azaz az államháztartás alrendszerbe tartozó szervezetek kötelesek – törvényben meghatározott beszerzési értékhatár felett – az árubeszerzési, építési-beruházási, illetve szolgáltatás-megrendelési célra előírt kifizetéseket közbeszerzés alkalmazásához kötni. Ebbe a csoportba sorolható továbbá az állami támogatások korlátozásának elve is.

3. Az államháztartás szabályai, keretei, stabilitási követelményei és garanciái

3.1. Alaptörvényi keretek

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai célok, hogy az ezek megvalósítását szolgáló alapvető elveket Magyarország Alaptörvénye rögzíti, melyek közül a legfontosabbak:

- a) az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeként az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Ellenkező esetben, az Országgyűlés csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. Ezekről a szabályokról csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben vagy a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.¹¹
- b) A kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.¹²
- c) A központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét.¹³
- d) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.¹⁴

¹¹ Alaptörvény 36. cikk (3)-(5) bekezdései

¹² Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdés 2019/1.

¹³ Alaptörvény 37. cikk (2) bekezdés

¹⁴ Alaptörvény 37. cikk (3) bekezdés

- e) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.¹⁵
- f) A törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kötheti.¹⁶

3.2. Törvényi keretek

Az ország pénzügyi stabilitása és a költségvetési fenntarthatóság biztosítása érdekében, a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentése céljából az Országgyűlés megalkotta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. CXCV. törvényt (a továbbiakban: Stabilitási tv.). Az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel történő hatékony és áttekinthető, valamint ellenőrizhető gazdálkodásának garanciáit az Áht. tartalmazza. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelvek érvényesítése a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény biztosítja. Az Országgyűlés évente költségvetési tervet hagy jóvá, amely a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvény

elnevezést viseli, a költségvetési év végén pedig zárszámadási törvény alkot. A nemzeti vagyona vonatkozó alapvető szabályokat a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) tartalmazza. A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonról szóló törvény definiálja a közfeladat fogalmát is. A közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amelyet az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint az e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.

3.3. A stabilitás jogi garanciái

Az állami vagyon és a közpénzek feletti ellenőrzés az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvényben jelenik meg, amelyet az állami ellenőrzés első szintjeként határoz meg az Áht., a kormányzati ellenőrzés és a belső ellenőrzés mellett. Az Alaptörvény 1. cikke kimondja, hogy Magyarország központja bankja a Magyar Nemzeti Bank, amely a 2013. évi CXXXIX. törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.

A Stabilitási tv. szabályozza az államadósság csökkentésének szerkezeti kereteit és módszertanát, az Államadósság Kezelő Központ jogállását, a Költségvetési Tanács működését, a közteherviselés-, és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait.

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.¹⁷ A Tanács közreműködik a költségvetési törvény előkészítésében, a törvény elfogadásához az

¹⁵ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés

¹⁶ Ld. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. CXCV. törvény 10. §-a

¹⁷ Domokos László: Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. 2019/1.

<https://polgariszemle.hu/archivum/84-2014-marcius-10-evfolyam-1-2-szam/magyarorszag-jobban-teljesit/573-megujitott-koepenzuegyek-megujitott-allami-szamvevoszek> (A letöltés dátuma: 2019. november 28.)

előzetes hozzájárulása szükséges. Tagjai a Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve, tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselésében függetlenek egymástól. A Tanács feladatai a Stabilitási tv. értelmében:

- a) véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről,
- b) dönt az előzetes hozzájárulás megadásáról,
- c) véleményt nyilváníthat a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatban.

4. A nemzeti vagyon

A nemzeti vagyona vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Alaptörvény és az Nvtv. tartalmazza. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítése. Ennek megfelelően a nemzeti vagyon a közösség javára használható, a közfeladatok ellátásának biztosítása érdekében. Az előbbiek szerint közfeladatnak tekintünk minden olyan - a jogszabályok által állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe utalt - feladatot, amit az arra kötelezett szerv vagy személy közérdekből, valamint jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez.¹⁸ Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít a felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. Az Alaptörvény a 38. cikk (3) – (5) bekezdéseiben az alábbi alapelveket fogalmazza meg:

- a) egyrészt a nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet

átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel és értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett;

- b) másrészt a nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak átlátható szervezetekkel köthető;
- c) harmadrészt az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményei szerint.

Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése értelmében a nemzeti vagyon körébe az alábbi vagyonelemeket soroljuk:

- a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok;
- b) az előző pontba nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog;
- c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések;
- d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- e) Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér;
- f) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légi közlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység;
- g) az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális

¹⁸ Bende-Szabó Gábor: A vagyongazdálkodás jogi keretei. Nemzeti Közszerológiai Egyletem, Vezető- és Továbbképzési Intézet. Budapest, 2014. 4-6. o. <http://m.ludita.uni-2019/1>.

nke.hu/repo-zitorium/bitstream/handle/11410/10537/Teljes%20szöveg?sequence=1&isAllowed=y (A letöltés dátuma: 2019. november 20.)

intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményeiben nyilvántartott kulturális javak;

- h) a régészeti lelet;
- i) a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

A törvény hatálya a 2. §-a értelmében nem terjed ki az alábbi, nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemekre:

- a) az államháztartás körébe tartozó szervezetek és személyek pénzvagyonára;
- b) a követelésekre és a fizetési kötelezettségekre;
- c) a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyonára;
- d) a nemzeti adatvagyonra, a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyonra.

A nemzeti vagyonon belül két meghatározó vagyonrészt szükséges elkülönítenünk; egyfelől az állam vagyonát, másfelől pedig a helyi önkormányzatok vagyonát. A nemzeti vagyon felosztása párhuzamosan kapcsolódik a közigazgatás két alrendszeréhez, az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás kialakításához. Mindkét fő vagyonrészen belül találhatunk az államháztartás körébe tartozó, annak részét képező vagyontárgyakat (ide sorolandók például az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló intézményi épületek), illetőleg az államháztartás körén kívül eső vagyontárgyakat (e körben a legjellemzőbbek az állam vagy a helyi önkormányzat által tulajdonolt gazdasági társasági részesedések).

A nemzeti vagyonról szóló törvény négy vagyonkategóriát állít fel a nemzeti vagyon körén belül:

- a) A legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör a kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon meghatározása, ami forgalomképtelenséget jelent, azaz – bizonyos kivételekkel – teljes elidegenítési és terhelési tilalmat,

valamint dologi jog vagy osztott tulajdon létesítésének tilalmát. Ezen vagyonelemek körét taxatívén határozza meg a törvény és mellékletei. Az állam és az önkormányzatok kizárólagos tulajdona főszabályként kizárólag koncesszió útján hasznosítható.

- b) A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon státusa a törvény rendszerében a második védelmi vonalat képezi, amely megegyezik a forgalomképtelen vagyontárgyakkal abban a tekintetben, hogy ezek a vagyonelemek sem idegeníthetők el, és – bizonyos kivételekkel – nem terhelhetők meg (a törvény erejénél fogva forgalomképtelenek), a hasznosításuk szabályozása azonban kevésbé szigorú, főszabályként nem koncesszióköteles a hasznosításuk (vagyonkezelés, bérlet, haszonbérlet stb.). A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon állami tulajdonban, illetve a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt.
- c) A nemzeti vagyon harmadik kategóriája a korlátozottan forgalomképes vagyoni kör. Az idetartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de kizárólag törvényben vagy (az önkormányzat tulajdonában álló vagyon esetében) önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, amely általában valamilyen hatóság vagy egyéb szerv előzetes jóváhagyását jelenti.
- d) A negyedik vagyoni csoportba az üzleti vagyon tartozik, amely engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, így a piaci forgalom része lehet. Az üzleti vagyon a nemzeti vagyon azon része, amely az állami vagyon esetén nem tartozik a kincstári vagyonba, az önkormányzati vagyon esetén a törzsvagyonba.

III. A helyi önkormányzatok helye az államháztartásban

1. A helyi önkormányzatok gazdasági önállósága

Az Áht. mellett az Möt. 111. § (1) bekezdése is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat költségvetése is része az államháztartásnak, és a központi költségvetéstől elkülönül, azaz az államháztartás második alrendszere a helyi önkormányzati alrendszer, amely az államháztartás helyi szintje. Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdálkodási önállóság, melynek jogi alapjait az államok alkotmányai szabályozzák így hazánkban az Alaptörvény. A helyi önkormányzatok gazdasági értelemben önálló szervezetek, amelyek alkotmányos alapjait az Alaptörvény nevesíti, melynek szabályait az Möt. több helyen kiegészíti.¹⁹

Az Alaptörvény 32. cikke alapján a gazdasági önállóság legfontosabb elemei az alábbiak:

- a) az (1) bekezdés e) pontja értelmében a helyi önkormányzat önálló tulajdonnal rendelkezik, efelett a tulajdonost megillető jogokat is ő gyakorolja. Ez természetesen azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzat nemcsak egy közjogi típusú testületi szerv, hanem a fogalmi viszonyokban is megjelenő magánjogi jogalany, akárcsak az állam vagy a költségvetési szervek;
- b) az (1) bekezdés f) pontja alapján saját maga határozza meg költségvetését, majd annak alapján önállóan gazdálkodik (ezt megerősíti az Möt. 111. § (2) bekezdése is, kimondva, hogy „[a] helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése”). Ugyanakkor az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi törvény számára, hogy a helyi önkormányzat kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását külön feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kösse, melynek szabályait a Stabilitási tv. tartalmazza;

- c) a helyi önkormányzatok számára kötelező feladatot törvény állapíthat csak meg, ezek ellátásához pedig az önkormányzat a központi költségvetésből a feladatokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Az Möt. 111. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat a kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatai finanszírozását is a költségvetéséből végzi;
- d) a helyi önkormányzat gazdasági önállóságának alapjait egészíti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés g) és h) pontja azzal, hogy egyrészt lehetővé teszi a helyi önkormányzat számára, hogy külön törvényben meghatározott típusú helyi adókat vezessen be, és a törvény előírásai szerinti keretek között döntsön azok mértékéről, valamint – a törvény által nem korlátozott rendeltetésű vagyónával és bevételeivel – a kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytasson;
- e) az Möt. 112. § (1) bekezdése e bevételeket nevezi elsősorban saját bevételeknek, valamint más gazdálkodó szervektől átvett bevételeknek, amelyek a helyi önkormányzat összes feladatai ellátásának anyagi feltételeit biztosítják;
- f) a gazdálkodási önállóság másik oldala, hogy az Möt. 112. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.
- g) a helyi önkormányzatok esetében is alapvető jelentőségű a nyilvánosság alapelveinek biztosítása. Az Möt. 113. §-a ezért kifejezetten rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzat „költségvetési, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét a jegyző legalább évente a

¹⁹ Nyikos (szerk.): i.m. 96. o. 2019/1.

helyben szokásos módon közzéteszi.”

2. A helyi önkormányzatok költségvetése

Az önkormányzatok költségvetése az államháztartás költségvetésének részét képezik, de a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz a központi támogatásokon keresztül kapcsolódik. A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése, amelyet önkormányzati rendeletben jelenít meg, ebből finanszírozza és látja el a törvényben meghatározott kötelező, valamint azok ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait, melynek forrásait a költségvetési rendeletben elkülönítetten kell kimutatni.

A költségvetési elképzeléseket, mozgásteret több tényező is befolyásolja, ezek nagyobb része a helyi önkormányzattól részben vagy egészben független, külső változó vagy a központi költségvetésből kapott támogatások.

2.1. A helyi önkormányzatok bevételei

A központi költségvetésből származó bevételek többek között:

- a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása;
- a helyi önkormányzatok költségvetési törvény szerinti kiegészítő támogatásai;
- további speciális bevételek, mint például a helyben beszedett gépjárműadó 40%-a.

A saját bevételek:

- helyi adók, valamint más közhatalmi bevételek, mint például bírság, igazgatási szolgáltatási díj;
- vállalkozásból, vagyon hasznosításából származó bevételek;
- pályázati, egyedi úton céljelleggel, azaz meghatározott feladat ellátására kapott támogatások;
- az államháztartáson kívülről kapott pénzeszközök, például adományok;
- a költségvetési szervek által beszedett bevételek, például intézményi térítési díjak.

2.2. A helyi önkormányzatok kiadásai

- az önkormányzati hivatal működési kiadásai;
- az önkormányzati költségvetési szervek működési és felhalmozási kiadásai;
- az államháztartáson kívül ellátott közfeladatok finanszírozásával kapcsolatos kiadások;
- a vagyonnal kapcsolatos kiadások;
- az önkormányzatok adósságával kapcsolatos kiadások.

2.3. A helyi önkormányzat költségvetésének tartalma

a) A helyi önkormányzat költségvetési bevételei előirányzatai és költségvetési kiadási előirányzatai:

A bevételeket és kiadásokat egyrészt működési bevételek és működési kiadások, felhalmozási bevételek és felhalmozási kiadások, kiemelt előirányzatok, másrészt kötelező feladatok, önként vállalt feladatok és államigazgatási feladatok szerinti bontásban kell feltüntetni. A kötelező feladatok körét tételesen sem az Mötv., sem más jogszabály nem sorolja fel, az Mötv. 13. §-ában példalózó jellegű meghatározással találkozunk, rögzíti azonban, hogy más törvényben előfordulhatnak további feladatok. Az Mötv. által rögzített kötelező feladatok az alábbiak:

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (mint például köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása);
- a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások
- környezet-egészségügy;
- óvodai ellátás,
- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme, a

- helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
 9. szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
 10. lakás- és helyiséggazdálkodás;
 11. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
 12. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
 13. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
 14. helyi adóval, gazdaság szervezéssel és turizmussal kapcsolatos feladatok;
 15. annak biztosítása, hogy a kistermelőknek, őstermelőknek módja legyen a termékeik értékesítésére, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
 16. sport, ifjúsági ügyek;
 17. nemzetiségi ügyek;
 18. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
 19. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
 20. hulladékgazdálkodás;
 21. távhőszolgáltatás;
 22. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.
- b) A helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek költségvetési bevételei előirányzatait és költségvetési kiadásai előirányzatait költségvetési szervenként az a) pont szerinti bontásban.
- c) A költségvetési bevételek és kiadások teljes körű számbavétele alapján be kell mutatni a költségvetési egyenleg összegét működési bevételek és kiadások egyenlege és felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege szerinti bontásban.
- d) A költségvetési hiányt finanszírozni kell, az esetleges többletet pedig fel kell használni. Ezért a költségvetési egyenleg megállapítását követően tartalmaznia kell a költségvetésnek a hiány finanszírozására szolgáló finanszírozási bevételi előirányzatok belső és külső

finanszírozás szerinti bontásban. A belső finanszírozás az előző évek költségvetési maradványából, el nem költött pénzeszközöiből vagy lekötött pénzeszközei felszabadításából származó többletforrás. A külső finanszírozása tipikusan a hitel, kölcsön felvételéből, értékpapír forgalomba hozatalából stb. származó finanszírozási bevételi előirányzatok.

e) Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet előírja, hogy a költségvetésben el kell különíteni az európai uniós forrásból finanszírozott támogatással megvalósuló programok, projektek bevételeit, kiadásait és a helyi önkormányzat hozzájárulásait, továbbá a helyi önkormányzat nevében végzett valamennyi beruházás és felújítás kiadásait. Áht. továbbá előírja annak a feltüntetését, ha az előbbiekhöz hitel, kölcsön felvétele, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír kibocsátása vagy a Stabilitási tv. 3. § (1) bekezdése szerinti más adósságot keletkeztető ügylet megkötése válhat szükségessé.

f) Fel kell tüntetni továbbá összegző jelleggel az összes adósságot keletkeztető ügyletből, valamint az önkormányzat által másokért vállalt garanciákból és kezességekből fennálló kötelezettségeket az adósságot keletkeztető ügyletek futamidejének végéig, illetve a garancia, kezesség érvényesíthetőségéig, továbbá az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerinti bevételeit.

g) A költségvetésben – célszerűen a rendelet normaszövegében – lehet rögzíteni a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos jogköröket. Ezek tételes felsorolása nem lehetséges, nagymértékben függ a helyi kialakult szokásoktól, sajátosságoktól, a képviselő-testület elvárásaitól stb.

