Kodifikáció és közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

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
Rőder 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.

2019/2.

Tartalomjegyzék

Köszöntő *4*

Pethő Balázs
Az új gyülekezési törvény újdonságai *5*

Nadrai Norbert
Az önkormányzati választások sajátosságai a választási rendszerünkben *27*

Bubori Nóra Beáta – Fekete Kristóf Benedek
Az önkormányzati rendeletalkotás néhány kérdése, különös tekintettel azok megismerhetőségére *42*

Schoblocherné Perényi Zita
Közigazgatási bíróságok döntései általános forgalmi adó témakörében *67*

Tolnai Olívia
Az életvitelszerű közterületi tartózkodás meghatározása a 19/2019. (VI. 18.) AB határozat tükrében *81*

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** 2019/2. 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 októberében

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Pethő Balázs
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

Az új gyülekezési törvény újdonságai*

A tanulmány elkészítésének célja volt, hogy a gyülekezési jog új szabályozásával összefüggésben megvizsgálja, hogy a megváltozott jogszabályi környezet, milyen változásokat eredményez e kitüntetett alapjog gyakorlásában és a korlátozó rendelkezések, miként alakítják a gyülekezi jog gyakorlását. A tanulmányban a gyülekezési jog hatályos szabályozásán keresztül törekszem megvilágítani azokat az elemeket, melyek módosultak a korábbi szabályozáshoz képest, és amelyek a jogalkotó deklarált szándéka szerint korszerűsítették ezen alapjognak a magyarországi szabályozását. A szabályozás hatályba lépését követő időkben sok félelem fogalmazódott meg a közvéleményben, a médiában és a jogásztársadalomban a jogszabály önkényes alkalmazhatóságát biztosító, homályosnak ítélt megfogalmazások okán. Kétségtelenül igaz, hogy a változás óta eltelt rövid idő nem egy intenzív, demonstrációkkal terhelt időszak volt, de álláspontom szerint e súlyos aggályokat az eltelt idő nem feltétlenül igazolta.

I. Bevezetés

A gyülekezési jog története az antikidőkig nyúlik vissza, de első törvényi szintű deklarálására 1791-benkerült sor az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának első módosítása során, majd ugyanezen évben lépett hatályba a francia forradalmi alkotmány, amely biztosította „a polgárok szabadságát arra, hogy nyilvános helyeken, a nyugalmat megtartva, és fegyvertelenül a rendőri törvények betartása mellett gyülekezzenek."[1]

Magyarországon az 1848. évi áprilisi törvények nem szabályozták a gyülekezési jogot, miután a spontán gyülekezés rendi jogi hagyományai miatt nem tartották szükségét a tételes deklarációnak. Az 1848-as forradalom és szabadságharc idején a békés tüntetéseket nem korlátozták, – ezért talán nem véletlenül – nem került be az 1848-ban a márciusi ifjak 12 pontjának követelései közé sem a gyülekezési jog gyakorlása.

Az elmúlt időszak részletes történeti bemutatása nélkül megállapítható, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény előírta, hogy az egyesülési és gyülekezési jogot törvényben kell szabályozni. 1988-ban azonban több ellenzéki szervezésű tüntetésre is sor került, mely végül elvezetett oda, hogy a rendszerváltozást megalapozó alkotmányos törvények közt elsők között került megalkotásra a közelmúltig hatályban volt gyülekezési törvény. Az akkori Gytv. – a gyülekezési szabadság érvényesülése érdekében – a hatályban volt Alkotmány, valamint a nemzetközi okmányok rendelkezéseivel összhangban állapította meg a gyülekezési jog gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat, a gyülekezési jog gyakorlásának a törvényes keretét, formáit és rendjét, illetőleg azokat a törvényes garanciákat, amelyek biztosítják e szabadságjog zavartalan gyakorlását.

Napjainkban 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 jogforrási 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 korlátozhatják, megszüntethetik az állami önkényt, illetőleg biztosítják az egyéni autonómiát, szabadságszférát.

* Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[1] A Nagy Francia Forradalom dokumentumai. Összeállította, fordította, és a jegyzeteket készítette: Hahner Péter, Budapest, 1999. 116-117. o.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) állandó gyakorlata szerint – amely az Alaptörvény I. cikkében is megjelenik – az állam csak akkor nyúlhat az alapjog-korlátozás eszközéhez, ha az szükséges, vagyis egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Fontos további kritérium, hogy a beavatkozásnak arányosnak kell lennie, a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére a legenyhébb eszközt alkalmazni.[2]

A rendszerváltáskor született gyülekezési törvény hatályba lépése óta számos alkotmánybírósági határozat (a továbbiakban: AB határozat) formálta magát a törvényt, miként a gyülekezési joghoz kapcsolódó jogértelmezést is, ezzel folyamatosan alkalmazkodásra késztetve a joggyakorlatot. Magam is egyértettem azzal a megállapítással, hogy a régi szabályozás jogszabályi rendelkezéseiből olyan fontos kiegészítő szabályok hiányoztak – a „végrehajtási" rendelet[3] sem követte a változásokat –, amelyben jogszabályi környezetben törvényszerű volt a vitatható és bizonytalan jogalkalmazói tevékenység.

Hajas Barnabás korábbi véleménye szerint a gyülekezési jog megújításának kulcsa, a következetesebb jogalkalmazásban keresendő[4], de – bár álláspontom szerint a joggyakorlat sokat fejlődött – az eltelt időben a rendőrség nem feltétlenül tudta a jogelveket megfelelő írott jog hiányában mindenkor megfelelően alkalmazni. Miként ismert, a demokráciákban a gyülekezési jog gyakorlásához nem kell rendőrségi engedély, nagyon szigorúan meghatározott esetekben viszont lehetőség van a rendezvény betiltására. Finszter Géza is megfogalmazta korábban, hogy amennyiben a jogszabály nem rendelkezik világosan arról, hogy pontosan mely körülmények adhatnak lehetőséget a gyülekezési jog korlátozására, akkor „a rendészet elbizonytalanodik". Ebben az esetben a rendőr, mint döntéshozó, világos és egyértelmű jogszabályi rendelkezések után áhítozik, mivel feladatának nem erkölcsi ítéletek meghozatalával, hanem a jó törvények helyes végrehajtásával képes eleget tenni.[5]

Lényegét tekintve a prima facie megállapíthatóság gondolatmenetét Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró is megfogalmazta a közelmúltban a tettleges „véleménynyilvánítás kapcsán" kifejtett párhuzamos indokolásában is. Itt a gyülekezési joggal összekapcsolt nyilvános véleménynyilvánítás gyakorlása esetében úgy foglalt állást, hogy az adott rendezvényt biztosító rendőrségnek azonnal és egészen pontosan el kell tudnia határolni a megengedett (tehát a rendőri biztosítással védendő) és a tiltott (tehát azonnali rendőri intézkedést igénylő) helyzeteket. Egy alkotmányos alapjog gyakorlása adott esetben kizárhatja a látszólag tényállásszerű magatartás jogellenességét, ám mivel az elkövetés helyszínén ilyen mérlegelés nem feltétlenül várható el, ezért magam is indokoltnak tartanám olyan mércék felállítását, amely nemcsak a jogvitában eljáró bíró (és más hatóságok), hanem a helyszínen jelenlévő rendfenntartók számára is világos eligazítást nyújtanak.[6]

A rendőrség a megváltozott jogszabályi környezetben most ismét tanul, mégpedig meggyőződésem, hogy a következetes jogalkalmazásra törekedve. A békés gyülekezéshez való jog érvényesülésében az egyedi jogalkalmazói aktusok száma és jelentősége meghatározó, de meggyőződésem, hogy az elmúlt évben sem minden téves alapon nyugvó döntés jutott el magasabb, rendőrségen kívüli fórumra. Esetről, esetre egyre jobban körvonalazódnak majd azok a mércék, melyeket az

---

[2] Sólyom Péter: Alapvető Jogok és kötelességek. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány Kommentárja II. Bp., Századvég Kiadó, 2009. 2311. o.; 879/B/1992. AB határozat.

[3] A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.).

[4] Vö. Arsboni Közösség weboldalán megjelent interjú: A gyülekezési jog megújításának kulcsa a következetesebb jogalkalmazásban keresendő. https://arsboni.hu/interjuhajas/. 2013.

[5] Vö. Finszter Géza: A rendőrség joga – Tanulmány a rendészeti igazgatásról. Kiadó: Országos Rendőr-főkapitányság. Budapest 2012. 178. o.

[6] Vö.: 1/2019. (II. 13.) AB határozat - a Fővárosi Törvényszék 23.Szef.27/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

elbizonytalanodást csökkentik, de álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás több támpontot nyújt ebben valamennyi félnek.

E tanulmányban a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény egyes új szabályainak vizsgálatával foglalkozom, kísérletet téve arra, hogy az egyes rendelkezések hatását, a korábbi szabályozáshoz képest bekövetkezett változásokat avatatlan szemlélőnek is érthető módon megvizsgáljam.

II. 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."[7]

A gyülekezési jog gyakorlásának akadályozása, a gyülekezési jog jogellenes, nem rendeltetésszerű gyakorlása, a joggal való (visszsza)élés több problémát felvetett, amelyet a jogalkotó több esetben a Büntető Törvénykönyvben és a szabálysértési törvényben próbált csak rendezni. A dilemmák megoldására sok javaslat született, de a szabályozás megnyugtató megoldására végül mégis csak a jogalkotás lett a megoldás, melynek előszelét olyan alkotmánybírósági döntések jelentették, ahol megjelent az „In dubio pro libertate" elve[8], és vizsgálat alá kerül az is, hogy a gyülekezési jog nem önmagában áll, hanem esetenként más alapvető jogokkal kerülhet kollízióba. Az AB ugyan már a 75/2008. (V. 28.) AB határozatában 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", azonban itt a döntések már ezen is túlmutattak. Már nem csak tisztán Gytv. alkotmányosságának kérdését kellett megválaszolni, hanem a gyülekezéshez való jog érvényesülése érdekében a vizsgálat fókuszába kerültek a rendőrségi feladatok is.

Egy esetben[9] a taláros testület azt észlelte, hogy a jogalkalmazók a hatályban volt szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a régi Gytv. – meglehetősen szűk – kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe[10]. E döntésben végül az AB úgy ítélte meg, hogy a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel.[11]

Egy másik esetben az AB úgy ítélte meg[12], hogy a szabályozási környezet nem biztosított 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

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

[8] Az in dubio pro libertate elv megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezések megítélésekor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak. Az elv részletesebb kifejtésével Hajas Barnabás foglalkozott a „Teszt, vagy valami más?: Mit is jelenthet az „in dubio pro libertate" elv?" című tanulmányában.

[9] Lásd részletesen: 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

[10] Régi Gytv. 8. § (1) bekezdés: „Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviseleti szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható"

[11] 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 eljárási kereteit.

[12] 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. Részletesen lásd 14/2016. (VII.18.) AB határozat

jog gyakorlását. Kiemelte, hogy a fenti mulasztások pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében[13] foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz a régi Gytv. felülvizsgálata során eleget kell tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.

III. Az új szabályozás vizsgálata

A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) és a vele párhuzamosan kidolgozott, a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló BM rendelet[14] (a továbbiakban: BMr.), sok szempontból egy merőben új helyzetet teremtett. Ezért az új szabályozás rendelkezéseit indokoltnak tartom összehasonlítani a régi Gytv. hatályon kívül helyezését megelőző időállapotával, bizonyos esetekben pedig szükségesnek ítélem a BMr. változására is kitérni.

1. Általános rendelkezések

A régi Gytv. általános rendelkezései mindösszesze két szakaszt tartalmaztak, melyből az egyik épp a hatálya alól kivett rendezvények felsorolását tartalmazta. Az új szabályozással összevetve látható, hogy a korábban külön fejezetbe foglalt, a „rendezvény" szervezésére irányadó szabályok immár az általános rendelkezések között találhatók.

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 korábban sem lehetett azokat gyülekezésnek tekinteni. Bár az új jogszabályban nincsenek taxatíve felsorolva a Gytv. hatálya alól kivett rendezvények, de Hajas Barnabás véleményével egyetértve[15] magam is úgy gondolom, hogy a kivételek szabályozásának csak annyiban lehet létjogosultsága, amennyiben az azokban leírt rendezvényeket e kivétel hiányában gyülekezésnek kellene tekinthetni. 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.

1.1. Békés gyülekezés joga

Az új Gytv. 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 régi szabályozás itt a gyülekezési jog gyakorlása keretében megtartott, részletesen ki nem munkált „*békés összejövetelek*" (felvonulások és tüntetések) megtartásának jogára utalt, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják, és jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.

A régi szabályozással szemben eltűnt a vélemény „*szabad*" kinyilvánításának megfogalmazás. A szabad jelző használata korábban sem adhatott volna alapot olyan következtetésre, mely szerint a gyülekezéshez való jog korlátozhatatlan volna. Az erőszakos

[13] Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: „AZ EMBER sérthetetlen 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".

[14] 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet

[15] Hajas Barnabás: Csak a „kivett" a kivétel? : Megjegyzések a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2010. (6. évf.) 4. sz. 257-276.

cselekmények általános tilalmára tekintettel e megmozdulások törvényességének egyik alapvető feltétele az, hogy a gyülekezés békés legyen, – így a szabad jelző nem többre, mint arra utalt, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy szabadon vegyen részt gyűléseken, felvonulásokon, tüntetéseken.[16]

Az új szabályozásban a *békés* jelleg kritériuma továbbra is megmaradt, azonban már itt tisztázásra kerül, hogy az előzetes bejelentésre csak meghatározott esetekben van szükség, illetőleg megjelenik a fegyvertelenség fogalma, melyet a Gytv. később tovább is pontosít.

A régi szabályozás itt fogalmazta meg az az alapelvet, amelyben a jogalkalmazó a gyülekezési joghoz kapcsolódóan többször igyekezett alappal, alaptalanul, eredményesen, vagy reménytelenül kapaszkodni. A jog- és törvénysértés általános tilalmának érdekében alkalmazott nagyon fontos korlátja volt ez a szabályozásnak, mely szerint „*a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.*" Miközben mindenki érezte, hogy a gyülekezési jog gyakorlása szükségszerűen - legalább formálisan - valamely más személy jogának, esetleg szabadságának sérelmét eredményezi, előzetes tiltásként viszont mégsem szolgálhatott. Ezért meggyőződésem, hogy ezen rendelkezésből, valamint a jóhiszeműség, rendeltetésszerűség és az együttműködés előírásainak hiányából indult ki mindaz, amely végül szétfeszítette a régi gyülekezési jognak a kereteit.

1.2. 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 *közügyben való véleménynyilvánítás* céljából tartott *nyilvános* összejövetel."

A korábbi szabályozással ellentétben új elem, hogy a gyűlés *nyilvános*, azaz ahhoz bárki szabadon csatlakozhat, aki azonosul a gyűlés célkitűzéseivel, de a nyilvánosságot nem érinti, ha ahhoz csak meghatározott helyen vagy időben lehet csak csatlakozni.[17]

A gyülekezés fogalmával összefüggésben fontos megemlíteni azt is, hogy lényegi eleme a fogalomnak a „*közügyben való véleménynyilvánítás céljából*" tartsák 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.[18]

Az AB által kimunkált vélemény szerint[19] a gyülekezési jog által védett gyűlések eddig sem korlátozódtak pusztán a hagyományos formában megtartott összejövetelekre, gyűlésekre, felvonulásokra. Amikor abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy egy összejövetel a 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.

Mára egészen nyilvánvaló az is, 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 kollektív jog egyedül nem gyakorolható.[20] A Gytv. itt tulajdonképpen

[16] Lásd részletesen: 55/2001. (XI. 29) AB határozat.
[17] Lásd: a Gytv. részletes indokolásában.
[18] 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.
[19] Vö. 28/2014. (IX. 29.) AB határozat
[20] Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényhez. Wolters Kluwer kiadó Budapest, 2017.

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 határozatában is nyilvánvalóvá tett.

A régi Gytv. a 6. §-ban úgy fogalmazott, hogy a „közterületen tartandó rendezvény szervezését" be kell jelenteni, melyet az új szabályozás is folytatott, miként továbbra is igaz, hogy csak a *közterületen* – azaz a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen – tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni. Az új szabályozás feloldotta a korábbi bizonytalanságot és egyértelművé tette, hogy mely közterület használathoz rendelődik hatósági bejelentési kötelezettség, s melyhez hozzájárulás.

Fontos új szabály, hogy 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. A hozzájárulás szükségessége következik a tulajdonost megillető jogokból, hiszen mindenki köteles tartózkodni más tulajdonában/birtokában történő megzavarásától.[21]

1.3. A gyűlés szervezője

Merőben új írott részletszabályokkal találkozhatunk itt a régi törvényi szabályozás minimális adattartalmával szemben, amely a szervezővel alapvetően csak a bejelentési kötelezettség előírása, a törvényességet veszélyeztető, helyre nem állítható rendezvények feloszlatási kötelezettségének kimondása szintjéig foglalkozott.

A Gytv. 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 gyűlés szervezőjének *két meghatározó magatartásaként* a *gyűlés szervezését* és az arra való *nyilvános felhívást* kell kidomborítani, melyet a korábbi szabályozás még nem tartalmazott. 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. Jelentősége van a gyűlés szervezése keretében kifejtett nyilvános felhívásnak, ami egyúttal magában foglalja a gyűlés *meghirdetését* is.

További új előírás, hogy „*Tilos olyan gyűlésen való részvételre felhívni*, amelynek megtartását végrehajtható határozattal megtiltották." E végleges tiltó határozathoz kapcsolódó tilalomnak 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.[22]

Az új Gytv. 3. § (3) bekezdése lényegében szó szerint megismétli a korábbi szabályozásban foglaltakat egy fontos kiegészítéssel. A megmaradt jogosultságok mellett olyan módon szabályozza a szervezőre vonatkozó feltételeket, hogy a természetes személyek mellett szervezőként megjelenhet a magyarországi jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek – amennyiben a törvényes képviselője egyébként megfelel a Gytv. 3. § (3) bekezdés a)-c) pontjaiban foglalt feltételeknek.

---

[21] Magánlaksértés szabálysértési, vagy bűncselekményi alakját is kimerítheti.

[22] 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.

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.[23] A rendezvények szervezőjével 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. 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 bővülhet a lehetséges szervezők köre, de a BMr. alapján a gyülekezési hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy a gyűlés bejelentője megfelele a Gytv. 3. § (3) bekezdésében előírtaknak.

Az új szabályozás rögzíti, hogy „A gyűlést *a szervező vezeti* és részletszabályokat fogalmaz meg a közös, többes szervezésű gyűlésekre, amely esetében, 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.[24]

Az új Gytv. felkészül arra a helyzetre is, ha a gyűlés szervezője vagy vezetője *nem ismert*, ilyen esetben azt kell vezetőnek tekinteni, aki a napirendet meghatározza, akinek a gyűlés menetére befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a gyűlést képviseli.

A joggyakorláshoz kapcsolódó *kiegészítő kötelességként* rögzítette a jogalkotó, hogy a szervező [vagy ha a szervező nem ismert, akkor a vezetőnek tekintendő személy] a gyűlés befejezését követően haladéktalanul gondoskodik a gyűlés helyszínének, *a gyűlést megelőző állapotba hozásáról, így különösen* a gyűlésen felállított építmények és berendezések elbontásáról, a gyűlés során elhelyezett plakátok eltávolításáról, a gyűlés során keletkező hulladék eltakarításáról és az esetleges környezeti károk helyreállításáról."

Amennyiben a gyűlés szervezője (vezetője) nem gondoskodik a helyszín eredeti állapotba történő visszaállításáról, a gyülekezési hatóság a Gytv. 21. §-a alapján közigazgatási bírsággal sújthatja[25], valamint mulasztása kártérítési felelősséget is megalapozhat.[26] (Gytv. 20. §). A BMr. alapján a biztosítás parancsnoka köteles intézkedni a rendezvény mulasztással érintett helyszínének megfelelő dokumentálására.

1.4. 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 szétszéleszti a résztvevőket. Megteszi a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket."* Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja. Ő maga 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.[27] Fontos előírás

[23] Ennek ellenére 2010. novemberében a jelentési kötelezettséget írtak elő a rendőrségnél a kormányzati és más állami szervek által szervezett közterületi rendezvények bejelentésének esetére.
[24] 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.
[25] A 3. § (6) bekezdésében foglalt kötelezettséget megsértő szervezővel (ideértve a szervező szervet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) szemben közigazgatási bírság szabható ki, melynek kiszabására a gyűlés helyszíne szerint illetékes gyülekezési hatóság jogosult.
[26] A Gytv. 20. §-ának rendelkezései szerint.
[27] Akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia. Ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el,

még, hogy amennyiben a gyűlés vezetőjének személyében változás áll be, az új vezető a rendőrséggel a gyűlés helyszínén haladéktalanul felveszi a kapcsolatot.[28] A törvény – indokolása szerint – a vezető részére „teljes rendelkezési jogot" biztosít a rendezvénnyel 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 ő felel)".

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 az nem valósít meg valamilyen tényállást, álláspontom szerint a felelőssége sem áll fenn a szervezőnek.

1.5. A gyűlés rendezői

Az új Gytv. 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(k) (a továbbiakban: *rendező*) segítségét veszi igénybe."

Az új szabályozás abban biztosan nem hozott változást, hogy a gyűlésen a rend fenntartása a szervező, illetőleg a vezető feladata, azonban ennek csak 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. Az új Gytv. egyrészt büntetőjogi védelmet biztosított a gyűlés szervezője, vezetője, rendezője részére[29], másrészt szubszidiárius büntetőjogi szankcióval fenyegeti a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásait megsértő személyeket[30], ugyanakkor a gyűlés vezetője felel az általa kijelölt rendezők tevékenységéért, amelynek szankcióját a Btk. 217/B. § (2) bekezdése rögzítette.[31]

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, továbbá a szervezővel való kapcsolattartásuk módját határozhatja meg.

1.6. A résztvevők kötelezettségei

Új előírásként jelennek meg a gyűlés résztvevőinek *kötelességei, akik* a gyűlés vezetőjének és az irányítása alatt álló rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait kötelesek követni és a *gyűlést súlyosan*

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.

[28] E rendelkezés a Gytv. 8. § szerinti együttműködési kötelezettségének való megfelelést szolgálja.

[29] 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."

[30] 217/B. § (1) bekezdése alapján: „Aki a gyűlés gyülekezési jogról szóló törvény szerinti békés jellegét biztosító korlátozásait megsérti, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

[31] 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."

megzavaró személynek a gyűlés helyszínét, a rendező távozásra való felhívását követően haladéktalanul el kell hagynia. Amennyiben a résztvevők ezeket az utasításokat nem követik, a gyűlést megzavarókat a rendezők felszólíthatják a távozásra, illetve a vezető eltávolíthatja őket a gyűlés helyszínéről.

A régi szabályozáshoz hasonló módon jelenik meg az új Gytv. szabályai között, hogy a gyűlés résztvevője a gyűlés befejezésének időpontjában köteles annak helyszínét elhagyni, de ez már nem bejelentésben előzetesen megjelölt időponthoz kapcsolódik - függetlenül attól, hogy a befejezés oka akár a vezető általi berekesztés és szétszélesztés, akár a vezető vagy a rendőrség általi feloszlatás volt. A gyűlésen résztvevőknek mindkét esetben haladéktalanul el kell hagyniuk a gyűlés helyszínét. A rendezvény végével a véleménynyilvánítás véget ér, így nincs további ok a helyszínen maradásra. A részvevőknek tehát 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 feloszlatja azt, emiatt pedig a gyűlés előbb vagy később ér véget, mint az előzetesen megjelölt időpont.

1.7. A rendőrség feladata

Az új szabályozás értelmében a rendőrség tevékenysége a gyűlések során kettős szabályozás alatt áll; egyrészt irányadók a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: 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, és a résztvevők biztonságát. A gyűlések kapcsán az állam alapjogvédelmi kötelezettségének[32] végrehajtását a rendőrség biztosítja. Ezekben az esetekben, amelyekben az alapjog két jogosultja áll egymással szemben, a kettőjük közötti konfliktusban közvetítő szerepet tölt be.

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.[33] Az elmúlt időszakban többször előfordult, hogy a rendezvény biztosításába beosztott rendőrök a beléptető kapuknál, illetve azok közvetlen előterében, a rendezők helyett (esetenként azok mellett, illetőleg a szervezők határozott kérése ellenére) *beléptetést végeztek*, jelentős számban igazoltattak, csomagokat és ruházatot vizsgáltak át. Az intézkedések foganatosítására a rendőrségnek megvolt ugyan a jogszabályi felhatalmazása, mégis *aggályosnak lehetett ítélni annak végrehajtását.* Az új szabályozás átláthatóbb, egyértelműbb kereteket teremtett a rendőrség feladataira és az egyeztetések eredményeként olyan rendőrségi eljárás alakítható ki, amely *hatásában* sem olyan, hogy korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a hozzá szorosan kapcsolódó véleményszabadsághoz való jogot.

A rendőrség jogosult az Rtv. alapján nevesített *fokozott ellenőrzést* elrendelni, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a gyűlés békés jellegét biztosító előírásokat a gyűlés résztvevői megszegik. A fokozott ellenőrzés keretében a rendőrség ruházatot és csomagot átvizsgálhat, ellenőrzési pontokat állíthat fel.

---

[32] A 13/2016. (VII. 18.) AB határozat az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből vezette le az állam harmadik személyek behatásai elleni védelmi kötelezettségét, melyet a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban megerősített. {Indokolás [65]-[66]} „Az államot azonban az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján nem pusztán az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje az állami beavatkozástól. Különösen a gyülekezési jog esetében az államnak a harmadik személyek elleni védelmi kötelezettségének is eleget kell tennie (ld. ellentüntetők). Hasonló konkuráló alapjogi pozíciók találkoznak a békés gyülekezés gyakorlása során a gyülekezési jog helyszínén tartózkodó személyek vonatkozásában (pl. mozgásszabadság, magánszférához való jog), amely esetekben a megfelelő alapjogi mércék alkalmazásával a konfliktust fel kell oldani." {Indokolás [50]-[51]}

[33] OBH 5642/2008 sz. jelentés

Az új szabályok a régivel azonos módon rögzítik, hogy a rendőrség képviselője – a nemcsak a közterületen tartott esetekben – gyűlésen *jelen lehet.*[34]

1.8. Együttműködési kötelezettség

A korábbi időszakban a régi BMr. által megteremtett *egyeztető tárgyalások* megtartásának lehetőségével élve, illetve biztonsági zónák kijelölésével – szükség szerint kordonozás alkalmazásával – törekedtek a rendőri szervek a konfliktushelyzetek minimalizálására és általa a fenntartandó rend biztosítására. A rendőrség erőfeszítései ellenére is előfordult, hogy a gyűlés bejelentője nem mutatott együttműködési hajlandóságot, ugyanis semmi sem kötelezte az egyeztetésre, így ennek elmulasztása jogkövetkezménnyel sem jár. Korábban is kifejtettem már[35], hogy a rendezvények szervezőivel 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.

Az új szabályozás rendelkezései értelmében a gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együttműködik, amelynek keretében a gyűlés szervezője, illetve vezetője – a kockázatok jellegének és mértékének megjelölésével – folyamatosan tájékoztatja a rendőrséget a biztonsági helyzet tudomására jutott jelentős változásairól. 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 egyaránt terhelő kötelmeit.

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

1.9. A gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások

Az előírásokat az új Gytv. 9. § rendelkezései tartalmazzák, melyek csak részben újak a régebbi szabályozáshoz képes. A régi szabályozás a záró rendelkezései között meghatározta, hogy a norma alkalmazása során kit kell felfegyverkezettnek minősíteni. Azt mondta, hogy: „fegyveresen jelenik meg a rendezvényen az, aki erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tart magánál". Ezen rendelkezés kirekesztette a felfegyverkezett személyek köréből azokat, akik nem erőszak, vagy fenyegetés alkalmazása érdekében tartanak maguknál élet kioltására, vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt. Azonban a fenti rendelkezés megoldhatatlan feladat elé állította a rendőrséget, ugyanis a külvilág számára olykor felismerhetetlen szándék alapján kellett elhatárolni – a demonstráción való részvétel során – a kérdéses eszközök legitim birtoklását és a tilalmazott eseteket.

Nem lehet kétséges, hogy a békés jelleggel szoros kapcsolatban áll a fegyveres megjelenés tilalma, illetve a fegyvertelen megjelenés követelménye. Figyelemmel arra, hogy az alkotmányozó ezt nem ítélte olyan jelentős kritériumnak mint mások,[36] ezért a békés gyülekezés fegyvertelenségi kritériuma itt további kifejtést kapott, mivel csak és kizárólag az

[34] E rendelkezések betartását hivatott biztosítani, hogy a Szabs. tv. alapján szabálysértést követ el, aki a gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként megakadályozza a rendőrség képviselőjének a gyűlésen való jelenlétét. [189. § (3a) bekezdés b) pont.]

[35] Vö. Pethő Balázs: A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010.

[36] Annak ellenére sem, hogy tizenegy európai, vagy észak-amerikai alkotmány (Így például a belga, dán görög, ír, litván, luxemburgi, német, olasz, portugál, román, spanyol alkotmányok) és az EJAE kifejezetten a fegyvertelen gyülekezést részesíti védelemben.

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 érintett egyénekkel szembeni fellépés szükséges.

A békés gyülekezést biztosító további korlát a 9. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott *öltözet viselésére vonatkozó korlátozás,* miként a Gytv. 9. § (2) bekezdése is korlátokat szab a védőfelszerelés, az egyenruha, vagy az azzal összetéveszthető ruházat és az arc eltakarása kapcsán. Az állam büntetőhatalmának érvényesítése, mások jogának szabadságának védelme, mint alkotmányos érdek, közérdek hasonlóképpen indokolhatja a résztvevők azonosíthatóságát. Európa több országában tilos maszkot viselni[37], 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.

2. A gyűlés megtartása

A gyűlés magtartása a szervezett gyűlések esetén annak bejelentésével indul, majd a gyülekezési hatóság és a bejelentő közötti egyeztetésen keresztül visz tovább a folyamat a gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása érdekében meghozott esetleges hatósági döntéseken, a versengő rendezvények kérdéseit érintve az esetleges tiltásig/ tudomásul vételig, melyet a jogorvoslat rendszer és áldozati érdekek védelme egészít ki a jelenlegi szabályozásban.