2.4. A helyi önkormányzat költségvetési rendelete

Az önkormányzat költségvetési rendeletének elkészítésére irányadó eljárási szabályokat mind az Áht. mind az Ávr. a központi költségvetéshez képest jóval egyszerűbben,

kevesebb kötelező szabályt alkalmazva szabályozza. A költségvetési rendelet elkészítése a helyi önkormányzat jegyzőjének, mint a polgármesteri hivatal vezetőjének a feladata. A helyi önkormányzat bevételeivel, kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a jegyző az önkormányzat hivatala útján gondoskodik. A jegyző által elkészített helyi önkormányzati költségvetési rendelettervezetet a megfelelő indokolással ellátva – az Mötv. előírásainak megfelelően – a polgármester terjeszti elő a képviselő-testület bizottságai elé, majd a bizottságok általi megtárgyalást követően, írásos véleményükkel együtt a képviselő-testület elé, melynek határideje február 15. napja. A benyújtott előterjesztés elfogadására főszabály szerint március 15. napjáig kell sort keríteni. Amennyiben a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés nem fogadja el az adott költségvetési évet megelőző év december 31. napjáig, úgy a polgármester a helyi önkormányzat költségvetésére vonatkozó rendelettervezetet a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő 45. napig nyújtja be a képviselő-testületnek. A rendelettervezet előterjesztésekor a rendelettervezet mellett a képviselő-testület számára tájékoztatásul – részletes szöveges indokolással – be kell mutatni:

- a) a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét közzéadásra tagolásban;
- b) a helyi önkormányzat költségvetési rendelettervezetében szereplő előirányzat felhasználási tervét;
- c) a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését, évenkénti bontásban és öszszesítve;
- d) a központi költségvetésből vagy az államháztartáson kívülről jövő közvetett támogatásokat tartalmazó kimutatást;
- e) a központi költségvetés tervszámai alapján kialakított helyi önkormányzati költségvetés tervszámainak megfelelően a költségvetési évet követő 3 év tervezett bevételi előirányzatainak és kiadási előirányzatainak keretszámait, illetve a tervszámoktól való

esetleges eltérés esetén, az eltérés indokait.

3. A helyi önkormányzatok átmeneti gazdálkodása

Átmeneti gazdálkodás két esetben valósulhat meg. Egyrészt az önkormányzati költségvetés sajátosságai miatt szabályosan felmerülő átmenet esetén, amely abból adódik, hogy a költségvetési év január 1-jén kezdődik, azonban a költségvetés elfogadására csak március 15. napjáig kell sort keríteni. Természetesen e határidő nem zárja ki, hogy korábban elfogadásra kerüljön az önkormányzat költségvetése azonban ennek gátat szab a központi költségvetési törvény elfogadása, ugyanis az abban foglalt, önkormányzatokat megillető konkrét összegeket általában csak az év vége felé ismerhetjük meg.²⁰ Tehát ha egy napot is költségvetés nélkül működik az önkormányzat, akkor ez a típusú átmeneti időszak áll fenn. Az Áht. és az Ávr. erre az átmeneti időszakra nem alkot külön szabályokat, így formailag az önkormányzatok „mértékletességre” bízva, hogy milyen gazdálkodást folytatnak. Figyelemmel azonban arra, hogy az államháztartási alapelvek egyik feladata éppen a konkrét rendelkezések hiányának pótlása, az az önkormányzati gyakorlat minősíthető helyesnek, amely erre az időszakra is az átmeneti gazdálkodás szabályait alkalmazza.

Másrészt, ha a költségvetés elfogadására március 15. napjáig nem kerül sor az átmeneti gazdálkodás lép életbe. Az Áht. 25. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzatnak rendeletet, illetve határozatot kell alkotnia, amelyben felhatalmazást ad arra, hogy az önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólagosan beszédjék és kiadásait teljesítsék. Tekintettel azonban arra, hogy erre az állapotra a képviselő-testület döntésképtelensége miatt szokott sor kerülni, ezért az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet megalkotása sem valósul meg, melyre az Áht. 25. § (3) bekezdése nyújt megoldást, kimondja ugyanis, hogy ilyen esetben a polgármester jogosult az önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási

²⁰ Nyikos (szerk.): i.m. 114. o. 2019/1.

előirányzatokon belül a kiadások teljesítésére. Amikor az önkormányzat végül megalkotja költségvetését a polgármesternek el kell számolni a képviselő-testület felé az átmeneti időszakról.

4. Zárszámadás

A helyi önkormányzatok, illetve intézményeik a központi döntések megalapozásához, a zárszámadás elkészítéséhez, illetőleg az államháztartás mérlegeinek összeállításához évközi és év végi költségvetési beszámolót kötelesek készíteni. A költségvetési beszámolóban számot kell adni a képviselő-testületnek a költségvetésben jóváhagyott feladatok végrehajtásáról, a gazdálkodás eredményeiről, a problémákról, a vagyon gyarapításáról, vagyis arról, hogy miként hasznosították a közösség, az önkormányzat pénzét és vagyonát.²¹ A feladatok végrehajtását év közben az önkormányzati képviselő-testület áttekinti, év végén részletesen megtárgyalja, és a zárszámadásról rendeletet alkot. A zárszámadás előterjesztése szöveges és számszaki részből áll. A számszaki részben a bevételek teljesítését bevételi nemenként, a kiadási előirányzatok felhasználását költségvetési szervenként, a polgármesteri hivatal feladatainak teljesítését feladatonként, a beruházásokat és felújításokat feladatonként kell bemutatni. Számot kell adni az általános és céltartalékok terhére megvalósított feladatokról is. Az éves költségvetési beszámoló szöveges magyarázatában ismertetni kell azokat a tényezőket, amelyek befolyásolták a tárgyidőszakban ellátott alaptevékenységet, az előirányzatok tervezettől eltérő felhasználását. Be kell mutatni azokat a rendkívüli eseményeket vagy azokat a körülményeket, amelyek a pénzügyi helyzetre, az eszközök nagyságára és összetételének alakulására hatással voltak, és a költségvetés összeállításakor még nem voltak ismertek. A jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a

képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot.

5. A helyi önkormányzatok vagyona

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladatainak ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzen, amely vagyon az Alaptörvény rendelkezései értelmében nemzeti vagyonnak minősül.²² Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között egyrészt gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, másrészt meghatározza a költségvetését és annak alapján gazdálkodik, harmadrészt vagyonával és bevételeivel a kötelező feladatai veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat, negyedrészt pedig dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. A helyi önkormányzatot megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatok, jogosultságok és kötelezettségek szabályozása önkormányzati vagyondöntésben történhet. A helyi önkormányzatok alapfeladata a lakosság részére biztosítani mindazokat az alapvető közszolgáltatásokat, amelyek a település életképességét, fennmaradását, fejlesztését biztosítják. Az önkormányzatok részt vehetnek vállalkozásokban, főleg azért, hogy a vállalkozás remélt hasznából teremtsék elő azokat a forrásokat, amelyek feltétlenül szükségesek feladataik ellátásához.²³

Az Möt. 106. § (2) bekezdése megadja az önkormányzati vagyon fogalmát, amely a tulajdonból és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják. A vagyon fogalmába tehát ingók, ingatlanok és vagyoni értékű jogok tartoznak.

²¹ Holczer – Papp – Simon: i.m. 42. o.

²² Nemzeti Közigazgatási Intézet – Közigazgatási szakvizsga: Általános közigazgatási ismeretek. Budapest, 2012, 327. o. <http://archiv.unike.hu/downloads/egyetem/vtki/altalanoskozigismtk.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. november 12.), ld. 2019/1.

még: Hamvas Ákos – Keményné Koncz Ildikó – Molnár György – Schneider Magdolna – Szabó Hajnalka: Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata. Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest 2013. 28-29. o.

²³ Holczer – Papp – Simon: i.m. 34. o.

A helyi önkormányzatok vagyona törzsvagyon és üzleti vagyon lehet.²⁴ A törzsvagyon a kötelező feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, a törzsvagyon elemei részben forgalomképtelenek, részben pedig korlátozottan forgalomképesek. Forgalomképtelen törzsvagyon²⁵, amelyet:

- a) a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít²⁶;
 - a. a helyi közutak és műtárgyak;
 - b. a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok;
 - c. a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzátartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint
 - d. a helyi önkormányzat tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket,
- b) törvény vagy helyi önkormányzati rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.

A forgalomképtelen törzsvagyon körbe tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon:

- a) amit a törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképesnek minősít, azaz az önkormányzat nem kizárólagos tulajdonában álló és nemzetgazdasági szempontból a kiemelt jelentőségű nemzeti

vagyonba nem tartozó nemzeti vagyon, valamint

- b) amelyről törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben lehet rendelkezni meghatározott feltételek szerint.

Fontos követelmény, hogy az önkormányzatnak a vagyonáról szóló rendeletében a rendelkezési jog minden elemét szabályoznia kell, ugyanis, ha nem határozza meg, hogy milyen feltételekkel lehet a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyával rendelkezni (különösen elidegeníteni, megterhelni, használni), akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselőtestület nem tehet érvényes jognyilatkozatot e tárgykörben.²⁷

Minden olyan önkormányzati tulajdonban álló vagyontárgy, amely nem tartozik az önkormányzati törzsvagyon körébe, az üzleti vagyonnak minősül (például a helyi önkormányzat tulajdonában álló lakás, üzlet stb.). Az önkormányzatok szabadon vállalkozhatnak jogszabályi keretek közt, amely tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Az üzleti vagyon tekintetében nincsenek a tulajdonosi joggyakorlást érintő generális törvényi korlátozások, az ide tartozó vagyontárgyak forgalomképesek, azaz szabadon elidegeníthetők, megterhelhetők, vállalkozásba apportként bevihetők.²⁸ Az üzleti vagyon nem kapcsolódik közvetlen módon valamely jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásához, azonban szolgálnia kell az önkormányzat feladatainak ellátását, céljait és érdekeit.

6. A helyi önkormányzatok ellenőrzése

Az államháztartási kontroll az államháztartás egészét átfogja, így az önkormányzati alrendszer ellenőrzését is. Az ellenőrzési tevékenység komplexitása azt jelenti, hogy érinti az államháztartási rendszer egészének, valamennyi költségvetési szervnek a folyó költségvetési évről tartozó pénzgazdálkodását és vagyongazdálkodását.²⁹ Az államháztartási rendszer

²⁴ Nvtv. 5. §

²⁵ Nvtv. 5. § (2) bekezdése

²⁶ Nvtv. 3. § (1) bekezdés 6. pontja

²⁷ Holczreiter – Papp – Simon: i.m. 34. o. 2019/1.

²⁸ Bende-Szabó: i.m. 10. o.

²⁹ Lentner Csaba: Közpénzügyi menedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 218. o.

működésével kapcsolatos ellenőrzési tevékenység feloleli az állami ellenőrzések mindkét alaptípusát, azaz mind a törvényességi, jogszerűségi, szabályszerűségi ellenőrzést, mind pedig a célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági ellenőrzést. Az államháztartási kontroll három pillérre épül egyrészt külső ellenőrzésre, másrészt kormányzati szintű ellenőrzésre, harmadrészt az államháztartási belső kontrollrendszerekre.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése során szólni kell Állami Számvevőszékről, külső ellenőrzés keretében; a Kincstári szabályszerűségi ellenőrzésről, a Kincstári ellenőrzésről (központi költségvetési hozzájárulások igénylésének jogossága, felhasználásuk szabályszerűsége), a kormányhivatalokról (közvetett részvétel a gazdálkodás jogszerűségének ellenőrzésében a törvényességi felügyelet révén), a pénzügyi bizottságról (2000 fő feletti lélekszámú települések) és a belső kontrollrendszeréről.

A helyi önkormányzatok belső ellenőrzésére vonatkozó szabályokat az Möt. 119. § (3) – (6) bekezdései, valamint 120. §-a tartalmazzák. A 119. § (3) bekezdése értelmében a jegyző köteles a belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források, szabályszerű, gyors és hatékony felhasználását. A belső kontrollrendszer fogalmát az Áht. 69. §-a határozza meg, amely szerint a belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, hatékonyan, gazdaságosan hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék és megvédjék az erőforrásokat. E rendszer tehát elsősorban a gazdálkodás biztonságosságát szolgálja. A belső kontrollrendszer alapvetően pénzügyi és gazdasági szempontú ellenőrzési folyamat, a működés hatékonysága körében azonban a szakmai hatékonyság kérdését is vizsgálja. Az Möt. fő célja belső kontrollrendszer

működtetésével tehát a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.

A (4) bekezdés a belső ellenőrzésről rendelkezik, azaz a jegyző köteles a belső kontrollrendszeren keresztül a belső ellenőrzés működtetéséről is gondoskodni, amelynek keretén belül a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzését is el kell látni. A belső ellenőrzés részletszabályait a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza. A Korm. rendelet 2. §-ának b) pontja értelmében a belső ellenőrzés „független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát”. A Korm. rendelet továbbá rendelkezik a belső ellenőrzést ellátó személyről is, aki egyrészt foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében, másrészt polgári jogi jogviszony – jellemzően megbízási szerződés – keretében is elláthatja e tevékenységet.³⁰

A pénzügyi bizottság szerepe a helyi önkormányzatnál és intézményeinél:

- a) véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;
- b) figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonszerzés (vagyonnövekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- c) vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzügyi szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését;

³⁰ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 15. § (7) bekezdés 2019/1.

- d) ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat (Mötv. 120. § (1) bekezdés).³¹

A pénzügyi bizottság megállapításait haladéktalanul közli a képviselő-testülettel, amely, ha nem ért egyet az abban foglaltakkal vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet és észrevételeit megküldi az Állami Számvevőszéknek.