2.1. A közterületi gyűlés bejelentése

Nem vitatott, hogy a bejelentés kapcsán is alkalmazni kell azt az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) által már igen korán és az Alaptörvény kapcsán is megerősített elvet, hogy a gyülekezési szabadság korlátozása a legszigorúbb alapjog-korlátozási teszteknek kell megfeleljen. A rendezvényt mint kollektív véleménynyilvánítást az Alaptörvényhez igazodóan, az abban megjelenő értékítéletre, tartalomra tekintet nélkül a tartalomsemlegesség elve mentén lehet csak megítélni. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg az egy alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.[38]

Aki közterületen *nyilvános gyűlést szervez,* a gyűlést annak megtartását megelőzően legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak – Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak – (a továbbiakban: gyülekezési hatóság). A közterületen megtartani tervezett gyűlésre vonatkozó bejelentési kötelezettséget megtartotta a jogalkotó azzal, hogy kizárta a gyűlések három hónapnál korábbi bejelentésének lehetőségét. A korábbi gyülekezési szabályozás esetén előfordultak olyan bejelentések is, amelyek évtizedekre előre jelentettek be rendezvényeket. Mint látható, az egyik legfontosabb változás, hogy a bejelentésnek nem csak a legkésőbbi, hanem a *legkorábbi időpontja* is meghatározásra kerül, méghozzá a gyűlést megelőző 3 hónapban. A közigazgatási bírák a tényleges bejelentés és a rendezvény tervezett időpontja közötti több hónapos, de akár egy évet is meghaladó időtartam esetében arra az elvi álláspontra építették gyakorlatukat, hogy a bejelentés elutasítása – jogi kötőerő hiányában – nem jelent alapjogsérelmet; az semmilyen formában nem korlátozza a szervező alapjog gyakorlását. A logikusnak tekinthető és a „józan észnek" megfelelő gyakorlatra adott válasznak is tekinthető, az idő előtti bejelentések gyakorlatának megszüntetése, amely különösen azután vált kiemelt jelentőségűvé, hogy a 24/2015. (VII. 7.) AB határozat a közigazgatási bíróság elutasítást tartalmazó döntését

[37] Pl. Norvégia, Lettország.

[38] Vö. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat

„burkolt", az Alaptörvényből es a Gytv.-ből le nem vezethető megtiltási oknak, ezáltal alaptörvény-ellenesnek minősítette. Az új szabályok alapján már nem lehet egy helyszínt hosszú hónapokkal, esetleg évekkel korábban lefoglalni, mivel ez a gyakorlat nem szolgálta a gyülekezési jog érvényesülését, esetenként komolyan felmerülhetett a joggal való visszaélés lehetősége is.

Egy gyűlést *akkor is csak egyszer kell bejelenteni*, ha azt többen szervezik. Ilyenkor a szervezők azt vagy közösen jelentik be, vagy a bejelentő a többi szervező képviseletében, meghatalmazottként jár el. Ezt *írásban vagy személyesen* lehet megtenni, de a személyesen előterjesztett bejelentést a gyülekezési hatóság jegyzőkönyvbe foglalja. Az elmúlt években, több esetben is bizonytalan volt a jogalkalmazás abban, hogy a bejelentést megfelelő formában terjesztették-e elő, és gyakran kétség merült fel abban is, hogy a beadvány valóban a bejelentőtől származik-e. Az új szabályozás alapján a gyűlés *bejelentésének a módja* is megváltozott, – a bejelentés bizonyosan nem tehető meg például telefonon.

A bejelentésben foglalt tartalom kiegészítésre, fejlesztésre került. Kötelező tartalma a szervező, több szervező esetén a vezető neve, lakcíme, szervező szervezet esetén a képviseletre jogosult címe, valamint az az elérhetősége, amelyen a rendőrséggel kapcsolatot tart. A gyűlés vonatkozásában továbbra is meg kell jelölni annak helyszínét (útvonalát), kezdésének és befejezésének időpontját, célját, a rendezőinek létszámát, a résztvevőinek várható létszámát, de új elemként jelent meg, hogy információt kell szolgáltatni, ha a résztvevők a gyűlés napirendjével, illetve céljával összefüggésben speciális öltözetben, esetleg az arcot eltakarva kívánnak megjelenni. A szervező vagy a vezető – ha indokoltnak tartja – megjelölheti, hogy a rendőri szerv képviselője a gyűlés helyszínén jelen legyen. Kiegészítő szabályként jelenik meg, hogy amennyiben a gyűlés vezetője *csak később kerül kijelölésre*, vagy a gyűlés szervezőjének *személyében változás áll be*, annak nevét és címét a szervező a gyülekezési hatóságnak késedelem nélkül köteles bejelenteni. A több gyülekezési hatóság illetékességi területére szervezett gyűlés (vonulásos rendezvény) esetén a szervezőt tájékoztatni kell, hogy a bejelentést minden érintett gyülekezési hatósághoz meg kell tenni. Minden gyülekezési hatóság önállóan, a saját illetékességi területe vonatkozásában dönt. A BMr. alapján ilyen esetben a gyülekezési hatóságok értesítik egymást.[39]

A bejelentés legkésőbbi időpontja egy fontos garanciális elem (hiszen ennek meghatározása nélkül a bejelentés intézménye üresedne ki). A bejelentés végső határidejének Gytv. a felhívás közzétételét megelőző 48 órát határozza meg. A törvénynek tehát fontos újítása, hogy a gyűlés bejelentésének legkésőbbi időpontja nem a gyűlés megtartásához, hanem a nyilvános felhívásához képest került meghatározásra. A törvény szerint tehát a bejelentés legkésőbbi időpontja a gyűlésre való felhívásához képest kerül meghatározásra.[40] A felhívás fogalmának ismérvei a Gytv. 3. § (1) bekezdésében jelennek meg, amiből megállapíthatóan a gyűlésen való részvételre irányuló *nyilvános felhívás*, lényegében a gyűlés meghirdetése. A bejelentési kötelezettség a szervezőt sürgős gyűlés, vagy spontán gyűlés esetén nem terheli, egyéb esetben szabálysértésért vonható felelősségre[41]. Amennyiben szükséges, akkor a gyülekezési hatóság hiánypótlásra hívja fel a szervezőt, mellyel kapcsolatban a BMr. úgy rendelkezik, hogy amennyiben egyeztetés megtartására kerül sor, úgy a hiánypótlásnak az a végső határideje.

Az új Gytv. szabályozza a sürgős (gyors reagálású) gyülekezéseket. Ha a bejelentési határidő megtartása *veszélyeztetné a gyűlés célját*, a gyűlést az arra okot adó eseményt követően haladéktalanul, a felhívás megküldésével kell bejelenteni a gyülekezési hatóságnál (sürgős gyűlés). Ilyenkor a szervezett gyűlés határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívül álló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának

[39] Lásd: BMr. 4. §-ának rendelkezéseit.
[40] Lásd: a Gytv. részletes indokolásában.
[41] A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 189. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

korlátozásához vezethetne, ha a gyűlést nem lehetne megtartani. Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkésetten bár – megtörténik (az arra okot adó esemény bekövetkezését követően haladéktalanul), szervezett, így szervezője és belső szervezete is van. Ha ezen ismérvekkel a gyűlés nem rendelkezik, azaz azt közvetlenül megelőző indokból, *tervezés és szervező nélkül alakul ki* akkor nem kell bejelenteni.

Fontos továbbá kiemelni, hogy a törvény meghatározza a közterület fogalmát is. 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 Gytv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét", ezáltal a rendőrség következetesen arra a döntésre jutott, hogy az oda bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, így pedig a rendőrségnek sincs hatásköre a rendezvény elbírálására. E gyakorlatot törte meg az AB 3/2013. (II. 14.) AB határozata, amely a közterület-használati megállapodás indokoltságát és jogszerűségét is értékelte.[42]

A közterület fogalmát azonban az új Gytv. 10. § (8) bekezdésében már meghatározza: „*E törvény alkalmazása során közterület* a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is."

2.2. A bejelentést követő egyeztetés

Az új szabályozás rögzíti, hogy a bejelentés elintézésére a közigazgatási eljárások általános szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, amely alapvetően nem új szabály,[43] azonban a Gytv. bizonyos esetekben eltérő, speciális szabályokat határoz meg. A bejelentés alapján – ha annak elbírálásához a szervező, a vezető vagy más személy meghallgatása szükséges – a gyülekezési hatóság a tárgyalás szabályai szerint *egyeztetést tart*, amelyre a szervezőt vagy vezetőt, az általa a bejelentésben megadott elérhetőségen, rövid úton idézi. Lényeges a Gytv. 11. § (4) bekezdésének azon rendelkezése, amely szerint, ha az egyeztetésen a szervező, illetve képviselője nem jelent meg, „a gyülekezési hatóság a gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása érdekében határozatot hoz". Ez tulajdonképpen a rövid úton történő idézés egyfajta jogkövetkezményének tekinthető. Az alapelvi jelleggel meghatározott együttműködési kötelezettség kiemelt jelentőségének jegyében szabályozza az új Gytv. a szervező(k) és a rendőrség közötti kötelező előzetes egyeztetés szabályait. Az egyeztetésnek kiemelt szerepe van abból a szempontból, hogy a gyülekezési hatóság a lehető legszélesebb körben biztosítsa a gyülekezési jog gyakorlását, és annak tiltó határozattal történő korlátozására csak a legvégső esetben kerüljön sor. Ez a követelmény megjelenik az AB gyakorlatában is, amelyben a mára kikristályosodott elv szerint a rendőrség a tiltó okokat nem alkalmazhatja mechanikusan, szükséges lefolytatni az egyeztetési eljárást, amennyiben a rendőrség azt észleli, hogy a gyülekezési jog bejelentésben foglaltak szerinti gyakorlása mások jogát vagy szabadságát indokolatlan mértékben, aránytalanul sértheti. Az AB szerint mindezek alapján lehetővé kell tenni, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt és alapjogi mércék alkalmazásával a konfliktust feloldja.

Az arányosság tekintetében figyelemmel kell lenni a tiltó ok *ultima ratio* jellegére és számba kell venni a tiltásnál enyhébb korlátozások lehetőségét. Az eljárás elemeinek áttekintése

[42] Hajas Barnabás: i. m.

[43] Az indokolás szerint a törvény azért használja a „közigazgatási eljárások általános szabályai" fordulatot, mert e megfogalmazás rugalmas hivatkozást biztosít a mindenkor hatályos hatósági eljárási szabályokra, így elkerülhető a folyamatos módosítási kényszer.

alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkalmazók akkor tudnak megfelelni az indokolási kötelezettségüknek, amennyiben a tiltó okok felmerülése esetén kötelezően lefolytatják az egyeztetési eljárást. Az egyeztetési eljárás lefolytatása elősegíti a kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését. Az egyeztetési eljárás a fenti jellemzőkre tekintettel, a gyülekezéshez való alapjog érvényesülésének fontos eljárási garanciája, amelynek mellőzése, vagy nem megfelelő (az arányosság elvét sértő, vagy diszkriminatív) alkalmazása nemcsak a gyülekezéshez való alapjog, de a jogbiztonság alkotmányos követelményét, az egyes jogintézmények kiszámítható működését is sérti. Az AB rámutatott arra is, hogy az egyeztetési eljárásnak a gyülekezéshez való alapjog gyakorlása szempontjából garanciális jelentősége van.[44]

Kiegészítő szabályként rögzíti még az új Gytv., hogy amennyiben a gyülekezési hatóság az egyeztetés során észleli, hogy a gyűlés *a bejelentett helyszínen és időpontban nem tartható meg*, felhívja a szervező figyelmét arra, hogy más helyszíneken az megtartható.

A gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása körében hozható határozat[45] a Gytv. jelentős újdonsága, melynek felelős alkalmazása a gyülekezési hatóságokkal szemben támasztott komoly kihívás, melynek helyes alkalmazása az új Gytv. legnagyobb lehetősége mellett komoly visszásságokat is eredményezhet. A határozat tartalmát illetően a Gytv. 11. § (5) bekezdése a gyűlés megtartásához kapcsolódó biztonsági feltételeket, a kapcsolattartást, a rendezők számát, a résztvevők helyszíni tájékoztatásához szükséges eszközöket és a biztonsági rendszabályokat nevesíti. A BMr. 7. § (1) bekezdés a)-g) pontjaiban példálózó jelleggel felsorolja a határozatok tartalmi lehetőségeit, a mérlegelendő szempontokat[46]. A mérlegelés – úgy a tiltó határozatoknál, mint az előíró határozatoknál – egyedi, ügyenként eltérő, az aktuálisan ismert helyzetnek megfelelő szakértői álláspontokon és a rendőrség által ismert aktuális információkon alapul.[47] A BMr. támpontokat kívánt adni arra nézve, hogy a gyülekezési hatóság mit vegyen figyelembe, tartson szem előtt és adott esetben határozzon meg. A határozathozatallal jelentős döntés meghozatalának terhét teszi a rendőrségre a jogalkotó, hiszen mások jogainak figyelembevételével, a szükségesség és az arányosan mércéjével kell alkalmazni egy olyan helyzetre, melyben óhatatlanul korlátozódhat mások szabadsága, így a határozatokban részletesen kell a hatóság döntését indokolni. A gyülekezési hatóság határozatában lényegében a gyülekezési jog gyakorlásának feltételeit,

---

[44] Vö. 30/2015. (X. 15.) AB határozat

[45] A határozatban rendelkezni kell különösen: a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges, a gyűlés megtartásához kapcsolódó biztonsági feltételekről; a rendőrség és a gyűlés szervezője, illetve vezetője közötti kapcsolattartásról; a rendezők számáról; azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a résztvevők helyszíni tájékoztatását biztosítják, továbbá; minősített adatot nem tartalmazó módon – a gyűlés biztonságos lebonyolítása érdekében szükséges biztonsági rendszabályokról.

[46] Figyelembe veszi különösen: a gyűlésnek mások magán- és családi életének védelméhez való jogára, otthonának nyugalmára, a szabad mozgáshoz való jogára gyakorolt hatását, a gyűlés helyszínének kiterjedését, útvonalának hosszát, annak a közlekedés rendjére, ezzel mások szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogára gyakorolt hatását, a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítéséhez, valamint a bíróságok zavartalan működéséhez fűződő érdekeket, a szervezővel való hatékony kapcsolattartás és a résztvevők helyszíni tájékoztatásának biztosításához fűződő érdeket, a megfelelő rendezői létszám biztosítására vonatkozó előírást, a rendezők elhelyezkedését, továbbá a szervezővel való kapcsolattartásuk módját, a gyűlés helyszínét és a résztvevők bejelentésben megjelölt létszámát, valamint a védőfelszerelés, egyenruha vagy azzal összetéveszthető ruházat viselésére, valamint az arc eltakarására vonatkozó információkat

[47] A rendőrség honlapján a tanulmány készítésének időpontjában elérhető adatok alapján az eltelt időben 4 előíró határozat, 34 tiltó határozat (melyben volt megismételt is), és 20 korlátozó határozat született. Ezek vizsgálat külön vizsgálat alapját képezhetné, de talán a legjelentősebb vita még mindig a közlekedés rendje érdekében hozott döntéseket kíséri, valamint azokat, amikor a rendőrség által feltárt kockázathoz képest aránytalannak találtatott az előírt korlátozás.

tulajdonképpen bizonyos korlátozásait határozza meg. A gyülekezési hatóság így a feltételrendszer meghatározásakor maga is korlátozhat, a gyülekezési jog gyakorlását feltételek érvényesüléséhez, biztonsági előírások betartásához kötheti[48]. Az hatóság mérlegelésen alapuló döntésének megfelelő indoklása azért is fontos, mivel a korlátozás/megtiltás jogalapjának hiánya ugyanis önmagában is megalapozza az EJEE 11. cikkének sérelmét. Amennyiben a gyülekezési hatóság az egyeztetés során azt észleli, hogy gyűlés tiltásának lenne helye, akkor meg kell kísérelnie a rendezvény olyan irányú módosítását, amellyel biztosítja, az esetlegesen az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozása melletti azok egyidejű érvényesülését. Így például, ha a bejelentett helyszínen és időpontban nem tartható meg a gyűlés, akkor a szervező részére például új helyszínt ajánlhat fel a gyűlés megtartására, vagy előírhatja ellenőrző pontok felállítását, egészségügyi biztosítás megszervezését is a rendezvényhelyszín megfelelő biztosíthatósága érdekében. Ilyen esetekben az előírásoknak a közérthetőségére, a betarthatóságára, az önkéntes és kölcsönös együttműködésre kell törekedni.

2.3. Versengő rendezvények

A gyülekezési jog 2018. október 1-jéig hatályban volt szabályozása nem rendezte az azonos helyszínre és időpontra bejelentett rendezvények kérdéskörét, így a gyülekezési hatóságnak nem volt módja megakadályozni azt, hogy egy adott területre azonos időben olyan rendezvényeket jelentsenek be, illetve tartsanak meg, amelyek küldetésében egymással ellentétes célúak, identitásúak és ezért a résztvevők között konfliktushelyzetek szinte szükségszerű kialakulását prognosztizálják.

Az EJEB a Svájccal és az Egyesült Királysággal szembeni eljárások[49] keretében kimondta, hogy nem akadályozhatja a békés tüntetéshez való jog gyakorlását az ellentüntetéshez való jog, még ha annak tartalma várhatóan erőszakos lesz is. Nem lehet megtiltani a rendezvény megtartását azzal az indokkal, hogy az adott csoporthoz nem tartozók vagy a csoport szélsőséges tagjai erőszakos szándékkal léphetnek fel[50]. A strasbourgi bíróság megengedhetőnek tartja ugyanakkor a tiltást, ha a tilalmazott békés tüntetés veszteségénél nyilvánvalóan fontosabbak az elkerülendő veszélyek. Abban az esetben, ha a rendezvény biztonsága előrelátható még komoly biztonsági intézkedések mellett sem garantálható, akkor annak megtiltása is szükségesnek minősülhet egy demokratikus társadalomban.[51]

Az azonos helyen és időben, egymás jogait érintően megtartani szándékozott rendezvények esetében több bejelentés kapcsán merült fel a gyülekezési jog gyakorlása, az alapjog esetleges korlátozása. Ilyen esetekben a gyülekezési jog gyakorlását a gyülekezni kívánó csoportok egymás közötti viszonylatában, valamint a gyülekezéssel nem érintettek alapjogaival összefüggésben kell mérlegelés tárgyává tenni. Amennyiben valaki arra az álláspontra helyezkedett, hogy a megjelölt helyszín fizikai kiterjedése okán alkalmatlan a versengő rendezvények egyidejű megtartására, ezáltal az sérti a gyülekezni kívánók, de „mások jogainak és szabadságának védelmét" is, úgy a jogalapot rendre a régi Gytv. a 2. § (3) bekezdésében találta meg, preventív jogvédelmet alapított rá, amely viszont ellentétes volt a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban foglaltakkal. Ezen előzmények után született meg az új szabályozás, melyet mindenképpen korszerűbbnek tartok elődjénél.

Az új szabályozás alapján, ha azonos helyszínre és időpontra több gyűlést jelentenek be, akkor az élvez elsőbbséget, amelyet a gyülekezési hatóságnak korábban jelentettek be.

---

[48] A szélesebb hatósági mérlegelés lehetősége összhangba hozható az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt – és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 11. cikk 2. bekezdésében és a 17. cikkben foglalt felhatalmazással.

[49] Szabó Győző – Nagy Gábor (szerk.): Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseihez kapcsolódó strasbourgi esetjogról Bp., HVG ORAC 1999. 259. o.

[50] Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom, 8440/78, Decision of 16 July 1980. valamint Rassemblement Jurasirasien et Unité jurraissiene v. Switzerland, 8191/78, Decision of 10 Oktober 1979.

[51] Halmai Gábor – Tóth G. Attila: Emberi jogok. Bp. Osiris, 2003., 492. o.

Fontos kiemelni, hogy ezen jogszabály csak akkor alkalmazható, amennyiben konjunktív feltételként megállapításra kerül az, hogy azok egyidejű megtartása azok jellege vagy a helyszín sajátosságai miatt nem lehetséges. A régi szabályozás tehát nem rendezte az azonos helyszínre és időpontra bejelentett rendezvények kérdéskörét, melyet a rendőrségi gyakorlat az egyeztető tárgyaláson keresett kompromisszumos megoldással, vagy – ennek sikertelensége esetén – a helyszínt térbeni megosztásával törekedett kezelni, amely több esetben próbára tette az alapjogvédelmi kötelezettségek teljesítését is.

Aki később jelentette be a gyűlését, és az adott helyszínen nem tudja megtartani a rendezvényét, az egyeztető tárgyalás során kérheti a gyűlés időpontjának vagy helyszínének a megváltoztatását. Ez a változtatás nem minősül új bejelentésnek. Amennyiben a versengő gyűlések közül a később bejelentett gyűlés szervezője nem fogadja el a gyűlés helyszínének és időpontjának megváltoztatását, úgy a gyülekezési hatóság tiltó döntést hoz. Ennek alapja, indoka a konkuráló gyűlések helyszínétől és céljától, a résztvevők körétől és létszámától függően eltérő lehet. Amennyiben egymással ellentétes érzelmű résztvevők gyűléseiről van szó, úgy a tiltás alapulhat a közrendi klauzulán, amennyiben a helyszín nagysága és a résztvevők száma akadályozza a gyűlések egyidejű megtartását, úgy mások jogainak és szabadságának sérelme is felmerülhet.

Kiegészítő szabályként jelenik még meg az új Gytv.-ben, hogy amennyiben a korábban bejelentett gyűlést a gyülekezési hatóság megtiltotta, a többi bejelentés elintézését a határozattal szembeni jogorvoslat elbírálásáig felfüggeszti.

2.4. A gyűlés megtiltásának okai

A korábbi gyülekezési törvénnyel szemben az évek során kritikák fogalmazódtak meg, – különösen a jogalkalmazói oldalról – mivel a szabályozás tiltó okai a bírósági, illetve AB gyakorlat alapján szinte teljesen kiüresedtek. A hatályban volt Gytv. „közlekedés más útvonalon nem biztosítható" fordulatra a joggyakorlat egyfajta közrendi klauzulaként tekintett, azonban a bírói gyakorlat szerint csaknem kizárttá vált e tiltási oknak az alkalmazása. A felmerült körülmények alapján a bírói gyakorlat igyekezett „kreatívan" értékelni az oszlatási okokat és egyes döntéseiben azokat előzetes tiltási okká konvertálta. A bírói gyakorlat által kialakított kvázi-megtiltási okokat tulajdonképpen egy bírósági útkeresésként is értékelhetjük.

Ezen előzményeket követően megszületett 24/2015. (VII. 7.) AB határozat alapján azonban egyértelműnek látszik, hogy nemleges választ kell adni arra kérdésre, hogy juthat-e a bíró mérlegelése eredményeként – a Gytv. tételes szabályainak hiányában – olyan következtetésre, amely szerint meghatározott körülmények között a gyülekezési jognak is meg kell-e hajolnia alkotmányos elvek, avagy más alapjogok érvényesülése érdekében. Alaptörvény és a Gytv. egymásra tekintettel történő értelmezése útján nem hozhat olyan döntést, amely a Gytv. felsorolásán kívül, azon túllépve korlátozná a gyülekezési jog gyakorlását. Azaz lehet elszakadni az alapjogi korlátok törvénybe foglalásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített azon követelménytől, amely szerint: „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

Az is mindenki előtt ismert volt, hogy a gyakorlatban nehéz lenne olyan gyűlés szervezni, amely nem jár mások jogának vagy szabadságának a bizonyos mértékű sérelmével, mégsem határozta meg törvény a konkuráló alapjogok között felmerülő kollízió feloldásának szempontjait. A rendőrségnek nem volt más lehetősége, minthogy a gyülekezési joggal összeütközésbe kerülő alapjogok aránytalan sérelme esetén feloszlathatta a rendezvényt. A gyűlések megtiltási szabályai az új Gytv.-ben jelentős mértékben átalakulnak, azonban az EJEE 11. cikk második bekezdésében tételesen felsorolt[52] valamely „legitim célt" (legitimate aim) évtizedek óta alapot

[52] E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés

szolgáltathatott volna a hazai jogrendben is egy egyébként jogszerű korlátozáshoz, amennyiben a szabályozás alkalmas-e a korlátozás indokaként megjelölt cél elérésére. Ezen túl már az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat is kifejezetten rámutatott, hogy a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan jog.

A gyülekezési hatóság a régi szabályozáshoz hasonlóan a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül dönthet a gyűlésnek a *bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban* való megtartásának megtiltásáról. Ezt azonban az új szabályok értelmében megteheti akkor is, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, *illetve* mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, *és* a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme enyhébb korlátozással – a feltételek előírásával – *nem biztosítható*. A mások jogának és szabadságának sérelmével kapcsolatban iránymutatást is ad a jogalkotó, amikor példálózó jelleggel kiemeli a gyülekezési joggal leggyakrabban összeütközésbe kerülő alapjogokat. Itt nem egy abszolút korlátozást találunk, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, amely egyben megfogalmazza arányosság követelményét is.

A gyülekezési hatóságnak tiltásra vonatkozó döntésének meghozatalakor tulajdonképpen az AB által az alapjogok kollíziójának feloldására kialakított alapjogi tesztjét kell alkalmaznia. Az alapjog-korlátozásnak legitim oka ugyanakkor önmagában nem elégséges a korlátozhatósághoz, mivel szükség van arra is, hogy a korlátozás arányos legyen az elérni kívánt céllal. Az arányossági kritérium itt kifejezetten a jogalkalmazónak szóló rendelkezés, amely alapján esetről esetre vizsgálható, hogy a legitim cél alapján történt korlátozás arányban áll-e ezzel a céllal. A teszt utolsó eleme a szükségesség vizsgálata. Az alapjog-korlátozás szükséges okának az alkotmányra közvetlenül visszavezethetőnek kell lennie: más alkotmányos jog, vagy alkotmányos érték védelme indokolhatja.

A megtiltás elsődleges indokaiként a közbiztonság és a közrend, valamint mások jogainak és szabadságának a sérelmét jelöli meg a Gytv, majd a 13. § (2)-(4) bekezdéseiben az (1) bekezdésben felsorolt egyes tiltó okok legjellemzőbb példáit határozzák meg. A „különösen" kifejezésből látható, hogy itt nem egy taxatív felsorolást találunk. A Gytv. 13. § (2) bekezdésben a régi Gytv.-ben még csak oszlatási okként szabályozott, a közbiztonságot veszélyeztető tiltó okot találjuk, amely értelmében a gyűlés nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére felhívást. Az új szabályozás 13. § (3) bekezdésében a közrendet veszélyeztető okokat találjuk, ugyanakkor „a közrendet veszélyezteti az is" megfogalmazásból látható, hogy itt sem egy teljesen zárt rendszert találunk.

Amennyiben egy gyűlés alkalmas arra, hogy a bíróságok működését megzavarja, megtartása a közlekedés rendjének sérelmével jár, vagy ha hazánkban tartózkodó védett személy vonatkozásában vállalt kötelezettségek teljesítését akadályozza, akkor az új, közrendi klauzula bevezetése megteremti az előzetes tiltás lehetőségét. A BMr. alapján a gyülekezési hatóság megkeresheti a közlekedési vállalatokat, a közút kezelőjét, a belügyi szerveket a gyűlés közrendre gyakorolt hatásával összefüggő álláspontjuk közlésére, a bíróságok működésének megzavarására vonatkozó körülmény felmerülése esetén pedig nem lehet eltekinteni az érintett bíróság elnökének megkeresésétől.[53] A megkeresett szerv véleménye nem kötelező érvényű a döntés elbírálásánál, mivel azt kizárólag a gyülekezési hatóság vezetőjének a jogkörébe utalja a jogalkotó.

---

megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.

[53] A gyülekezési jog bíróságokat érintő gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 1/2017. (III.27.) KMK vélemény iránymutatásul szolgálhat, ugyanakkor megszületésekor még a bíróság zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésének esetkörét vizsgálta, míg az új szabályozás szerint már a közrend veszélyeztetését eredményezheti a működés megzavarására alkalmas gyűlés is.

Ma már azt is egyértelműen látjuk, hogy nem tekinthető a gyülekezési jog korlátozását megalapozó körülménynek, ha a rendezvény helyszínén vagy környékén a közlekedés lelassul, leáll vagy terelést szenved. Az új Gytv. 13. § (3) bekezdés c) pontja sem arra ad felhatalmazást a gyülekezési hatóság számára, hogy bármilyen forgalmi zavar kilátásba helyezése esetére megakadályozhassa a gyűlések megtartását. A gyülekezési hatóságnak le kell folytatni a Gytv. szerinti érdemi egyeztetési eljárást, és külön kell indokolni a zavarás körében a Gytv.-ben írt szabályozási mérce alkalmazását.[54]

Az alapjogi védelem nem tagadható meg pusztán azon az alapon, hogy az elhangzottak mások érdekét, szemléletét, érzékenységét sértik, vagy azok egyes személyekre nézve bántóak, lealacsonyítóak. A szólásszabadság korlátozását ugyanis nem alapozhatja meg a szélsőséges álláspont tartalma, kizárólag annak közvetlen, belátható következménye. Erre figyelemmel az AB elismerte[55] a korlátozás alkotmányosságát, ha a gyűlölködő úgy nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személyek kénytelenek azt megfélemlítve végighallgatni és nem tudnak kitérni a közlés elől. Lényegében az ún. „foglyul ejtett közönség" tilalmát nevesíti a törvény, amikor kimondja, hogy a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére alkalmas gyűlést a gyülekezési hatóság megtilthatja

Fontos hangsúlyozni, hogy a hatóságnak nem lehet a célja, hogy ellehetetlenítse a gyűlések megtartását. Az egyeztetés során közölni kell a tiltó ok fennállását és együttesen törekedni kell annak elhárítására, meg kell kísérelni a tiltó okok megállapítását eredményező körülmény kiküszöbölését. Ennek eszköze lehet, ha a gyülekezési hatóság a szervező számára határozatban írja elő a gyűlés megtartásának a feltételeit. A BMr. az előírható feltételekre nem taxatív jellegű felsorolásban ad támpontokat.[56]

2.5. A nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek áldozatai emlékének védelme

Az új Gytv. 14. §-ának rendelkezései merőben új elemek a gyülekezési jog szabályozásában, amely szerint a gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását akkor is megtiltja, ha a szabályozás által felvázolt konjunktív elemek megállapítására kerül sor. Amennyiben tehát a gyülekezés helyszíne olyan országos jelentőségű történelmi emlékhely, vagy időpontja olyan nap, ami a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztet, és a bejelentéskor rendelkezésre álló körülmények alapján fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy a gyűlés a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra által elkövetett embertelen bűnök tényét tagadja, kétségbe vonja, jelentéktelen színben tünteti fel, vagy azokat igazolni törekszik, akkor a gyülekezési hatóság szintén tiltó határozatot hozhat, ha ezek eredményeképp a gyűlés alkalmas a köznyugalom megzavarására.