A belső ellenőrzés gyakorlatát belső ellenőrzési standardok szolgálják, amelyek célja, hogy meghatározzák az alapelveket, amelyek a belső ellenőrzés gyakorlatát jellemzik és keretet biztosítanak a sokrétű, értékteremtő belső ellenőrzési tevékenység végrehajtásához és előmozdításához. A belső ellenőrzési normák alapelvekre épülnek, kötelező elvárásokat fogalmaznak meg, amelyek meghatározzák a belső ellenőrzés szakmai gyakorlatára és hatékonyságának értékelésére vonatkozó alapkövetelményeket.

Az államháztartás helyi szintjével, a helyi önkormányzatok pénz- és vagyongazdálkodásával kapcsolatos legátfogóbb ellenőrzési jogosítvánnyal az Állami Számvevőszék rendelkezik, amelynek az államháztartás gazdálkodásával kapcsolatos ellenőrzési kötelezettsége felöleli az államháztartás teljes spektrumát (mindkét államháztartási alrendszer), az államháztartás forrásainak, azok felhasználásának és a vagyonnal való gazdálkodásának. Ellenőrzése során az Állami Számvevőszék kiemelt figyelmet fordít a normatív állami költségvetési hozzájárulás, a céltámogatás, a címzett támogatás és egyéb, az államháztartás más alrendszerétől kapott támogatás igénybevételeinek, azok felhasználása törvényességének, eredményességének és célszerűségének a

vizsgálatára.

A Magyar Államkincstár fontos szerepet tölt be az önkormányzatok eladósodásának megakadályozásában, ennek érdekében a helyi önkormányzatok minden köteles adatszolgáltatást teljesíteni az adott évben tervezett, adósságot keletkeztető ügyleteikről, az év során pedig kérelmet kell benyújtaniuk az általuk megkötni szándékozott, adósságot keletkeztető ügyleteikhez.³² Az Államkincstár feladatköre tehát a szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzés keretében a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv számviteli szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségének, az adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének, az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára terjed ki.

Az Mötv. 119. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatoknak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezeti, kormányzati ellenőrző szerv (Állami Számvevőszék), kormányzati ellenőrzési szerv (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal)³³, a fejezetek ellenőrzési szervezetei (jellemzően minisztériumok), a kincstár (Magyar Államkincstár)³⁴, illetve az európai uniós támogatások irányító hatóságai (Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság) és közreműködő szervezetei is ellenőrizhetik. A jelzett szervek ellenőrzési tevékenységének ellátásakor a helyi önkormányzatok kötelesek együttműködni.

³¹ Lentner Csaba: Közpénzügyi menedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 230. o.

³² Lentner Csaba: Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 148. o.
https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanok/web_PDF_Onkormanyzati_penz_es_vagyongazdalkodas.pdf (A letöltés dátuma: 2019. december 1.) 2019/1.

³³ Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet

³⁴ Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet

Nyikos Bettina
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

A jegyzők autoritása – fékek, ellensúlyok szerepe¹

I. Bevezetés

„A jegyzők autoritása-fékek, ellensúlyok szerepe” című tanulmányom témájának megválasztásában jelentős szerepet játszott e hivatás iránti rendületlen érdeklődésem, valamint az, hogy a közel harminc esztendeje újjászületett jegyzői hivatás az elmúlt évek alatt az átlagosnál is többször került a *professzionális* érdeklődés centrumába. A jegyzői hivatást – tisztséget – nem csupán egy önkormányzati szervként definiálhatjuk, hanem e tisztségben akarva-akaratlanul megjelenik politika is, mely gyakran közigazgatással nem minden ponton áll harmóniában. Álláspontom szerint, ahhoz a munkához, amelyet végez, közel akkora fokú renomére és autonómiára volna szüksége, mint a bírának. A törvényesség biztosítása érdekében véleményem szerint részlegesen *függetlenednie* kellene attól a közegtől, ahol a munkáját végzi, esetlegesen független hivatali apparátussal dolgozhatna, akik segítenék, a független döntés meghozatalában. Ez az eset leginkább akkor hangsúlyos, ha a jegyzőt egy általa jól ismert közegben nevezik ki. Valljuk be, hogy ebben az esetben igen nehéz döntést hozni az ügyben egy közeli hozzátartozó, valamint egy jó ismerős között. Manapság a jegyzőnek egy-egy döntés meghozatalakor nagymértékben igazodnia kell mind a polgármester, mind a képviselő-testület tagjainak állásfoglalásához is, sőt mi több a helyzetet tovább bonyolíthatja, ha a jegyző egy közös hivatalban van és esetlegesen az ügykör, amelyben döntenie kell, mindkét hivalt, tehát két polgármestert és két képviselő-testületet is egyaránt érint. Következésképpen jegyzőktől tehát elvárják, hogy keresse meg az önkormányzat érdekében álló olyan jogi

megoldásokat, mely harmóniában áll az önkormányzati érdekekkel és politikával egyaránt. A mindenáron való megoldáskeresés ezután – sok esetben nem is titkoltan – drasztikus anyagi vagy eljárási jogszabálysértésekben összegződik.

A jegyzői hivatás mélyebb ismerete érdekében a helyi önkormányzatokat mindenképp el kell helyeznünk a közigazgatás rendszerében, ugyanis itt kapunk választ arra is, hogy a jegyző miként része ennek a komplex struktúrának, így a tisztség kialakulásának főbb csomópontjait szeretném áttekinteni az adott kornak megfelelő fékek és ellensúlyok boncolgatásával. Az autonómiájukat és jogállásukat a jelenleg is hatályban lévő 2011. évi CLXXXIX. törvény – Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Mötv.) biztosítja, de a tájékozottságunkhoz elengedhetetlen az előző 1990. évi LXV. törvény – a helyi önkormányzatokról (továbbiakban Ötv.) ismerete is egyaránt. A fékek és ellensúlyok szempontjából érdekes kérdéseket vet fel a járások „ismételt”² megjelenése, hiszen a hajdani közigazgatás egykori szektora volt. Végül az elektronikus ügyintézés által hozott, illetve generált problémákat szeretném boncolgatni, ugyanis az önkormányzatok szektorában is bevezetésre került (2018. év január 1. napjától) és idővel egyre többen fogják ezt használni e kommunikációs módot, amely szintén sok kérdést vet az önkormányzatok és a jegyzők szerepében egyaránt.

II. A jegyzők autoritásának alakulása történelmünk tükrében

1. A régmúlt 1948-ig

Az önkormányzatok szerveződésekor a hatalom állandóan jelen volt, a jegyző pedig végső soron mindig alárendelti szerepet kapott. 1526-ig a magyar közigazgatásban a király és a királyi tanács töltött be kizárólagosan jelentős szerepet egy adott közeg igazgatása tekintetében. Maga a jegyzői tisztség egyebekben

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Kialakulásuk a 13. századra tehető. A történelem során változó területi kiterjedéssel és változó feladatkörökkel egészen 1983-ig működtek. Napjainkban ismét a szervezettrendszer részesei.

igen korán, már a *feudalizmusban* felbukkant, ebben a korban földesúri pénzből fizetett olyan írni-olvasni tudó olyan nagytekintélyű személy volt, aki a szolgabírói leiratokat közvetítette, és a földesúri szolgáltatásokkal kapcsolatban a hozzá fordulóknak panaszait megfogalmazta. A feudalizmus korszakában a kommunák vezetői, irányító testületének tagjai olyan férfiak voltak, akik a köztisztviselők földesúr iránti hűségükkel, vagyoni helyzetükkel, erkölcsi magatartásukkal, példamutatásukkal, kompetenciájukkal vívták ki. Megválasztásuk mindig is fiktív volt, mivel a földesúr jóváhagyása nélkül ugyanis nem nevezhettek ki bárkit is hivatalába. Ez a kontroll akkor is megmaradt, amikor a hűbérúr már nem gyakorolta beleszólási jogát, és helyette a szolgabíró ügyelt a helyi tisztviselők megválasztására. A 13. század elején már felbukkantak egyházi perekben is, külhoni pápai és császári jegyzők is egyaránt eljárak. Az 1200-as években a királyi jegyzők feladata volt különösen a peres ügyek írásban történő benyújtása, illetve nem utolsósorban a tárgyalási jegyzőkönyv vezetése. A jegyzői tisztség előtérbe kerülése Európában a XV. századra tehető. „A magyar közigazgatásban a községi jegyzői jogállás tényleges kialakulása és kifejlődése a XVII-XVIII. századra esik.”³ A magyar közigazgatásban pedig Mária Terézia uralkodása idején vált szabályozottá, általánossá. A tisztség kialakulásának indoka leginkább az volt, hogy jelentek meg olyan eddig nem meglévő feladatkörök, illetve olyan községi igények, amelyek megkívánták e tisztség létrejöttét. Köztük volt a vármegyei igazgatás, valamint egy állandó hadsereg megvalósítása iránti szándék.

A kancellária volt a legelső középkori kormányzati hivatal (megalakítása a XII. századra tehető), amely mint országos királyi oklevél-kiállító iroda működni kezdett. A kancellár vezetése alatt jegyzők és írnokok végezték az írásbeli munkákat. „A 15. században a nemesi vármegyében az írásbeli teendőket, jegyzőkönyvek vezetését, ítéletek, határozatok, statútumok írásba foglalását és

oklevelek kiállítását eseti jelleggel a vármegyei jegyző végezte. A jegyző hosszú ideig nem tartozott a vármegye választott tisztviselői állandó hivatalnokai közé, hanem csak egyes alkalmakra, a közgyűlések és az ítélőszékek idejére fogadták, a főispán vagy az alispán szerződtette, olykor a megye követi hozták magukkal az országgyűlésről. A 16. századtól a jegyző választott megyei tisztviselő lett, aki a törvényben foglaltaknak megfelelően a megyei pecsét őrzője is lett egyben.”⁴

„Általában a felsőbb bíróságok is jegyzőket alkalmaztak a parancsok, rendeletek és nemegyszer az ítéletek szerkesztésére és kiadására egyaránt. Részletes szabályokat a jegyzők működésével kapcsolatban ez idő tájt jórészt a városi jogkönyvek tartalmaztak. Pozsony város középkori jogkönyvéből kiderül, hogy a jegyzőt eleinte a városlakók, majd a városi képviselő-testület választotta.

A jegyző

- a) készített jegyzőkönyvet a városi tanács üléseiről, amelyet utólag jóváhagyott a városi bíró;
- b) bevezette a bírói határozatokat a városi könyvekbe, és
- c) eljárta a magánszemélyek egyes jogügyleteinél.

Tevékenységét a városi bíró és esetenként egy vagy két esküdt felülvizsgálta.”⁵ A nemesi vármegyék növekvő igazgatási és bíraskodási feladatai megkívánták a szakmai feladatok szeparálását. Ennek első jele a megyei jegyző(notarius) tisztségének megjelenése, aki a hivatali adminisztráció irányítója volt, így ellátta az írásbeli teendőket, gondoskodott a jegyzőkönyvek vezetéséről, az ítéletek írásba foglalásáról. A 16. századtól választott tisztviselő lett. A 18. századra már főjegyzői titulust kapott, a hivatali írásbeliség irányítása mellett ellátta a levéltár és a pertár felügyeletét is. Irányítása alatt dolgozott a megyei aljegyző és az írnoki kar. A 18. században a népesebb falvakban már általánosan alkalmaztak

³ Feik Csaba: Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt helyéről Új Magyar Közigazgatás, 2012. (5. évf.) 7-8. sz., 73. oldal

⁴ Mezey Barna: Magyar Alkotmánytörténet (2003) Osiris Kiadó 120. o.

⁵ Mezey Barna: Magyar Alkotmánytörténet (2003) Osiris Kiadó 121. o.

jegyzőket. Eleinte a kancellárok munkatársaként tevékenykedtek, majd hatáskörük folyamatosan bővült, önállósodott. A jegyző feladatkörébe tartozott többek között, hogy vezette az előjárósági gyűlések jegyzőkönyveit, ő felelt a falu vezetősége határozatainak a végrehajtásáért, és közhírré tette a szolgabíró által kibocsátott parancsot, meghagyást, intézkedést, értesítést közlő körleveleket és utasításokat. A XVIII. századtól kezdve tehát fontos szerepet kaptak a nótáriusok. Feladatuk a városbíró és a városi tanács munkájának segítése volt. Az uradalmakban a jegyző látta el a közigazgatási és birtokigazgatási feladatokat, majd megjelentek a törvényhatóságok, melyek az igazgatást már középszinten látták el. A hajdani írások nyilvánvalóan leszögezik, hogy a tanács tagjai a polgármesteren kívül a tanácsnokok, a főjegyző, a tiszti főügyész és a rendőrkapitány voltak. Működésükben kiemelkedően fontos szerepe volt a jegyzőnek és a főjegyzőnek. A törvényhatóságok, községek a magyar polgári állam modelljének középső és alsó szintjét jelenti. A vármegyében az alispán munkáját segítő belső tisztviselőként, a törvényhatósági jogú városban pedig a városi tanácsvezető tisztviselőjeként volt jelen. A XVIII. században fogalmazódik meg az igény a magasan képzett, szakképzett személyekből álló hivatásos közszolgáltatásra. Hivatalba lépésükkor esküt kellett tenni a gyűléseket előtt, ahol fogadalmat tettek, hogy hivatalba lépésüktől kezdve lelkiismeretesen, elfogulatlanul, a falu érdekeit szem előtt tartva fog munkálkodni. A jegyző feladatköre és ezzel együtt személyének fontossága annál inkább növekedett, minél több feladatot kellett elvégeznie a községnek a földesúrnak, a vármegye vagy végül az állam javára. A jegyző személyében egyfajta hármasság látszott megjelenni egyrészt a községek, közösségek érdeke, az állam érdeke, valamint az egyén érdeke, amely már csiráiban folytatja el a független lelkiismeretes döntéshozatalt. Végső soron ezt a korabeli tisztviselők is észrevették,

így egyfajta kontrollt, ellenőrző szerveket próbáltak létrehozni, hogy a lehető legigazságosabb döntés születhessen. Az általa vezetett feljegyzéseket, naplókat az úriszék⁶ ellenőrizte, és ez volt a jegyző elleni panaszok fóruma is. Tehát már igen korán megfigyelhető egyfajta kontroll, ellenőrző hatalom is, mely az úriszékek városi bírók, esküdtek személyében összpontosult. Egyfajta kétirányú függést figyelhetünk meg a jegyzői tisztség vonatkozásában egyrészt az állam, mint legfőbb hatalom, másrészt a közösségek oldaláról.