A szabályozás az Alaptörvény Negyedik Módosításához igazodóan új megtiltási okként vezeti be a rendezvény tartalmi korlátját. A szabályozás a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztető helyszíneket és napokat zárja ki a gyülekezés megengedett helyei és időpontjai alól az áldozatok és hozzátartozóik védelme érdekében.

2.6. A gyülekezési hatóság határozatával szembeni jogorvoslat

A jelenleg hatályos szabályozás értelmében a gyülekezési hatóság határozatát haladéktalanul írásban közli a szervezővel és azt közhírré teszi. A gyülekezési hatóság határozatának a közlésére a régi törvényi szabályozás 24 órán belüli határidőt tűzött ki. Az új Gytv. most a

[54] Lásd részletesen: 4/2020. számú közigazgatási elvi döntés https://kuria-birosag.hu/hu/elvdont/42020-szamu-kozigazgatasi-elvi-dontes (letöltve: 2020.01.24.) 2019/2.

[55] Lásd részletesen: 95/2008. (VII. 3.) AB határozat-

[56] Vö. BMr. 7. § (2) bekezdés.

döntés „haladéktalanul" történő közlését írja elő. Ez azt jelenti, hogy a gyülekezési hatóság az aláírást követően azonnal írásban kell, hogy közölje a szervezővel a határozatot.[57] Figyelemmel arra, hogy a közlés esetén is kötelező a közzététel, így kétség esetén a közlés időpontjának a közhírré tétel időpontját kell tekinteni. Ennek köszönhetően a gyűlésen részt venni szándékozók értesülhetnek a tiltásról. Az írásbeliségnek köszönhetően, ha kapcsolattartásra a szervező az ügyfélkapus vagy cégkapus elérhetőséget adta meg, akkor ezeken a módokon kell a közlést teljesíteni, melyekről a küldemény megnyitásakor küldött értesítést kell a kézbesítés időpontjának tekinteni. Ha egyik kapcsolattartási formát sem lehet alkalmazni, akkor a postával történő kézbesítés nem lehetséges, mert nem felel meg a haladéktalan közlés követelményének, miként nem alkalmazható az elektronikus levelezés sem.

A szervezővel történő közlésnek meg kell előznie a közhírré tételt, kivéve, ha a szervező a határozatot nem veszi át, vagy abban nem működik együtt. A Vhr. 8. §-ban rendelkezik a közhírré tétel módjáról, amelynek fontossága nemcsak a nyilvánosság tájékoztatáshoz való jogának biztosításában, érvényesülésében rejlik, hanem egyben egy kézbesítési mód is, hiszen amennyiben a szervezőnek nem sikerül semmilyen kapcsolattartási úton a határozatot kézbesíteni, a közhírré tétellel az kézbesítettnek minősül. A közzétételre a rendőrség internetes honlapjára történő feltöltéssel kerül sor.

A Gytv. 15. § (2) bekezdése biztosítja a határozatok közvetlen bírósági felülvizsgálatának lehetőségét, de a gyülekezési hatóság határozata ellen *fellebbezésnek helye nincs*. A régi szabályozás szerint csak a tiltó határozatok felülvizsgálata tartozott csak a bíróságokra, de a 3/2013. (II.14.) AB határozat kimondta, hogy három napos bírósági felülvizsgálat a hatáskör hiányát megállapító végzés esetében is kérhető, hiszen az is az ügy érdemére vonatkozó döntés, az ilyen végzés a gyűlés megtartásának elmaradását eredményezi. A jelenlegi szabályozás ugyanezt a jogorvoslati utat biztosítja az eljárást felfüggesztő vagy megszüntető végzések ellen is.

A keresetet a jogi képviselőnek a meghatalmazással együtt a gyülekezési hatóságnál kell előterjesztenie. A kérelem bírósághoz történő továbbítására az előző szabályozás nem írt elő határidőt gyülekezési hatóság részére, mely a jelenlegi szabályozás szerint három napon belül köteles a továbbításra.

A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül nem peres eljárásban dönt. A (3) bekezdés értelmében csak a szervező nevében eljáró jogi képviselő támadhatja meg a határozatot, hiszen *érdekeltkénti perbelépésnek nincs helye*. A bíróságnak a tiltó határozatokkal szemben a kérelem elutasítása mellett csak kasszációs jogköre van, míg az előíró határozatokat megváltoztathatja vagy megsemmisítheti. A gyülekezési hatóság által hozott határozatok közigazgatási perben történő felülvizsgálata a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe tartozik.

Amennyiben a rendezvény tervezett időpontja után hozza meg a tiltó határozatot hatályon kívül helyező döntését a bíróság, a szervező a bejelentéseknél tárgyalt formában a rendezvény új időpontja előtt 24 órával köteles az új időpontot bejelenteni a gyülekezési hatóságnak. A szervező az időponton kívül a helyszínt, a rendezvény célját nem változtathatja meg. A rendőrség ebben az esetben csak tudomásul veszi az új időpontot és felkészül a biztosításra.

2.7. A gyűlés engedélymentessége

A gyülekezéshez való jog hatályos magyar szabályozása nem az engedélyezési rendszert követi, arra sem a magyar közjogi hagyományokban, sem pedig a korábbi hazai jogirodalomban nem találunk utalást. Számottevő ugyanis a különbség a gyülekezést megelőző két intézmény között. Ezek között is a

[57] A haladéktalan közlés vonatkozik a Gytv. 13. § (1) bekezdésében és a 14. §-ban foglalt tiltó határozatokra, valamint a 11. § (4) bekezdésében és a 13. § (5) bekezdésében meghatározottak alapján hozott, a gyűlés megtartásának feltételeit előíró határozatokra is.

legfontosabb az, hogy az engedélyezés esetében a hatóság előzetes döntése a rendezvény megtartásának elengedhetetlen feltétele, ezért az engedély kiadásának bármely okból való elmaradása megakadályozza a rendezvény megtartását. Az engedélyezési eljárás során a hatóság a rendezvény megengedhetősége körében szükségképpen vizsgál tartalmi kérdéseket is. Az engedélyezés szempontját képezi tehát a gyülekezéssel kifejezett kollektív vélemény tartalma, a megengedhetősége tárgyában való döntés is. A bejelentés a hatályos szabályozás értelmében az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerint tulajdonképpen kérelemnek minősül, ugyanakkor tartalmában és célját tekintve nem az „engedély megszerzésére irányuló kérelem".[58] Annak *lényege ugyanis* – a bírói gyakorlatban kimunkáltak értelmében – az Alaptörvényben elismert alapjog konkrét körülmények közötti gyakorlása, a gyülekezés adott helyen és időben történő megtartásának rendőrség általi tudomásul vétele, és az, hogy arra a rendőrség részben intézményvédelmi kötelezettségei, részben pedig a közrendi feladatai teljesítése érdekében megfelelően fel tudjon készülni.[59] Az emberi jogok/alapjogok európai koncepciója számos külföldi alkotmányozót vezetett arra, hogy – a gyülekezési jog szabad gyakorlásának garanciájaként – kifejezetten tiltja a joggyakorlat előzetes engedélyhez kötését.

Mindezekre figyelemmel az új szabályozás kifejezetten rögzíti, hogy a *közterületen szervezett gyűlés megtartásához nem szükséges a gyülekezési hatóság más engedélyét beszerezni.* A törvény kimondja, hogy a bejelentés alapján a rendőrségnek tudomásul vételi és nem engedélyezési joga van, azaz ha nem utasítja vissza a gyűlés bejelentését, nem tiltja meg a gyűlés megtartását, a szervezőknek nem kell más, további rendőrségi engedélyt beszerezniük annak megtartásához, így az elbírálásra nyitva álló határidő letelte után a gyűlés tudomásul vettnek tekintendő.

3. A gyűlés feloszlatása

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a gyűlés rendőrség, illetve szervező vagy vezető általi feloszlatása nem azonos a tömegoszlatással. A tömegoszlatást az Rtv. 59. §-a szabályozza, ezen intézkedéssel a rendőrség kényszerítő eszközöknek az alkalmazásával a jogellenesen összegyűlt tömeg szétoszlatását célozza. A tömegoszlatásra csak az Rtv.-ben meghatározott kényszerítő eszközöket alkalmazhatja a rendőrség, szem előtt tartva a jogszerűség, arányosság és a szükségesség követelményét. A Gytv. szabályai szerint azonban már két fő is tarthat gyűlést, míg tömegnek csak a tíz fő feletti létszámú emberek csoportja tekinthető. A kettő és tíz fő közötti csoport jelenléte esetén az egyénekkel szembeni rendőri intézkedésnek van helye, amivel ugyanazt az eredményt lehet elérni, mint a tömegoszlatással. A tömegoszlatással kapcsolatban az Rtv. jogorvoslati lehetőségei vehetők igénybe, azaz panaszeljárást lehet kezdeményezni, persze fogalmilag nem kizárt, hogy a tömegoszlatás eredményében a rendőrség általi feloszlatással lesz egyenértékű, így *a gyűlés résztvevője* jogosult az intézkedés miatt, annak jogellenességének megállapítására közigazgatási pert indítani.

3.1. A gyűlés vezető általi feloszlatása

A gyűlés szervező általi feloszlatása akkor következik be, ha a gyűlés résztvevőinek magatartása a gyűlés törvényességét veszélyezteti – ideértve különösen a gyűlés békés jellegének elvesztését, a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését, mások jogainak vagy szabadságának sérelmét is – és a rend másként nem állítható helyre. A szervezőt a feloszlatási kötelezettségére a BMr. alapján a rendbiztos

[58] A bejelentés elbírálását követő egyéb eljárásokra már nem érvényesek az Ákr. szabályai, hiszen azokat csak a bejelentés elbírálására kell alkalmazni, valamint a 21. §-ban meghatározott közigazgatási bírsággal kapcsolatos eljárásban. A bejelentés elbírálását követő szakaszokban (rendezvénybiztosítás, feloszlatás, oszlatás) már nem gyülekezési hatóságról, hanem rendőrségről beszélünk

[59] Vö. A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban. Joggyakorlat-elemző csoport a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírói eljárások elemzésére. Létrehozta a 2014. EL.II. JGY.1/2 számú elnöki határozat. A jelentés szerkesztője és a csoport vezetője Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó volt.

köteles figyelmeztetni „amennyiben arra okot adó körülményt észlel". A szervező általi feloszlatás ellen nincs jogorvoslati lehetőség. A törvénytelen gyűlés befejezésének a legegyszerűbb módja a szervező általi feloszlatás. Nem köteles a szervező, illetőleg a vezető a gyűlést feloszlatni, ha nem a teljes gyűlés, hanem annak csak egy része vagy egyes személyek magatartása veszélyezteti annak törvényességét. Ilyen esetben a rendbiztos a szervezőtől, illetőleg a vezetőtől kéri, hogy a rendezői útján intézkedjen a gyűlés békés lefolyását sértő személyek magatartásuk abbahagyására való felszólítására, végső esetben az ilyen személyek eltávolítására.

3.2. A gyűlés rendőrség általi feloszlatása

A rendőrség a gyűlést feloszlatja, ha azt megtiltó határozat ellenére tartják meg, amely a régi szabályozásban azonos módon megtalálható volt. Ilyen eredményre vezethet, ha a vezető a rend helyreállítására irányuló kötelezettségének, a rendőrség képviselőjének felhívása ellenére sem tesz eleget – ideértve azt is, ha a rendőrség a felhívást a vezetővel személyesen, vagy a bejelentésben, illetve előíró határozatban megjelölt elérhetőségen nem tudta közölni. További pontban kerültek meghatározásra azok a feloszlatási esetek, melyek lényegében azt a kört foglalják magukban, amely gyűléseket előzetesen is tiltani kellett volna.

Ilyen az az eset, amikor a tudomásul vett gyűlést a bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye, miként az is, amikor a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt nem tiltotta meg.

A gyűlés rendőrség általi feloszlatásának a fenti esetekben van helye, a feloszlatás szükségességét a rendőrség nem mérlegelheti. Akár a szervező, akár a rendőrség végzi a gyűlés feloszlatását, az csak a végső hatósági eszköz lehet – amikor a többi beavatkozási forma, szabályozó eszköz nem működik. A feloszlatást meg kell előznie a szervező, illetőleg a vezető tájékoztatásának. A szervező, illetőleg a vezető tájékoztatása elmaradhat, ha az a foganatosítást veszélyezteti.

A rendőrség képviselője az indok megjelölésével, jól hallható módon tájékoztatja a gyűlés résztvevőit a feloszlatásról, ha jogszabálysértés is megvalósul, a megvalósított jogsértésről, és meg kell határoznia az eltávozás irányát is. A harmadik felszólításban az a korábbiakon túl a „törvény nevében" szavak előre bocsátásával a kényszerítő eszközök használatának kilátásba helyezését is közölni kell. Amennyiben a résztvevő a rendőrség vagy vezető feloszlatásra irányuló felszólításának nem tesz eleget, magatartása szabálysértés megvalósítására alkalmas a Szabs. tv. 216. § (3) bekezdése értelmében „Aki a gyűlés feloszlatását követően a helyszínt nem hagyja el, szabálysértést követ el". A feloszlatás tehát alapvetően egy szóbeli aktus, melyet követhet, de nem szükségszerűen követ a tömegoszlatás.

3.3. A gyűlés feloszlatásának közös szabályai

A feloszlatásnál a jogkövetkezmények szempontjából lényegtelen, hogy a szervező vagy a rendőrség mondja ki a gyűlés feloszlatását, de az utasítja a résztvevőket a gyűlés helyszínének elhagyására, akinek ez a kötelessége. A gyűlésen résztvevőknek mindkét esetben haladéktalanul el kell hagyniuk a gyűlés helyszínét és ezzel a gyűlés véget ér. Amennyiben a gyűlés résztvevői nem távoznak, az a tömegoszlatás jogalapját teremti meg, mert jogszerűen nem tartózkodhatnak a helyszínen.

4. A gyűléssel okozott kár megtérítése

A rendezvény megtartása során a szervező legnagyobb gondossága ellenére is előfordulhat, hogy a résztvevők kívülálló személynek kárt okoznak. A szervező a rendezvény megszervezésével nemcsak a rendezvény rendjének megtartásáért vállal felelősséget, hanem az esetleges károkozásból eredő kárért is. Mivel méltánytalan lenne a szervezővel szemben, hogy a nem általa okozott kárért esetleg csak ő viselje a felelősséget, ezért a törvény biztosítja a szervezőnek azt a jogát, hogy a károkozótól a kár megtérítését követelhesse.

A régi Gytv. a rendezvény résztevője által okozott kárért való felelősséget szintén szabályozta, a választási gyűléseken okozott károkért való helytállás pedig nem a Gytv., hanem a polgári jog általános szabályai szerint történhet. Mindig kérdés, hogy vajon a demokratikus jogállam „működése költségeként" viselje-e a társadalom az állam (önkormányzat) és a magánszemélyek (természetes személyek), jogi személyek tulajdonában okozott károkat, vagy törekedjen valamilyen módon arra, hogy ezek a károk teljesen vagy legalább részben megtérüljenek.

4.1. Kártérítési felelősség

A kártérítési felelősségről rendelkezés nem új a gyülekezési jog szabályozásában, az továbbra is a Polgári Törvénykönyv szabályozását követi. A gyűlés résztevője által okozott kárért az új Gytv. a régi szabályozással azonos módon a szervező (ideértve a szervező szervet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) és károkozó együttes, egyetemleges felelősségét határozta meg a károsult harmadik személlyel szemben, amely alól a szervező akkor mentesült, ha bizonyította, hogy a rendezvény szervezése és megtartása során úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A mentesüléséhez a jogalkotó a bizonyítási terhet szervező vállára tette. Ezen szabályok továbbra sem érintik a szervezőnek azt a jogát, hogy a károkozótól a kár megtérítését követelhesse.

Mindenképpen újdonság, hogy a Gytv. a szervező mellett a vezetőre is kiterjeszti a kártérítési felelősséget, így meg kell téríteni a hátrahagyott szemét eltakarításának, a plakátok eltávolításának, a színpad esetleges elbontásának a költségeit, illetve más a kötelezettségek megszegésével okozott kárt, mind az ingatlan tulajdonosának, vagyonkezelőjének, mind a magánterület tulajdonosának.

4.2. Közigazgatási bírság

Az új szabályozás a gyűlés helyszínének eredeti állapotba hozásával kapcsolatban megfogalmazott szervezővel (ideértve a szervező szervet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) szemben közigazgatási bírságot szabhat ki, melyre a gyűlés helyszíne szerint illetékes gyülekezési hatóság jogosult. A közigazgatási bírság összege ötezer forinttól ötvenezer forintig terjedhet, melynek mértékét az eljáró gyülekezési hatóság korlátlanul enyhítheti vagy a jogsértő magatartás csekély súlya miatt a kiszabását mellőzheti. A véglegessé vált és be nem fizetett közigazgatási bírság, adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül.

Nadrai Norbert
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

Az önkormányzati választások sajátosságai a választási rendszerünkben*

I. Demokratikus és átláthatósági garanciák az önkormányzati választójogban

A helyi önkormányzati választási szabályok[1] 1994. december 11. napjától azonos alapokon nyugszanak: egyfordulós a választási rendszer, amelyet a 2010 utáni választási reform átvesz az új országgyűlési választási szabályoknál[2]. Az önkormányzati választás esetén szembeötlő, hogy egyes településeken stabilan több választást követően is ugyanaz a polgármester, illetve a képviselő. Van olyan település, ahol a rendszerváltástól folyamatosan, sőt van olyan község, ahol tanácselnökként vagy tanácstagként kezdte valaki a helyi önkormányzati pályafutását, és változatlanul tölti be a képviselői mandátumot.

A helyi önkormányzati választások eredményeként felállt képviselő-testületek, illetve polgármesterek tekintetében figyelembe kell venni azt a sajátosságot, hogy a települési méretek minél kisebbek, annál nagyobb a társadalmi, gazdasági egymásrautaltság, kapcsolatrendszer, amely lehet, akár baráti társaság, akár családi kapcsolatrendszer. Ezzel stabil helyi politikai rendszerek jönnek létre, és azért tudnak fennmaradni, mert a helyi érdekek, amelyek nem a többség, hanem egy szűk kisebbség-érdekei, az egész település irányítására képesek. Különösen a helyi sajtó, elektronikus média, írott sajtó, ingyenes újságok, plakáthelyek birtoklása, vagy rendszeres időközönként előre lekötött bérlete biztosítja, hogy ez a szűk hatalmon lévő érdekcsoport képes hosszú távon a hatalmat gyakorolni. A helyi ellenzék lehetősége rendkívül korlátozott, hiszen a nyilvánossághoz nem fér hozzá, abból teljesen kirekesztett, anyagi forrásai nincsenek és esetenként függőségi viszonyban van a hely önkormányzattól. A közszférában dolgozók a jogviszonyuk, a helyi vállalkozók a megrendeléseken keresztül. Minél hosszabb ideje van hatalmon egy szűk politikai közösség adott településen, annál nehezebb vele szemben érdekérvényesítőként fellépni. Adott esetben olyan torz rendszert képesek létrehozni ezek a szűk körhöz tartozó, de hatalmon lévő csoportok, hogy a saját ellenzéküket is maguk alakítják ki, így csak látszat ellenzék működik a településen. A mandátum maximalizálás legjobb példája a 2019. évi önkormányzati választáson a dabasi választás[3], ahol az országgyűlési és az önkormányzati választásokon közös jelölő szervezetként fellépő kormánypárti két párt Dabason külön jelölő szervezetként indult azért, hogy a kisebbik kormánypárt a kompenzációs listán szerezhető mandátumokat is megszerezze. Ezzel nemhogy a többséget, de az egész képviselő testületet egy politikai érdekcsoport uralja. A dabasi választás jól mutatja, hogy a kompenzációs lista nem minden esetben kompenzációt jelent, amely azt a célt szolgálja, hogy a mindenkori ellenzék számára biztosítsa a lehetőséget a képviselő testületi döntések meghozatalában. A helyi önkormányzati választás sajátosságaiból fakad, hogy egy fontos garanciális elemre szükség van a rendszert torzulásával szemben, ez pedig az egymást követően betölthető mandátum számának korlátozása. Ezzel

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

[1] A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXII. törvény 5.§ (1) bekezdés

[2] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 11. §

[3] https://www.valasztas.hu/telepulesadatlap_onk2019?_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_formDate=3250368000000 2019/2.
0&p_p_id=onknavigacio_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=5&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpVlId=294&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpVltId=687&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpMegyeKod=14&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpTelepulesKod=025&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_settlement=

megakadályozható, hogy egy polgármestert tízszer válasszanak meg és 50 éven keresztül töltse be ezt a pozíciót, ugyanígy a képviselőknél is szükség van erre a korlátozó garanciára. Az önkormányzatok transzparens működéséhez ez egy elengedhetetlen feltétel. A 2019. évi önkormányzati választás után megalakult képviselő testületek és a polgármesterek átadás-átvételi tapasztalata azt mutatja, hogy minél hosszabb ideig regnál egy vezetés, annál inkább áttekinthetetlen a szervezet működése, torz gyakorlatok alakulnak ki a megkérdőjelezhetetlen vezető mellett. Különösen a gazdálkodás területén fontos, hogy megfelelő időszakonként cserélődjenek a képviselők és a polgármesterek, mivel a választójogi rendszerben az ellenzék jogosítványai rendkívül szűkösek, ezért hatékony ellenőrzésre képtelenek. Az új testületek megalakulásával semmilyen szabály nem létezik arra, hogy a képviselő-testület szervei milyen elvek alapján álljanak fel, így az adott többség belátására van bízva, hogy az őt ellenőrző ellenzék, milyen lehetőséget kap. Nem törvényben garantált, hanem csak egy hagyomány, hogy a pénzügyi bizottságok vezetőjét az ellenzék adja, azonban ezt a hagyományt több helyen már áttörték, és a pénzügyi, költségvetési, gazdasági bizottságok vezetőit is a többséget adó politikai közösség birtokolja. A bizottságok és a településrészi önkormányzatok felállításának alapelveit törvényi szinten szükséges rögzíteni, megakadályozva így, hogy abszolút hatalomhoz jusson a többséget nyert politikai közösség. Bevett gyakorlattá vált, hogy a bizottságok és a településrészi önkormányzatok külső úgynevezett szakértő tagjai a képviselő testületben többséggel rendelkező pártok, egyesületek aktivistái közül kerülnek ki. Ez nem más, mint burkolt pártfinanszírozás. Ne felejtsük el, hogy az országgyűlési képviselőjelöltek állami támogatásának felhasználása csak dologi[4] jellegű kifizetést engedélyez, személyi juttatásokra nem ad módot. Így adott politikai közösség aktivistáit az önkormányzati külső, úgynevezett szakértői pozíciókhoz megállapított tiszteletdíjakkal fizeti ki, havi juttatásként. Nem csak a helyi önkormányzati választásoknál jelent torzulást, egyenlőtlenséget, hanem az országgyűlési választásokon is, hiszen adott politikai közösség fizetett - és itt közpénzből fizetett - aktivistáinak a száma teljesen aránytalan. Elmondható, hogy itt közvetve közpénzből finanszíroznak pártokat, ennek a rendszernek a felszámolása nélkül az esélyegyenlőség a választásokon nem biztosított.

Megoldást jelenthet törvényi szintű alapelvek lefektetése, amely biztosítja a többséget szerzett közösség részére a képviselő testület szerveiben, így bizottságaiban és településrészi önkormányzataiban a többséget, azonban úgy, hogy a kioszthatóképviselői és külső szakértői helyeknek arányban kell állni a mandátumok egymáshoz viszonyított arányával a többség és a kisebbség között. További kompenzációs lehetőséget jelenthet a fenti szabálynak olyan értelmű finomítása, hogy az úgynevezett elveszett szavazatok, amelyek nem juttattak mandátumhoz senkit, még se vesszenek el. Így a vegyes választási rendszerben az egyéni választókerületekben a nem a többségre szavazók és a többségre szavazók számarányát vennék alapul a bizottsági és településrészi helyek kiosztásakor. Ez a megoldás biztosítaná leginkább a választói akarat kifejezését a képviselő-testület szerveinek felállításában. Továbbá garanciaként működne a testületi döntéshozatal ellenőrzésére, mivel több, nem a többséghez tartozó bizottsági, illetve településrészi önkormányzat tag venne részt a munkában. Ezen elv alapulvételével kerülnének kiválasztásra a képviselő-testület szerveinek vezetői, így a bizottsági és településrészi önkormányzati elnöki feladatok felosztása is fenti elvek alapján valósulhatna meg, biztosítva a demokratikus működés kereteit. A képviselő-testület szervei szakterületenként kerülnek meghatározásra a bizottsági struktúrában, ezért célszerű a külső bizottsági tagok szakértelmét megkövetelni, hiszen itt nem választás útján történik a megbízásuk, hanem kimondottan szakértői munkájuk és tapasztalatuk, nem utolsósorban végzettségük kell, hogy legyen az alapja a

[4] Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról szóló 69/2013. (XII. 29.) NGM rendelet

kiválasztásnak. Ezzel elkerülhető, hogy például jogi bizottságban nyugdíjas napközis tanítónő, a műszaki bizottságban műkörömépítő, illetve - egyes esetekben - szakértőként akár fél-analfabéták kerüljenek be olyan testületekbe, amelyek átruházott hatáskörben önkormányzati döntéseket hoznak, így szociális ellátásokról döntenek, pénzügyi alapok forrásait ítélik oda, vagy esetlegesen önkormányzati hatósági ügyekben hoznak döntést. Az átlátható és demokratikus működés feltételei megteremtéséhez megfontolandó, hogy ezeket az úgynevezett külső szakértői helyeket pályázat útján töltsék be a képviselő-testületek azzal a megoldással, hogy az arra pályázó szakértelmét, illetve az adott szakterületen eltöltött gyakorlatát kérik igazolni, és a pályázók közül tehetnének javaslatot a választásokon szerzett szavazatok arányában a mandátumot szerzett jelölő szervezetek képviselői, amely alapján a képviselő-testület megalapozottan dönthetne.

Kérdésként merül fel, hogy az egymást követő mandátumok számának korlátozása hány mandátumszámot tartalmazzon? A magyar közjogi rendszerben a köztársasági elnöknél van ilyen szabályozás az alaptörvényben lefektetve, amely a rendszerváltástól fogva változatlan. Ebben az esetben két egymást követő mandátumot tölthet be azonos személy[5]. Mivel az országgyűlési képviselő mandátumának hossza 4 év[6] és az önkormányzati képviselők és polgármesterek mandátuma már öt év[7], ezért célszerű a két egymást követő mandátum betöltésének korlátozását törvénybe iktatni. Ez azt jelentené, hogy valaki legfeljebb tíz évig lehet polgármester vagy helyi önkormányzati képviselő egymást követő ciklusokban. További kérdésként merülhet fel a korlátozás kapcsán, hogy ez a korlátozás abszolút legyen vagy egy mandátum kihagyását követően ismételten ugyanazon személy tölthesse be az adott mandátumot. Ha nem abszolút tilalom szerepelne a törvényben, hanem a két egymást követő ciklus után, egy ciklus kihagyását követően ismételten ugyanaz a személy tölthetné be a mandátumot, akkor elképzelhető egy olyan visszaélésszerű joggyakorlás, hogy adott esetben például az alpolgármester töltené be a polgármesteri tisztet egy mandátum időtartamban, majd azt követően ismételten ugyanaz a polgármester kerülhetne megválasztásra. Ezt a joggal való visszaélést lehetett látni nemzetközi példán, amikor az orosz elnök és orosz miniszterelnök tekintetében az orosz elnök hétéves mandátuma csak két alkalommal volt betölthető azonos személlyel. Majd ezt követően a miniszterelnök és az elnök helyet cseréltek és egy mandátum időtartam különbséggel ugyanaz a személy kerül vissza az elnöki hatalomba. Ezen a példán jól érzékelhető, hogy ez a visszaélésszerű joggyakorlás megvalósulhat, amennyiben nem az abszolút tilalom kerül elfogadásra. Gondoljunk itt különösen a kisebb településekre, ahol rokoni kapcsolatok is előfordulnak, így a családon belül vagy baráti társaságon belül cserélődhetnének a szereplők. Minél tovább van hatalmon egy politikai közösség helyben, annál nehezebb ellenjelölteket találni, amely kiskirálysági rendszerek kialakulásához vezet.

II. Képviselőjelölti tapasztalatok

A 2018. évi országgyűlési választásokon független parlamenti képviselőként vettem részt a választásokon, amelynek eredményét különösen a finanszírozással kapcsolatos ellentmondásokat mutattam be. A 2019. évi helyi önkormányzati képviselői és polgármester választáson szintén jelöltként regisztráltattam magam, összegyűjtve azokat a tapasztalatokat, amelyek a képviselőjelölti ajánlási rendszerrel, képviselői kampánnyal összefüggésben felszínre kerülnek. Az ajánlási időszak, ugyanúgy, mint az országgyűlési választásnál két hétre[8] szorítkozik, azonban itt lényegesen alacsonyabb ajánlási számot kell összegyűjteni, hiszen az egyéni képviselői körzetekben a választópolgárok száma egy százalékának[9] megfelelő ajánlásra van szükség. Ez 39 és 47 ajánlás között mozog Kaposváron a 12 egyéni választókerületben, általában a nagyvárosok esetében hasonló aláírásszám szükséges. A

[5] Alaptörvény, Állam 10.cikk (3) bekezdés
[6] Alaptörvény, Állam 2.cikk (3) bekezdés
[7] Alaptörvény, Állam 35.cikk (2) bekezdés
[8] Ve. 307/G. § (1) bekezdés
[9] Övt. 9.§ (1) bekezdés

polgármesteri jelöltséghez szükséges ajánlások száma a törvény által meghatározott 300 ajánlás [10] Kaposvár lakosságszámát figyelembe véve. Az ajánlások gyűjtéséhez több nyomtatványt kell kitölteni a jelölteknek, illetve a jelölő szervezeteknek. Azonban e formanyomtatványok[11] adattartalma lényegében megegyezik, így mindenképpen szükséges azok egyszerűsítése, csökkentése. Az A4 nyomtatványon lehet igényelni az ajánlásgyűjtő íveket, amelynek adattartalma megegyezik az E2 jelölt bejelentő lap adattartalmával, továbbiakban az L5 lista állításhoz szükséges formanyomtatványhoz tartozó SZ4 listás jelölti bejelentő lap szintén azonos adattartalmakat követel meg. Jól látható, hogy a három dokumentum mindenképpen összevonható, egyszerűsítő. Külön kiemelném a szavazólapon történő névviselés nyilatkozati részét, mivel az ajánlóív gyűjtésére szolgáló A4 nyomtatványon rögzíthető csak a névválasztás. Azaz, hogy a második keresztnevet, doktori címet szeretné szerepeltetni a jelölt vagy sem a szavazólapon. A később benyújtandó nyomtatványoknál nincs mód változtatni. Ez azonban ellentmondásban van az SZ4 nyomtatvánnyal, amely a jelöltnek a kompenzációs listán való megjelenítését szolgálja, hiszen itt ismét nyilatkoztatja a jelöltet arról, hogy hogyan kívánja a nevét szerepeltetni. Az A4 és SZ4 formanyomtatványok benyújtása között történik az E2 nyomtatvány, a jelölt bejelentési nyomtatvány leadása, amely a névválasztásnál már jelzi, hogy nem lehet változtatni az A4 nyomtatvány névválasztási nyilatkozatán. Ennek a szabálynak az az értelme, a jelöltajánlásokat ugyanazon névre tegyék a választópolgárok, mint ami a szavazólapon található. Elkerülve a félreértést a választók körében. Nagyon sokszor azért szerepel két keresztnév a szavazólapon, mivel a formanyomtatványok megkövetelik, hogy a hivatalos dokumentumok alapján töltsék ki a jelöltek azt. Így az első oldalon már mind a két keresztnevet feltünteti a jelölt, az utolsó lapon tehető nyilatkozatnál pedig már nem módosít ezen. A formanyomtatvány átalakításával mindjárt az első oldalon lehetne kérni, hogy a képviselőjelölt azt a nevet tüntesse fel, amelyet a szavazólapon szerepeltetni kíván. Amennyiben az azonosítás miatt kell a jelölt teljes névnek az ismerete, - bár az úgynevezett személyi számot, személyi azonosító jelet is tartalmazza a nyilatkozat, így egyértelműen beazonosítható a jelölt - akkor a formanyomtatvány végén kérhető a teljes névnek a kiírása. A jelölő szervezet kódjának használata értelmetlennek tűnik annak fényében, hogy a jelölő szervezet teljes nevét minden egyes nyomtatványon külön - külön le kell írni. Az adminisztratív egyszerűsítés nem önmagában álló módosítási javaslat, hanem szolgálja egyrészt a választásokon résztvevők számára az egyszerűbb ügyintézést, ezzel lehetővé téve, hogy minél több és minél szélesebb körből lehessenek jelöltek. Másrészt előkészítheti a választási eljárás technikai lebonyolításának egyszerűsítését, amely nemcsak a formanyomtatványok egyszerűsítését szolgálja, hanem a gyorsabb információáramlást, ami különösen fontos a 2013. évi választási reform által lecsökkentett határidők miatt.