Az elvégzett munkájáért a XVIII. században már illetménnyel jutalmazták, évi körülbelül harminc forintot kaptak. A tisztség megszerzésének feltétele volt a jegyzői vizsga is, amely akárcsak napjainkban a közigazgatási szakszükség a szaktudást próbálta garantálni. A jegyzői tisztség tekintetében a XIX. század igen jelentős állomásának tekinthető, hiszen az 1871. évi XVIII. törvény lényeges reformokat alapított e területen. A kétirányú függés az állam és a közösség irányában változatlan maradt. Módosítás kardinális következménye, hogy „a jegyző a község tisztviselőjeként egyúttal az állami közigazgatás végrehajtójává is vált.”⁷ Az 1897. évi 18. törvénycikk olyannyira próbálta beépíteni a jegyzői tisztséget az akkori kialakult szervezetbe, hogy már rendelkezett arról is, hogy községek jegyzők nélkül nem maradhatnak. Az 1871. évi törvény kapcsán elmondható, továbbá, hogy a javadalmazás, valamint az elbocsátás szabályainak rögzítésével a jegyzői pozíció stabilizálása megvalósult. „A községekről szóló 1886. évi XXII. tc. életbelépése után a községi jegyző egyre aktívabban kapcsolódik be a községi ügyek intézésébe. Az 1890-es évektől kezdve már gyakran ő terjeszti elő a képviselő-testület elé a tárgyalandó ügyeket.”⁸

1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről már szabályozta a községek fogalmát

⁶ A földesúr jogszolgáltató törvényszéke volt, amelynek illetékességi körébe a birtokon élő jobbágyok a földesúr familiárisai és családjuk, valamint nem nemes szolgálai tartoztak, mások jobbágyai nem.

⁷ Dr. Feik Csaba: Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt helyéről Új Magyar Közigazgatás, 2012. (5. évf.) 7-8. sz., 73.o. 2019/1.

⁸ A községi jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben: helyzetelemzés egy községi jegyző mindennapjain keresztül I. Szerzők: Szántó Mária Comitatus : önkormányzati szemle, 1994. (4. évf.) 4. sz. 53. o.

„1. § A községek:

- a) városok, melyek a jelen törvény 64. §-a szerint rendezett tanácssal bírnak;
- b) nagy községek (mezővárosok és nagy faluk), melyek rendezett tanácssal nem bírnak ugyan, de a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek;
- c) kis községek, melyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátolt anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniök.”⁹

A községeket tehát három csoportba sorolták: rendezett tanácsú városok, nagyközségek és kisközségek. A rendezett tanácsú városok a megye irányítása alá tartoztak. A nagyközségekben nem volt rendezett tanács, de külön községi jegyzővel rendelkeztek. Több kisközség közös jegyzőt, azaz körjegyzőt tartott. A járandóság tekintetében a községjegyző fizetését a nagy községekre nézve a képviselőtestület meghallgatásával s a község, illetve a szövetkezett helységek anyagi viszonyaihoz képest, a törvényhatóság állapította meg. „E fizetés, nem számítva a természetben kiszolgáltatandó szabad lakást, - 400 o. é. forintnál kevesebb nem lehet.”¹⁰ Folyamatosan nőtt a kötelezően ellátandó államigazgatási feladatok száma, azonban a községeknek csak egy magasán képzett tisztviselője volt a jegyző vagy főjegyző személyében. Ezzel szemben a képviselőtestületek tagjai alacsony képzettségűek voltak.

Az 1878-ban megjelent „A községi közigazgatás kézikönyve”, mely tartalmazta többek között jegyző feladat- és hatásköreit. Így például kereskedelmi ügyek, árvaügyek, oktatási ügyek testületi ügyek előkészítése és végrehajtása, pénz- és adóügyek, vagyonügyek, vándorlók és házalók tüzetes ellenőrzése, újoncállítási lajstrom karbantartása, közmunka összeírása, községi kézbesítés, közrendvédelmi ügyek stb. is említésre kerültek.

A kézikönyv megemlíti egy hozzáállás módot, melyre a jegyzőnek törekednie kell, amely a 21. században is megállja a helyét, még pedig „a magánfelekkel szemben köteles mindig előzékeny készséggel viseltetni.”¹¹ Tulajdonképpen a jegyzőt egyfajta fegyelemre buzdítja, sosem szabad elfelejtenie, hogy ő van a közösségért és nem fordítva. Fontos megemlíteni, hogy a jegyzőknek nem csupán részvételi és tanácskozási joguk volt a képviselő-testületi ülésen, ezenfelül szavazhattak is. A szavazati jog a jegyző vonatkozásában óriási horderővel bírt. Nem egy volt a döntéshozók közül, hanem ő volt az, aki felkészültsége, tudása alapján az adott kérdésekben egyfajta szakmai értéket jelenített meg az eligazodásban segítve a képviselőket. Szavazata egy-egy területen meghatározó volt, kevésbé állt fent a függés a képviselők irányában, hiszen ez időtájt, a függés effektíve fordítva volt. Jelentős mértékben befolyásolta a képviselőket a döntéshozatalban a jegyző szavazata. „A községekről szóló 1886. évi XXII. tc. életbelépése után a községi jegyző egyre aktívabban kapcsolódik be a községi ügyek intézésébe. Az 1890-es évektől kezdve már gyakran ő terjeszti elő a képviselő-testület elé a tárgyalandó ügyeket.”¹²

Az I. és a II. világháború között a jegyzői tisztség vonatkozásában nagyobb volumenű átalakulás nem történt. A középfokú igazgatás szerveként továbbra is törvényhatóságok működtek, alsó szinten pedig továbbra is a községek álltak. A vármegyéik esetében az alispán volt a törvényhatóság legfőbb tisztviselője. Az alárendeltségébe tartozó főjegyző, másodfőjegyző, vármegyei aljegyzők feladatkörébe tartozott továbbra is a fogalmazási feladatok ellátása, a jegyzőkönyvek vezetése, valamint előadói feladatok például közgyűlésen, a közigazgatási bizottságokban. A közigazgatás helyi szerveit illetően még az 1929-es¹³ közigazgatási reform sem jelentett

⁹ 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről

¹⁰ 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 67.§

¹¹ Dobozi István: A községi közigazgatás kézikönyve 59. o.

¹² A községi jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben: helyzetelemzés egy községi 2019/1.

jegyző mindennapjain keresztül I. Szerzők: Szántó Mária

¹³ A viszonylagos gazdasági konszolidáció mellett porondra kerültek az önkormányzatokra vonatkozó közigazgatási reformok. Ez vezetett a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. XXX. tc.-hez, amely az önkormányzatok alapszerkezetét érintetlenül hagyva a belső

számottevő változást. Helyi szinten nem különíthető el az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási feladatok ellátásának rendszere, az önkormányzatok látták el az államigazgatási feladatokat is.

Az 1945-1950-es években lejátszódott politikai változások nyomán a szovjet típusú államépítés következményképp a helyi társadalom szinte minden szuverenitása megszűnt. 1948-ban a jegyzői tisztségek megszűntek, majd 1950-ben az önkormányzati közigazgatást is eltörölték. „A jegyzői feladatokhoz hasonló, főként államigazgatási feladatokat a tanács végrehajtó bizottságának titkára (továbbiakban: vb.-titkár) látta el.”¹⁴ Ő volt a tanácsi szervezet vezető tisztségviselője.

1.1. A fékek és ellensúlyok szerepe 1948-ig és az önkormányzatiság létrejötte

A jegyző a közigazgatás alappillére, munkája kiemelkedően fontos, nagy szakmai tudást igényel, ennek ellenére mégsem annyira megbecsült tisztségviselő. A jegyző a magyar közigazgatásban intézményeink közül talán a legrégebbi. A jegyző feladatai átfogják az önkormányzat egészét, a jegyző munkája pedig sok-sok feladtból tevődik össze. A jegyzői foglalkozást tulajdonképpen tekinthetjük úgy is, hogy egy „Janus-arcú” tisztség, hiszen, munkavállaló és munkáltató is egy személyben. Nyilvánvaló, hogy a tisztség kialakulása óta a szerepük a rendszerváltást követően az önkormányzatok megszületése után folyamatosan vita keresztjében állt. A vita tárgya, mindvégig az, hogy az önkormányzat embere vagy a megbízatása állami megbízatás, és így a jegyző az legfőképp az állam embere. A kezdetektől fogva és egészen máig megállapíthatjuk, hogy mindvégig egyfajta választás/pályáztatás útján nyerték el a tisztséget, illetve a kinevezésükhöz valamilyen felettes szerv jóváhagyására is szükség volt. Eleinte elegendő volt az írni-olvasni tudás, majd később egyre inkább jelentett előnyt a köz igazgatásának ismerete, végül vizsga letételéhez kötötték. A feudalizmusban a tisztség teljes mértékben a földesúr körül volt jelen, juttatást is tőle

kapott. Itt már megjelent a panaszkezelés, mint egyfajta közügy intézése, panaszok kezelése. A fékek ellensúlyok vonala itt a földesúr akarata, valamint a panaszosok érdeke körül körvonalazódott. Az állam még nem volt jelen. A 13. században a jegyzői tisztség erősen összerosódik, más tisztségek mai feladatival, hiszen igen gyakran jártak el egyházi perekben, illetve feladataik közé tartozott a peres ügyek írásban történő benyújtása, illetve nem utolsó sorban a tárgyalási jegyzőkönyv vezetése. A 12. és 13. században általában a bizalmasabb ügyek intézői a Kúriában, a jelentőségük fokozatosan nőtt gyakran az útrakelő pápa mellett ők készítik a pápai leveleket. Olykor nevezték a jegyzőket írnokoknak (scriptores) is, mígnem a 12. század végére elkülönülnek az írnoi és a jegyzői munkát végzők. Az évszázadok előre haladtával egyre inkább jelenik meg a hatalmi viszonyok tekintetében az állam. A községek szabályozását átfogó módon első ízben a Mária Terézia kibocsátotta úrbéri pátens (1767) rendezte. Eszerint a község tisztségviselői: a bíró, az esküdtek és a jegyző. Ekkor már a jegyzők választásába a földesúr nem szólhatott bele, tehát a földesúri függés ekkor megszűnt. Számos esetben mutat hasonlóságokat a jegyző és közjegyzői tevékenység. A középkori közjegyzők olyan jogtudók voltak, akik saját maguk által fogalmazott és formulázott okiratokat hitelesítettek, ezért a kancelláriai nótáriusoknál sokkal hatékonyabb munkát végezhettek. A közjegyzők (tabellio, notarius publicus) a pápa, illetőleg a császár, esetleg mindkettő felhatalmazása alapján végezte hiteles tevékenységét. Felettük az ellenőrzést tehát a császár vagy a pápa végezte.

Az 1800-as évekbeli önkormányzatot még községi bíró vezette, ő képviselte a települést, elnöklete és felügyelete alatt tartották a képviselő-testület üléseit. A XIX. század második felétől azonban irányító szerepe fokozatosan háttérbe szorult. A közigazgatás tényleges vezetőjévé a jegyző vált, tevékenysége – amely kiterjedt a közigazgatás csaknem minden ágára – meghatározóan hatott a község életére. Feladatai egyre növekedtek, egyedül már

összetételen és a hatáskörökön jelentős változtatásokat vezetett be.
 2019/1.

¹⁴ Bárdos László: A jegyző (Jegyzői annotációk) Új Magyar Közigazgatás, 2011. (4. évf.) 5.sz. 40.o.

képtelen volt ellátni hivatalát, ezért a község anyagi hozzájárulásával 1909-től új tisztviselőt, egy segédjegyzőt is alkalmaztak. Végül a jegyzőknek nem csupán részvételi és tanácskozási joguk volt a képviselő-testületi ülésen, ezenfelül szavazhattak is. Igencsak irányíthatták a döntéshozatalt egy-egy ügy kapcsán. Döntésük a képviselőkre is nagy hatást gyakorolt. Fékek és ellensúlyok rendszertét tekintve tehát a jegyzőnek igen nagy hatalma volt, a kontroll megvalósítása terén a törvényhatóságok szerepe volt kiemelkedő.

A XIX. században kiépült Magyarországon a modern polgári államnak megfelelő önkormányzati típusú helyi közigazgatási rendszer. A helyi önkormányzatok feladatait egyrészt a vármegye, mint területi önkormányzat látta el, illetve a törvényhatósági jogú városnak volt kiemelkedő szerepe. E két szervet közösen törvényhatóságnak nevezték, amelynek élén a főispán állt. Helyettese a vármegyei főjegyző volt. A XIX. század végére egyre inkább kiépülő önkormányzati és állami szervek közötti összhang biztosítását garantálta a közigazgatási bizottság. Feladata a másodfokú hatósági ügyek intézése volt. Az alispán volt a törvényhatóság első számú tisztségviselője, és ellátta a testületek hatáskörébe nem utalt ügyeket. Vezette a közigazgatást, és főnöke volt a főtisztviselői karnak is. A főispán egyben elnöke volt az önkormányzati bizottságoknak, döntésüket egyet nem értése esetén felfüggesztették. Felügyelte az önkormányzatok tevékenységét, közvetlenül intézkedhetett állami döntések végrehajtása érdekében. Jól látható, hogy kiépült a helyi önkormányzatok és egyben a jegyzők ellenőrzése, amelynek nyilvánvalóan az egyik oka, hogy számtalan jogkörben voltak döntéshozók, így hatalmukat kontrollálni szükségeltett.

Az önkormányzatiság létrejötté városfejlődés egyik állomása is egyben, amikor is a városi privilégiumok tartalmaztak helyi önkormányzatra vonatkozó engedményeket.

Elsődleges és egyben kezdetleges megjelenése az 1700-as évekre tehető, a vármegyék korára. „A XVIII. században a feudális igazgatás alapvető szervezeti egységei Magyarországon a helyi szervek, elsősorban a vármegyék voltak. A negyvenkilenc nemesi vármegye (...) az uralkodó nemesség önkormányzati egysége volt, amely az egész nemesség érdekvédelmi szerveként működött.”¹⁵

„Hazánk 1849-től 1867-ig közvetlenül az osztrák közigazgatásnak volt alárendelve, az 1867-es kiegyezéssel azonban Magyarország számos önálló hatáskört kapott és elkezdődött az 1914-ig tartó „aranykor”.¹⁶

Kétségtelenül a kiegyezés kardinális hatást gyakorolt a közigazgatás, önkormányzatiság kialakulására és fejlődésére egyaránt. A kiegyezés előtt az önkormányzat kifejezés nem volt alkalmazott fogalom hazánkban. „Sem az akkori jogszabályok, sem pedig a korabeli szakmai anyagok nem alkalmazták a terminust, ami lényegében az angol self-government tükörfordításaként került be közjogi gondolkodásunkban.”¹⁷ A kiegyezés a közigazgatás tagozódására is hatással volt, ugyanis attól kezdve beszélhetünk a közigazgatás kettősségéről: nevezetesen az államigazgatásról és az önkormányzati igazgatásról¹⁸ A modern polgári közigazgatás szervezetrendszere az esetek többségében duális jellegű, ami azt jelenti, hogy a közérdek érvényesítését két szervezetrendszer próbálja garantálni.

Az ekkori önkormányzati struktúránk megkülönböztette egymástól a területi és a települési típusú helyi igazgatási szektorokat, így az előbbi törvényhatóságnak az utóbbit községnek nevezték.

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk 2. § már rendelkezett arról, hogy az Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben

¹⁵ Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Bp. 1976.

¹⁶ Boros Anita: A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével, Recenzió, Pro Publico Bono 1: (1) 116-127 (2011) Folyóiratcikk 2019/1.