A 2019. október 13-i önkormányzati választáson 11 olyan jelölt indult, akiknek nincs állandó magyarországi lakcíme.[12] Az Alaptörvény [13] alapján a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgároknak, mint a határon túl élő magyaroknak csak passzív választójoga van, aktív azonban nincs. Így választhatók, de nem választók az önkormányzati választáson. Képviselő, polgármester csak az a magyar állampolgár lehet, akinek van Magyarországon bejegyzett lakcíme. Összesen 28 olyan jelölt indult[14] a 2019. évi önkormányzati választáson, akiknek sem állandó lakcíme, sem tartózkodási helye nincs. Nekik csak település szintű lakcímük van, a lakcímkártyájukon csak a település neve szerepel, közterület név és házszám nélkül. Nem

[10] Övt. 9.§ (3) bekezdés b) pont

[11] A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól és a választási eljárásban használandó nyomtatványokról szóló 20/2019. (VII. 30.) IM rendelet mellékletei

[12] https://www.valasztas.hu/jeloltek-listak-keresese_onk2019

[13] Alaptörvény, XXIII. cikk (5) bekezdés

[14] https://www.valasztas.hu/jeloltek-listak-keresese_onk2019

jelenti a választójog, mint alapvető jog indokolatlan korlátozását, ha a lakcím - legyen az állandó lakcím vagy tartózkodási hely - az állampolgár hanyagsága miatt nem kerül bejegyzésre. Azonban a hajléktalanok, albérletben élők - akik nem jelentkezhetnek be a lakcímükre - esetében, akiknél nincs lehetőség lakcím bejegyzésére, súlyosan sérülnek az alapvető jogok. Ők nem választhatnak, a korlátozás jogszerűtlen és féloldalas, hiszen választók nem, jelöltek viszont lehetnek. Ez a helyzet tarthatatlan, sürgős jogalkotási feladat hárul az Országgyűlésre. A települési lakcímmel rendelkezők helyzete úgy orvosolható, hogy ezek a választópolgárok regisztráltathassák magukat annak a szavazókörnek a névjegyzékébe, ahol életvitelszerűen tartózkodnak, a tartózkodási helyük lehet akár albérlet, az utca, akár a környező erdők, de önmagában a lakcím hiánya nem okozhatja a választójog korlátozását. Esetükben az aktív és passzív választójog szétválása jelzi, hogy a jogalkotó nem szándékolt korlátozni az alapvető jogukat, csupán a jogalkotás nem figyelt arra, hogy ez a korlátozó szabály súlyosan sérti a települési szintű lakcímmel rendelkező emberek alapvető állampolgári jogait.

A választókerületek, szavazókörök kialakításának érdekessége Budapesten, az újbudai 115. számú szavazókör[15], amelyben 1376 fő választópolgár szerepelt a névjegyzékben a 2019 október 13-i önkormányzati választáson. Ehhez a szavazókörhöz egy munkásszálló tartozik a Fehérvári út és a Csurgói út találkozásánál, ahova pont annyi választásra jogosult van bejelentve, mint amennyi a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok száma. Ezek között sok a külföldi állampolgár. A szavazóköri névjegyzékben szereplő nem magyar állampolgárok az országgyűlési és az európai parlamenti választáson nem rendelkeztek választójoggal, ezért alakított ki a helyi választási iroda csak az önkormányzati választásokra egy külön szavazókört számukra. Ez egy jó megoldásnak bizonyult technikailag. A települési lakcímmel rendelkezők szavazóköri névjegyzékbe vételi kérelme, azért célszerű az életvitelszerű tartózkodás okhoz kötődően megtenni, hogy nagyobb városokban, elsősorban a főváros kerületeiben ne lehessen visszaélésszerűen befolyásolni, adományokkal, ételosztással, ruhaosztással választói akaratukat. A szavazókörök közötti elosztásuk kontrollálható. Amennyiben tömegesen egy szavazókörben jelennek meg, úgy lehetőséget kell biztosítani a választási irodának, hogy bejelentkezésüket megtagadják, tömeges részvétel és a választások befolyásolásának indokával, de nem zárva ki azt a lehetőséget, hogy más szavazókörbe bejelentkezhessenek. Ezzel biztosítható, hogy kiszolgáltatott embereket ne tudjanak felhasználni politikai célokra.

Az az érv, hogy a települési lakcímmel rendelkezők befolyásolhatják a választások tisztaságát, nem helytálló, hiszen, ha előre rögzítik, hogy melyik választókerület szavazóköri névjegyzékébe kérik felvételüket, akkor a visszaélés kontrollálható és a számarányuk települési szinten nem jelent olyan mértéket, mint amelyet a Kárpátaljával határos területeken történt botrányos átjelentkezések okoznak a választások tisztaságának megsértésekor. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Kispalád településnél a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma[16] 2002. évben 389 fő, 2006.

---

[15] https://www.valasztas.hu/szavazokorok_onk2019?p_p_id=onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchText=Budapest+XI.+ker%C3%BClet&_onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_telepulesKod=011&_onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_megyeKod2=01&_onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_megyeKod=01&_onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&_onkszavazok 2019/2.

orieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vltId=687&_onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_telepulesKod2=011&_onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_szavkorSorszam=115&_onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_valaltipKod=H

[16] https://www.valasztas.hu/telepulesadatlap_onk2019?_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_formDate=3250368000000&p_p_id=onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_stat

évben 405 fő, 2010. évben 382 fő, 2014. évben 724 fő, 2019. évben 596 fő. A nem kiegyensúlyozott lakosságszám változás oka a voks turizmus. 200 választóval lehet számolni, mint voks turistával, az egyes választásokon a választópolgárok számának eltérése néhol még magasabb létszámot jelöl. Nem elszigetelt jelenség, a határhoz közeli településeken a kettős állampolgárok szervezett szavaztatását a 2018. évi országgyűlési választásokon törvénytelennek ítélte[17] a Kúria. Záhony, Kispalád, Tiszabecs olyan települések, ahol sokkal többen szerepelnek a választói névjegyzékben, mint ahányan ott élnek. Ez a következmény nélküli választási visszaélés rombolja a demokratikus választásokba vetett hitet, és aláássa a települések vezetésének legitimációját.

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 784/2018. számú határozatát[18] megváltoztatta, és megállapította, hogy az országgyűlési választások napján, 2018. április 8-án az ukrán-magyar határ mentén a kettős állampolgárok szavazásra történő szervezett szállítása a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjába ütközően törvénysértő volt. A kifogást benyújtó szerint a 2018. április 8-i szavazás napján az egyik jelölő szervezet érdekében eljáró személy úgy nyilatkozott, hogy autóbusszal szállították az ukrán-magyar kettős állampolgár szavazókat a magyarországi szavazókörökbe, a „hangfelvételek szerint fél ezer embert is átvihettek", ami megítélése szerint a Ve. tételes rendelkezéseibe és alapelveibe ütközik. Fentiek alapján kérte a jogszabálysértés tényének megállapítását, a Fidesz jelölő szervezet eltiltását a jogsértésektől, valamint Sonkád, Fülesd, Milota, Csaholc, Kispalád, Botpalád és Zsarolyán településeken a választás eredményének megsemmisítését és megismételt szavazás elrendelését kérte.

Az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság a 2018. április 12-én kelt 64/2018.(IV.12.) számú határozatában a kifogást elutasította. A határozat indokolása szerint a kifogás nem tartalmazta a felvétel, mint bizonyíték készítésének helyét, idejét, a riport alanyát, annak hozzájárulását a kép és hangfelvétel készítéséhez és a nyilvánosságra hozatalához. A szervezett szállítással kapcsolatosan nem tartalmazza a gépjármű forgalmi rendszámát, a vezető személyét, továbbá, hogy hány alkalommal konkrétan mely személyeket és hová, milyen céllal szállítottak. Ez a választási bizottsági döntés jól mutatja, hogy helytelen az a gyakorlat, hogy a kifogást alátámasztó bizonyítékok hiányosságait teszi döntésének alapjául a választási szerv akkor is, amikor nyilvánvaló a településen lakók száma és a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma közti aránytalan különbség. Az ügy összes körülményeit mérlegelve kellett volna meghoznia döntését a választási bizottságnak, amely testületnek elsősorban a választások tisztaságát kell garantálnia. Ilyen döntés esetén különösen felmerül annak a problémája, hogy a képviselő-testület választja a választási iroda vezetője javaslatára[19] a választási bizottsági választott tagokat, továbbá a döntés előkészítésében és végrehajtásában közreműködő választási iroda vezetője függelmi viszonyban van a politikai vezetővel 2013[20] óta, így akár egzisztenciális okokból is félnek elmarasztaló döntést hozni. A Nemzeti Választási Bizottság a kifogás elutasítása elleni fellebbezést megalapozatlannak értékelte és az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság határozatát helybenhagyta.

---

e=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=5&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2&p_r_p_1632770263_prpTelepulesKod=074&p_r_p_1632770263_prpVlId=294&p_r_p_1632770263_prpVltId=687&p_r_p_1632770263_prpMegyeKod=16&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpVlId=294&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpVltId=687&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpMegyeKod=16&_onker 2019/2.

edmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpTelepulesKod=074&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_jelolesTipus=3

[17] Kvk.III.37.502/2018/2.

[18] https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/784-2018-nvb-hatarozat-

[19] Ve.23. § és 24.§ (1) bekezdés

[20] Egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCIX. törvény 6.§ /Mötv. 82.§ (1) bekezdés 27.§ (3) bekezdés/

Határozatának indokolásában a Ve. 231. § (4) bekezdésére és 43.§-ára hivatkozott. Elsőként azt vizsgálta, hogy az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság megfelelően értékelte-e a bizonyítékként hivatkozott videó tartalmát és annak értékelése alapján helytállóan állapította-e meg a tényállást. E körben a Kúria Kvk.I.37.470/2018/2. számú végzésében foglaltakat tekintette irányadónak. Hivatkozott a Nemzeti Választási Bizottság a választási ügyek többségében fennálló bizonyítási nehézségekre, arra, hogy nincs egyértelműen megfogalmazható elvárás arra nézve, hogy a bizonyítottság milyen foka szükséges ahhoz, hogy a választási bizottságok, majd a bíróság megállapítsa a jogsértést, ebben a körben egyértelműen széles a mérlegelési lehetőség. A felülvizsgálati kérelem elbírálása során a Kúria eljáró tanácsa egyértelmű választ adott a Nemzeti Választási Bizottság bizonyítékok értékelésére vonatkozó okfejtésére.

A Kúria álláspontja szerint adott esetben a bizonyíték értékelése kapcsán a valószínűsítés, mint bizonyítási szint is elegendő a Ve. 43.§ (1), (2) és (5) bekezdés előírásának megfelelő alkalmazásához. Adott a jogszabályi lehetőség arra, hogy a kifogás tárgyává tett cselekményt a választási bizottságok nem teljes egészében, csak bizonyos részében találják megalapozottnak. Ebben az esetben ennek rögzítése szükséges. Kiemelendő a Kúria azon megállapítása, hogy a bizonyítási hiányosságok nem eredményezhetik a fennálló jogsértések megállapításának mellőzését, amennyiben a rendelkezésre állt bizonyíték a kifogás teljes körű teljesíthetőségéhez nem is volt alkalmas és elegendő, azonban egyes alapelvi jogsértések megállapításához igen. A Kúria fenti döntése az egyedi ügy megítélésén túlmutat és orientálja a választási eljárás során eljáró választási bizottságokat, hogy a kifogások, és az azok elutasítása esetén benyújtott fellebbezések bizonyítékainak értékelése során, a valószínűsítés, mint bizonyítási szint is elegendő ahhoz, hogy a jogsértés megállapítását megtegye a választási bizottság. Ennek az alapelvi szintű megállapításnak jelentősége van, hiszen valamennyi kifogás, és annak esetleges elutasítása ellen beadott fellebbezésnél a választási bizottságok a valószínűsítés szintjéig kell, hogy eljussanak ahhoz, hogy a jogsértést megállapítsák. Ne felejtsük el, hogy a jogszerű döntés meghozatalát jogorvoslat eredményezte. Csak a bírósági felülvizsgálat alapján született meg a jogsértést megállapító döntés. Ennek a ténynek azért van jelentősége, mert számos esetben a választási szervek döntését a kifogást benyújtó elfogadja, az ellen jogorvoslattal nem él, vagy ha fellebbezéssel él, nem biztos, hogy felülvizsgálati kérelemmel fordul a Kúriához. A választási szerveknek kiemelt szerepe a választások tisztaságának és jogszerűségének védelme, kérdés, hogy a 106 országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és az önkormányzati választásokon a települési szinten működő helyi választási bizottságok egységes gyakorlata, a bizonyítási szint valószínűsítésig való eljutás elegendő a jogsértés megállapításához, hogyan érvényesül.

III. A jelöltkiesés problémái

1. Visszalépés

A jelölt kiesési szabályok eltérnek az országgyűlési és az helyi önkormányzati választási szabályok alapján, amely megkülönböztetés teljesen indokolatlan. Ahhoz, hogy megértsük ezt a különbségtételt, választástörténeti visszatekintésre van szükség. A rendszerváltáskor egy demokratikus, kompenzáló választási rendszer kialakítására került sor az ellenzéki, illetve a nemzeti kerekasztal tárgyalások eredményeként. Ennek célja az volt, hogy minél több civil szerveződés, a többpártrendszerhez szükséges valóban több párt jöjjön létre, és azok közösen vegyenek részt a döntéshozatalban. Az 1994. évi országgyűlési választások után látható volt, hogy az állampárti jogutód párt visszatérése egyfajta restaurációként a jogalkotáson keresztül vissza kívánta emelni a többség uralmát, szemben a többpárti érdekegyeztetés eredményeként meghozott döntésekhez képest.

A rendszerváltás eredményeiben történt csalódás miatt a választókban egyfajta nosztalgia alakult ki az állampárt hamis biztonságérzete iránt. Ezt kihasználva a parlamenti többség úgy módosította a helyi önkormányzati választási szabályokat, hogy ne csak az

országgyűlésben és a kormányzatban, hanem a helyi önkormányzatokban is jobban érvényesüljön a kormányzóerő hatalma. Ennek egyik fontos eszköze volt a kétfordulós önkormányzati választási rendszer megszüntetése[21], és az egy fordulós önkormányzati választási rendszer bevezetése. Az egyfordulós választási rendszer azt a célt szolgálta, hogy a kisebb pártok ne tudjanak megegyezni közös jelöltek kiválasztásában, hanem a külön-külön indulással megosszák egymás közt a szavazatokat, így a többségi elv alapján a kormánypártok az önkormányzatokban is többséget szerezzenek. Ez egy irányított jogalkotás és a kormányzóerő kétharmados többsége tette lehetővé ezt az alkotmányos módosítást. Az 1994. évi helyi önkormányzati választások eredménye visszaigazolta a jogalkotói szándékot és az országgyűlési választások eredményéhez hasonlóan a helyi önkormányzatok többségét is a kormánypártok uralták. A helyi önkormányzati választások sajátossága, különösen a vegyes választási rendszerben az egyéni választókerületben szerzett és a kompenzációs listán szerzett mandátumok egyfajta egyensúly teremtése. Azonban a 2010 utáni választójogi reform aránytalan mandátumszám csökkentése[22] az adott többség uralmát jelentette.

Az 1994. évi választójogi reform mintája szolgált alapul a 2010 utáni választójogi reformhoz, amikor már az országgyűlési választás esetében is megszüntették a kétfordulós választási rendszert és itt is bevezette a jogalkotó az egyfordulós választási rendszert. Ennek oka ugyanaz volt, hogy a változást akarók, amennyiben nem tudnak megegyezni egymással, akkor külön-külön jelöltállítással a többségi elv alapján ne jussanak mandátumhoz. Így előfordulhat, hogy egy-egy választókerületben a változást akarók összes szavazatszáma magasabb, mint a győztes jelöltre leadott szavazatszám. Ne feledjük, az 1994. évi választási reform rövid távú hasznot jelentett az akkori kormánypártnak, majd ellenkező hatást váltott ki, végül az egyik kormánypárt megszűnt, a másiknak 2019. évben országosan 5% alá esett vissza a támogatottsága[23], sőt egyes megyékben sem a megyei közgyűlésben, sem a megyeszékhely településen nem szerzett mandátumot. Itt is meg kell említeni, hogy a széleskörben elérhető írott és elektronikus sajtó egyenlőtlen megoszlása az egyes politikai oldalak között és a pártfinanszírozás elégtelensége további torzító tényezőként szerepel. A 2018. évi országgyűlési választáson a Nemzeti Választási Bizottság külön iránymutatást[24] adott ki annak érdekében, hogy a listaállítási szabályokat annak jogvesztő hatályú lejártát követően, ha valamely jelölő szervezet nem teljesíti a kiesések, így elsősorban visszaléptetések esetén, akkor az adott jelölő szervezet listája törlésre kerül. Az önkormányzati választásoknál nem változott a korábbi szabályozás, a jelölt kiesése a lista leadás jogvesztő határidejét követően nem befolyásolja a listaállítás jogát. Ez egy fontos garanciális szabály. Ezzel ellentétes szabályozás a választások befolyásolására alkalmas, terepet nyújt annak, hogy megfélemlítéssel, megvásárlással, előny biztosításával jelölteket visszalépésre bírjanak. Az egyértelmű anyagi jogszabály alkalmazása is gondot jelentett a választási szervnek, mivel az általános választási eljárási szabályok rendelkezését próbálták úgy alkalmazni, hogy az országgyűlési választásoknál módosított szabályt vezessék le. Az egyfordulós választási rendszer és a listaállítás jogvesztő határidejének lejártát követő kiesés szabályai szorosan összefüggenek. A megváltozott szabályok indukálták a kihívói oldalon az előválasztási eljárásokat, amelyek teljesen jogon kívüli eljárások, hiszen ezekre vonatkozóan semmilyen jogszabály nem létezik. A résztvevők maguk alkotnak szabályokat, így az előválasztási rendszerben részt nem vevő szervezeteknek esélyük sincs, hogy

---

[21] A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXII. törvény 5.§ (1) bekezdés

[22] Övt. 5.§

[23] https://www.valasztas.hu/jeloloszervezetadatlap_onk2019?p_p_id=onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2019/2.

2&p_p_col_pos=3&p_p_col_count=4&_onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&_onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=687&_onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1066

[24] https://www.valasztas.hu/1-2018.-szamu-iranymutatas

jelöltséghez jussanak. Továbbá lehetőséget kínál a kihívotti oldalnak, hogy szimpatizánsaival befolyásolja saját érdekében az előválasztást, például az alkalmatlanabb, éles választáson könnyebben verhető jelölt támogatásával. A választási szabályok egyoldalú megváltoztatása, amelyet a kétharmados parlamenti többség lehetővé tett, csupán az oszd meg és uralkodj elvét követi, ennek az elvnek az alkalmazása alkalmazkodást igényel az ellenzéki oldalon. A 2019. évi helyi önkormányzati választáson – két, az ellenzék számára sikertelen országgyűlési választás után - közös jelölteket állítottak és ennek eredményeként olyan sikert értek el, amely az egész magyar pártstruktúrára kihatással lesz a jövőben. A többségi választási rendszer, amely az egyfordulós rendszer lényege, a két pártrendszer felé mozdul el. Különösen a többlet kompenzációs országgyűlési országos lista[25] szabálya miatt.

A listaállítás mellett az egyéni képviselő és polgármester kiesése a jelöltállítás jogvesztő határidejének lejártát követően szintén torzulásokhoz, visszaélésekhez vezethet. A Borkai ügy a választások legnagyobb nyilvánosságát kapott botrány, amelynek hatásait pontosan nem lehet mérni, de a közvélemény-kutatások előrejelzései és a pártok belső méréseit jelző nyilatkozatok megmutatták, hogy a győri polgármester botránya az egész kormánypártra kihatott. Mivel visszaléptetése a jelöltállítás lezárulta után az ellenzék biztos győzelmét jelentette volna, a kormánypárt nem tudta lemondatni. A jelöltállítás lezárulta után a jelölt kiesés szabályait követve Győrben négy ellenzéki jelölt[26] váratlanul lemondott és e választókerületekben szerzett minimális különbséggel a kormánypártoknak is vállalhatatlan polgármesterjelölt nyert. A befolyásolás miatti visszalépés egyik legszembetűnőbb jele, hogy az egyéni választókerületben visszalépett képviselőjelölt a kompenzációs listán lévő jelöltségéről nem mondott le és az ellenzéki közös indulás nyílt megszegése mellett felvette mandátumát.[27] Ez egyértelművé tette a választási visszaélést, azonban ennek jogi következménye nincs. Az ilyen háttéralkuk kiküszöbölésére garanciális szabályt szükséges beépíteni. Ha valaki lemond az egyéni képviselői jelöltségéről, az automatikusan a listás jelöltségére is ki kell hasson, ha a jelenlegi szabály, illetve szabályozatlanság marad, akkor az csak a választási visszaélést szolgálja. A szabályozásból fakad, hogy a választást követően sem akart megszabadulni a botránya miatt felbecsülhetetlen károkat okozó polgármesterétől a kormánypárt, meg kellett várni az alakuló ülésen az alpolgármesterek megválasztását, ahol a többségük birtokában a kormánypárti alpolgármester megválasztásával mondhatott le a polgármester. Az már a politikai élet alacsony színvonalát jelzi, hogy a rendőrségi eljárás során tett vallomásokról szóló tudósítások

---

[25] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 15.§ (1) bekezdés b) pont

[26] https://www.valasztas.hu/telepulesadatlap_onk2019?p_p_id=onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_telepulesKod=059&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_megyeKod=08&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_searchSortType=asc&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_vltId=687&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_jelolesTipus=2&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_delta=20&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_keywords=&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_advancedSearch=false&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_andOperator=true&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_resetCur=false&_onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_cur=2.

[27] https://www.valasztas.hu/jeloltadatlap_onk2019?p_p_id=onkjeloltadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=5&_onkjeloltadatlap_WAR_nvinvrportlet_ejeloltSzemelyAzon=78FB8DC1B14A82293E927B729C7A792B&_onkjeloltadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&_onkjeloltadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=687

szerint[28] egy évvel a választások előtt már a jelölő szervezet tudott a botrányról és az ahhoz kapcsolódó zsarolásról, mégsem tettek büntető feljelentést, és a vállalhatatlan jelöltet elindították a választáson.

A visszaléptetés politikai eszközként, ha úgy tetszik fegyverként alkalmazását, személyesen is megtapasztaltam, amikor a legnépszerűbb jelöltünk a szavazás előtti napon váratlanul visszalépett.[29] Ilyenkor csak az érdekelt leplezi le magát, jogi következmények nélkül.

2. Halál miatti kiesés

A jelöltállítás lezárulta után jelölt halála miatti kiesés, ha csak egy jelölt marad, megismételt választás tartását indokolja, és az újra kezdődő határidők jelenthetnek megoldást. A jelenlegi szabályok jogosulatlan előnyt biztosítanak annak a jelöltnek, aki egyedül marad a megmérettetésben az ellenfele akaratán kívül. Ha több jelölt van és egyikük meghal, még mindig van választási lehetősége a választóknak, de egy jelölt esetén nem beszélhetünk választásról, csak szavazat leadásáról. Ebben a szituációban a választók joggal nem érzik szükségét, hogy elmenjenek szavazni. Érvényességi küszöb hiányában az egyfordulós szavazási rendszerben akár egy szavazattal, például az egyedüli jelölt magára szavazásával is mandátum szerezhető, ami a legitimáció hiányát jelenti és a választás jogintézményét kiüresíti. A 2019. évi önkormányzati választásokon Mohács polgármestere, Szekó József tényleges 2019. szeptember 27-én bekövetkezett halálával kiesett a jelöltek közül. 2019. szeptember 9-én 16.00 órakor zárult a jelöltállítás, mivel rajta kívül csak egy jelölt maradt, nem valósulhatott meg tényleges választás. A mohácsi választópolgárok határozott választ adtak. A 5943 megjelent választójogosult közül 4076 érvénytelen szavazat és az egyedüli jelöltre leadott 1867 érvényes szavazat mellett nyert mandátumot[30] a polgármester. Ez a választói véleménynyilvánítás egypártrendszerben forradalminak minősül. A korrekcióra csak azért van esély, mert a képviselő-testület kormánypárti többsége a testület feloszlásával képes kikényszeríteni az időközi választást. Ez azonban nem törvényi garancia, hiszen, ha az így mandátumot szerzett polgármester jelölő szervezete jutott volna többségbe a testületben, semmi nem kényszerítené ki az időközi választást. A szabályozásban egy olyan garanciális szabály beépítése indokolt, hogy több jelölt indulása esetén, ha a kiesések eredményeként egy jelölt marad, akkor időközi

[28] https://merce.hu/2020/01/24/tudtak-a-borkai-videorol-a-orbanek-de-megsem-tettek-semmit/

[29] https://www.valasztas.hu/jeloltek-listak-keresese_onk2019?_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_formDate=32503680000000&p_p_id=onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_vltId=687&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_megyeKod=15&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_telepulesKod=091&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_searchSortType=asc&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_settlement=Kaposv%C3%A1r&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_jelolesTipus=2&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_evkSzam=08&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_jeloloSzervezet=&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1&_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_keywords=#_onkosszesjelolt_WAR_nvinvrportlet_listTitle

[30] https://www.valasztas.hu/telepulesadatlap_onk2019?_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_formDate=32503680000000&p_p_id=onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=5&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2&p_r_p_1632770263_prpTelepulesKod=181&p_r_p_1632770263_prpVlId=294&p_r_p_1632770263_prpVltId=687&p_r_p_1632770263_prpMegyeKod=02&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpVlId=294&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpVltId=687&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpMegyeKod=02&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpTelepulesKod=181&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_jelolesTipus=1&_onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_evkSzam=

választást kelljen tartani. Hasonlóan, amikor nincs jelölt. Azért fontos, hogy ez a szabály több jelölt indulása esetén kerüljön csak alkalmazásra, mert számos kis településen csak egy jelölt indul, sőt van olyan település, ahol nem találnak jelölteket, mert a közügyekkel járó terheket senki nem vállalja. Az időközi választást a mandátum megüresedésétől, ha a választás eredménytelen vagy elegendő jelölt hiányában nem lehetett megtartani, a szavazás kitűzött napjától számított százhúsz napon belülre kell kitűzni.[31] Ez az idő elég ahhoz, hogy a hátrányba került jelölt vagy jelölő szervezet megfelelő jelöltet tudjon állítani, tudjon a választókkal találkozni a kampány során.

IV. A választások lebonyolítása érdekében jogalkotási igények

A szavazatszámláló bizottsági munkát vállaló választópolgárok száma 2019.évben 30.100 fő[32], 2014. évben még 33.076 fő volt. A bizottságok korösszetétele további probléma, mivel egyre idősebbek a szavazatszámlálók. Az idős emberek reggel 6 órát megelőzően, este 7 óra urnazárás után 10 óráig dolgoznak. Az önkormányzati hivatalok munkatársainak csökkenése miatt a jegyzőkönyvvezetővé megbízható munkatársak száma is egyre csökkenő. E körben érdemes megjegyezni, hogy a jelöltek, jelölő szervezetek részére is egyre nagyobb gond delegálni a választási bizottságokba, mivel a delegált és választott tagok között megkülönböztetést alkalmaz a törvény[33]. Míg a választott tagok megbízási díjban részesülnek, amely 35. 000 Ft[34], addig a jelöltek, jelölő szervezetek delegáltjainak megbízási díj nélkül kell dolgozniuk. Tartósan ez a rendszer nem fenntartható, az idős tagok kiesésével lehetővé kell tenni a választási bizottságok működőképességét. Mivel a szavazatszámláló bizottságok működéséhez 5 fő szükséges, ezt a minimális létszámot kell finanszírozni, ezzel a választott tagok létszáma 3 főről[35] 5 főre nőne. A kiválasztásuknál a javaslatot viszont a jelölés nem a polgármestertől függő jegyző, mint a helyi választási iroda vezetője tenné, hanem a képviselő-testületben közösen történhetne csak a jelölés. Jelölés nélkül nem lehetne szavazni a választási bizottsági tagokra. Megoldást jelenthet még állampolgári kötelezettségként a választói névjegyzéken szereplő választópolgárok közül történő sorsolás, amelynek eredménye ellen, ha egyik képviselő sem tiltakozik, akkor válna a bizottság tagjává a kiválasztott választópolgár. A sorsolás sorrendiséget is jelentene, így a póttagok választása is megvalósulhat. Mivel a képviselőkkel, polgármesterekkel szemben semmilyen képesítési követelmény nincs, ha valamelyik képviselő ésszerű indok nélkül akadályozza a választási bizottság létrehozását, a kisorsolt személy kiválasztását a bíróság hagyná jóvá. Elképzelhető egy olyan megoldás is, hogy a sorsolás eredményeként a jelölteket három fős bírói tanács hallgatná meg és terjesztené az alkalmas jelölteket a képviselő-testület elé. Ha a képviselő-testület nem hagyná jóvá az előterjesztett választási bizottsági jelölteket, a döntést fellebbviteli bíróság háromfős tanácsa hozná meg. A jegyzőkönyvvezetők kiválasztása hasonló módon történhetne, köztisztviselők, kormánytisztviselők, közalkalmazottak, rendvédelmi dolgozók névjegyzéke alapján.

1. Két választás egyidőben

A helyi önkormányzati és a nemzetiségi önkormányzati választás ugyanazon napon és azonos szavazókörben való megrendezése a szavazatszámláló bizottságoknak kihívást jelent. Ezek laikus testületek és a hivatali kolléga, mint jegyzőkönyvvezető sem választási szakértő, van, aki a szociális, adózási, műszaki vagy gazdasági területen dolgozik. A választási felkészítő egy alkalommal nem alkalmas arra, hogy két eltérő szabályozást egyszerre alkalmazzanak. A korábbi külön szavazókör az egyidejűség mellett alkalmasabb volt a lebonyolításra, kevesebb hiba fordult elő. Kevés

[31] Ve.8. § (1) bekezdés
[32] https://www.valasztas.hu/delegaltak-szama_onk2019
[33] Ve.19. § (2) bekezdés
[34] A helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választása, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 22/2019. (VII. 31.) IM rendelet 1. számú melléklet 44.pont
[35] Ve.24. § (1) bekezdés

szó esik a választási felkészítőkről, amely a képzésnek egy speciális fajtája. Legfeljebb 45 perc alatt, vizuális, vagy szerepjátékkal támogatott élményjellegűnek kell lennie ahhoz, hogy laikusok szabálykövetőként végrehajtsák az egymásra épülő eljárási feladatokat. A szavazatszámláló bizottsági tagok igénylik az egyoldalas, ábrás, vázlatos eljárás leírásokat, amivel érdemes kiegészíteni a Nemzeti Választási Iroda által kiadott választási típusokhoz igazodó választási füzeteket[36]. A szavazatszámláló bizottságoknál problémaként merült fel, hogy nem adták át a nemzetiségi választópolgároknak a nemzetiségi szavazólapot. Előfordult, hogy ez olyan mértéket öltött, amiért megismételt szavazást [37] kellett tartani. Ez nem szimplán adminisztrációs hiba, mivel az ötévenkénti választójog gyakorlásakor a választójog, mint alapjog-korlátozásáról van szó. A választás törvényessége mellett a megalakult testületek legitimációját is megkérdőjelezi. A helyi önkormányzati és nemzetiségi szavazólapok eltérő színűek, az előző fehér, míg az utóbbi zöld színű. A kétféle színű, eltérő választás szavazólapjai keveredése problémát okozott, amelyet a választási szervek előre láttak, ezért a törvényi szintű szabályozás hiánya miatt a Nemzeti Választási Bizottság iránymutatást[38] adott ki. Az iránymutatás a nemzetiségi borítékokban talált helyi önkormányzati választársa vonatkozó szavazólapokkal kapcsolatban úgy ítélte, hogy azok nem vehetők figyelembe. Mivel ez az értelmezés a választói akarat figyelmen kívül hagyása, iránymutatás alapján nem bírálható el. Az iránymutatás nem terjedhet ki a választói akarattól eltérő döntésre. A szavazatszámláló bizottságok eltérő döntése nem alapoz meg egy esetleges jogorvoslatot, ahhoz tételes törvényi szintű szabályozás szükséges. A Ve. a megismételt szavazás esetén a megtartás végső határidejét és a névjegyzék tartalmát[39] határozza meg, azonban részletes eljárási szabályokat nem tartalmaz, szükséges az egyes határidők meghatározásánál az általános szabályokhoz igazodó utaló szabály megalkotása, így mikor kell kiküldeni a választási értesítőt, vagy jelölt kiesése esetén mi a teendő.

2. A rövid kampány és az adatvédelmi problémák kapcsolata

Az 50 napos kampány[40] kéthetes aláírásgyűjtési időszakot ölel fel. Ahhoz, hogy valamely jelölő szervezet vagy jelölt eredményesen tudjon kampányolni, adatbázist kell építenie. Ezt a gyakorlati tapasztalat egyértelműen alátámasztja. Az adatbáziépítés az információs önrendelkezés alapján jön létre főszabályként, azonban kérdésként merült fel, hogy ezek az önkéntes személyes adat megadások, valóban önkéntesek, továbbá megfelelnek-e a célhoz kötöttség és az adatminimalizálás követelményeinek[41]. A különböző konzultációs levelekben történő megkeresések válaszboríték biztosításával kapcsolattartási adatokat gyűjtenek be, ez lakcím, telefonszám, email, közösségi háló profil. A jelölő szervezetek azonban a felhasználás célját illetően nem adnak pontos felvilágosítást, különösen igaz ez a személyes adat felhasználásának időtartamára. Ezt mutatják az elköltözöttek, elhunytak részére juttatott névre szóló üzenetek. Az egyik legsikeresebb kampány a telefonos kampány, amely azonban rendkívül drága, így csak jelentős anyagi eszközökkel bíró jelölő szervezetek engedhetik meg maguknak. Minden kampányeszköz nemcsak szolgálhatja az adott jelölő szervezet sikerét, de ellenkező hatást is kiválthat. A választópolgárok nem minden esetben jutalmazzák, ha a privát életükbe beavatkozni, választói akaratukat befolyásolni kívánják, továbbá a szavazáson való részvételre buzdítanak. Különösen visszás, amikor az adott lakásban feltételezetten lakók iránt érdeklődik a kampányban résztvevő önkéntes, vagy maga a jelölt. Érdemes megemlíteni a Facebook szerepét a választásokon. Sokan túlzott jelentőséget tulajdonítanak a Facebook és a többi közösségi hálónak, amelyek a jelölt, illetve a jelölő tervezet

[36] https://www.valasztas.hu/valasztasi-fuzetek
[37] https://www.valasztas.hu/megismetelt-valasztasok_onk2019
[38] https://www.valasztas.hu/1/2019.-nvb-iranymutatas
[39] Ve.108. §
[40] Ve.139. § (1) bekezdés
[41] az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 4.§

megismertetésére alkalmasak, azonban az információ dömping miatt a hírfalakon hatékonysága csekély. Érdekes jelenségként megjelentek az úgynevezett bérkommentelők, akik nem fizetségért, hanem valamilyen előnyért, esetleg valamely jelölt vagy jelölő szervezet iránti szimpátiaként megosztásokkal, tetszésnyilvánításokkal, hozzászólásokkal próbálják támogatni az általuk kedvelt jelöltet. Mivel ezek a hozzászólások nem egységes üzenetet tartalmaznak és természetszerűleg a hozzászóló stílusát, szóhasználatát tükrözik, többször ellenkező hatást váltanak ki. Különösen a durva hangvételű, tendenciózus hozzászólásoknál.

A választói adatbázisok közül a legismertebb a Kubatov-lista, amelynek külön Wikipédia oldala[42] van. Habár feltételezhetően valamennyi párt rendelkezik hasonló választói adatbázissal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság nem képes hatékonyan fellépni ellenük, a választók pártszimpátiáját tartalmazó listák súlyosan sértik a magánélet védelmét. Az aktivisták által kitöltött és vezetett listák pontossága is megkérdőjelezhető, mivel a nyilvántartottról személyes megítélésüket, esetleges ellenszenvüket tükrözheti. Egy demokráciában ez elfogadhatatlan, egy diktatúrában életveszélyes lehet, amely semmiben nem különbözik az állampárti besúgó hálózattól, a III-as csoportfőnökségtől. A sors fintorra, hogy ezeket a listákat akár volt besúgók mellett azok áldozatai közösen vezethetik, amely vélhetően annak következménye, hogy az állampárti besúgók neveit a mai napig nem hozta az állam nyilvánosságra, az erre vonatkozó törvényjavaslatok[43] sorra elbuknak az Országgyűlés előtt. Az állampolgárok nagy része, akik részt vesznek egy ilyen adatbázis frissítésében, nem is látják be tevékenységük antidemokratikus és veszélyes következményeit. Megoldás az adatbázisok ellen való szigorú fellépés és a választók, valamint a jelölő szervezetek kapcsolatának szabályozása, mivel a magyar társadalom nem rendelkezik kellő immunitással a személyes adatait kiszolgáltatásával, és az azzal való visszaélés lehetőségével szemben. Minden közvéleménykutatás, konzultáció és egyéb megkeresés esetén a választásokhoz kötődően tilalmazni kell a személyes adatok kiszolgáltatását arra hivatkozással, hogy ez különleges úgynevezett szenzitív adat megszerzésére alkalmas, és önmagában az írásbeli hozzájárulás nem védi a választók ezen szenzitív adatát, a politikai véleménynyilvánítást, pártpreferenciát. A választásokhoz kötődést megalapozza, ha a kérdező politikai párt, vagy ahhoz kötődő szervezet, egyesületek, de ilyenek az önkormányzatok és azok szervei, vagy a kormány és minisztériumai, minden szervezet vagy személy, akinek a megbízása politikai pártok által létrehozott testületektől, vagy kinevezett személyektől származik. A választási kampányidőszak meghosszabbítása növelheti az esélyegyenlőséget a jelöltek, jelölő szervezetek között, de önmagában kevés eszköz, inkább egy komplex választójogi reform része. Az adatbázisok jelentőségének visszaszorítására hatékony eszköz a népszavazási kezdeményezések megkönnyítése, amely a választások közötti időszakban egyfajta bizalmatlansági indítványként működik. Ilyen volt a szociális népszavazás[44], amely végső soron a kormány bukásához vezetett, vagy az érvénytelen migráns népszavazás[45], amelyet a kormány, a sorozatos népszavazási kezdeményezések megakadályozása miatt kezdeményezett az úgynevezett kopasz balhé[46] másnapján, amikor egy autonóm közigazgatási szervet szervezetten megszálltak egy politikai érdekcsoport felbérelt emberei, félelmet keltve a jogszerűen eljáró népszavazást kezdeményezővel és a visszatartás fizikai erőszak eszközével az időrangsort befolyásolták. Az esetnek nem lett következménye. A népszavazás alkalmas eszköz a választói akarat kifejezésére, amely segíti a pártok politikájának felülvizsgálatát fontos társadalmi kérdésekben és nem kell szondáznia a lakosságot, amely során a választók által önkéntesen megadott adatok alkalmasak

[42] https://hu.wikipedia.org/wiki/Kubatov-lista
[43] https://www.parlament.hu/irom41/07193/07193.pdf
[44] https://static.valasztas.hu/nepszav08/main_hu.html
[45] https://www.valasztas.hu/20
[46] https://24.hu/kozelet/2016/02/23/balhe-a-nemzeti-valasztasi-irodanal-borfejuek-tartottak-fel-az-mszp-s-politikust/

lehetnek különleges adataik nem szabályszerű nyilvántartására.

3. Lista állítást nem érinti a jogerős lista utáni jelölt kiesés

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övt.) 10. § (3) bekezdése alapján a listaindítás jogát nem érinti, ha a nyilvántartásba vett egyéni választókerületi jelölt visszalépett vagy kiesett.

Cser-Palkovics András és Gulyás Gergely által benyújtott törvényjavaslat[47] alapján a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt módosító 2013. évi LXXXIX. törvény 30. §-a, 2013. június 21. napjától az alábbi szabályt iktatta be. Ve. 307/J. § (2) bekezdése szerint a helyi választási bizottság törli a nyilvántartásból a kompenzációs listát, ha a jelölő szervezet jogerősen nyilvántartásba vett, valamint a bejelentett, de még jogerősen el nem bírált egyéni választókerületi jelöltjeinek száma együttesen nem éri el a törvényben foglalt minimumot.

A Nemzeti Választási Iroda által kiadott választási füzet[48] magyarázatot nem fűz csak a tételes jogszabályt idézi, amely nem nyújt segítséget a választási irodák vezetői és a választási bizottságok számára. A Nemzeti Választási Bizottság elnökének sajtónyilatkozata[49] megerősíti az eltérést az országgyűlési és a helyi önkormányzati választások szabályai között a jelölt kiesése és a listaállítás törlése kapcsolatában. Eszerint a korábbi választási eljárási törvény kifejezetten rögzítette, hogy az egyéni jelöltek visszalépése nem érinti a listaállítás jogát, de ez a szabály a mostani törvényben már nincs benne. Ugyanakkor az önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényben még szerepel a szabály, hogy a kompenzációs lista állításának jogát nem érinti, ha a jelöltek száma a minimum alá csökken. Az iránymutatás nem kötelező érvényű, a testület tulajdonképpen előre nyilvánosságra hozta, miként fogja értelmezni ezt a szabályt. De a listatörlésekről egyedi döntést kell majd a testületnek hoznia, amikkel szemben bírósághoz lehet fordulni.

Az Ötv., mint anyagi jogszabály és a Ve., mint eljárási jogszabály együttes értelmezése, a jelölt kiesésének hatása a lista sorsára fontos. Önmagában nem egy technikai szabályról van szó, hanem egy nagyon fontos politikai eszköz a jelölő szervezetek megállapodására, hiszen a jelölő szervezetek kölcsönös visszaléptetésekkel nagyobb sikereket érhetnek el a választás során. Ezt akadályozta meg az Országgyűlés az országgyűlési választások újra szabályozásával, azonban nem tartották fontosnak az önkormányzati választási szabályoknál. Így több induló jelölő szervezet paritásos visszaléptetéssel arányosan részesülhet a kompenzációs listán szerezhető mandátumokból és nagyobb eséllyel indul egy jelölt kihívóként. Ez a lehetőség jogszabályi értelmezést igényel, és nagyban nehezíti az egymással eleve bizalmatlanul tárgyaló jelölő szervezeteket a visszaléptetési megállapodások megkötésében. Ez csak választási szakértő szaktudásának birtokában és kellő politikai akarat esetén nyújt lehetőséget egy sikeres választáshoz. A Ve. listatörlési szabálya csak szűk körben alkalmazandó[50]. A választási bizottság törli a nyilvántartásból a kompenzációs listát, ha a jelölő szervezet jogerősen nyilvántartásba vett, valamint a bejelentett, de még jogerősen el nem bírált egyéni választókerületi jelöltjeinek száma együttesen nem éri el a törvényben foglalt minimumot. Amennyiben a jogerősen nyilvántartásba vett jelöltek száma meghaladja a listaállításhoz szükséges törvényi minimumot és a listát jogerősen nyilvántartásba vették a későbbi kiesések nem érintik a listaállítás jogát. Ez nemcsak a fent említett politikai eszköz az egyfordulós választási rendszerben, a kölcsönös visszaléptetések mellett szavatolt arányos kompenzációs mandátumok miatt, de fontos garanciális szabály a

[47] T/11200. számú törvényjavaslat
[48] Választási füzetek 209 szám 4.2.6. pont
[49] https://index.hu/belfold/2018/02/16/az_nvb_torli_az_orszagos_listat_ha_nincs_eleg_indulo/
[50] Győr Helyi Választási Bizottsága 179/2014. (IX. 22.) számú határozata

választási harcban a megfélemlítés és megvásárlás alkalmazásakor, amikor az ellenérdekű jelölő szervezetek levadászák különböző módszerekkel a másik oldal jelöltjeit. Ezek a háttérben zajló folyamatok olyanok, mint a kartellezés, nehezen bizonyíthatók, de eredményük felismerhető. A garanciális szabály miatt a lista nem sérül, sőt mint a győri extrém példa mutatja, az egyéni jelöltségtől visszalépett jelölt felvette listás mandátumát.

A kutatásként indult jelöltség mandátumot eredményezett a civilszervezet jelöltje javára, hiszen nemcsak az ellenzéki, de a kormánypárti szavazók közül is szerzett szavazatokat.

Az empirikus kutatás kézzelfogható eredménye 1032 kompenzációs listán gyűjtött szavazat, és a civil szervezetnek egy mandátum. A Kúria tudásmegosztási programjának 2019. évi beszámolója kapcsán a IV. bírói tanács elnöke - mentorbíróm – értékelésekor kihangsúlyozta, hogy a doktori iskolák hallgatói közül a kutatási területem hozott kézzelfogható eredményt, egy önkormányzati képviselői mandátumot. Darák Péter elnök úr, a Kúria elnöke a beszámolót követően külön gratulált, hogy két empirikus kutatást követően a felhalmozott tudás és tapasztalat alapján nem csupán számos publikáció született a témában, hanem prezentációként képviselői mandátum megszerzésére is sor került. Prezentációként sokan egy előadásra gondolnak, azonban egy választási eljárás jelöltként való véghezvitele előadások sorozata, amely egy prezentációban áll össze.

Bubori Nóra Beáta
joghallgató demonstrátor
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Fekete Kristóf Benedek
joghallgató demonstrátor
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Az önkormányzati rendeletalkotás néhány kérdése, különös tekintettel azok megismerhetőségére*

I. Bevezetés

A jelenlegi magyar jogalkotás korántsem olyan kiszámítható és koherens, mint amilyennek lennie kellene. Minden évben rendkívül sok jogszabály születik, ezen belül több mint kétszáz új törvényt, illetve törvénymódosítást fogadnak el és léptetnek hatályba. Sajnálatos módon az ilyenfajta gyakorlat magában hordozza azt a veszélyt, hogy a bármely jogállamban nélkülözhetetlen követelmények, mint a jogalkotással kapcsolatos alaptörvényi, törvényi, valamint ezekkel jórészt átfedésben lévő szakmai kívánalmak nem teljesülnek kellőképpen. Mindezen – előbb mondott – igények hiányában a jogalkalmazási bizonytalanságok mezsgyéjén járva fennáll az a veszély is, hogy a jogalkotó esetleges hibája (hanyagsága, szakmai hiányosságai) következtében mind a jogalkalmazó (esetünkben a helyi önkormányzat), mind pedig a jog címzettjei hátrányos következményeket szenvedhetnek el, méltánytalanság, igazságtalanság érheti őket; kiszámíthatatlanság, jogbizonytalanság keletkezhet.[1]

Az elmúlt évek központi jogalkotási gyakorlata – különösen a törvényi változások (pl. az új önkormányzati törvény szakaszos hatályba léptetése) – a helyi önkormányzatok esetében is azt eredményezték, hogy az önkormányzatoknak számos új döntést (rendszerint rendeletet) kellett hozniuk, illetve módosítaniuk. Ennek következtében óriási jogszabálytömeg keletkezett, amelyet valamilyen módon kezelni kellett.

Ezt a hatalmas, régóta és továbbra is folyamatosan bővülő jogáradatot az érintettek érdekében – hogy kellőképpen és megbízható forrásból (ingyenesen) tájékozódhassanak aktuális jogaikról és kötelességeikről – a Kormány a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 30. § (1) bekezdés c) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva megalkotta a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletet, amellyel két évtizedes mulasztást pótolt be – hangsúlyozta Rétvári Bence a közigazgatási tárca parlamenti államtitkára 2013-ban.[2]

Dolgozatunkban – éppen azért, mivel meglehetősen új keletű ez a rendszer – törekszünk a jelenkori helyi önkormányzatok jogalkotásával (rendeletalkotásával) összefüggő gyakorlat bemutatására, különös figyelmet fordítva a megismerhetőséghez fűződő kérdéskörökre.

Célunk, hogy átfogó képet adjunk a jelenkori magyar rendeletalkotás, azon belül is a helyi rendeletek megalkotásáról, végső soron pedig azok közzétételével kapcsolatos gyakorlatról és a hozzá fűződő problémakörről. Munkánk lényegét szűkebb értelemben tehát magának a helyi rendeletek megalkotásának utolsó

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIV. Országos Tudományos Diákköri Konferencián Alkotmányjogi I. Tagozatban elnyerte az MTK TK Jogtudományi Intézet különdíját. A szerzők ezúton is köszönetet mondanak témavezetőiknek, Dr. Kiss László professor emeritusnak és Dr. Petrétei József egyetemi tanárnak a tanulmány elkészüléséhez nyújtott szakmai támogatásukért.

[1] Havasi Bianka – Nyikos Bettina – Tilk Péter: Egyes önkormányzati rendeleti szabályok a jogalkotási elvárások tükrében. Kodifikáció 2015/1, 55. o.

[2] Nemzeti Jogszabálytár – Könnyen kezelhető és ingyenes jogszabálygyűjtemény. Forrás: http://www.jogiforum.hu/hirek/30066 (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.)

mozzanatai, tágabb értelemben pedig a rendeletek kihirdetését követő (jogi) helyzet bemutatását jelenti. A rendezett társadalmi együttéléshez elengedhetetlen azoknak a szorosan a közösséghez kapcsolódó (jog)szabályoknak az ismerete, illetve követése, amelyet Magyarországon a helyi önkormányzatok alkotnak. Vizsgálatukat éppen ezért indokoltnak és időszerűnek tartjuk.

Vizsgálódásunk során – az előbb mondott szempontok fokozott figyelembevételével – igyekszünk széleskörűen bemutatni a helyi rendeletek megismerhetőségének aktuális (de lege lata), illetve optimális (de lege ferenda) jogi helyzetét, a főbb nemzetközi trendek tükrében.

II. A helyi önkormányzatok rendeletei

A közösségi élet az emberi létezés alapformája,[3] s mint ilyen bizonyos fajta szabályok betartása nélkülözhetetlen feltétele a problémamentes (gördülékeny) közösségi együttélésnek. Ennek elősegítése érdekében az egyes területeken élő kisebb-nagyobb együtt lakó emberi csoportokra, mindig is vonatkoztak bizonyos fajta „helyi szintű" szabályok.[4] A magyar történelem folyamán például számos az ország területére önként betelepült vagy betelepített (vendég) hospesközösség kapott kiváltságokat – privilégium[5] vagy szabadságlevél formájában – az uralkodótól, amely kiváltságok a közösség számára többlet jogokat biztosítottak, mindenki mással szemben pedig többlet kötelezettségeket támasztottak.[6] Annak tehát, hogy egy *„város önálló joghatóságot nyert, természetes velejárója volt az is, hogy kötelező rendelkezéseket hozott az elöljáró vagy a bíró a közösség kebléből választott bírótársakkal, a város esküdtjeivel, illetve polgáraival egyetemben."*[7] Széles körben elterjedt megoldás volt az is, hogy az újonnan megalakult városok egy nagy múltú, és (relatíve) jól működő város jogát vették át.[8]

A már önálló joghatósággal rendelkező városnak (vagy népnek ≈ közösségnek), megvolt a lehetősége és a joga (ius statuendi) ahhoz,[9] hogy statútumot – a későbbi közjogi terminológiát használva – szabályrendeletet alkosson,[10] amely lényegét tekintve megfelel a mai értelemben vett (helyi) önkormányzatok által alkotott rendeletnek, amelyet a későbbiekben – a rendeletek általános rendszerbeli elhelyezésével együtt – mutatunk be. Előre utaló jelleggel csupán annyit jegyeznénk meg, hogy csakúgy, mint a mai (helyi) önkormányzatok által hozott rendeletek, az előbb említett városok és közösségek által alkotott statútumok, vagy ha úgy tetszik a szabályrendeletek a régi magyar jogban is kizárólag a joghatóság területére (ma illetékességi terület) terjedtek ki, vagyis nem ellenkezhettek az ország törvényeivel (kvázi magasabb szintű jogszabállyal), illetve a királyi kúria bevett szokásaival, végső soron pedig a központi (kormányzati) jogalkotás tehermentesítését kívánták elősegíteni.[11]

Szilágyi Péter megállapításai szerint rendeletalkotásnak minősül *„minden olyan jogalkotás,*

[3] Vö. Hornyák Szabolcs: A büntetőjogi felelősség. In: Balogh Ágnes – Tóth Mihály (szerk.): Magyar büntetőjog. Budapest, Osiris Kiadó, 2015. 19-23. o.

[4] Álláspontunk szerint a helyi szintű szabályok egy meghatározott területen élő lakosság „speciális" jogainak és kötelezettségeinek összességét foglalják magukban.

[5] A különböző testületek és *közösségek* számára adott privilégiumok meghatározó jelentőséggel bírtak, mivel megteremtették a közösségi (partikuláris ≈ helyi) jog alapját. Béli Gábor: Magyar jogtörténet – A tradicionális jog. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009. 26. o.

[6] Béli Gábor: Városi szokásjog az Ars Notaria alapján. Pécs, Publikon Kiadó, 2014. 16. o., 23. o.

[7] I. m. 159. o.

[8] Kajtár István: Magyar városi önkormányzatok (1848-1918). Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 13. o.

[9] Vö. Béli Gábor: Vármegyei statútumalkotás a XVI-XVIII. században. In: Ádám Antal (szerk.): Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből XVIII. Pécs, JPTE ÁJK. 1987. 69-84. o.

[10] A kisebb települések önszabályozását pedig az ún. falutörvények juttatták kifejezésre, amelyek hasonló céllal és rendeltetéssel jelentek meg a városi jog mellett és a statútumokhoz hasonlóan széleskörűen rendezik a falusi közösség életét. Kajtár István: Az önkormányzati jogalkotás történeti áttekintése. Kézirat. (é. n.) 5. o.; Kajtár: i. m. 1992. 107. o.

[11] Béli: i. m. 2009. 27. o.

amelyik nem törvényhozás." Ez általában a parlamentnek alárendelt kormányzati és államigazgatási szervek kimondottan jogalkotó tevékenységét foglalja magában. Három fő alakját különböztethetjük meg: a kormányzati rendeleteket, az ágazati rendeleteket, illetve az önkormányzati rendeleteket.[12] Magyarországon a helyi önkormányzatok rendeletei – az alaptörvényi szabályozás révén – éppúgy a jog („rendes") forrásai, mint az alaptörvény vagy a törvény.[13] Mindazonáltal a jogforrási hierarchiában betöltött helyüket tekintve ez utóbbiak alatt, a legalsó jogforrási szinten helyezkednek el, azonban *„a maguk területén ugyanúgy érvényesülnek, mint a törvények (≈ helyi törvény)."*[14]

Mint már utaltunk rá Magyarországon a helyi közösségek együttéléssel kapcsolatos szabályait az önkormányzati rendeletek foglalják magukban, a helyi közhatalom gyakorlása érdekében pedig helyi önkormányzatok működnek.[15] Az állam c. fejezetében az Alaptörvény 32. cikke rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése körében, a rájuk vonatkozó sarkalatos törvény [2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Mötv.)] keretei között rendeletet alkotnak.[16] Mindazonáltal a helyi önkormányzatok a Mötv. által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján is alkothatnak önkormányzati rendeletet. [17] (Megjegyezzük, hogy a szóban forgó helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit, így a rendeletalkotást is a már megválasztott önkormányzati képviselők testülete gyakorolja.[18])

Mindebből az következik, hogy az önkormányzati rendeletek legnagyobb jelentősége abban áll, hogy mint az érintettekhez legközelebb álló szabályozási szinten tehermentesítse a jelenleg amúgy is „túlműködő" központi jogalkotást [a törvényhozást és a központi (kormányzati és ágazati) rendeletalkotást] és a lehető legkézenfekvőbb és leghatékonyabb feladat ellátási megoldást nyújtsa a helyi közösségek számára. Ezeken felül a helyi rendeletek jelentik a biztosítékát az önkormányzati jogok megvalósulásának is.[19]

A helyi rendeletek pozitívumainak bemutatásán túl szólnunk kell azok „árnyoldaláról" is. Az előbb felsoroltak mellett ugyanis az önkormányzati rendeletek jócskán korlátozottak, mivel – ahogy már utaltunk rá – az önkormányzati rendeletek hatálya csupán az önkormányzat illetékességi területére terjednek ki.[20] A jogforrási hierarchiában is mivel a rendeletek a legalsó szinten helyezkednek el, így nem lehetnek ellentétesek semmilyen más jogszabállyal.[21] Mindezek a jogalkotási folyamat során önmagukban is sok hiba lehetőséget hordoznak magukban, amit tovább fokoz a rendeletek hivatalos online felületére történő felöltési kötelezettsége, amely magában foglalja a megismerhetőséget is, ami pedig kutatásunk középpontjában áll.

III. Az önkormányzati rendeletalkotás

Az előző fejezetben adósok maradtunk a helyi rendeletalkotás rendszerének és folyamatának bemutatásával, amelyek ismerete elengedhetetlen az ezt követő részek megértéséhez, így először (dióhéjban) ezeket kívánjuk összefoglalni.

[12] Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Budapest, Osiris Kiadó, 2006. 242. o.
[13] Vö. Papp Imre – Sári János: A jogforrások. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 81-129. o.
[14] Vö. Kiss László: Jogforrás és jogalkotás. In: Kiss László (szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs, JPTE ÁJK. 1996. 119-145. o.
[15] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (továbbiakban: Alaptörvény) 31. cikk (1) bekezdés
[16] Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdés és 32. cikk (1) bekezdés a) pont
[17] Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés
[18] Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés
[19] Lásd Kiss: i. m. 119-145. o.
[20] Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 2004. 110. o.
[21] Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés

1. A jogalkotással szembeni általános elvárások az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében

Az önkormányzati rendeletek megértéséhez ismernünk kell a jogalkotással szemben támasztott általános elvárásokat. Ennek megértéséhez kiindulópontnak a jogállam-klauzulát tekintjük, amely rögzíti: *„Magyarország független, demokratikus jogállam."*[22] Az Alaptörvény e rendelkezését elemezve, a következő elveket különíthetjük el: a szuverenitás elvét, a demokrácia elvét, és a jogállamiság elvét. Ezek közül a (jog)elvek közül a legutóbbira helyezzük a hangsúlyt.