¹⁷ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, Hvg-Orac, Bp. 2007.

¹⁸ Boros Anita: A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével, Recenzió, Pro Publico Bono 1: (1) 119. o. (2011) Folyóiratcikk

önállóan intézkedik, határoz és szabály-rendeleteket alkot, határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre, tisztviselőit választja, az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetéről gondoskodik, a kormánnyal közvetlen érintkezésben. A törvényhatóság legfőbb testületi szerve a törvényhatósági bizottság volt, melynek közgyűlése döntött a költségvetési kérdésekben és a jelentősebb személyi ügyekben. A főispán, - mint a vármegyék, törvényhatóságú városok első számú tisztségviselője - felügyelte az önkormányzatok tevékenységét. Személye a Kormányhoz kötődött, nem a törvényhatóság, hanem a Kormány érdekeit látta el. Megjelent a mai értelemben vett államhatalom.

Az önkormányzatok kisebb egységeire – a községekre - vonatkozó szabályokat az 1871. évi XVIII. törvénycikk tartalmazza. Ennek értelmében község tehát minden rendezett tanáccsal bíró városok, kisközségek valamint a nagyközségek. Az 1871. évi XVIII. törvénycikk szerint „A község a törvény korlátai között önállóan intézi saját belügyeit, végrehajtja a törvénynek és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit.” A községek közigazgatási ügyeiben fellebbviteli hatóságként első fokozaton a törvényhatóság, másodfokon pedig a kormány járt el.

A község az önkormányzat jogát képviselő testülete által gyakorolta, melynek élén a községi bíró állt. A rendezett tanácsú városok legfontosabb szerve - a tanács- élén a polgármestert találjuk.

A kiegyezést követő időkben a közigazgatási szervezetrendszer felépítését nem szabályozták átfogóan, törvényi szinten. A kormány mellett a miniszternek alárendelt közigazgatási szervek játszották a legfontosabb szerepet, bár számunk nem igazán volt jelentős, így a közigazgatási hatáskörök jelentős része a megyékhez vagy néhány esetben a településekhez volt telepítve.

A korábban kialakult polgári közigazgatási rendszernek a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény vetett véget. Az Alkotmány Magyarország

államformáját népköztársaságként határozta meg. Az ország politikai, társadalmi és gazdasági rendszerét érintő legfontosabb szabályai szerint a Magyar Népköztársaság a munkások és parasztok állama, ahol a termelési eszközök társadalmi tulajdonban vannak, a gazdasági életet pedig népgazdasági terv alapján irányítják. A népköztársasági Alkotmány az alapvető jogok széles körét biztosította a dolgozók számára. Fontos volt az államhatalom egységének elvét rögzítő rendelkezés, hogy az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból folyó összes jogot. Az államfői funkciókat a parlament tagjaiból választott testület, a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) látja el, amely az alkotmánymódosítás kivételével az Országgyűlés jogkörét is gyakorolhatja, ha az nem ülésezik. Az államigazgatás legfőbb szerve az Országgyűlésnek felelős Minisztertanács. A népköztársasági Alkotmány által az egységes államhatalom helyi szerveiként létrehozni kívánt, az önkormányzatok helyébe lépő tanácsok kiépítése 1950 folyamán, mintegy egy év alatt történt meg. Az 1950. évi I. törvény értelmében „helyi tanácsot kell alakítani minden megyében, minden járásban, minden városban, valamint a minisztertanács által meghatározott városi kerületben és rendszerint minden olyan községben, amelynek lakossága az ötszáz főt eléri.”

A törvény szerint a Magyar Népköztársaság területe államigazgatási szempontból megyékre, járásokra, városokra, községekre tagozódik. Nagyobb városok igazgatási kerületekre oszthatók. Az egyes igazgatási szervek területi változásait a minisztertanács határozza meg.

Az államhatalom helyi szerve a megyei, a járási, a városi, a községi és a városi kerületi tanács volt. A helyi tanácsok tagjait az adott terület választópolgárai négy évre választották. A tanácsigazgatási rendszer vonatkozásában hozott törvények révén a megyék jelentős hatáskörhöz jutottak, ide értve a törvényességi felügyeleti, pénzügyi ellenőrzési, szakmai felügyeleti, személyzeti funkciókat is.

Az egységes és osztatlan hatalomfelfogás következtében nem különült el egymástól az

államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. A harmadik tanács törvény – az 1971. évi I. törvény a tanácsokról - értelmében a tanácsok feladata volt a pártszervek és a lakosság közötti kapcsolat biztosítása. A történelmi vívmányok folyamatából megállapítható, hogy a tanácsrendszer nem biztosított valóságos politikai, gazdasági mozgásteret a helyi törekvések számára, valószínűleg ez okból 1971-ben megtörtént tanácstestületek megszüntetése, majd azt követően a járási hivatalok felszámolása. Ezek a törekvések mind /1984./ a tanács rendszer demokratizálásához járultak hozzá. A volt járási feladatok jelentős része a városokhoz került.

1.2. A Vb.- titkár versus jegyző

„A szocialista állami igazgatás jogszabályi alapjait az 1949-es első magyar chartális alkotmány fektette le, amely a lenini államelméletet megvalósító 1936-os szovjet alkotmány mintáját követte. A lenini állammodell nem ismerte el a hatalmi ágak megosztását, a hatalom egységét érvényesítve egyértelműen centralizált állami irányítást tett szükségessé, illetve lehetővé. A legfelsőbb államhatalmi szervnek minősített országgyűlésnek alárendelt minisztertanács irányította a teljes közigazgatást, nagyszámú minisztériummal és országos hatáskörű szervvel. A közigazgatás parlamenti ellenőrzése meglehetősen formális volt, hiszen a parlament nagyon ritkán ülésezett, s többnyire deklaratív jellegű kerettörvényeket alkotott. Az elnöki tanács gyakorolta a kollektív államfői funkciókat, amelynek keretében még törvényerejű rendelet alkotására is volt felhatalmazása.”¹⁹ Magyarország jegyzők nélkül intézte a helyi ügyeket körülbelül negyven évig, viszont előtte ezt elképzelni sem lehetett, olyannyira fontos szerepe volt az egész közigazgatásban. „A hatvanas évek közepétől megkezdődött a tanácsigazgatás területi struktúrájának átalakulása, de nem a megyék, régiók léptékét érintve, hanem egyrészt a

községi integráció, másrészt a városodás, tehát városi jogállású települések létrehozása formájában. Az úgynevezett tanács körzetesítés egyrészt a mezőgazdaság átszervezéséhez, másrészt a településhálózat-fejlesztési koncepcióhoz, a népesség területi átstrukturálódásához, s a szolgáltatások modernizálásához kötődött. Az integráció során a kistelepülések elveszítették önállóságukat, mivel vagy felszámolták őket a szomszédos nagyobb településsel történő egyesítéssel, vagy közös tanácsok irányítása alá helyezték.”²⁰ A városok közül csupán a megyei jogú, majd megyei elnevezésű városok élveztek bizonyos önállóságot, amennyiben költségvetésük összegét a központi költségvetésben állapították meg. „A jegyző jogelődje a tanácsrendszerben a végrehajtó bizottság titkára volt. A tanácsrendszer fokozatos felbomlásának eredményeként 1985-től a vb.-titkárok szakmai önállósága is megerősödött, függetlenedtek a helyi pártbefolyástól és a megyei tanácstól egyaránt. A politikai rendszerváltoztatás folyamatában a vb.-titkári kar biztosította a helyi és megyei szakmai hátteret a választások, népszavazások lebonyolításával. Az átmenet időszakában a vb.-titkár képviselt egyfajta állandóságot, aminek érzékelhető eredményeként a vb.-titkárok túlnyomó többsége, amennyiben maradni akart a közigazgatási pályán jegyzőként folytathatta a munkát. Ebben az is szerepet játszott, hogy a vb.-titkári álláshelyekhez képest lényegesen több jegyzői állás jött létre.”²¹ A vb.-titkára jellemző, hogy államigazgatási dolgozó volt, a tanácselnök segítője a tanács tevékenységének megszervezésében. Feladata volt a szocialista törvényesség biztosítása, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatali munka rendjének biztosítása. Községekben a vb.-titkár vezette az egységes szakigazgatási szervet.

Maga a pozíció 1950. évben jött létre a tanácsrendszer²² bevezetésével. A vb.-titkár

¹⁹ Regionalizmus és területi kormányzás Pálné Kovács, Ilona Tuka, Ágnes Schmidt, Andrea Vadál, Ildikó Kákai, László 51. oldal

²⁰ Regionalizmus és területi kormányzás Pálné Kovács, Ilona Tuka, Ágnes Schmidt, Andrea Vadál, Ildikó Kákai, László 52. oldal
 2019/1.

²¹ dr. Zongor Gábor Gondolatok: A Jegyzőkről a Hajdúszoboszlói Obsitos Találkozó Kapcsán 1. oldal, www.kezsgov.org.hu/dokumentumok/2016konf/Zongor_Gabor_R.doc

²² A polgári korszakban a területi és helyi közigazgatás egyre nagyobb mértékben került ki az önkormányzati

1971-ig a *tanács végrehajtó bizottsága* választotta saját tagjai közül a felettes tanács (a fővárosi vagy megyei vb-titkár esetében a minisztertanács) jóváhagyásával. A választott bizottság vissza is hívhatta titkárát, azonban a megválasztáshoz hasonlóan ehhez is szükséges volt a felsőbb jóváhagyás. A fékek és ellensúlyok szerepe ebben a tisztségben is tisztán és jól láthatóan körvonalazódik. Végző soron alárendelti pozíciónak mondhatjuk. A vb.-titkár megbízatása a végrehajtó bizottsággal azonos időre szólt, vagyis az őt megválasztó tanács megbízatásának lejártát követően megválasztott új tanácsnak az alakuló üléséig tartott. A megválasztáshoz és a visszahíváshoz az első tanácstörvény különös módon nem kívánta meg magának az érintett tanácsnak a hozzájárulását.²³ 1971-től, a harmadik tanácstörvény hatályba lépésétől kezdődően a vb.-titkár helyzete kardinálisan megváltozott. Ettől kezdve a vb.-titkár tisztségét államigazgatási funkcióknak tekintették, ezért nem kellett feltétlenül a tanács tagjának lennie, viszont meghatározott (államigazgatási vagy jogi irányú) képesítéssel kellett rendelkeznie. A képesítés követelménye nyilvánvaló volt, így igen korán megjelent, illetve választhatóságának köre is tehát már kikerült a tanács tagjainak köreire kívül. Feladatai kapcsán általánosan megállapítható, hogy részben a tanáccsal, a tanácsi bizottságokkal és a tanácstagokkal voltak kapcsolatosak, de tevékenységének fő súlypontjai a végrehajtó bizottság és a szakigazgatási szervek felé irányult. Tartalmát tekintve főleg a törvényesség biztosítását szolgálta a tanácsi szervek munkájában. Manapság a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, amely hasonlóságot mutat némely feladat

vonatkozásában, legfőképp a törvényesség biztosítása tekintetében.

A vb.-titkár legfőbb feladatai:

- a tanács üléseinek előkészítése és az előterjesztések, határozati javaslatok (rendeletek) előzetes törvényességi vizsgálatának biztosítása,
- a *tanácsrendeletek* kihirdetése,
- a végrehajtó bizottság éves munkatervének előkészítése,
- a szakigazgatási szervek hatósági tevékenységének ellenőrzése, és a belső szervezetek *ügyvitelének* összehangolása,
- a községekben ő volt a vezetője az egységes szakigazgatási szervnek,
- valamennyi tanácsi szerv irányában gondoskodás arról, hogy a jogszabályoknak megfelelően lássák el feladataikat, amennyiben észlelt jogszabálysértést, azt jelezze,
- felhívások intézése ezzel kapcsolatban a jogszabálysértő szerveknek, majd ha ez eredménytelennek bizonyult, a rendelkezés *végrehajtásának* felfüggesztése, majd az ügyet döntés végett a végrehajtó bizottsághoz, illetőleg hatósági ügyekben az eljárásra hatáskörrel rendelkező szervhez terjesztése,
- az ellenőrzési tevékenységéről beszámolás a tanácsnak, a végrehajtó bizottságnak, illetőleg a tanácselnöknek.

A hatáskör illetékességet tekintve a megyei, fővárosi vb.- titkári ellenőrzési tevékenysége a főváros illetve a megye egész területére kiterjedt. Elbírálta a megyei, fővárosi szakigazgatási szervek másodfokú hatósági határozati elleni *panaszokat*. A vb.-titkár munkájának közvetlen segítségét szolgálta a titkárság, amely a szakigazgatási szervekkel azonos jogállású volt, s amelynek munkáját a vb. titkár irányította. A titkárság látta el a tanács, a végrehajtó bizottság, a tisztviselők

testületek ellenőrzése alól és egyre nagyobb mértékben került a központi kormányzat ellenőrzése alá. A tanácsrendszer 1950-es bevezetésével a közigazgatás szinte valamennyi ága egységes szervezeti keretbe került, viszont a közigazgatás és államigazgatás közötti korábbi határok elmosódtak, teljesen megszűnt az önkormányzati jelleg. A szocialista állam az egységes államhatalom elvi alapján állt, a tanácsok is ennek helyi szervei voltak csupán. Kezdetben a tanácsok központi irányítását 2019/1.

a Minisztertanács, ténylegesen a belügyminiszter látta el, hasonlóan a polgári korszak önkormányzatai feletti központi felügyelet rendjéhez. A központi beavatkozás azonban a korábbinál sokkal kiterjedtebb volt, az egyes minisztériumok szinte teljes körű irányítás illetve ellenőrzés alatt tartották a tanácsi szervek tevékenységét.

²³ Ezt csupán a második tanácstörvény írta elő 1954-től.

tevékenységével kapcsolatos szervezeti és ügyviteli teendőket. Ez általában a községi szervekre nem volt jellemző. Fontos megemlíteni, hogy a tanácsi rendszernek voltak úgynevezett szakigazgatási szervek is a részesei, ahol a vb.-titkár igen fontos szerepet kapott. A tanács szakigazgatási szervezete az országos szintű szakigazgatási szervekhez képest kevésbé tagolt volt. A községi szinten belső, önálló egységek nélküli egységes szakigazgatási szerv működött. Vezetője a vb.-titkár volt, ami a *végrehajtó bizottságokban* a megyei városi tanácsnak közvetlenül alárendeltségben működött. A szakigazgatási szervek²⁴ jogszabályokban biztosított *hatósági jogkörüket* önállóan gyakorolták, s ebben a körben nem voltak utasíthatók. Az állampolgárokhoz közelebb vitt igazgatási munka megvalósítására szakigazgatási *kirendeltségeket* is létesíthetett. A vb.-titkár tisztség bevezetésével jól látható tehát, hogy a helyi közelet teljesen kizárásra került, megyei szinten biztosították a törvényességet. Az intézmény nem bizonyult megfelelőnek így az önkormányzati rendszer bevezetésével teljes mértékben megszűnt a tisztség 1990-ben.