A jogállamiság elve – meglátásunk szerint – lényegében az állami hatalom gyakorlásának korlátait foglalja magában. Ez az elv juttatja kifejezésre ugyanis a jog elsőbbségét, vagyis a jog uralmát az állam felett, az államnak az alkotmányhoz és az alkotmányosan alkotott jogszabályokhoz való kötöttségét. *„A jogállamiság elve elsősorban azt biztosítja, hogy a jog ad mértéket és formát az államhatalom gyakorlásának, ezért nem lehetséges az államérdeknek jogon túli – önkényes – értelmezést adni."*[23] A magyar Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában a jogállamiság elvének önálló tartalmat alapvetően a jogbiztonságon keresztül „adott".[24] A jogbiztonságnak, mint a jogállamiság nélkülözhetetlen elemének *„egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket."*[25] Mindezeken túlmenően *„a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követelik meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények."*[26] Ezekhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság elvi éllel mutatott rá arra is, hogy *„világos, érhető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény"*, mivel a jogbiztonság megköveteli, hogy *„a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon."*[27] Mindebből kifolyólag *„nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani,"*[28] ugyanis a *„törvény szövegezésének határozatlansága és bizonytalansága sérti a jogbiztonság követelményét."*[29] Így tehát a jogbiztonság és az önkéntes jogkövetés érdekében *„elengedhetetlen a jogszabályok hatályos szövegének mielőbbi, egységes szerkezetben való közzététele."*[30]

Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában foglalkozott egyebek között a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő" követelményével is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme *„egyebek között megköveteli, hogy*

- *az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,*
- *meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne*

[22] Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés
[23] Petrétei József: Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben. Kodifikáció és Közigazgatás 2014/1, 30. o.
[24] Holló András – Balogh Zsolt (szerk.): Az értelmezett Alkotmány – Alkotmánybírósági gyakorlat 1990-2009. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010. 13. o.
[25] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.
[26] 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
[27] 26/1992. (IV. 30) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.
[28] 11/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994, 399, 401.
[29] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.
[30] 42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 185, 187.

állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek."[31]

Mindezeket követően talán evidenciának tűnhet a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma és a kellő idő követelménye, azonban a helyzet nem ilyen egyszerű. Az Alkotmánybíróság ugyanis ítélkezési gyakorlatában részletesen kifejtette, hogy utóbbi követelmény nem sérül, így nem minősül alkotmányellenesnek a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés *„a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára egyértelműen előnyösebb rendelkezést tartalmazó szabályok esetében."* Előbbi pedig abban az esetben nem alkotmányellenes, ha ugyanezt visszamenőleges hatállyal teszi meg a jogszabályi rendelkezés.[32]

A magyar jogalkotásra vonatkozóan tehát – az Alkotmányhoz hasonlóan – az Alaptörvény számos Alkotmánybíróság által kifejtett jogelvet őriz. A jogalkotásra tekintettel az Alaptörvény alapvetően keretjellegű szabályait az Alapvetés c. fejezet T) cikke alatt találhatjuk, a részletes szabályokat pedig alacsonyabb szintű jogszabályok, mint a jogalkotásról szóló törvény (továbbiakban: Jat.),[33] a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény,[34] az Mötv., a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet (továbbiakban: Jszr.),[35] valamint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló MvM rendelet foglalja magában.[36] Ezek mellett feltétlenül meg kell említeni az önkormányzat SzMSz-ét is, mivel ez is jogszabály, és a helyi sajátosságokhoz igazodva rendelkezik a rendeletalkotásról. Összegezve tehát a felsorolt jogforrások és a fentebb kifejtett jogelvek együttesen határozzák meg az önkormányzatok rendeletalkotását, amelyet a következő részben mutatunk be.

2. A helyi rendeletalkotás folyamata

Az aktuális jogalkotási helyzet jellemzői között említhetjük ma Magyarországon, hogy a felgyorsult társadalmi és gazdasági folyamatok komoly szabályozási, rendezési igényt támasztanak, amit a politika szinte mindig jogalkotással kíván kielégíteni. Ez a helyi önkormányzatok esetében sincs másképp, ahol a jogalkotás ugyancsak gyors és hatékony eszközként jelenik meg. Mindazonáltal magában hordozza azt a hatalmas veszélyt, hogy ennek nyomán számos jogalkotással szembeni kívánalom nem teljesül (pl. a kellő felkészülési idő követelménye), aminek következtében további korrekciós kényszer merül fel, és a módosítások során újabb és újabb hibák követhetők el.[37]

Ahogy az előző részben láthattuk, Magyarországon az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja felhatalmazza a helyi önkormányzatokat a rendeletalkotásra. Mindezt a helyi önkormányzatok kizárólag az előbb felsorolt jogszabályok fokozott figyelembevételével tehetik meg.

A vonatkozó összes kritérium megvalósulása esetén az önkormányzatok rendeletalkotásának folyamata röviden a következőképpen írható le. Az arra jogosultak (önkormányzati képviselők) rendeletalkotási

[31] 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.
[32] Vö. Kiss László alkotmánybíró különvéleményével. 349/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1241, 1260-1261.; Fábián Adrián (2008): Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008. 94. o.
[33] 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
[34] 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről
[35] 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
[36] 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról
[37] A másik oldalról ez a tendencia a jogállam és a jogbiztonság elvárásával sem könnyen összeegyeztethető, mivel sértheti a kiszámíthatóság, kalkulálhatóság, előreláthatóság, bizonyosság követelményét. Továbbá a gyors jogalkotás gyakran nem szándékolt gazdasági hatásokkal társulhat, valamint negatív társadalmi következményeket eredményezhet. Vö. TILK Péter: A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja. Kodifikáció és Közigazgatás 2013/1, 76-90. o.

kezdeményezését követően,[38] az elkészített és véleményezett rendelettervezetet a képviselő-testület elé szükséges terjeszteni elfogadásra,[39] ahol is a határozatképes[40] képviselő-testület, mint a rendelet megalkotására feljogosított kizárólagos szerv (eltekintve a mulasztás esetéről),[41] főszabály szerint – a szervezeti és működési szabályzatban rögzített módon – nyílt szavazással hozza meg döntését (esetünkben rendeletét, de ez vonatkozik a határozathozatalra is).[42] Az alaptörvényi és törvényi elvárásoknak megfelelően hozott döntésnek illeszkednie kell a jogforrási hierarchiába, vagyis más jogszabállyal nem lehet ellentétes, illetve meg kell felelnie minden tartalmi és formai követelménynek.[43] Végezetül a képviselő-testület által megalkotott, a polgármester és a jegyző aláírásával ellátott rendelet kihirdetéséről[44] utóbbi gondoskodik. A jegyző kötelessége ugyanis a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kihirdetni az önkormányzati rendeleteket, ezzel egyidejűleg a rendeletek Nemzeti Jogszabálytárra való feltöltés mellett[45] ugyancsak a kihirdetést követően haladéktalanul megküldeni a kormányhivatalnak, amely ezt követően továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.[46]

Így tehát azt is mondhatjuk, hogy a helyi rendelet – a Molnár Kálmán által kimunkált törvény-fogalomból kiindulva[47] – a képviselő-testület által elhatározott és a jegyző által rendesen kihirdetett – szűkebb értelemben vett – közösségi akarat manifesztálódása, mivel *„a helyi jogalkotásnak éppen az ad létjogosultságot, hogy központi jogszabállyal nem lehet a társadalmi viszonyokat a sokféle helyi sajátosságokra kiterjedő részletességgel szabályozni."*[48]

IV. A helyi rendeletek megismerhetősége

Jelen részben a helyi rendeletekkel kapcsolatos megismerhetőségi kérdésekkel foglalkozunk. Először tisztázni kívánjuk a megismerő oldaláról az általunk értelmezett megismerhetőség fogalmát és tartalmi elemeit. Ezt követően a helyi rendeletek megismerhetőségével kapcsolatos kívánalmakat szedjük össze, figyelembe véve az előző fejezetben rögzített jogalkotással szembeni általános elvárásokat,

[38] Mötv. 32.§ (2) bekezdés a) pont
[39] Vö. Gyergyák Ferenc: A rendeletalkotás folyamata. In: Gyergyák Ferenc – Horváth Attila – Tamás András: Az önkormányzati jogalkotás alapjai. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2010. 27-34. o.
[40] Mötv. 47. § (1) bekezdés
[41] Mötv. 42.§ 1. pont
[42] Bizonyos tárgykörökben előfordulhat zártkörű döntéshozatal is, mint például összeférhetetlenségi vagy méltatlansági ügyek esetén.
[43] A helyi önkormányzatok rendeletei számos formai és tartalmi hiányosságtól szenvedhet. A jogalkotói gyakorlatból kiindulva formai hibának minősül különösen: a sablonoknak a használata, illetve ennek a gyakorlatnak az ellenpólusa a csapongó és helyi jogalkotástól idegen társadalmi viszonyokat rendező önkormányzati rendeletei szabályozás; a helyi rendelet, amikor annak nincs, vagy csak alig van tárgya; az ún. töredezett rendezés esete, amikor egymáshoz közeleső társadalmi viszonyokat külön-külön szabályozzák; a szabálysértési tényállást túlságosan általános (sommás) megfogalmazása; a magyar nyelv nem megfelelő használata a helyi rendeletek megszövegezésénél; az érzékelhetetlen különbség az önkormányzati rendelet és a képviselő-testület határozata között. Formai vagy alaki hiányosságnak tekinthetők pedig különösen: a helyi rendelet jogalkotó általi nem megfelelő vagy hiányzó megjelölése, illetve megnevezése; a felhatalmazó jogforrás nem megfelelő jelölése, vagy a jelölés teljes hiánya; a helyi rendelet nem megfelelő formai tagolása. Vö. Kiss László: A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései 2. – Az önkormányzati rendeletek kodifikációs és deregulációs modellje (Elvek és megoldások). Pécs, JPTE ÁJK, 1997. 10-17. o.; Petrétei József: Magyarország jogforrási rendszerének alapjai. Kodifikáció 2013/2, 5-71. o.; Tilk: i. m. 76-90. o.
[44] Mötv. 51. § (1) bekezdés
[45] 338/2011. (XII. 29) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról 4. §
[46] „A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi." Mötv. 51. § (2) bekezdés
[47] „Törvény tehát a nemzetgyűlés által elhatározott és az államfő által törvényként rendesen kihirdetett államakarat." Molnár Kálmán: A törvény és kihirdetése. Jogtudományi Közlöny 1946/21, 284. o.
[48] Kiss László– Szamel Lajos: A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők – különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásokra. Budapest, Főirány Programiroda, 1983. 19. o.

illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatát, továbbá mindezekből – vagyis ezek hiányából – esetlegesen felmerülő problémákat is körüljárjuk. A fejezet zárásaképpen pedig a magyar gyakorlatot hasonlítjuk össze más európai országok megoldásaival.

1. A megismerhetőség fogalma és tartalmi elemei

Megismerhetőség alatt – általános értelemben – azt az (élet)helyzetet értjük, amelyben akkor van valaki, ha megvan minden képessége és lehetősége arra, hogy valakiről vagy valamiről a saját maga számára legmegfelelőbb módon – közvetlen vagy közvetett formában – tájékozódhasson.

Az általunk alkotott fogalom tényleges megértéséhez feltétlenül szükség van annak tartalmi elemzésére, magyarázatára.

Képesség alatt értjük azokat a fizikai-szellemi kompetenciákat (≈ képességek összessége), amelyek megléte ahhoz szükséges, hogy valaki valamit tegyen [pl. elolvashassa és megértse az önkormányzat által hozott rendelet szövegét, mert az illető vagy vak, vagy nem tud olvasni, vagy csak nem érti („önhibájából" fakadóan) amit olvas].

*Lehetőség*nek azokat a sajátos (jogi) körülményeket, illetve ezek összességét tekintjük, amelyek lehetővé teszik, hogy a szóban forgó „valaki" ismereteket szerezzen. Például valamely közigazgatási hatósági eljárás során az ügyfél jogát vagy jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti valami, így elmehet a megfelelő hatósághoz tájékoztatást (ismereteket) szerezni, illetve igényt érvényesíteni. További körülmény lehet az anyagi helyzet, ugyanis vannak olyan helyek, ahonnan csak meghatározott pénzösszeg ellenében szolgáltatnak adatot (pl. Földhivatal).

A *valaki*ről történő ismeretek megszerzése tulajdonképpen a személyek (természetes vagy jogi személy, illetve egyéb – jogi személyiséggel nem rendelkező – szervezet) tekintetében történő információhoz jutást jelenti, míg a *valami*ről történő ismeretek megszerzése voltaképpen minden az előbb említett kategórián kívül eső (általában dolgokról, eseményekről való) tájékozódást foglalja magában.

A *saját maga számára legmegfelelőbb módon* történő tájékozódás – mint jogi kategórián kívül eső tényező – teljes egészében szubjektív. Minden ember eltérő módon szerez tudomást a környezetében lévő személyekről, illetve a környezetében történő eseményekről. Van, aki a nyomtatott sajtóból, mások az internetről vagy a televízióból, illetve olyan is akad, aki a szomszédtól szeret informálódni. A lényeg voltaképpen az, hogy ezekhez az emberekhez valamilyen kommunikációs csatornán eljut az információ.

Végül, de nem utolsó sorban az általunk használt fogalom utolsó tartalmi elemei magának a tájékozódásnak a formáit foglalják magukban. *Közvetlen forma* alatt azt értjük, hogy a tájékozódni kívánó személy maga szerez (közvetlenül) hiteles információt (pl. kikér egy tulajdoni lapot a Földhivataltól). Ezzel szemben *közvetett forma* alatt értjük, amikor valakin keresztül jut valaki hiteles vagy kevésbé hiteles információkhoz [pl. megbíz egy ügyvédet, hogy a nevében járjon el (képviselje), amely megbízás során az ügyvéd tájékoztatja az ügyfelét].

2. A helyi rendeletekkel kapcsolatos megismerhetőségi kívánalmak és problémák

Az általánosságban vett megismerhetőségi fogalom tartalmával szemben a helyi rendeletekkel kapcsolatos kívánalmak szűkebb értelmezési lehetőséget biztosítanak, ami sokkal inkább a helyi önkormányzat és az általa hozott rendelete, illetve a megismerő közötti kapcsolatra helyezi a hangsúlyt.

A már korábban fejtegetett jogbiztonságnak mindig alapvető (elő)feltételét jelentette, illetve jelenti most is a jogszabályok kifejezésbeli szavatossága. Jogi rendünk permanens és gyökeres átalakulásának idején pedig ennek a követelmények a jelentősége megsokszorozódik. Bármely jogszabály megszövegezésénél, így a helyi rendeletek megalkotása során is(!), törekedni kell a lehető legtöbb „pongyolaság

és kétértelműség" kizárására. Ez azt foglalja magában, hogy a nagy reformok megvalósításának az idején is ügyelni kell arra, hogy a jogszabályok (jelen esetben helyi rendeletek) jogi szabatossága a jogalkotás gyors tempójától kárt ne szenvedjen. *„Mert ha az új intézmények kétértelmű terminológiával startolnak, annak jogbizonytalanság s a politikai ellentétek kiélesedése a szükségszerű következménye."*[49]

A helyi rendeletek megalkotásakor mindig figyelembe kell venni a jogalkotás minőségét jelentő eredményeket és hiányosságokat is.[50] Egy jogszabály akkor mondható megfelelőnek, ha képes kielégíteni a jog(tudomány) által „minőséginek"[51] aposztrofált jogalkotási elvárásokat, amelyek manapság nem csupán az új társadalmi-jogi tartalmaknak megfelelő sajátos egynemű közeg, illetve jogi forma jogalkotó általi kidolgozását jelenti, ahogy Peschka Vilmos 1982-ben azt leírta, hanem ennél sokkal többet. Miután a megfelelő (minőségi) jogszabályok – beleértve a helyi rendeleteket is – folyamatosan változó szakmai elvárások összességeként is értelmezhető, ebből kiindulva, hogy tisztább képet kapjunk, néhány a jogtudomány e részét kiemelkedően művelő képviselő álláspontját – kronológiai sorrendben haladva – alább ismertetjük.

Petrétei József 2006-ban publikált tanulmányában öt különös figyelmet érdemlő – a jogalkotás minőségét nagyban meghatározó – tevékenységre mutatott rá nevezetesen a hatásvizsgálat, a jogegyszerűsítés, a konzultáció, a minőségi kodifikáció, valamint a jogszabályokhoz való hozzáférés javításának fontosságára.[52]

Verebélyi Imre 2009-ben tartott előadásában elmondta, hogy szerinte a minőségi jogalkotás három alapelv-csoport határozza meg, nevezetesen az eredményesség és költséghatékonyság, a demokrácia, valamint a jogállamiság.[53]

Lamm Vanda 2009-ben – Petréteihez hasonlóan – öt pontot emelt ki az általa minimális jogállami-joguralmi követelménynek tartott nyolc pontból. Szerinte a minőségi jog(alkotás): legyen írott, egyértelmű, közérthető, legyen publikált, hozzáférhető, ne irányuljon lehetetlen dologra, megalkotásakor kerülni kell az ellentmondásokat, illetve legyen időtálló.[54]

Drinóczi Tímea 2010-es álláspontja szerint pedig, a minőségi jogalkotás horizontális szintjén alapvetően hat elemet lehet és kell kiemelni, nevezetesen az egyszerűsítést, az adminisztratív terhek csökkentését, a konzultációt, a hatásvizsgálatot, minőségi jogszabályszerkesztést, valamint a jogszabályokhoz való hozzáférést.[55]

Jól kivehető tehát, hogy a szűkebb értelemben vett jogalkotói környezet, vagyis az adott település lakosságának bevonásával, továbbá az előbb említett szakmai kívánalmak fokozott figyelembevételével – a jelenlegi helyzethez képest – jobbá tehető a partikuláris jogalkotást.

Mindezekhez kapcsolódóan tanulságosak Koncz János alábbi gondolatai is: *„Minden szerv, tényező, alakulat vagy akár személy annyit ér, amennyi tartalom belőle kiérezhető és amennyi a tartalomból gyorsan, közhasznúan, a gyakorlati élettel párhuzamosan érvényesülhet."*[56]

---

[49] Molnár: i. m. 284. o.
[50] Vö. Peschka Vilmos: A jogalkotás minősége. Jogtudományi Közlöny 1982/8, 564-567. o.
[51] „A minőségi jogalkotás a jogalkotás olyan interdiszciplináris megközelítését jelenti, amely tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését." Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010. 21-22. o.
[52] Lásd Petrétei József: A minőségi jogalkotásról. In Petrétei József (szerk.): Piacgazdaság – Jogállam – Jogalkotás. Budapest, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2006. 11-27. o.
[53] Borsa Dominika: A minőségi jogalkotás problémái (A győri jogi kar doktori iskolájának szakmai konferenciája). Jog, állam, politika 2009/2, 157. o.
[54] I. m. 159. o.
[55] Drinóczi: i. m. 21-43. o.
[56] Koncz János: Önkormányzat és közigazgatás. Budapest, 1937. 147. o. Idézi: Kiss László: Jogállam –

Összegezve: az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatát,[57] továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsának a helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásait[58] is figyelembe véve a helyi rendeletekkel kapcsolatos megismerhetőségi követelmények – amelyek egyúttal a jogbiztonság fontos ismérvei is – a következők:

- közérthető, felismerhető és áttekinthető (tömör, világos és egyértelmű) normatartalom;
- kalkulálható (kiszámítható) jogalkotás;
- „rendesen" kihirdetett (≈ lakosság tudomására hozott), bárki számára fellelhető és hozzáférhető rendeletszöveg;
- minőség (formai és tartalmi követelmények betartása);
- kellő idő biztosítása a jogi norma címzettjeinek ahhoz, hogy meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani;
- visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma.

2.1. A helyi rendelet kihirdetése és hatályosulása

A helyi rendeletek megismerhetőségének vizsgálatakor az önkormányzati rendeletalkotás utolsó mozzanataiból – a kihirdetésből, a hatályba léptetésből, illetve utóbbihoz szorosan kapcsolódó hatályosulásból – kell kiindulnunk. Azt már tudjuk: ahhoz, hogy a helyi rendelet bármely joghatást kiváltson, számos anyagi jogi és eljárásjogi követelménynek kell megfelelnie. Mindazonáltal – eltekintve most attól, hogy a jogalkotás nyilvánosságának követelménye megvalósul avagy sem – azt kell mondanunk, hogy az érintetteknek a jogalkotási folyamatot illetően csupán az előbb említett két momentummal kell tisztában lenniük. Egyrészt azzal, hogy mi a helyi rendeletnek a tartalma, amelyet a rendeletszöveg közzétételét követően (kihirdetés) lesz módjuk megismerni, másrészt azzal, hogy ez mikortól vonatkozik rájuk (hatálybaléptetés).

Régi római és kánonjogból származó jogelvek[59] is megállapították, hogy a „jog nem tudása nem mentesít annak betartása alól" *(„ignorantia iuris non excusat")*, illetve, hogy „a meg nem ismerhető jogszabály nem kötelez" *(„lex non promulgata non obligat")*. Az első jogelvhez kapcsolódóan az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a jogszabály mindenkire nézve kötelező, és ez alól nincs semmiféle kivétel. Másfelől pedig a T) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az általánosan kötelező magatartási szabályt – többek között – a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg, jogszabály pedig a T) cikk (2) bekezdésében felsoroltak, így az önkormányzati rendeletek is, vagyis azokra is vonatkoznak az előbbiek. A második jogelvet illetően pedig ha az érvényességi kellék – a megfelelő kihirdetés – hiányzik, akkor nincs megismerhetőség sem,[60] vagyis itt kap jogi értelmet a megismerhetőség: a megismerhetőség jogi értelemben a kihirdetés, mert ez érvényességi feltétel. Ha ez hiányzik, akkor hiába van valami közzétéve, az nem érvényes, tehát nem alkalmas

jogalkotás – önkormányzatok (Örökségünkről – mai szemmel). Pécs, Közigazgatás-módszertani Bt. 1998. 204. o.

[57] Lásd: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat; 9/1992. (I. 30.); 11/1992. (III. 5.); 25/1992. (IV. 30.) AB határozat; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat; Kiss László alkotmánybíró különvéleményével. 349/B/2001. AB határozat

[58] A Kúria Önkormányzati Tanácsának helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásait – a megismerhetőséghez szorosan kapcsolódó követelményeken túl – részletesen lásd Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014.

[59] „A jogelv a jogalkotói jognak, a bírói jognak, a gyakorlati jognak és a jogtudományi jognak az elve lehet, amely tartalmát, értelmét nem vonják kétségbe, ugyanakkor arra csak bizonyos esetekben hivatkoznak. Tartalma szerint a jogelv nem speciális jogi szabály, hanem ezek értelmezésében lehet meghatározó szempont. A jogelvek ha nem is örökre szólnak, mindenképpen a jogrendszernek tartós elemei, amelyek a jogszabályok változásában a folytonosságot alapozzák meg." Tamás András: Legistica – A jogalkotás vázlata. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. 83-84. o.

[60] „A kötelezetteknek ismerniük kell az előírt szabályokat. Ha nem így lenne, akkor tartalmilag sohasem lehetnének jogszabályok." Takács György: Jogászok – latinul. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2000. 66. o.

joghatás kiváltására. Ha pedig valamit az előírt módon kihirdettek, az megismerhető, mert itt az „előírt módon" kifejezésen van a hangsúly.

Az előbb említettekhez kapcsolódóan a későbbi félreértések elkerülése végett fontos tisztázni két fogalmat, nevezetesen a kihirdetést és a közzétételt. A két kifejezést gyakran használják szinonimaként, megjegyezzük rosszul, mivel a közzététel feltételezi a kihirdetés meglétét. Kihirdetés (promulgáció és publikáció) alatt ugyanis a jogszabályok olyan, jogilag szabályozott módon, meghatározott helyen és formában történő első (hivatalos) közlése,[61] amely egyben a jogszabály érvényességi feltétele is. A közzététel ezzel szemben a jogszabályok szövegének a kihirdetést követő és gyakran könnyebben kezelhető (nem hivatalos) formában történő megjelenését foglalja magában.[62]

Mindezekből következően a kihirdetés ún. autentikus (eredeti) forrása a jognak.[63] Ez az önkormányzatok esetében azt jelenti, hogy az Mötv. alapján az SzMSz-ben meghatározott – a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy helyben szokásos módon – szabályszerűen publikált normaszöveg minősül gyakorlati szempontból relevánsnak (jogforrásnak), amire aztán egy esetlegesen felmerülő jogvita esetén bíróság előtt hivatkozni lehet. Ezzel szemben a közzététel jogi következményekkel nem járó egyéb forrása lehet csupán a jognak[64] azért, mert nem a törvényben előírt módon és formában jelentetik meg a normaszöveget. Így például nem hivatkozható bíróság előtt semmilyen a nyomtatott sajtóban megjelent normaszöveget tartalmazó írás,[65] mivel az az előbb mondottak miatt jogi értelemben nem minősül (autentikus) jogforrásnak.[66]

Ez az önkormányzatok tekintetében gyakorlati szempontból azt is jelenti, hogy – *„mivel valamennyi jogszabálynak mellőzhetetlen érvényességi kelléke az, hogy előre meghatározott és megismerhető rendelkezések szerint kerüljön kihirdetésre"* ebből fakadóan – *„minden képviselő-testületnek az SzMSz-ben meg kell határoznia az általa alkotott önkormányzati rendeletek »helyben szokásos kihirdetési rendjét«*[67] *és ezeket az előírásokat maradéktalanul követnie kell."*[68] Az önkormányzati rendelet ugyanis kihirdetés nélkül nem léphet hatályba.[69] Továbbá: *„a kihirdetés elmaradása kétség kívül jogsértést valósít meg, amely azonban a kihirdetésre kötelezett tisztségviselők felelősségét alapozza meg, de nem teszi az elfogadott jogszabályt valódi normává."*[70]

Mindezekből következően, amelyik helyi rendelet érvénytelen, az általában hatálytalan is egyben. Mindazonáltal a helyi rendelet és úgy

[61] Kovács István: Magyar államjog II. Szeged, JATE Könyvkiadó, 1987. 299-300. o.
[62] Gyergyák Ferenc: A helyi jog érvényességének, hatályosságának és nyilvántartásának kérdései. In Kökényesi József (szerk.): Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 152-163. o.
[63] „A közhitelesség lényege, hogy a hivatalos lapban közzétett szöveggel szemben az ellenbizonyítás kizárt. A hivatalos lap így a jogszabály szövegének egyetlen eredeti forrása." Vö. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményével. 33/2008. (III. 20.) AB határozat, ABH 2008, 361, 373.
[64] Ádám Antal: Jogalkotás, jogforrások és a jogszabályok kihirdetése. Jogtudományi Közlöny 1975/6, 301-312. o.
[65] Továbbá a helyi rendeletek tipikus közlési módjai: helyi sajtó; rádió; hirdetőtábla; falragasz; ügyfélszolgálati irodákban történő elhelyezés; gyűjteményes formában történő közzététel; társadalmi, valamint egyéb szervek útján történő terjesztés; tisztségviselők tájékoztatási útján; helyi képviselők révén történő ismertetés; önkormányzati bizottságok közreműködése; forgalmas helyeken történő kifüggesztés; kisgyűléseken, falugyűléseken való ismertetés. Gyergyák: i. m. 152-163. o.
[66] A jogforrás olyan meghatározott jogi forma, amelyből a jogalanyok jogai és kötelezettségei megismerhetőek. A jogforrás fogalma továbbá utal a jogi norma eredetére (milyen szervtől származik), illetve, hogy milyenek lehetnek a jog megjelenési formái. Visegrády Antal: Jogi alaptan. Budapest, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., 2015. 14. o.
[67] „A »helyben szokásos mód« alkalmazása elősegítheti azt, hogy az önkormányzat rendeleteit a polgárok a település jellegzetességeinek megfelelő módon könnyen megismerjék." 47/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 489, 491.
[68] 2024/H/1991. AB határozat, ABH 1992, 705, 708.
[69] „Kihirdetés nélkül a rendelet nem tekinthető jogszabálynak." 32/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 452, 455.
[70] 32/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 452, 455.

általában a jogi szabályozás is, csak akkor érheti el a célját, ha annak tartalma képes érdemben befolyásolni a társadalmi viszonyok alakulását, ha azt a jogalkalmazó szervek maradéktalanul alkalmazzák a jogvégrehajtás során.[71] Mindezek viszont kizártak a helyi rendelet érvényességi fogyatékossága esetén. Amennyiben viszont ilyen probléma nem áll fenn, akkor minden további korrekció nélkül hatályba léphet a helyi rendelet, és alakíthatja az érintettek társadalmi, gazdasági, illetve általánosságban véve jogi viszonyait.

A hatálybalépést követően vizsgálni szükséges az ún. hatályosulást, ehhez kapcsolódóan pedig szólni kell a helyi rendeletek nyilvántartásáról is. A hatályosulás ugyanis lényegében a jogforrásban – esetünkben helyi rendeletben – foglalt jogi hatás tényleges bekövetkezettségét jelenti, amely az alkalmazás vagy a végrehajtás során konkretizálódott, amikor a tényleges hatás kiváltása valóban megtörtént.[72] Ehhez kapcsolódóan pedig, hogy a tényleges hatásnak konkrétan mi az eredménye a helyi rendeletek hatására, effektvitására és hatékonyságára vonatkozó vizsgálatokat követően kaphatunk választ, amely visszajelzés közvetlenül a végrehajtástól jön.[73] Ehhez kapcsolódóan *„Vago szerint a joghatékonyságot a jogi információk, a jogismeret, a jogszabályok közérthetősége, a hivatalosan szankcionált normák percepciójának foka, valamint a végrehajtó apparátusnak a jogszabályokhoz való viszonyulása befolyásolják leginkább.”*[74] Ezt a hatékonyságot növeli az önkormányzati rendeletek nyilvántartása is, amelyre több okból is szükség van. Egyrészt az előbb említett hatályosulás, vagyis a helyi rendeletek végrehajtása szempontjából, másrészt a rendeletek utólagos törvényességi felülvizsgálata is indokolja ezt.[75] A jogalkotó igen helyesen ismerte fel, hogy Magyarországon nagyon sokáig rendkívül hiányos, ezen túlmenően pedig nem is volt egységes a helyi rendeletek nyilvántartása. Ma a magyar helyi önkormányzatok tekintetében ezt a hiányosságot a Nemzeti Jogszabálytár[76] kívánja orvosolni, amelyet bővebben a helyi önkormányzatok gyakorlati megoldásainál tárgyalunk majd, egyelőre csupán annyit rögzítenénk, hogy a jogalkotó által kijelölt út helyes irányba vezet, de még nincs „végigjárva”.

2.2. A helyi önkormányzatok gyakorlati megoldásai – de lege lata

A helyi rendeletek megismerhetőségét az önkormányzatok számos módon biztosíthatják, viszont bármilyen metódust választanak az érintettek tájékoztatására, azt úgy kell megvalósítaniuk, hogy megfeleljen az adott kor, illetve társadalom aktuális igényeinek, tehát a lehető legjobban illeszkedjen a – szűkebb értelemben vett – címzettek elvárásaihoz. Ezért úgy gondoljuk, hogy a jelen részben elsősorban az újabb tájékoztatási trendeket – főleg az elektronikus formában történő kihirdetést, illetve közzétételt – indokolt vizsgálni, és ebből adódóan szükséges a megismerhetőség további kérdéseivel foglalkozni.