2. A jegyzők helyzete a rendszerváltástól

„A magyar államszervezet, illetve ezen belül a helyi-területi közigazgatás történetének rövid áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak maradandó tradíciói. Azonban nem kizárólag csak az 1950-1990 közötti államszocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem már a korábbi államfejlődési periódusok többségét is. A központosítás első célpontjai a helyi szintű községi és kisvárosi kormányzatok, illetve az ezeken a településeken élő helyi társadalmak voltak. (...) A megyei és részben a járási szint kezdetektől fogva egyszerre szolgált az önkormányzati és a központi igazgatás, irányítás keretében. (...) 1990-es évek után az első

szabadon választott parlament az önkormányzati törvény megalkotása során mégsem a szakmai elemzéseken nyugvó racionális modellt, s nem is a helyi társadalom tényleges állapotát tartotta szem előtt, hanem olyan absztrakt értékeket, mint az autonómia, a szabadság, a bázisdemokrácia, és olyan nemzetközi standardokat, mintákat, amelyek biztosították szalonképességét Európában. Azonban az önmagukban nemes célok, értékek és minták követése a realitások figyelembe vétele nélkül, magában hordozta a tévedés lehetőségét.”²⁵

Az önkormányzatiság kialakulása hasonlóan a jegyzői tisztség létrejöttéhez igen bonyolult és összetett folyamat eredménye.

Az 1989-1990-es években elérkezett a rendszerváltás és az Alkotmány lefektetett olyan normákat, amelyek a Magyar Köztársaság be rendezkedését alapjaiban változtatta meg. Kiemelendő azon rendelkezés, mely szerint „Magyarország köztársaság. A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”²⁶ A rendszerváltással megvalósult az államigazgatás mellett az önkormányzati igazgatás visszaállítása, továbbá a települési önkormányzatok szerepének növekedésével a megyei szint jelentősen visszaszorult, így e tekintetben a rendszerváltás leghátrányosabb szektorának nevesíthetjük.

A jegyzői hivatás hamvaiból újjáéledt, hiszen „A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény visszahozta az önkormányzati rendszert, s ezzel együtt a jegyzői tisztséget is. Ennek következtében pedig a helyi érdek, a közösség érdeke ismét a központba került, megyei szint pedig igencsak háttérbe szorult.

Ha jegyzők jogállását vizsgáljuk, akkor a közel 30 évet két jól elkülöníthető szakaszra oszthatjuk. 1990-től 2000-ig terjedő időszak, ahol ugyanis azonosak a feladatai, azonosak a hatáskörei a köztisztviselőinek, a jegyzőknek.

²⁴ Például a Magyar Energia Hivatal engedélyezheti erőmű létesítését, de nem adhat engedélyt a vasúthálózat használatára, mivel az egy másik szakigazgatási szerv hatáskörébe tartozik.

²⁵ Regionalizmus és területi kormányzás Pálné Kovács, Ilona Tuka, Ágnes Schmidt, Andrea Vadál, Ildikó 2019/1.

Kákai László Regionalizmus és területi kormányzás 54.-55. oldal

²⁶ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 1-2 § (1) bek.

Szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző. „Az 1990-es évekről talán legérzékletesebb az a megfogalmazás, miszerint a magyar közigazgatás napszámosa és egyben talpköve is a jegyző.”²⁷

1990-ben az önkormányzati törvény a magyar közigazgatás-történeti tradíciókra is építkezve szabályozta a jegyző jogállását, feladatait és hatásköreit. A törvényhozó egyrészt visszanyúlt a régi elnevezéshez, tisztségekhez, másrészt lényegében visszahozta az első tanács-törvény előtti időszak alapvető feladat- és hatásköri szabályait is. Nevezetesen a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként felel az önkormányzati ügyek döntés-előkészítéséért és végrehajtásáért, másrészt államigazgatási ügyekben – kevés kivételtől eltekintve – a hatáskörök címzettje.

2.1. A 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (továbbiakban: Ötv.) – a jegyző jogállása

A magyar közigazgatás komplex rendszerében el kellene helyeznünk a jegyzőt, talán úgy definiálhatnánk, hogy általános hatáskörű, helyi, elsőfokú államigazgatási szerv.

Az önkormányzati törvény azzal teremtette meg és deklarálta függetlenségét a mindenkori politikai hatalomtól, hogy pályázat útján a képviselő-testület választotta ki a jelöltek közül és kinevezése határozatlan időre szólt. Pártatlanság, semlegesség és kiemelkedő szakmai kvalitások voltak a jegyzővel szembeni alapvető elvárások, követelmények. A jegyző a hivatal vezetője, az operatív teendők ellátásáról, a leírásról, az egyéb ügyviteli dolgokról gondoskodik.

Az Ötv. alapján a jegyző jogállása a következőképpen alakult.

A jegyző a polgármesteri hivatal vezetője. A képviselő-testület a jegyzőnek hatáskört nem adhat. Az önkormányzat szervei között nem

említi a jogalkotó a jegyzőt, a jegyző ezért nem szerve az önkormányzatnak.

A polgármester vonatkozásában a jegyző a következőképp kapcsolódik a munkáltatójához.

„35. § (2) A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt. A polgármester

a) a jegyző javaslatának figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában,

b) dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja,

c) a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására,

d) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét,

e) gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester, a jegyző és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.”²⁸

A polgármester irányító munkája a hivatali szakapparátus tekintetében nem közvetlenül jelenik meg, hanem a jegyző bevonásával, hiszen a jegyző a hivatal vezetője. A polgármester a hivatallal szembeni problémákat és elvárásokat, a munkavégzésre vonatkozó utasításokat a jegyzőn keresztül juttatja el a hivatal dolgozóihoz, mivel a hivatal operatív vezetője a jegyző.

Fontos szabály, hogy a hivatal irányítása elsősorban a jegyző javaslatának figyelembevételével történik. A jegyző javaslatai alapján formálja meg a polgármester azt, hogy az önkormányzat munkáját, a döntések előkészítését és végrehajtást a hivatal hogyan foganatosítja. Ez a jogkör

²⁷ Dr. Kéki Zoltán: „A jegyzői szerepkör változása” című előadása a XX. Országos Jegyző- Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26-28. 2019/1.

²⁸ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) 35. § (2)

azonban nem jelentheti a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatokba, hatósági jogkörökbe való beavatkozást, mivel ezen jogköröket kizárólag a jegyző önállóan gyakorolja. A fentiekből tehát megállapíthatjuk, hogy a hivatal tevékenysége szempontjából kiemelkedően fontos a polgármester és a jegyző közötti kollegiális viszony és az önkormányzat, a település lakossága érdekének szolgálatára irányuló együttműködési szándék. A fékek és ellensúlyok szerepére kitérve, tehát a polgármester akaratának igencsak nagy szerepe volt, viszont a jegyző is alapjában véve korlátozta a polgármester kizárólagos akaratát. A polgármester és a jegyző viszonylatában tehát kiemelkedően fontos a jó munkakapcsolat, közel azonos nézetek vallása, amely nagymértékben segít a - kizárólag a törvényi kereteken belül – döntéshozatal. Ezek hiányában képtelenség egy település érdekeit megfelelően képviselni. A jogszabályi hivatkozásban olvashatunk a polgármester saját hatáskörébe tartozó kiadmányozási jogáról. A korábbi szabályozáshoz képest ez szűkebb körű, mivel a kiadmányozás rendjét a jegyző hatáskörébe tartozó ügyekben is a polgármester állapította meg. A módosítás feloldotta ezt a problémát és leszögezte, hogy a polgármester csak a saját hatáskörébe tartozó ügyekben rendelkezhet a kiadmányozás rendjéről. A törvény rendelkezik továbbá az "egyéb munkáltatói jogokról", melyek a polgármester hatáskörébe tartoznak. Az egyéb munkáltatói jogkör az Ötv. 103. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti jogkörgyakorlást jelenti, vagyis minden munkáltatói jogot kell érteni alatta, a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása és a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével.

„36. § (1) A képviselő-testület - pályázat alapján - a jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki. A képviselő-testület a

jegyző, a főjegyző javaslatára - a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint - községben kinevezhet, más önkormányzatnál kinevez aljegyzőt a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására. A kinevezés határozatlan időre szól.”²⁹

A jegyző az önkormányzat közigazgatási-szakmai vezetője. A jegyző megbízatása - mivel szakmai és nem politikai jellegű tisztség- nem igazodik az önkormányzati választási ciklusokhoz. A jegyző kinevezés útján nyeri el munkakörét, a kinevezés határozatlan időre szól. A törvény biztosította a jegyzők állandóságát, így a választási ciklusonkénti cserélődése mellett, a jegyző, mint a független szakmai hivatali szervezet vezetője változatlan maradjon. Az Ötv. a jegyző kinevezésének jogát a képviselő-testület számára biztosítja, az a képviselő-testület hatásköréből át nem ruházható hatáskör.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban Ktv.) szerint a jegyző köztisztviselő, s ebből eredően közszolgálati jogviszonyban áll. A korábbi szabályozás úgy rendelkezett, hogy jegyző kinevezése előtt a kisebb településeken a képviselő-testületnek döntenie kell arról, hogy az önkormányzat önálló jegyzőt kíván-e egyáltalán foglalkoztatni vagy körjegyzőséghez csatlakozik. Az önálló hivatal létrehozása melletti állásfoglalás egyúttal kötelezettséget is rótt a képviselő-testületre, nevezetesen a jegyző kinevezésének kötelezettségét. Ellenkező esetben törvénytörtést követ el az önkormányzat. Fontos kiemelnünk, hogy a képviselő-testület tehát nem mérlegelheti, hogy kinevez-e jegyzőt vagy sem, kötelezően ki kell nevezniük, mely mondhatjuk, hogy az önkormányzat kiegyensúlyozott működését garantálja. Kiemelkedően fontos, hogy a szakapparátus vezetésére felkészült jegyzővel rendelkezzen. Megemlíthető az eset, amikor saját hibáján kívüli okból nem tudja a jegyzői munkakört betölteni (pl. nincs pályázó), arról kell döntenie, hogy körjegyzőséghez csatlakozik. Nagy szerepe van a pályázat kiírásának is, hiszen

²⁹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról Ötv. 36. § (1) 2019/1.

kötelező eltérően a többi köztisztviselői állástól. Az alkalmazási és képesítési követelményeket a jegyzők esetében az 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (továbbiakban: Ktv.) határozta meg. Fékek és ellensúlyok szerepét tekintve, a képviselő-testület a jegyző megválasztását illetően igen domináns volt, polgármesternek nem volt beazolási joga, sőt mi több a törvény garantálta, hogy ez a jogköre testületnek ne kerülhessen át a polgármester kezébe.

„8. § (1) Jegyzővé, körjegyzővé, megyei jogú város kerületi hivatalvezetőjévé (a továbbiakban együtt: jegyző) az nevezhető ki, aki

a) igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítéssel rendelkezik és
 b) legalább kétévi szakmai gyakorlatot szerzett.

(2) A községi önkormányzati képviselő-testület a körjegyző és az ötezernél több lakosú község jegyzője kivételével

a) felmentést adhat az (1) bekezdés a) pontjában foglalt képesítési feltételek alól annak a személynek, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait megkezdte; a felmentési időtartama nem haladhatja meg a képesítés megszerzéséhez szükséges időtartamot. A felmentés időtartamának eredménytelen eltelte esetén a jegyző közzszolgálati jogviszonya megszűnik.

b) az (1) bekezdés b) pontjában előírt gyakorlati időt csökkentheti vagy elengedheti.

(3) Főjegyzővé az nevezhető ki, aki

a) állam- és jogtudományi doktori vagy okleveles közigazgatási képesítéssel rendelkezik, és
 b) közigazgatási szervnél legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett.”³⁰

Így tehát mindenoldalúan biztosítékot teremt a törvény arra, hogy a jegyzői munkakört olyan személy töltsse be, aki az igazgatási ismereteket biztosító egyetemi, főiskolai végzettséget megszerezte. Az Állam- és Jogtudományi Karon vagy az Államigazgatási Főiskolán szerzett diploma megléte szükséges, de egyúttal elegendő is a jegyzői munkakör betöltéséhez. Ha a pályázó az egyetemi (főiskolai) képzés

abszolutóriumával rendelkezik, úgy végzettsége a jogszabályi követelményeknek nem felel meg. A kisebb településekre jellemző kedvezőtlen szakember-ellátási körülmények indokolták a gyakorlati idő csökkentésének lehetőségét, illetve elengedésének kivételes biztosítását is. A községi önkormányzat képviselő-testülete indokolt esetben a két évnél rövidebb gyakorlati idővel bíró vagy gyakorlati idővel egyáltalán nem rendelkező pályázó jegyző kinevezése mellett is dönthet. A képviselő-testület kinevezési joga egyúttal a közzszolgálati viszony megszüntetésének a jogát is magába foglalja. Az Ötv. 103. § (1) bekezdésének a) pontja nem sorolja fel a jegyzőt a kivételek sorában, így a képviselő-testület hatáskörébe tartozik a felmentés is. A jegyző felett az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja. A jegyzői feladatok elvégzéséről minden esetben gondoskodni kell, ezt biztosítja az aljegyzői kinevezés. Városban, kerületben, a fővárosi önkormányzat és a megyei önkormányzat hivatalánál kötelező, míg községekben csak lehetőség. Az aljegyző kinevezéséről a képviselő-testület dönt, a javaslatétel a jegyzőt illeti meg, a pályázatát ugyanúgy szükséges. A döntés minősített többséget igényel. A kinevezés határozatlan időre szól.

„36. § (2) A jegyző vezeti a képviselő-testület hivatalát. A jegyző

a) gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;

b) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét; gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízáss visszavonásához, jutalmazáshoz - a polgármester által meghatározott körben - a polgármester egyetértése szükséges.

c) döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;

d) dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;

³⁰ 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról 8. § (1)-(3) 2019/1.

- e) tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;
 f) dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.”³¹

A törvény meghatározza, hogy a képviselő-testület hivatalát a jegyző vezeti, és ebből következően az önkormányzat működésével kapcsolatos teendők ellátását emeli ki a törvény.

A képviselő-testület működésével kapcsolatban a jegyző feladata - a polgármester feladat-meghatározásait figyelembe véve - az ülések adminisztratív előkészítésének megszervezése (testületi meghívók elkészítése, azok időbeni kiküldése, az ülésterem előkészítése), a napirendek tartalmi és formai előkészítése, az előterjesztések eljuttatása a címzettekhez. A képviselő-testület döntéseinek szakmai megalapozása a jegyző tevékenységi körének egyik legfontosabb területe. Biztosítani kell az előterjesztések igazgatási-szakmai színvonalát, a szükséges információk begyűjtését és feldolgozását, el kell végeznie az ülés vezetését és jeleznie, ha az ülésvezetés eltér a Szervezeti és Működési Szabályzat vagy más jogszabály előírásaitól. Különös gonddal kell előkészíteni a határozati javaslatokat, a rendelet-tervezeteket, hiszen a döntések törvényességéért a jegyzőt önálló felelősség terheli. A fékek és ellensúlyok rendszerében kiemelkedően fontos a köztársasági megbízott, aki felügyeli a helyi önkormányzatok törvényes működését.