Korunk emberének a mindennapjai elképzelhetetlenek lennének a különböző elektronikus eszközök (mobiltelefon, televízió stb.) használata nélkül. Az is vitán felül áll, hogy az internet globális térnyerését követően kiszélesedett az emberek látómezeje is, amelynek következményeként „elérhetővé” vált a világ. Mindezek hatására a ma embere információkörnyezete meghatározó részét a televízió és mobiltelefon képernyője, valamint a számítógép monitorja alkotja, amelyek mint elsődleges információforrások vizuálisan

[71] Kiss László – Petrétei József: A törvényhozástan alapvonásai. Pécs, JPTE ÁJK, 1996. 302. o.
[72] Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. – Alapvetés, alkotmányos intézmények. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2016. 133.
[73] Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004. 399. o.; Petrétei: i. m. 183. o.
[74] Visegrády: i. m. 56. o.
[75] Gyergyák: i. m. 152-163. o.
[76] „A Nemzeti Jogszabálytár a Kormány rendeletében meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szöveget tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.” Jat. 29. §

értelmezhető szimbólumokat és ikonokat közvetítenek. A különböző elektronikus eszközök előtt eltöltött idő kétségbeejtően gyorsan növekvő tendenciát mutat, amellyel arányosan gyarapodik a termelt és a fogyasztott információk mennyisége is, és amelynek következtében információs túlterhelésnek vagyunk kitéve nap mint nap. Az „elektronikus ember" számára éppen ezért „[a] tudást már nem az információ birtoklása, hanem az elektronikusan hozzáférhető végtelen információáradatban való eligazodás képessége határozza meg."[77] Pontosan az előbb mondottak miatt meghatározó jelentősége van annak, hogy a kihirdetés, illetve a közzététel hogyan történik és a szöveghez milyen módon és eszközökkel lehet hozzáférni.[78]

Magyarországon általában azok a települések, amelyek lakosságszáma megközelíti vagy túllépi a 1500-2000 főt már inkább az elektronikus formában történő közreadási módot választja a hagyományosnak mondható (pl. hirdetőtábla, falragasz stb.) megoldásokkal szemben.[79]

Ennek az az oka (pozitívum), hogy ez a közlési mód egyszerű, gyors, költséghatékony (olcsó az önkormányzat számára, illetve ingyenes hozzáférhető a címzettek számára), kényelmes (igazodik a címzettek igényeihez, mivel az emberek döntő többsége manapság már online tájékozódik), nyomon követhető (pl. a hatályosulás vagy a hatékonyság vizsgálata szempontjából; nyilvántartás) és elősegíti a törvényességi felügyelet ellátását.

Mindazonáltal – a számos pozitívum rögzítése mellett – nem szabad megfeledkezni ennek a közlési módnak a negatívumairól sem, mivel az elektronikus kihirdetés, illetve közzététel legnagyobb hátránya, hogy eleve kizárja a hozzáférésből azokat a személyeket, akik nem rendelkeznek interneteléréssel, vagy megfelelő képességgel az elektronikus kommunikációs eszközök kezelésében.[80] További problémát okozhat az is, ha az érintetteknek átmenetileg nincs internet hozzáférése, vagy ha az a honlap, amelyen ki vannak hirdetve, illetve közzé vannak téve a helyi rendeletek valamilyen oknál fogva (pl. karbantartás miatt) nem elérhető.[81] Ez különösen azoknál az önkormányzatoknál jelent óriási problémát, amelyeknek helyben szokásos kihirdetési, illetve közzétételi módjuk csupán az önkormányzat helyi honlapjára korlátozódik, nem hagyva figyelmen kívül a Nemzeti Jogszabálytárra történő felöltési kötelezettséget, amely szintén online működik, és amelyről hajlamosak megfeledkezni a helyi önkormányzatok. Alapvető problémát jelenthet a helyi önkormányzatok honlapjainak felépítése is. Nem kevés helyi honlap esetében lehet az embernek jó pár bosszús órája, amikor is meg akarja ismerni például a helyi iparűzési adóval kapcsolatos szabályozást. Ez a probléma abból fakad, hogy számos helyi honlap elkeserítő mértékben elhanyagolt, amely miatt szinte képtelenség kiigazodni rajtuk. Ha azonban ez még nem lenne elég, akkor ezen felül az is gyakran előfordul, hogy a rendeletek nincsenek egységes szerkezetbe foglalva, csupán azok módosító rendelkezéseivel találkozhatunk, amely ugyancsak ellehetetleníti/megnehezíti a szabályozás megismerését. Nem

---

[77] Gyenge Zsolt: Gutenberg-galaxis. Forrás: http://ktnye.communicatio.hu/index.php?title=Gutenberg-galaxis (A letöltés dátuma: 2018.03.29.).; Lengyelné Molnár Tünde – Kis-Tóth Lajos – Antal Péter – Racskó Réka: IKT innováció. Eger, Eszterházy Károly Főiskola, 2015. 5-6. o.

[78] Vö. Szatmári Andrea: A jogszabályok közérthető megfogalmazásának követelménye. Themis 2016/2, 18-50. o.

[79] Arra azonban felhívnánk a figyelmet, hogy „[a]z internet csak egy lehetséges alternatíva a közzétételre, ami csupán azt jelenti, hogy számítógépes hálózat útján továbbítják az információkat, terjesztik a tényeket." 2019/2. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményével. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, ABH 2017, 794, 817.

[80] „Magyarországon 2014-ben a háztartások 75 %-a rendelkezett internet-hozzáféréssel, az alsó jövedelmi negyedben ez csak 39 %-ot tett ki (ami jóval alacsonyabb a 60 %-os uniós átlagnál)." Szatmári: i. m. 39. o.

[81] „Természetesen ebből nem következik, hogy a papír alapú kihirdetéshez való visszatérés kívánatos lenne, annak tudatos figyelembevétele azonban mindenképpen elvárható az állami szervek részéről, hogy nem mindenki tud tájékozódni a jogairól és a kötelezettségeiről közvetlenül a kihirdetett jogszabályokból." I. m. 39-40. o.

jellemző, hogy bárki is össze akarná hasonlítani a saját, illetve a helyi honlapon szereplő normaszöveget, de azt kell mondjuk, ha ezt megtennék, biztos találnának olyan rendeleteket, amelyeknek a szövegei különböznek egymástól. Ez viszont már felveti a törvényességi felügyeletet ellátó szerv felelősségét is.

Mindezen állításokat alátámasztja, és további példákkal bővíti Fekete Kristóf Benedek korábbi kutatása, amely keretében országos szinten összesen 72 helyi és kerületi önkormányzatot vizsgált. Ennek eredményeit alább ismertetjük:

- számos önkormányzat esetében visszatérő probléma, hogy nem lehet kiigazodni a rendeletek között – amely visszavezethető a rossz felépítésű honlapokra –, illetve nem áll rendelkezésre szűrő- vagy keresőprogram sem, amely meggyorsítaná a keresést;
- elvétve előfordul azonos tárgykört ellentétesen szabályozó, illetve egységes szerkezetet mellőző rendelet is;
- az önkormányzatok – direkt vagy indirekt módon, de – nem vagy nem megfelelő módon töltik fel, illetve nem megfelelő formában (szerkezetben) vagy tartalommal töltik fel a hatályos rendeleteket az njt.hu-ra (pl. egész szakaszok kimaradnak és/vagy jogszabály-szerkesztési problémákkal van teletűzdelve a rendelet), annak ellenére, hogy rendszerint saját honlapjukon minden feltételnek megfelelően elérhetők;
- számos esetben tapasztalható, hogy nem egyezik a saját és az njt.hu-ra feltöltött joganyagok tartalma, több időállapotban vagy esetleg több hatályos rendelet szabályoz bizonyos viszonyokat [keresés szempontjából további problémákat jelent(het) az is, hogy a joganyagok nem a megfelelő njt.hu-s felületre (kód alá) vannak feltöltve és a keresőben a cím alapján nem lehet eligazodni];
- visszatérő problémát jelent, hogy vannak városok, amelyek csupán a módosításokat töltik fel a Nemzeti Jogszabálytár online felületére, ugyancsak mellőzve az egységes szerkezet követelményét, illetve az időállapotok feltüntetését;
- olyan is előfordul, hogy bizonyos városi önkormányzatok, amelyek a feltöltési kötelezettségnek ugyan eleget tettek, de elég szokatlan módon oldották meg, mivel a rendelet egy részét szkennelt formában töltötték fel;
- az is gyakorta előfordul problémaként, hogy rossz jogszabály-szerkesztési technikát alkalmaz a jogalkotó a rendelet alkotásakor, vagy azok hivatalos online felületre való feltöltésekor;
- visszautalva az időállapotok kérdésre, lehet, hogy a feltöltő hibája, az is lehet, hogy magáé a hivatalos felületé, de előfordult, hogy a már hatályon kívül helyezett rendeleteket hatályosként tünteti fel;
- a legérthetetlenebb hibát mégis a feltöltés során, a feltöltési mód különböző megoldásai jelentik, jelesül, hogy vannak önkormányzatok, amelyek úgy oldják meg a feltöltést, hogy nem a rendelet szövege, hanem valami elgépelés, vagy egy útmutató jellegű gondolat irányít rá a mellékletekre, amely már a rendes rendeletszöveget tartalmazza;
- nem jogellenes, de Fekete véleménye szerint hiba, hogy nagyon sok esetben nem ismerhető meg a hatályos joganyag a Nemzeti Jogszabálytár online felületén, mivel vannak bizonyos már „régóta" hatályban lévő rendeltek, amelyekre nem vonatkozik a feltöltési kötelezettség.[82]

Alapjogiasabb megközelítésben a helyi önkormányzatok által megalkotott rendeletek – főszabály szerint – közérdekű adatnak minősülnek. A közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége pedig az Alaptörvényben

[82] Lásd Fekete Kristóf Benedek: A helyi önkormányzatok által hozott rendeletek megismerhetőségének problematikája. In: Tilk Péter (szerk.): Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák. Pécs, 2018. 290-311. o. 2019/2.

biztosított,[83] abból közvetlenül is fakadó alapvető jog.[84] „A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviseleti testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyásolás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat."[85] Továbbá „[a] közérdekű adatok megismerhetősége garantálja a közügyek intézésének áttekinthetőségét"[86] is. Viszont a közérdekű adat megismerésére irányuló alapjog „csak akkor és annyiban minősül valóságos jognak", ha a közérdekű adat megfelel a közhitelesség törvényi feltételeinek.[87] Le kell szögeznünk azonban azt is, hogy a korábban idézett alaptörvényi rendelkezés[88] csupán „[a]z információszabadságot biztosítja, s nem az információk meghatározott (elektronikus) formában történő megismeréséhez való jogot. A közérdekű adatokat ugyanis nem feltétlenül elektronikus formában kell hozzáférhetővé tenni: az elektronikus közzététel csak megkönnyíti a közérdekű adatok megismerését, de a nyilvánosságra hozatal más formája is eleget tesz az információszabadság követelményének."[89] Tehát az, hogy valamely jogszabály közérdekű adatok közzétételéről rendelkezik, az attól még az elektronikus közzétételi kötelezettséget nem teszi általánossá. Ilyenről – álláspontunk szerint – kizárólag akkor lehetne beszélni, ha kivétel nélkül mindenki rendelkezne minden technikai eszközzel és képességgel, amely ezt lehetővé teszi.

3. A helyi rendeletek megismerhetősége nemzetközi tükörben

Vitathatatlan, hogy az önkormányzati működés korszerűsítési folyamatainak egyik elsődleges eszköze az informatika, amely számos előnyt biztosít, mind a polgárok, mind pedig a helyi önkormányzatok számára, és amely korunk technikai fejlettségével, illetve a rendelkezésre álló eszközeivel új alapokra helyezi az állampolgár és a helyi közigazgatás kapcsolatát.[90]

Európában az utóbbi pár évben egyre átfogóbbak azok a változtatások mind a köz-, mind pedig a magánjog területén, amelyek törekednek az egyszerűbb, átláthatóbb és költséghatékonyabb ügyintézésre. Mindazonáltal meg kell jegyeznünk, hogy némely európai országgal szemben jócskán le vagyunk maradva, amelynek számos gazdasági, társadalmi, politikai és jogi oka van. Tőlünk nyugatabbra – illetve Európában (általánosságban) keletről nyugat felé haladva – az tapasztalható, hogy sokkal jobban ki tudják használni a nyugati országok az elektronikus eszközökben és az internetben rejlő lehetőségeket. Ebből kifolyólag érdemes figyelmet szentelni néhány – az elektronikus közigazgatásban, illetve a kihirdetéssel és a közzététellel kapcsolatos megoldásokban – élen járó ország gyakorlatának. Mivel minden országnak más-más földrajzi, népességi, nyelvi, kulturális, vallási stb. jellemzői vannak, így csupán a megfontolandó megoldási javaslatokat mutatjuk be.

---

[83] „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez." Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés

[84] „A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti." 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.

[85] 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183-184.

[86] 32/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 430, 437.

[87] Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 469. o.; 8/1998. (III. 20.) AB határozat, ABH 1998, 104, 105.

[88] Lásd 15. lj.

[89] 411/B/2008. AB határozat, ABH 2008, 2849, 2855-2856.

[90] Szakolyi András: Informatika az önkormányzatoknál. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Kézikönyv az e-önkormányzás bevezetéséhez. Mecseknádasd, Községi Önkormányzatok Szövetsége, 2004. 9. o.

Az informatikában, vagyis az elektronikus eszközökben és az internetben rejlő lehetőséget adott állam csakis annyiban képes a javára fordítani, ha képes áthidalni az ún. digitális szakadékot.[91] Számos – főleg nyugat- és észak-európai – ország időben felismerte ezt a problémát, és már az 1990-es évek végén, illetve a 2000-es évek elején hatalmas hangsúlyt fordítottak a hálózati lefedettség és az informatikai oktatás előremozdítására. Az említett államok úgy gondolták, állampolgáraiknak rendelkezniük kell azokkal a képességekkel, amelyekkel ki tudják használni az általuk biztosított csatornákat, szolgáltatásokat. Mindezek elősegítésében példás az Egyesült Királyságnak és a Máltai Köztársaságnak a törekvése: a magas színvonalú elektronikus úton elérhető szolgáltatások mellett kiemelten fontosnak tartották, hogy legyen megfelelő képzettsége a lakosságnak, illetve hogy biztosítsák a nagymértékű lefedettséget. Mindezek érdekében 6000 ún. e-központ működik szerte az Egyesült Királyságban, ahol hozzáférhetnek az emberek a technológiához.[92] Máltán pedig ingyenesen igénybe vehető intenzív „felzárkóztató" képzéseket indítottak és ún. hozzáférési pontokat telepítettek, aminek célja a tudatos internet-hozzáférés elősegítése volt.[93] Nyugat-Európában egyedülálló Portugáliának és Spanyolországnak az elektronikus úton történő interaktív közszolgáltatásokkal kapcsolatos gyakorlata, amely Európa többi államával összehasonlítva is nagyon magas színvonalat nyújt,[94] és amely nem lenne ilyen sikeres a lakosság folyamatos tájékoztatása nélkül.

Európában a nyugati államoknál csupán a skandináv országok azok, amelyek előrébb járnak a digitális technológiának a jogban történő kamatoztatásában. Svédország, Finnország és Dánia e tekintetben kétség kívül a világ élvonalába tartozik. Az elmúlt két évtizedben IT (információtechnológiai) politikájában – amely ma már egyszersmind kiterjed az IKT-ra (információs és kommunikációs technológia) is[95] – mindhárom ország különös figyelmet fordított többek között:

- az IT iránti bizalom növelésére;
- az IT használatának elősegítésére a kompetencia növelésével, illetve IT segítségnyújtásra az idős népesség számára;
- a „közadatok" hozzáférhetővé tételére és hatékony használatára;
- az ügyfélközpontú szolgáltatásfejlesztés támogatására, amely az új technológiák bevonásával támogatja a fenntartható fejlődést is.

Mindezek hatására 2010-re Svédország lett a világ első számú IT hasznosító országa a világon,[96] amelynek hozadéka volt az is, hogy

---

[91] „Digitális szakadékról egy társadalmon belül akkor beszélhetünk, ha szisztematikus és mély különbségek vannak egyes társadalmi csoportok között az információs technológiával kapcsolatos tudás és hozzáférés tekintetében." Lengyel György – Lőrincz László – Siklós Viktória – Füleki Dániel: Hidak a digitális szakadék fölött. In: Lengyel György (szerk.): Információs technológia és életminőség – 1. kötet: Az információs technológia terjedése. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi ás Államigazgatási Egyetem Szociológia és Szociálpolitikai Tanszék, 2003. 131-151. o.

[92] Lásd Imre Miklós – Kristó Katalin: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, 2011. 195-219. o.

[93] Lásd Rixer Ádám: Málta közigazgatása. In: Szamel – Balázs – Gajduschek – Koi (szerk.): i. m. 99-158. o.

[94] Lásd Temesi István: Portugália közigazgatása. In: Szamel – Balázs – Gajduschek – Koi (szerk.): i. m. 439-459. o.; eGovernment in Portugal. Forrás: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGov%20in%20Portugal%20-%20January%202015%20-%20v_17_1_Final.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 04.); eGovernment in Spain. Forrás: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20Spain%20-%20February%202016%20-%2018_0_4_00.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 04.)

[95] Young szerint – amely véleményen mi is osztozunk – az IKT az IT egy speciálisabb területe, amely inkább a kommunikációs technológiá(k)ra fókuszál. An Introduction to Information and Communication Technology. Forrás: https://free.regenesys.net/pages/BBA/Year%202/BBA2_ICT_SG.pdf (A letöltés dátuma: 2018.11.04.) Munkánkban éppen ezért a továbbiakban az IT kifejezést használjuk, amelynek általánosabb jelentéstartalma van.

[96] Waveman, Leonard – Dasgupta, Kalyan: Connectivity Scorecard 2010. Forrás: http://www.onecommunity.org/wp-

„megvalósította a mindenki számára hozzáférhető információs társadalmat."[97] Finnországban csaknem mindenki számára biztosított a nagy sebességű szélessávú (internet)kapcsolat, amely igazodik az emberek és a társadalom igényeihez, és amely a szolgáltatásfejlesztés alapját is jelenti. Emellett nagyon fontos területet jelent – továbbra is – a „közadatokhoz" való hozzáférés megnyitása, hogy mindenki számára elérhetőek legyenek.[98] Dániában napjainkra már lényegében megszűnt a papír alapú ügyintézés, amely többek között azt is jelenti, hogy a közigazgatás teljes kommunikációja digitális csatornákon (úton-módon) történik. Ezt elősegítendő jöttek létre az ún. helyi portálok is, amelyek a helyi lakosság közigazgatáshoz történő fő (digitális) kapcsolódási „kapui".[99] Ehhez kapcsolódóan meg kell jegyeznünk, hogy 2011-ben Franciaországban már a települések 84%-a rendelkezett saját (helyi) honlappal, amelyet teljes mértékben saját maguk finanszíroznak.[100] Számunkra mégis Ausztria jelenti a non plus ultrát, mivel képes volt elérni azt, hogy szinte minden jogi aktus kibocsátása (ideértve a kihirdetést, illetve a közzétételt) elektronikus úton történjen, amely lehetővé teszi a papír alapú ügyintézés végleges elhagyását. Külön érdekesség a fejlett, átfogóan szabályozott és nagyrészt ingyenesen hozzáférhető adatbankok működtetése, amelyek hosszú távon tárolják a különböző adatokat, és amelyek elektronikusan is hitelesített[101] adatnak minősülnek, tehát autentikus forrásai a jognak.[102]

V. A helyi rendeletek megismerhetősége de lege ferenda – javaslatok

Azt már láthattuk, hogy milyen a jelenlegi magyar szabályozás a helyi rendeletek megismerhetőségét illetően. Ahogy ebből kitűnik, számos helyen szükséges kiigazításokat tenni annak érdekében, hogy ez a rendszer megfelelően működjön. Jelen részben összeszedtük a legszembeötlőbb hibákat, amelyek azonnali orvoslása több mint ajánlott.

a) Alapvető problémát okozott korábban,[103] és okoz jelenleg is az, hogy a hatályos jogszabálygyűjteményekben szereplő joganyag csupán a hatályos jog egy részét jelenti.[104] A Nemzeti Jogszabálytár ezt a hiányt akarná kiküszöbölni, mindazonáltal ezt a megoldást nem lehet teljes mértékben átfogónak nevezni, mivel a Kormányrendelet számos olyan helyi rendeletnek kibúvót enged, amelyek 2013 júniusa előtt már hatályba léptek,

content/uploads/2010/04/TheConnectivity-Report2010.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 06.)

97 Tamás András: Svédország közigazgatása. In: Szamel – Balázs – Gajduschek – Koi (szerk.): i. m. 549-574. o.; eGovernment in Sweden. Forrás: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20Sweden%20-%20February%202016%20-%2018_0_v1_00.pdf (A letöltés dátuma: 2018.11.04.)

98 Bordás Mária – Kristó Katalin: Finnország közigazgatása. In: Szamel – Balázs – Gajduschek – Koi (szerk.): i. m. 575-595. o.; eGovernment in Finland. Forrás: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernmnent%20in%20Finland%20-%20February%202016%20-%2018_00%20-%20v2_00.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 04.)

99 Szamel Katalin: Dánia közigazgatása. In: Szamel – Balázs – Gajduschek – Koi (szerk.): i. m. 597-627. o.; eGovenrment in Denmark. Forrás: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2015-03/egov_in_denmark_-_january_2015_-_v_17_0_final.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 04.)

100 Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In: Szamel – Balázs – Gajduschek – Koi (szerk.): i. m. 241-269. o.; Ez az arány a digitalizáció fokozódásával vélhetően azóta csak emelkedett.

101 „Hitelesített" kifejezés alatt értjük a jogszabályok érvényességével összefüggő megbízhatóságát és valódiságát, amely biztosítja azok hivatalos jellegét, továbbá garantálja az elektronikusan kihirdetett szöveg esetén (is) annak megmásíthatatlanságát és ellenőrizhetőségét, de egyúttal a praktikus felhasználhatóságát is. Petrétei József: A közlönykiadás jövőjéről. Kézirat. (é. n.) 1. o.

102 Szamel Katalin: Ausztria közigazgatása. In: Szamel – Balázs – Gajduschek – Koi (szerk.): i. m. 519-546. o.; eGovernment in Austria. Forrás: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2015-03/egov_in_austria_-_january_2015_-_v_18_0_final.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 04.)

103 Kiss László – Szamel Lajos: A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők – különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásokra. Főirány Programiroda, Budapest, 1987. 211. o.

104 Vö. Tilk Péter: A jogszabályok megismerhetősége. Magyar Jog 2005/7, 418-424. o.

így azokat nem kötelező felölteni az njt.hu felületére. Éppen ezért ildomos lenne, ha lenne olyan rendelkezés, amely ezt a „hézagot" kitölti.

b) További problémát jelent az is, hogy számos helyi önkormányzat honlapja, amelyekre a rendeleteiket is felöltik átláthatatlan, szinte lehetetlen rajtuk kiigazodni, így a rendeleteket is csak óriási erőfeszítések árán lehet megtalálni, már ha egyáltalán meglehet. Ennek a megoldása az lehet, ha egyszerűsítik a honlapokat, ahol nincs, ott keresőprogramokkal látják el, továbbá véleményeztetik a lakossággal, hogy minél jobban illeszkedjen a címzettek igényeihez. Ehhez fűződően meg kell jegyeznünk, hogy a Nemzeti Jogszabálytár mintaként szolgálhatna számos önkormányzat számára, mivel viszonylag egyszerű, egyben a komplex keresés lehetőségét is biztosító keresőrendszere van, amely számos esetben könnyítette meg számunkra a kutatást.

c) Ott, ahol a helyi önkormányzatnak csupán egyetlen (elektronikus formában történő) kihirdetési és közzétételi módja van, kiegészítő jelleggel javasolt továbbiak biztosítása, hogyha a címzettek számára – már csak átmenetileg is, de – nem elérhető, akkor is tudjanak tájékozódni a jogaikról és a kötelezettségeikről.

d) Az előző ponthoz kapcsolódóan érdemes lenne hatásvizsgálatot végezni annak kiderítése érdekében, hogy az érintettek milyen módon és formában szeretnének tájékozódni az őket érintő jogokról és kötelezettségekről (így képet kaphatna az önkormányzat, hogyan tudná a leghatékonyabban tájékoztatni a lakosságot). Ehhez kapcsolódóan tudnánk még azt is javasolni, hogy az önkormányzat biztosíthatna olyan felületet, amelyre ha regisztrálnak az emberek, minden egyes őket érintő döntésről az e-mail címükre kapnának értesítést, illetve mellékletben elküldenék a döntés szövegét is, vagy pedig egy ingyen letölthető mobil applikáción keresztül történne az előbb felvázolt tájékoztatás.

e) Kiemelkedő jelentősége lenne különböző fórumok időszakonkénti megtartásának, amelyek a lakosság egyszerűbb és közvetlen (testhezállóbb) tájékoztatását segítené, továbbá amely növelné a bizalmukat, mivel személyesen is kérhetnének és kaphatnának felvilágosítást külön az erre a célra szervezett eseményeken. Akik pedig ilyen módon nem tudnak, vagy nem kívánnak tájékozódni, azoknak fenn lehetne tartani egy külön erre a célra létrehozott internetes fórumot, amely kényelmes lehetőséget biztosítana a helyi rendeletekkel kapcsolatos bizonytalanságok eloszlatására. Sőt, Castells szerint „[a]z internet hozzájárulhat a szociális kötelékek kialakulásához is az olyan társadalomban, amelyre úgy tűnik, hogy a gyors fejlődés, az individualizáció és a polgári kirekesztés (passzivitás) a jellemző. Úgy tűnik ugyanis, hogy a virtuális társadalom erősebb, mint ahogy azt a megfigyelők gondolták. Megalapozott bizonyítékok vannak a kölcsönös támogatásra a Hálón létrejött felhasználók közötti gyenge kapcsolatok tekintetében. Tulajdonképpen az online kommunikáció elősegíti a gátlásoktól mentes »párbeszédet« (eszmecserét) ily módon biztosítva az őszinteséget a kommunikáció folyamatában."[105] Ennek a folyamatnak a lényegét abban tudnánk összefoglalni, hogy sokkal jobban megjelenne az emberek mindennapjaiban a jog, a szó tényleges értelmében megismernék a jogszabályokat, amely végső soron elősegítené a jogtudat és a jogismeret erősödését, valamint serkentené a politikai véleményformálást, az állami kommunikációt a társadalom minden egyes rétegében.[106]

f) Fontos kiszélesíteni a különböző felzárkóztatási programokat, amelyek elsősorban az idősek (igény szerinti) digitális integrációját hivatottak előmozdítani. Így adott esetben nemcsak az alapvető online kapcsolattartási módokkal, hanem az alapvető internetes jogszabálygyűjtemények kezelésével is tisztában

[105] Castells, Manuel: The Rise of the Network Society. Oxford, Blackwell Publishing, 2006. 388-389. o.

[106] Petrétei: i. m. 1. o.

lehetnének. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a képzések viszont önmagukban nem elegendőek, mivel ha az emberek képesek is használni a technológiát, az nem feltétlenül jelenti, hogy ahhoz hozzá is tudnak férni. Ennek a problémának az átfogó megoldását csupán az olcsón és könnyen elérhető eszközök és internet-hozzáférés jelentené, amely magával hozná azt az igényt is, hogy ezeken a csatornákon közelítsék meg a különböző „szolgáltatásokat", illetve ismerjék meg a jogaikat.

g) Nem szabad megfeledkezni a joganyagok hitelességének, illetve a helyi rendeletek szövegének szerkesztéséről és megalkotásáról sem. Számos esetben találni ugyanis eltérést a helyi honlapon (mint helyben szokásos kihirdetési és közzétételi mód), illetve a különböző jogszabálygyűjteményekben szereplő normaszöveg között. Vannak továbbá olyan helyi önkormányzatok is, amelyek következetesen nem töltik fel az általuk hozott rendeletek szövegét a kormányrendeletben szabályozott Nemzeti Jogszabálytárra. Ezt a valós és széles körben felmerülő problémát csak fokozott odafigyeléssel (mind az önkormányzat, mind pedig az ellenőrző szerv részéről), továbbá folyamatos és alapos ellenőrzésekkel lehetne orvosolni.

VI. Összegzés

Dolgozatunkban, ahogy a címe is jól mutatja főként a helyi rendeletek megismerhetőségével kapcsolatos problémákkal foglalkoztunk, azokat tártuk fel. Ezekkel összefüggésben kutatásunk megállapításai a következők:

a) A régebb óta „digitalizálódó" nyugat-, illetve észak-európai országok az IT-nak a jogban történő hasznosítását tekintve jobban teljesítenek, mint hazánk és a hozzá hasonló posztszocialista országok. Álláspontunk szerint ennek az az oka, hogy ezek az országok különös gondot fordítanak a tudatos informatikai oktatásra, nevelésre és az ezek hátteréül szolgáló technikai feltételek biztosítására. Ezek a kormányok ugyanis évtizedek óta célzottan fejlesztik az IT-t előremozdító kvaterner szektort, amelyek az innovációk révén mindig is élen jártak a különböző megoldások megteremtésében.

b) Hatékonynak tűnik az a törekvés is, amely hazánkban szintén széles körben elterjedt, és amely az idősebb népesség, illetve a hátrányos helyzetű lakosság informatikai képzésének, képességeinek előremozdítását célozza. Mindezek mellett viszont nem szabad megfeledkezni a közoktatásban történő magasabb fokú IT szerepéről sem, mivel ezek közelebb hozhatják a technológia használatát, így a jog megismerését is.

c) Látnunk kell azt is, hogy a változás szükségszerű, de ennek üteme és mértéke lényeges tényező. Az aránylag gyors modernizáció ugyanis hazánkban szintén torzulást okoz a társadalomban. Fontos tehát, hogy fokozatosan épüljenek be ezek a változtatások, és még ha ezek a torzulások nagy gondokat is okoznak, csakis a hozzájuk legközelebb álló helyi „hatalom" oldhatja fel ezt. Hangsúlyoznunk kell továbbá, hogy központi és helyi szinten is nagyobb mértékű kooperációnak kellene megvalósulnia. Ennek keretében lehetőség nyílna a különböző képzéseken túl, ingyenes e-pontok telepítésére, amely a jogismeretre gyakorolt jótékony hatásán túlmenően az integrációt is elősegítené.

d) Fontos az is, hogy a helyi önkormányzatoknak szélesebb autonómiát és nagyobb központi támogatást biztosítsanak annak érdekében, hogy feladataikat – a fentebb olvasható javaslatoknak megfelelően – megvalósíthassák. Ehhez kapcsolódóan szükséges kiemelnünk a kooperáció fokozásának fontosságát a különböző helyi és központi szervek között.

e) Ami magát a helyi önkormányzatokat érintő változásokat jelenti, e tekintetben is ki kell emelnünk annak fontosságát, hogy a jog címzettjei gyors, kényelmes és hiteles tájékoztatást érdemelnek. Ennek előmozdítása érdekében és a jog megismerhetőségét elősegítendő, továbbra is fenntartjuk álláspontunkat egy uniformizált helyi honlap vázának (központi) megalkotását illetően. Szorgalmazzuk továbbá egy széles körű (mindent lefedő)

helyi rendszer kiépítését, a jogszabályi hézagokat pótolva. Az sem figyelmen kívül hagyható, hogy a helyi rendeletek puszta felöltése kevés, ugyanis a jogot rendszerben kell látni ahhoz, hogy megfelelően megismerhessük, értelmezhessük és beépülhessen a tudatunkba. Éppen ezért az iménti javaslat, még ha nem is oldaná meg teljes egészében a problémát, közelebb vinne a végleges megoldáshoz.

f) Vizsgálódásunk végén megjegyeznénk: a Magyarországon kívül tanulmányozott államok közös tulajdonsága abban ragadható meg, hogy átgondoltan és következetesen valósították meg politikájukat. Példájuk azt mutatja, hogy bármely út lehet sikeres, ha illeszkedik az adott ország gazdaságpolitikájának más eszközeihez és egyértelműen felismerhető üzenetet közvetít a címzettek számára.[107] Fontos látnunk, hogy hazánk a térség poszt-szocialista országaihoz képest semmiképpen nem mondható elmaradottnak.[108] Mindazonáltal a „nyugathoz" viszonyítva jelentős lemaradást szükséges behoznia, amelyhez reményeink szerint talán a mostani munkánk is hozzájárulhat.