A képviselő-testület üléséről a jegyző készített jegyzőkönyvet, felelősség terheli a jegyzőkönyv tartalmi hitelességéért, hiszen közokiratnak minősül, így az elhangzottakhoz tartalmilag hűen kell igazodnia. A jegyzőnek alapvető feladatai vannak a képviselő-testület, a bizottságok üléseinek előkészítésével, az előterjesztések szakmai megalapozásával, az ülések lebonyolításával és a határozatok meghozatalával, a törvényesség megtartásával kapcsolatban. A törvény biztosítja számára a képviselő-testület és a bizottságok ülésén való

részvétel jogát. A jegyző tanácskozási joggal vehet részt ezeken az üléseken függetlenül attól, hogy az ülés nyilvános vagy kivételesen zárt. Jól látható, hogy a szabályozás megváltozott, miszerint szavazati joga is van, mely döntő befolyást gyakorol a döntéshozatalra. E jogköre elveszett. A jegyző köteles gondoskodni a bizottságok működési feltételeiről, például meghívók, ülésterem biztosítása, jegyzőkönyvezés, különböző operatív intézkedések szervezése. Kiemelkedően fontos a jegyző előkészítő tevékenysége a Szervezeti- és Működési Szabályzat és más rendeletek megalkotásánál.

A munkáltatói jogok gyakorlása új hatásköre a jegyzőnek, hogy gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. Ezt a jogosítványát a polgármester korlátozhatja. Ilyen például a kinevezést, vezetői megbízást, felmentést, a vezetői megbízás visszavonását és a jutalmazást. Kiemelendő, hogy a munkáltatói jog a jegyzőé, azt nem vonhatja el a polgármester, csak egyetértési jogát gyakorolhatja.

A jegyző alapvető feladata, hogy megszervezze az állampolgárok államigazgatási ügyeinek szakszerű intézését. E téren feladatot jelent számára a saját hatáskörébe tartozó ügyeknek az intézése, dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad, át és döntésre előkészítő a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket. Rendkívül fontos még a jegyző a tudomására jutott jogszabálysértés elhárítására, feltárására köteles. Nem kötelessége az, hogy a hivatali szervezeten belül vagy a testület működése körében "nyomozó" munkát folytasson a latens jogszabálysértések felkutatására.

A községi körjegyzőségénél a körjegyzőt a polgármesterek egyetértésével nevezi ki, menti fel és jutalmazza a hivatal dolgozóit, és gyakorolja a munkáltatói jogokat. A polgármesterek megállapodhatnak az egyetértési jog gyakorlásáról. Ha nem tudnak

³¹1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról Ötv. 36. § (2) bekezdés 2019/1.

megállapodni, akkor a képviselő-testületek együttes ülése jelöli ki az egyetértési jogot gyakorló polgármestert.

A körjegyző a jegyzővel azonos feladatokat lát el. A törvény kötelezi a körjegyzőt arra, hogy legalább hetente személyesen vagy megbízottja útján ügyfélfogadást tartson a körjegyzőséghez tartozó községekben. A hivatalban dolgozók feladatainak meghatározása, felettük a munkáltatói jogok gyakorlása a körjegyző hatásköre. A körjegyző ugyanazokat a feladatokat látja el, ugyanazokat a hatásköröket gyakorolja, mint a jegyző. A jegyzőre vonatkozó általános szabályokat nem ismételném meg, a sajátosságokra térnék ki. A jegyző és a körjegyző közötti lényegi különbség az, hogy a körjegyzőnek több képviselő-testülete, több polgármestere van. A körjegyző ellátja azokat az államigazgatási feladatokat és hatásköröket, amelyeket törvény, kormányrendelet a jegyzőnek ad, továbbá ellátja mindegyik képviselő-testület, polgármester kiad. A jegyző (körjegyző) jelzési kötelezettsége jogszabálysértés észlelése esetén

A jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. A képviselő-testület döntésénél észlelt jogszabálysértés esetén, amennyiben a jegyző jelzésére nem történik meg a kért orvoslás, a jegyző a kifogásait nyomatékosan megfogalmazva célszerű, ha csatolja a testületi ülés jegyzőkönyvéhez.

Törvénysértőnek tűnő bizottsági döntés esetén a felülvizsgálatra a képviselő-testület jogosult, amely a jegyző észrevételei tárgyában állást foglal. Amennyiben a testület a jegyző ellenében az önkormányzati bizottság álláspontját fogadja el, úgy a bizottsági döntés helyébe már a képviselő-testület döntése lép, amellyel kapcsolatban továbbra is jogában áll a jegyzőnek az, hogy kifogásait fenntartsa. Ennek megfogalmazása a fentiekhez hasonló módon történhet, amely szintén csatolható a jegyzőkönyvhöz.

A jegyzőkönyvvezető az ülést követő 15 napon belül köteles a jegyző megküldeni a megyei közigazgatási hivatal vezetőjének, mely szintén a jegyzők törvénynek megfelelő működését vizsgálja felül. A törvénysértő testületi döntés kapcsán a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője indíthat pert, önkormányzati hatósági ügyben pedig az ügyfél, illetve az, aki az ügyben egyébként fellebbezést is benyújthat. A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye. Kiemelendő még a törvényességi ellenőrzés intézménye, ahol igen jelentős szerepet töltött be a köztársasági megbízott. „99. § (1) A köztársasági megbízott a törvényességi ellenőrzés körében - határidő kitűzésével - felhívja a helyi képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére. A képviselő-testület a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről, vagy egyet nem értéséről a köztársasági megbízottat tájékoztatni.

(2) Ha a helyi képviselő-testület a megadott határidőn belül nem intézkedett a törvénysértés megszüntetésére, a köztársasági megbízott kezdeményezheti:

- a) az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;
- b) a törvénysértő határozat, belső szabályzat és egyéb döntés bírósági felülvizsgálatát;
- c) a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a képviselő-testület tisztségviselője felelőségének megállapítását.”

Jól látható, hogy a jegyzők irányába több fegyvere is van a közigazgatási hivatalnak, ellenőrzésük az előző évtizedekhez képest igencsak komplexé vált. „A jegyzői státusz erős volt ebben az időben. Gyakorlatilag csupán kivételesen, fegyelmi eljárás keretében megállapított súlyos mulasztás esetén vagy közös megállapodással lehetett megszabadulni a jegyzőtől. Ez a nyugodt szakmai tevékenységet és a jegyzői munka politikai semlegességét illetően egyértelműen pozitív szabályozás volt. Ugyanakkor tény, hogy a gyengén teljesítő vagy a lojalitás minimumát is alulmúló

jegyzőtől szinte lehetetlen volt megszabadulni. Elképesztő összegeket fizettek ki önkormányzatok közös megegyezéssel közszolgálati jogviszony megszüntetések után. Ez a „*jelenség*” méginkább felerősödött két alapvető oknál fogva. Egyrészt 1994-től változott a polgármester választásának szabályozása. Ekkortól már nem a képviselő-testület, hanem közvetlenül a választópolgárok választják a polgármestert. Ez a politikai legitimáció oldaláról óriási mértékben erősítette a polgármesterek pozícióját. Hatásköre viszont csak a képviselő-testületnek, illetve a jegyzőnek volt. Ezért hát okszerűen a képviselő-testülettől és a jegyzőtől kellett hatásköri területeket elhódítani, hogy a politikai legitimáció után cselekvőképességében is erősödjön. A képviselő-testületek vonatkozásában az átruházott hatáskörök bővítésével ez viszonylag egyszerűen megoldható volt. A jegyző vonatkozásában azonban a törvények erős falat húztak, ezért főleg a közigazgatási és emberi értékekben gyengébb polgármesterek egy részének útban volt az erős jegyző.”³²

2.2. A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Mötvt) által generált változások különös tekintettel a jegyzőkre

Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény, amelyre a rendszerváltás folyamatában annak *alkotói is* egyfajta *alaposzó*, és *megreformálható* joganyagként tekintettek. A problémák sorban jelentek meg. A csorba magyar településszerkezethez kapcsolódó széles hatáskörű, településközpontú magyar önkormányzati rendszer sok esetben csak nehézkesen tudta a feladatait ellátni.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötvt) támaszkodott a korábbi önkormányzati szabályozásra. Az új Alaptörvény által meghatározott, a korábbiaktól jelentősen eltérő államszervezeti felépítés *átalakította az önkormányzatok és az államigazgatás egymáshoz való viszonyát.*

2011. január 1-jén a Fővárosi és Megyei Közigazgatási Hivatalok utódintézményeinek létrehozása megtörtént, melyeket fővárosi és megyei kormányhivataloknak neveztek, mint a közigazgatás középszintjei. *Szerepük megerősödött*, a korábbi törvényességi ellenőrzést egy erősebb beavatkozási opció a *törvényességi felügyelet váltotta fel.* Az Mötvt. rendelkezéseinek megfelelően „a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az Alaptörvény 32. cikkének (4) és (5) bekezdései a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköreit írják le. A (4) bekezdés az önkormányzat rendelet-felterjesztési kötelezettségét írja elő, amelyet a megyei és fővárosi kormányhivatalnak kell eljuttatni. Ezzel kapcsolatosan a kormányhivatal joga, hogy ha az önkormányzati rendeletet, vagy annak valamely részét jogszabálysértőnek tartja, akkor annak törvényességi vizsgálatát kezdeményezze a Kúriánál.”³³ Kormányhivatali jogkört biztosít az (5) bekezdés is, még pedig, hogy a hivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, illetve határozathozatali kötelezettsége elmulasztása esetén mulasztási bírság megállapítását indítványozhatja. Amennyiben „a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.”³⁴

Az új önkormányzati törvény az önkormányzaton belüli viszonyrendszert is bizonyos mértékben átalakította, *a polgármestereket erősítette a képviselő-testülettel és a jegyzővel szemben is.* Az új Alaptörvény szakított az önkormányzatiság autonomista, alapjogias, településközpontú felfogásával. Összességében, az önkormányzati önállóság a korábbiakhoz képest visszaszorult, az államigazgatás befolyása erősödött. Ezt tükrözi a feladatellátás átalakítása is, miszerint korábban

³² Kéki Zoltán: „A jegyzői szerepkör változása” című előadása a XX. Országos Jegyző- Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26-28. 2019/1.

³³ At. 32. cikk (4) bekezdés

³⁴ At. 32. cikk (5) bekezdés

egyértelműen helyi közügyek váltak állami feladattá. Az önkormányzat működése nagyjából a korábbiakat követi, azonban az új törvény jelentős változtatása, hogy megerősítette az egyszemélyi vezetőt, a polgármestert, akinek mind a *testülettel*, mind az *igazgatási szervezettel* szemben megnőtt a befolyása. Erősödött az önkormányzati működésben e vezető szerepe és jelentősége is. A jegyző jogállása is megváltozott. Míg korábban a *képviselő-testület* nevezte ki, mentette fel, s gyakorolta felette a fegyelmi jogkört, az egyéb munkáltatói jogkörök pedig a polgármestert illették, addig a Möt. szerint a jegyző munkáltatói jogainak összessége a *polgármestert* illeti meg. A körjegyzőt felváltó közös hivatali jegyző szerepe is megváltozott, az új szabályozás szerint ugyanis a közös hivatal irányításában a nagyobb önkormányzatok szerepe és befolyása megnőtt a kisebbekkel szemben. Jól látható, hogy polgármester a szervezeti változások legnagyobb nyertese. Az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki. A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A felelősség viszont nem kettős, vagy nem csak övé az maradt, hanem a jegyzőé. A képviselő-testülettel szemben megnő a befolyása a helyettesítő döntés kialakításával, a növekedő gazdálkodási önállósággal, s a megerősített vétőjoggal. Másrészt a jegyzővel szemben is megerősödik. A jegyző gyakorlatilag az alárendeltjévé vált. A bekövetkezett változások a jegyzők hatáskörét esszenciálisan érintették. A rendészeti igazgatás köréből kikerültek az okmányok kiállításával kapcsolatos hatáskörök. A hatáskör civil területre történő telepítése azonban igazgatási decentrumokba, úgynevezett körzetközponti jegyzőkhöz történt. Ezt megelőzően, illetve ezzel egyidőben a vállalkozói igazolványok kiállítása a gazdasági kamaráktól, illetve a gyámügyi hatáskörök jelentős része a települési jegyzőktől ugyancsak központosításra kerültek. Ezt követte a szociális intézmények, falugondnoki szolgálat engedélyezésének központosítása, majd a kiemelt – később teljeskörű – építéshatósági feladatok körzetesítése. Az előbbieket egyenes következménye, hogy a kereskedelmi, telepengedélyezési hatáskörök ma már szintén a körzetközponti jegyzőknél vannak. Azonban nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni,

hogy az önkormányzati döntéshozatal folyamatában viszont a jegyző lehetőségei tulajdonképpen határtalanok. A testületi döntések előkészítését ugyanis a jegyző, illetve a hivatala végzi. Ez pedig jókora felelősség, de jelentős befolyásolási lehetőség is az önkormányzati döntések alakítására. Így az, hogy milyen döntések születnek, elsősorban az előkészítés minőségétől függ, attól, hogy miként tudják a döntéshozókat jó érveléssel, indokolással, alternatívák bemutatásával és mérlegelésre készítő javaslatokkal befolyásolni. Itt megemlíthetjük a jegyző kiemelkedő szerepét a helyi normák kidolgozása, az önkormányzati jogalkotás terén is.

2.3. A járások és a jegyző viszonya

A több száz éves múltra visszatekintő közigazgatási területi egységek, a járások több mint harminc év után ismét részesei lettek a magyar közigazgatásnak. A második Orbán-kormány ismét felállította a járásokat, melyet a Nemzeti Együttműködési Program szerves részeként hozott létre, amelynek célja olyan járási államigazgatás kialakítása, amelyek hozzájárulnak az alacsonyabb költségekkel működő rendszerek létrejöttéhez. 2013. január elsejével a megyei kormányhivatalok alárendeltségében kezdtek meg működésüket az adott járásban elhelyezkedő szakigazgatási szervekből és törzshivatalaiból. A kormányhivatalok vezetői 2012. október 31-ig az önkormányzatokkal kötettek egy megállapodást a járási hivatalhoz kerülő köztisztviselőkről, az ingyenes használatba vett ingatlan és ingó eszközökről. A kormány megbízott a fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatalainak felállításának előkészítésére és átadás - átvétel lebonyolítására járási biztost nevezett ki. Az önkormányzattól átvett és általa használt ingatlanok fenntartásával kapcsolatos költségeket a járási hivatal viselte, amelyeket viszont a helyi önkormányzattal közösen használt, azoknak a fenntartási költségeit pedig megosztották. 2012. év végéig a polgármesteri hivataloknak, jegyzőknek minden, a feladatátvételrel kapcsolatos ügyiratot is át kellett adniuk. A létrehozásuk legfontosabb miertje, hogy az államigazgatási feladatokat el akarták választani az önkormányzatoktól. Céljuk volt a megye és település között egy

államigazgatási egységet megvalósítani. A hatáskörök szétválasztásánál kiemelt szempont volt, hogy a konkrétan helyi szabályozáshoz kapcsolódó, mérlegelési jogkörbe tartozó ügyek lehetőleg maradjanak a települési jegyzőnél, ahol viszont az adott ügyben az államnak van egyértelműen feladata, szerepe, ott a járási hivatal tudjon majd hatékonyabban intézkedni. A járáások, kormányhivatalok felállítása számos ügyet elvett az önkormányzatoktól és a jegyzőktől.

„2013. január 1-jén a járási törzshivatalhoz kerülő feladatok – a teljesség igénye nélkül:

Okmányirodai feladatok:

- személyi igazolvány ügyintézés;
- lakcímgazdálkodás, lakcímnnyilvántartás;
- egyéni vállalkozói igazolvány;
- vezetői engedély;
- útlevel;
- diákigazolvány;
- ügyfélkapu-regisztráció;
- egyéb közlekedési igazgatási (gépjárművel kapcsolatos) ügyek intézése stb.
- Szociális ügyek közül:
 - ápolási díj megállapítása, folyósítása;
 - alanyi és normatív alapú közgyógyellátásra való jogosultság megállapítása;
 - egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságról hatósági bizonyítvány kiadása;
 - szociális rászorultság igazolása;
 - időskorúak járadékának megállapítása, folyósítása;
 - aktív korúak ellátásával kapcsolatos ügyintézés;
 - hadigondozotti ügyek stb.
- Menekültekkel kapcsolatos feladatok:
 - a menekültek, az oltalmazottak és a menedékesek jogszabályban meghatározott ellátásairól és támogatásokról való döntés, illetve ezek korlátozásáról, megvonásáról szóló döntés.
- Kommunális igazgatási feladatok közül:
 - a temető fenntartásával és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátásának ellenőrzése, valamint
 - a temetkezési tevékenység, mint szolgáltatás folytatásával kapcsolatos engedélyezési feladatok.
- Állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladatok közül:

- állatmenhely és állatpanzió létesítésének engedélyezése;
- állatotthon létesítésének engedélyezése és a szolgáltatás felügyelete.
- Honvédelemmel kapcsolatos feladatok közül:
 - a kiképzett tartalékosok, a hadkötelesek és a potenciális hadkötelesek adatainak és lakcímének pontosításában történő közreműködés.
- Közműszolgáltatással kapcsolatos hatósági feladatok:
 - villamosenergia és földgáz fogyasztásmérő leolvasásának, ellenőrzésének és cseréjének, valamint az ellátásból való kikapcsolásnak, illetve a berendezés ellenőrzésének túrésére, az együttműködésre vonatkozó kötelezettség megállapítása, továbbá ezzel kapcsolatban
 - a mérőhelyre való bejutás engedélyezése, illetve a bejutás határozatban történő elrendelése.
- Vízügyi igazgatási hatáskörök:
 - a tulajdonos kötelezése az ingatlan bekötésére, ha azt a víziközmű-rendszer üzembe helyezésétől számított egy éven belül nem teljesíti, illetve a víziközmű használatba történő bekötés elrendelése;
 - a fogyasztó kötelezése a szolgáltatói hozzájárulás nélkül elvégzett bekötés, építmény, berendezés elbontására, átalakítására;
 - vízvezetési és szennyvíz-elvezetési szolgálat alapítása;
 - a fogyasztó teljesítésre kötelezése, ha nem tesz eleget a hiba kijavításának, vagy az előírásnak nem megfelelő víziközműhasználatot nem szünteti meg;
 - a közterületen kialakítandó vízmérőhely helyének megállapítása;
 - tulajdonos átalakításra vagy a létesítmény használatának megszüntetésére.
- Kulturális örökségvédelmi feladatok közül:
 - régészeti emlék vagy lelet felfedezője bejelentésének fogadása, erről az illetékes múzeum értesítése.
- Oktatással kapcsolatos feladatok terén:
 - a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása esetén történő eljárás lefolytatása;

- a tanköteles tanuló tanulmányainak külföldön történő folytatása bejelentésének fogadása;
- az írásbeli érettségi vizsgák feladatlapjainak őrzése, iskolák közötti elosztásában való közreműködés;
- a központi érettségi vizsga írásbeli feladatlapjainak átadása a vizsgabizottságot működtető intézmény megbízottjának.
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával kapcsolatos feladatok – vagyis a személyiadat- és lakcímnilyvántartás vezetése.
- Ezek mellett további feladatok kerültek a járási hivatalok hatáskörébe:
- néhány földügyi igazgatással kapcsolatos feladat,
- hegyközségekkel kapcsolatos feladatok,
- a kereskedelmi igazgatással kapcsolatos feladatokból az állandó menázséria működési engedélyének kiadása,
- növényvédelmi igazgatási feladatként a méregjelzésű vagy a tűz- és robbanásveszélyes növényvédőszerrel kapcsolatos bejelentések továbbítása a növény- és talajvédelmi szolgálat részére,
- az üzletszerűen végzett társasházkezelői és ingatlankezelői tevékenység nyilvántartásba vétele és a szolgáltatás felügyelete,
- közlekedési igazgatási feladatként: járdák, gyalogutak és azok műtárgyai építésének, korszerűsítésének és megszüntetésének engedélyezése,
- levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyek,
- a szabálysértési ügyek már 2012 tavaszán kerültek a kormányhivatalhoz összevontan, 2013. január 1-jén pedig ismét „visszaosztásra kerültek” a járási hivatalokba. Szakigazgatási szervként kerültek a járási hivatalokhoz a gyámhivatalok a felsorolhatatlan mennyiségű feladataikkal, amelyek még kiegészültek a jegyzői gyámhatósági feladatokkal is.”³⁵

A felsorolásból jól látható, hogy az átkerülő ügyek nagy része olyan ügytípus, amelyet a járási rendszer kialakítása előtt sem látott el minden település jegyzője. Egyrészt ez azért

lehetséges mivel okmányiroda és gyámhivatal csak a körzetközponti jegyzők hivatalában volt. Másrészt pedig az ügy típusa miatt nem fordult még elő az adott településen. A járási rendszer létrejöttét nem minden jegyző érezhette nagy érvágásnak, hiszen számos ügygel nem is találkozhatott. A következő változásra 2015. április 1-jével került sor, amikor újabb feladatok kerültek át a járási hivatalokhoz. A jegyzőktől egyes szociális feladatok kerültek csak át, nagyobb szervezeti átalakulást az jelentette, hogy az addig a kormányhivatalokban ágazatonként elkülönült, megyei és járási szinten működő, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervek (felügyelőségek, igazgatóságok stb.) elvesztették önállóságukat és főosztályok, osztályok lettek.

3. Az elektronikus ügyintézés

„Az Országgyűlés az elektronikus ügyintézés széles körű elterjedése, az eljárások gyorsítása és az adminisztratív terhek csökkentése érdekében, valamint nem utolsósorban az állam és polgár közötti jogviszonyok szélesebb körű elektronizálása, az elektronikus ügyintézését biztosító szervek együttműködésének biztosítása, valamint a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatások nyújtása érdekében megalkotta az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól”³⁶ szóló 2015. évi CCXXII. törvényt. A törvény rendelkezései értelmében 2018. január 1-étől általánossá válik az ügyek elektronikus intézésének lehetősége a közigazgatásban és magánjogi területen egyaránt.

A törvény szerint az elektronikus ügyintézését biztosító szervek körébe tartoznak mind az államigazgatási szervek, és a helyi önkormányzatok is. Az elektronikus rendszer bevezetése érdekes problémákat vet fel, különösen a jegyző előtt meginduló hagyatéki eljárásokkal kapcsolatban, mellyel kapcsolatban megfigyeltem, hogy számtalan közjegyzői irodában tapasztalható, hogy a

³⁵ Jegyző és Közigazgatás Kasza Mónika dr.; Mezey Nándor Lajos dr.; Mitták Tünde dr. Három csapás a jegyzőkre 2019/1.

³⁶ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól

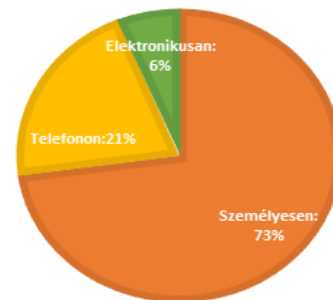
kisebb önkormányzatok abszolút nincsenek felkészülve az elektronikus kapcsolattartásra. Lényegében előbb született meg a törvényi szabályozás, ahelyett, hogy felkészülési időt hagytak volna egyes szektoroknak – kisebb helyi önkormányzatoknak és állami szervezeteknek is egyaránt. Legnagyobb problémát az jelenti, hogy vannak olyan önkormányzatok is, ahol a törvényben meghatározott hivatali tárhellyel sem rendelkeznek, így ebből következően pedig számos esetben próbálnak a közjegyzői irodák egy-egy elektronikus megkeresést küldeni, azonban az kézbesítetlen marad, vagy nem érkezik rá válasz, amely a hagyatéki eljárások lefolytatását akadályozza. Több olyan eset is előfordul, ahol az önkormányzatok ragaszkodnak a papír alapú kommunikációhoz figyelmen kívül hagyva a törvényi rendelkezést, arról nem beszélve, hogy számtalan kisebb önkormányzatnak nem engedi meg a költségvetése, hogy egy informatikust foglalkoztasson, aki segíti a hivatal munkáját az elektronikus rendszerek alkalmazásával kapcsolatban. Azonban ki kell emelnünk, hogy rendszerint ezen problémakör kiszolgáltató alanyai a kisebb helyi önkormányzatok, de a kezdeti nehézségek ellenére némely állami szerv, mint például a Földhivatalok sincsenek felkészülve az elektronikus kapcsolattartásra, sőt mi több a törvény engedélyezi nekik a papír alapon folytatott kommunikációt. Számtalan ügy intézése került át a járási hivatalokhoz, avagy a kormányablakokhoz. Az ügyek több esetben csatlakoznak egy elektronikus felülethez. A probléma ezzel kapcsolatosan az, hogy míg ezeket a hatásköröket áthelyezték, az emberek többsége, legfőképp a kisebb községekben továbbra is a jegyzőt keresi meg az effajta problémáira megoldást keresve. Gyakran tapasztaljuk, hogy az ügyfelek többségének fogalma sincs arról, hogy amikor gyámügyeket intéznek vagy éppen egyéni vállalkozói igazolványt váltanak ki vagy támogatásért folyamodnak, azt már nem az önkormányzatnál teszik. A következő A következő ábra kiválóan szemlélteti, hogy a hirtelen teret nyerő elektronikus ügyintézés milyen mértékben közkedvelt az ügyfelek körében. A következő kérdést tettem fel: Ön

melyiket részesíti előnyben ügyei intézése során?

- Személyesen
- Telefonon
- Elektronikusan

A következő válaszokat (81 db) kaptam:

ÜGYINTÉZÉSI LEHETŐSÉGEK



A személyes ügyintézés vonatkozásában érkezett a legtöbb válasz, mivel sokkal biztonságosabb és egyszerűbb az ügyfél számára. Ha esetleg kérdése merül fel, azonnal felteheti, visszakérdezhet, ha valamit nem ért, részletesebb ismertetést kap, és bizonyára a vizualitás is közrejátszik. Úgy gondolják fontos a személyes kontaktus, bár ezt szerintem az ügy súlya is nagymértékben befolyásolja. Míg elektronikusan ügyintézés során az ügyfélnek számos kérdése merülhet fel, amely bizonytalanságot eredményez, végül ez az e fajta kapcsolattartási módot jelentősen háttérbe sorítja

4. Összegzés

Az idő előrehaladtával – a feudalizmustól kezdve, az Ötv. és Möt. megjelenésével, járárok kialakításával – fokozatosan csökkent a jegyzők autonómiája. Fékek és ellensúlyok szempontját tekintve az idő előre haladtával párhuzamosan jelentek meg azok a szervezetek, melyek ellenőrzik munkáját, kezdve az úri-székekkel bezárólag a kormányhivatalokkal. Az idő múlásával a hatáskörök is igencsak lecsökkentek. 1990 óta a szakirodalomban szinte folyamatosan vita tárgya a jegyző, hogy - az önkormányzat vagy az állam embere? A fentiekből megállapíthatjuk, hogy 2013. évtől a jegyző önkormányzati szerepe jelentősen nő azáltal, hogy önkormányzati hatáskörei is lehetnek, átruházott hatáskörben

önkormányzati ügyekben is dönthet. Ez a rendelkezés az, amely beillesztette a jegyzőt az önkormányzati szervek sorába. Kiemelendő, hogy miközben az új szabályozás erősítette a jegyző pozícióját egyéb vonatkozásban végtelenül legyengítette azt. A jegyzőt a polgármester nevezi ki. Ha szűken értelmezzük kérdésünkre választ is kaphatunk, hogy sem az állam, sem az önkormányzat embere, hanem a polgármesteré.

A járások megjelenése pedig számos hatáskört elvont, illetve sok terhet levett az önkormányzatok válláról államigazgatási feladatok tekintetében. Más a helyzet az elektronikus ügyintézés problémájával, hiszen ez sok kihívást, novumot jelentett, illetve jelent mind a jegyzők és önkormányzatok számára. Az ebből származó bonyodalmak a mai napig nem tisztázódtak.

A jegyzők az önkormányzatok tevékenysége felett egyfajta törvényességi ellenőrzést fogatnosítanak, hiszen ők hivatottak biztosítani az önkormányzati tevékenység egészének törvényességét, csak éppen nem kívülről, hanem

belülről, és nem utólagosan, hanem már megelőző jelleggel is. „Az új önkormányzati törvény látványosan erősítette a polgármesterek pozícióját, szerepét a rendszerben – ami nem baj – ugyanakkor a szakmai, törvényességi értékeket stabilan megjelenítő jegyzői szerepkört átpozícionálta. A határozatlan idejű testületi kinevezés és stabil státusz nem csupán a pártatlanság, a semlegesség, biztosítéka volt, de az önkormányzati rendszer demokratikus és törvényes keretek közt történő működésének egyik fontos záloga is. A helyi hatalom ellensúlya is volt – pozitív értelemben – a jegyző szakmai, törvényességi mozgásteréből eredően.”³⁷

Véleményem szerint, amíg a nagyon alapos előkészítés és a szempontok maradéktalan megteremtése meg nem történik, célszerű lenne az a feladatokat már jól ismerő jegyzők-nél hagyni. A kifogástalan felkészülés különösen fontos lenne ahhoz, hogy a feladatok átadása később gördülékeny legyen, a feladatellátás valóban folyamatosan, szinte hibátlanul történhessen és a preambulumban kitűzött célok valóban elérhetőek legyenek.

³⁷ Kéki Zoltán: „A jegyzői szerepkör változása” című előadása a XX. Országos Jegyző- Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26-28. 2019/1.

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

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

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

*

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

1. Kodifikáció és Közigazgatás

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

2. Kodifikáció

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