[107] Vö. Szilovics Csaba: Néhány közép-európai ország adóváltozásainak tapasztalatai az elmúlt két évtizedben. Jura 2018/1, 159. o.

[108] Az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) elnevezésű Projekt keretében (2017-2019) pl. a Nemzeti Jogszabálytár is korszerűsítésen megy keresztül, továbbá új szolgáltatásaként kibővül: személyre szabott ügyintézési felületről is elérhetően tematikus, illetve élethelyzet alapú jogszabályszöveg szolgáltatásokat alakítanak ki. Sőt, a legtöbb, eddig nem elérhető szolgáltatás az IJR-nek köszönhetően mobiltelefonról is elérhetővé válik. Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR): gyorsabban születhetnek és egyszerűbben kereshetőek lesznek a jogszabályok. Forrás: https://hirlevel.egov.hu/2018/07/22/integralt-jogalkotasi-rendszer-ijr-gyorsabban-szulethetnek-es-egyszerubben-kereshetoek-lesznek-a-jogszabalyok/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 04.)

Mellékletek

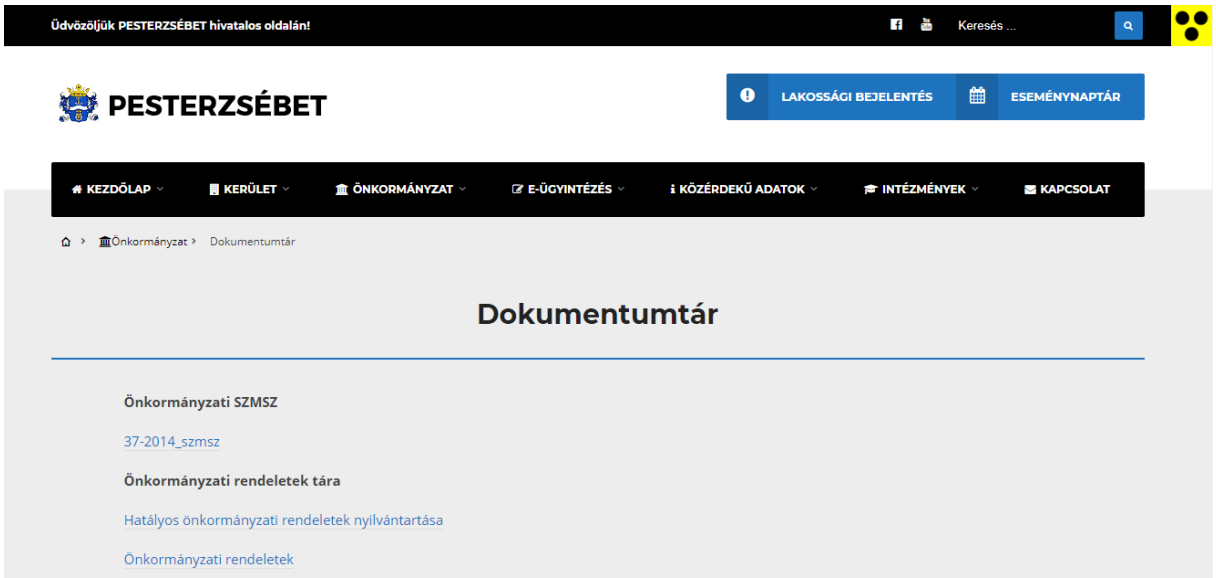
Melléklet 1. – Belváros-Lipótváros Önkormányzatának honlapja



Forrás: http://www.belvaros-lipotvaros.hu/rendeletek

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

Melléklet 2. – Pesterzsébet Önkormányzatának honlapja



Forrás. https://pesterzsebet.hu/onkormanyzat/dokumentumtar/#

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

Melléklet 3. – Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat egységes szerkezetet mellőző rendelete

Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselőtestületének

6/2018. (III. 4.)[I] önkormányzati rendelete

az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 22/2013. (III. 29.) önkormányzati rendelet módosításáról

Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselőtestülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói jogkörében, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 22/2013. (III. 29.) önkormányzati rendelet módosításáról a következőket rendeli el:

1. § Az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 22/2013. (III. 29.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: SZMSZ) 4. melléklete a következő 9/A. ponttal egészül ki:

„9/A. Az előterjesztés záró részének tartalma

a) dátum: az előterjesztés készítésének időpontja
b) az előterjesztés készítőjének szignalizációja
c) aláírás: az előterjesztő eredeti aláírása (s.k. jelzet nem megengedett), több előterjesztő esetén valamennyi előterjesztő eredeti aláírása. Névbélyegző csak kivételesen, az arra jogosult előzetes jóváhagyása esetén alkalmazható. A pecsét alkalmazása mellőzhető.
d) az előterjesztés tartalmának függvényében a mellékletek felsorolása

Az előterjesztés záró része a határozati javaslatot követi."

2. § Az SZMSZ 8. melléklet 1. pontjának Polgármesteri Referatúrára vonatkozó része az alábbiak szerint módosul:

„POLGÁRMESTERI REFERATÚRA
- Polgármesteri Titkárság
- Kabinet Iroda
- Főépítészi és Várostervezési Iroda
  - Településrendezési Csoport
- Ifjúsági, Civil és Nemzetiségi Iroda"

3. § Jelen rendelet 2018. március 5-én lép hatályba. Kihirdetése a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján való kifüggesztéssel történik.

Kiss Anita
jegyző

Bús Balázs
polgármester

Forrás: http://rendeletek.obuda.hu/wp-content/uploads/2018/04/6-2018-rendelet.pdf

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

Melléklet 4. – Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának feltöltése



Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete

Hatályos:2018-01-01 -tól

Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII. 17.)önkormányzati rendelete a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról

asdfghjkléá

Csatolmányok

Megnevezés	méret
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII. 17.)önkormányzati rendelete a Közgyűlés é	311.5 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII. 17.) önkormányzati rendelete a Közgyűlés	315 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII. 17.) önkormányzati rendelete	319 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII. 17.) önkormányzati rendelete	319.5 KB
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 85/2012. (XII. 17.) önkormányzati rendelete	323.5 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete	326.5 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete	327 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete	327 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete	326 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete	327 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete	327.5 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete	333 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete	333.5 KB
Kaposvár Önkormányzat Képviselő-testületének 85/2012. (XII.17.) önkormányzeti rendelete	334.5 KB

Forrás: http://njt.hu/njton-korm.php?njtcp=eh0eg7ed4dr9eo6dt1ee4em7cj6by7cc2cc3cb6cb3ce8n

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

Melléklet 5. – Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzatának feltöltése



Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének 4/2015. (II.11.) önkormányzati rendelete

Hatályos:2015-02-14 -tól

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének 4/2015. (II.11.) önkormányzati rendelete
Az építményadóról szóló 68/2007. 12. 18.) Kgy. rendelet módosításáról

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése a helyi adókról szóló – módosított – 1990. évi C. törvény 1.§ (1) bekezdésében, valamint 6.§ *a)*, és *c)* pontjában kapott felhatalmazás alapján a következőket rendeli el:

4. §.

(1) E rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba, rendelkezéseit 2015. március 1. napjától kell alkalmazni.
(2) E rendelet 1. -3. §-a e rendelet hatályba lépését követő napon hatályát veszti.

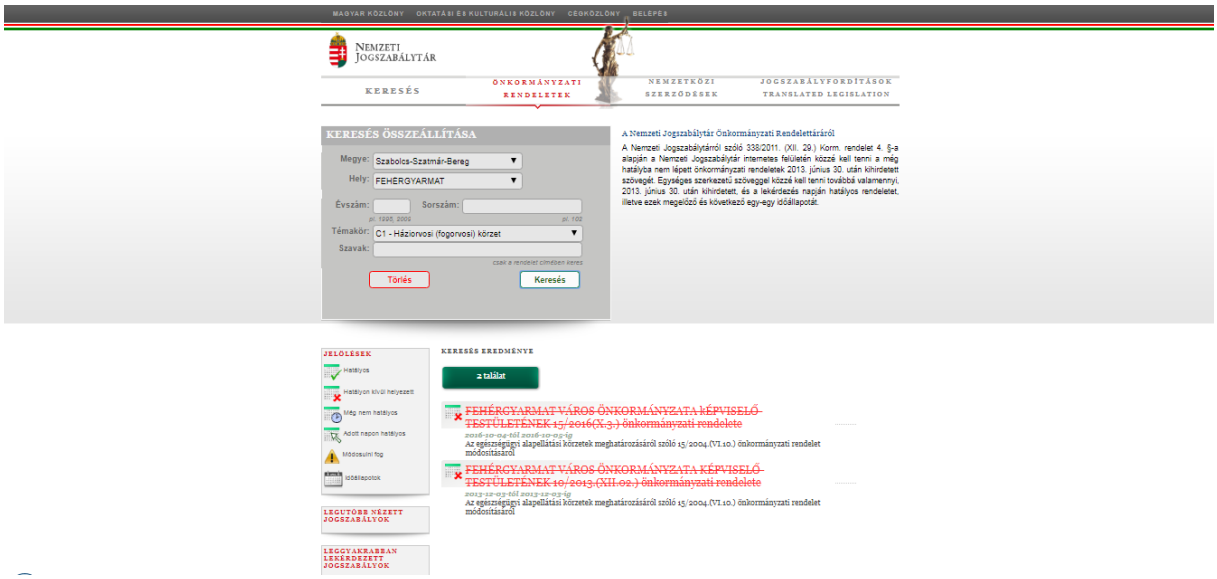
Csatolmányok

Megnevezés	méret
1.számú melléklet	63.19 KB

Forrás: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg7ed6dr1eo4dt5ee4em5cj0ce3cc2cc3by6by7l

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

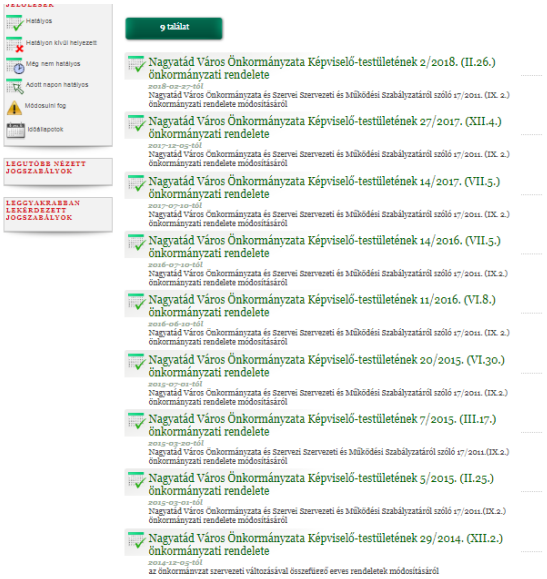
Melléklet 6. – Fehérgyarmat Város Önkormányzatának módosító rendeletei



Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

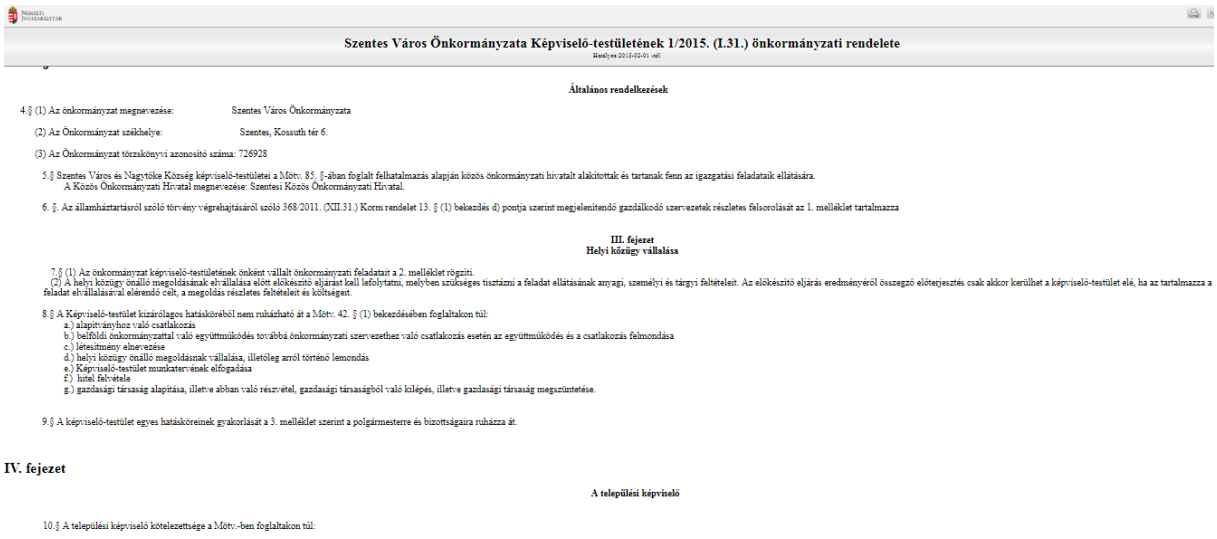
Melléklet 7. – Nagyatád Város Önkormányzatának módosító rendeletei



Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

Melléklet 8. – Szentes Város Önkormányzatának egyik njt.hu-ra feltöltött rendelete



Szentes Város Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2015. (I.31.) önkormányzati rendelete

Általános rendelkezések

4.§ (1) Az önkormányzat megnevezése: Szentes Város Önkormányzata

(2) Az Önkormányzat székhelye: Szentes, Kossuth tér 6.

(3) Az Önkormányzat törzskönyvi azonosító száma: 726928

5.§ Szentes Város és Nagytőke Község képviselő-testületei a Mötv. 85. §-ában foglalt felhatalmazás alapján közös önkormányzati hivatalt alakítottak és tartanak fenn az igazgatási feladataik ellátására.
A Közös Önkormányzati Hivatal megnevezése: Szentesi Közös Önkormányzati Hivatal.

6. §. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm rendelet 13. § (1) bekezdés d) pontja szerint megjelenítendő gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását az 1. melléklet tartalmazza

III. fejezet
Helyi közügy vállalása

7.§ (1) Az önkormányzat képviselő-testületének önként vállalt önkormányzati feladatait a 2. melléklet rögzíti.
(2) A helyi közügy önálló megoldásának elvállalása előtt előkészítő eljárást kell lefolytatni, melyben szükséges tisztázni a feladat ellátásának anyagi, személyi és tárgyi feltételeit. Az előkészítő eljárás eredményéről összegző előterjesztés csak akkor kerülhet a képviselő-testület elé, ha az tartalmazza a feladat elvállalásával elérendő célt, a megoldás részletes feltételeit és költségeit.

8.§ A Képviselő-testület kizárólagos hatásköréből nem ruházható át a Mötv. 42. § (1) bekezdésében foglaltakon túl:
a.) alapítványhoz való csatlakozás
b.) belföldi önkormányzattal való együttműködés továbbá önkormányzati szervezethez való csatlakozás esetén az együttműködés és a csatlakozás felmondása
c.) létesítmény elnevezése
d.) helyi közügy önálló megoldásának vállalása, illetőleg arról történő lemondás
e.) Képviselő-testület munkatervének elfogadása
f.) hitel felvétele
g.) gazdasági társaság alapítása, illetve abban való részvétel, gazdasági társaságból való kilépés, illetve gazdasági társaság megszüntetése.

9.§ A képviselő-testület egyes hatásköreinek gyakorlását a 3. melléklet szerint a polgármesterre és bizottságaira ruházza át.

IV. fejezet

A települési képviselő

10.§ A települési képviselő kötelezettsége a Mötv.-ben foglaltakon túl:

Forrás: http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg2ed3dr8eo7dt2ee1em4cj7ce0cc1bx0ca1ca4k

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

Melléklet 9. – Oroszlány Város Önkormányzatának egyik njt.hu-ra feltöltött rendelete



kapcsolatos közszolgáltatásról szóló többször módosított 25/2002. (XII. 25.) ÖK. rendelet módosításáról

Oroszlány Város Önkormányzatának 33/2007. (XII.26.) Ör. rendelete
2008-01-01-től
Oroszlány Város Önkormányzatának 33/2007. (XII.26.) Ör. rendelete a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló többször módosított 25/2002. (XII. 25.) ÖK. rendelet módosításáról

Oroszlány Város Önkormányzatának 33/2006. (XII.27.) Ör. rendelete
2007-01-01-től
Oroszlány Város Önkormányzatának 33/2006. (XII. 27.) Ör. rendelete a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló többször módosított 25/2002. (XII. 25.) ÖK. rendelet módosításáról

Oroszlány Város Önkormányzatának 40/2005. (XII.28.) Ör. rendelete
2006-01-01-től
Oroszlány Város Önkormányzatának 40/2005. (XII. 28.) Ör. rendelete a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló módosított 25/2002. (XII. 25.) ÖK rendelet módosításáról

Oroszlány Város Önkormányzatának 2/2005. (II.9.) Ör. rendelete
2005-02-09-től
Oroszlány Város Önkormányzatának 2/2005. (II. 9.) Ör rendelete a helyi hulladékgazdálkodási tervről
2005-02-09 2015-02-09

Oroszlány Város Önkormányzatának 36/2004. (XII.29.) Ör. rendelete
2005-01-01-től
Oroszlány Város Önkormányzatának 36/2004. (XII. 29.) Ör. rendelete a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló - 25/2002. (XII. 1.) ÖK rendelet -módosításáról

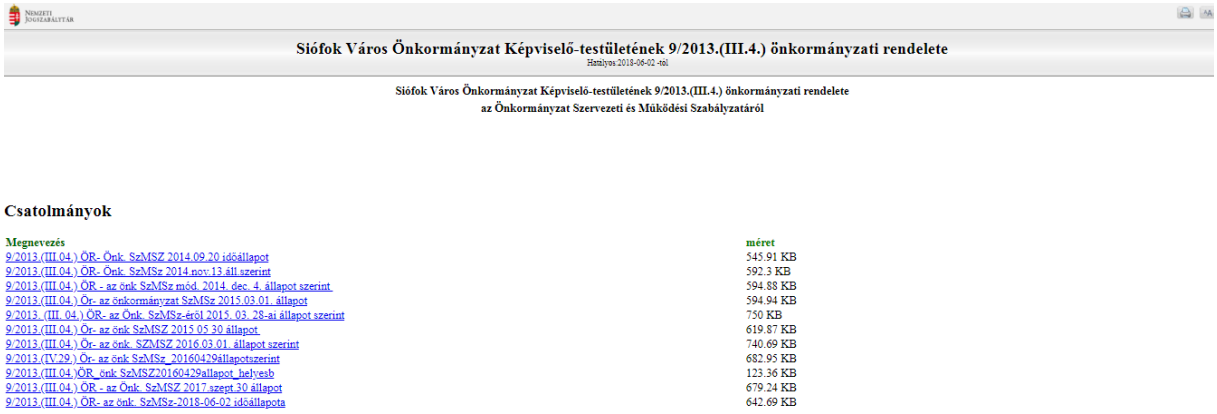
Oroszlány Város Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2002. (XII.25.) ÖK rendelete
2003-01-01-től
Oroszlány Város Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2002. (XII. 25.) ÖK rendelete a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról
2003-01-01 2013-01-01

Impresszum Jogi háttér Felhasználási feltételek

Forrás: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

Melléklet 10. – Siófok Város Önkormányzatának „sajátos” feltöltési módja



NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR

Siófok Város Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013.(III.4.) önkormányzati rendelete

Hatályos 2018-06-02 -tól

Siófok Város Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013.(III.4.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Csatolmányok

Megnevezés	méret
9/2013.(III.04.) ÖR- Önk. SzMSZ 2014.09.20 időállapot	545.91 KB
9/2013.(III.04.) ÖR- Önk. SzMSz 2014.nov.13.áll.szerint	592.3 KB
9/2013.(III.04.) ÖR - az önk SzMSz mód. 2014. dec. 4. állapot szerint	594.88 KB
9/2013.(III.04.) Ör- az önkormányzat SzMSz 2015.03.01. állapot	594.94 KB
9/2013. (III. 04.) ÖR- az Önk. SzMSz-éről 2015. 03. 28-ai állapot szerint	750 KB
9/2013.(III.04.) Ör- az önk SzMSZ 2015.05.30 állapot	619.87 KB
9/2013.(III.04.) Ör- az önk. SZMSZ 2016.03.01. állapot szerint	740.69 KB
9/2013.(IV.29.) Ör- az önk SzMSz_20160429állapotszerint	682.95 KB
9/2013.(III.04.)ÖR. önk SzMSZ20160429allapot_helyesb	123.36 KB
9/2013.(III.04.) ÖR - az Önk. SzMSZ 2017.szept.30 állapot	679.24 KB
9/2013.(III.04.) ÖR- az önk. SzMSz-2018-06-02 időállapota	642.69 KB

Forrás: http://njt.hu/njton-korm.php?njtcp=eh0eg1ed2dr7eo6dt9ee4em5cj2bz9bw8bx7cc8ca7bw8k

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 23.)

Schoblocherné Perényi Zita
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

Közigazgatási bíróságok döntései általános forgalmi adó témakörében*

Az általános forgalmi adó témakörben hozott közigazgatási bírósági döntések tartalma az elmúlt 15 évben drasztikusan megváltozott.

A 2000. évek elején az általános forgalmi adó levonásához kapcsolódó számlákkal kapcsolatosan feltárt bármely hiányosság a levonási jog szinte automatikus elvesztését jelentette.

Magyarország 2004. évi Európai Unióhoz való csatlakozásával ugyanakkor az adóhatósági döntések már nemcsak a nemzeti bíróságoknál, hanem az Európai Unió Bíróságánál is megtámadhatóak lettek, ennek más országbeli ítéletei pedig hivatkozási alapok a nemzeti jogszabályok értelmezésénél. Az Európai Unió Bírósága a hozzáadott érték alapú adó - általános forgalmi adó - tekintetében egészen más ítélkezési gyakorlatot alkalmazott, mint addig az adóhatóság és a közigazgatási bíróságok. A legfontosabb változás az lett, hogy formai hiányosságokra való hivatkozással már nem lehet megvonni az adólevonási jogot az adózóktól, és tartalmi hiányosságok esetében is csak akkor, ha az adózónak fel kellett volna ismernie a hiba létét.

A tanulmányomban célja az elmúlt 15 év jogszabályi és ítélkezési változásainak összegzése, elemzése.

I. Alapvetések

1. Az általános forgalmi adó fogalma, jellemzői és az adólevonási jog jelentősége

A szakirodalomban használt fogalom szerint az általános forgalmi adó (Áfa) olyan többfázisú, nettó típusú adó, melyet a termelés és a forgalmazás minden szakaszában a hozzáadott érték után meg kell fizetni, de az adóterhet a termék vagy szolgáltatás végső felhasználója viseli[1].

Jellemzői[2]:
- Összfázisú az adó, mert a termelés és a forgalmazás minden fázisában fel kell számolni, azaz ahány ügyleten átmegy, mindenhol adófizetési és adólevonási jogot keletkeztet.
- Nettó alapú az adó, mivel az értékesítés után felszámított adó összegéből levonható a beszerzések számláiban felszámított adó, és az adóhatóság felé pénzügyileg csak a különbözetet rendezendő.
- Közvetett az áfa, mert az adózásra kötelezett gazdálkodónak lehetőségük van az adó áthárítására, végső soron az áfát az utolsó vásárló fizeti meg.
- És fogyasztási adó, mivel az adófizetés, a fogyasztáshoz kapcsolódik, és nem a jövedelemszerzéshez.

Jellemzői még, hogy:
- verseny semleges, azaz független a piaci viszonyoktól,
- eredmény semleges, azaz független a vállalkozás eredményességétől,
- szervezet semleges, azaz független a vállalkozási formától,
- számlaadási kötelezettségre épül[3].

* Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.
[1] Adóreform és a költségvetési gazdálkodás, SALDO Zrt, 1987
[2] Burján-Szebellédi-Sztanóné-Tóth: Adók és támogatások alapjai Saldo 2007
[3] Burján-Szebellédi-Sztanóné-Tóth: Adók és támogatások alapjai Saldo 2007

A közös tulajdonság az általános forgalmi adóban és a jövedelemtípusú adókban az, hogy a befizetendő adó összege függ a bevételi/kiadási adatoktól, ugyanakkor nagy különbség a két típusú adó között, hogy míg a jövedelemtípusú adóknál a veszteséges vállalkozás legfeljebb görgetheti a veszteségét a későbbi évekre adócsökkentés céljából, addig az áfánál bevallási időszakonként konkrét kifizetésekhez juthat az adózó az államtól. Az általános forgalmi adót érintő csalások fő célja a legtöbb esetben ennek a kifizetésnek a maximalizálása.

Tanulmányom szempontjából kiemelt jelentősége van ezért az adólevonási jognak. Ez köznyelven azt jelenti, hogy amikor az adóalany, megállapítja az értékesítési számláiból a bevételét terhelő áfa összegét, abból levonhatja a beszerzési számláiban, rá áthárított áfa összeget. Amennyiben a végeredmény pozitív, azt az adóalany köteles megfizetni, amennyiben viszont az összeg negatív, ezt az összeget az általános forgalmi adó alanya visszaigényelheti az adóhatóságtól[4]. Az adólevonási joggal az adóalany csökkenti a befizetendő adója összegét, ezért az adóhatósági vizsgálatok jelentős része irányul arra, hogy az adózók beszerzései számláiban foglaltakat vizsgálja tartalmi és formai szempontból.

Az adólevonási jog maximalizálására, a fizetendő adó csökkentésére, és az esetek nagy részében az adóvisszaigénylés benyújtására számtalan csalási módozat jött létre, melynek legegyszerűbb formája az, amikor az adóalany valós gazdasági esemény nélkül csak számlán szerez be árut fiktív kereskedőktől, a legbonyolultabb pedig az, amikor létező árut folyamatosan köröztetve - határátlépéssel bonyolítva - sok szereplős láncügyleteket hoznak létre az adóalanyok.

2. Az adólevonási joghoz kapcsolódó vizsgálatok jellemzői, hivatkozott jogszabályok

2008. január 1. napjáig Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (régi Áfa tv.) rendelkezései voltak hatályban. 2004. május 1. nappal Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz, így e naptól irányadóvá váltak rá a közösségi jogi normák, közöttük az általános forgalmi adót érintő 1977. május 17.-ei 77/388/EGK hatodik tanácsi irányelv (Hatodik irányelv) rendelkezései, mely jogszabályt a 2006/112/EK irányelv (Héa irányelv) váltotta fel 2006. november 28. napon. A közösségi jogszabályoknak való megfelelés céljából került kiadásra 2008. január 1. naptól Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (továbbiakban Áfa tv.), annyiban idomult a fenti irányelvekhez, hogy a levonható adó összegét igazoló dokumentumon (számlán) kívül már nem nevesített egyéb tárgyi feltételt (pl. bármilyen egyéb engedélyhez kötött bejelentkezési kötelezettség), de a számviteli törvény valódiság elve alapján továbbra is elvárt volt, hogy a számlán szereplő gazdasági esemény valós személyek között, valós legyen.

Az adóhatóság az adólevonási jogot kiutalás előtti ellenőrzés, ritkábban bevallások utólagos ellenőrzése során vizsgálja. A vizsgálat menete általában a következő:

- elsődlegesen azt vizsgálja az adóhatóság, hogy a számla megfelel-e a formai követelményeknek, tartalmaz-e minden olyan adatot (felek neve, adószám, adó mértéke, nettó összeg, mennyiség, teljesítés ideje stb.), amelyet a vonatkozó jogszabályhelyek előírnak.
- Ezt követően az adóhatóság vizsgálja a bizonylatot alátámasztó egyéb iratokat (szállítólevél, szerződés, átadás-átvételi jegyzőkönyv, jótállással, garanciával kapcsolatos iratok, menetlevél, garancia, jótállás stb.), amelyekből a gazdasági esemény megtörténte, és annak módja, helye, ideje igazolható.

[4] Dr. Váradi Adrienn: Az áfabevallás 64-66 sorai, Áfa kalauz, 2018/7-8, p. 26-28

- Vizsgálja azt is, hogy a felek bejelentkeztek-e az általános forgalmi adóról szóló törvény hatálya alá, élő vállalkozások-e, bevallásukban, könyvelésükben szerepeltették-e, és milyen módon az adott ügyletet.
- Csak a bizonylati ellenőrzést követően kerül sor a tényleges gazdasági esemény tartalmi vizsgálatára. Ennek körében az adóhatóság meghallgathatja a feleket, az áru mozgatásával, a szolgáltatásnyújtás megvalósításával kapcsolatos személyeket, vizsgálhatta, hogy a teljesítéssel kapcsolatos személyi és tárgyi feltételek rendelkezésre álltak-e az adott cégeknél (pl: volt-e olyan raktár, annyi szállítóeszköz, annyi rakodó ember, amennyi az áru mozgatásához szükséges volt), és hogy a számlákon szereplő teljesítési időpontok valósak lehettek-e.
- Amennyiben az adott ügylet több céget érintett – számlázási láncolat – az adóhatóság jogosult az adott ügylettel érintett valamennyi cégnél a fenti vizsgálatot lefolytatni.

Az adómegállapítások jellemzően az alábbi jogszabályokra való hivatkozást tartalmazták: 2008. január 1. napja előtti időszak tekintetében a régi Áfa tv. 32. § (1) a, pontját, 35. § (1) bekezdését, 44. § (1) és (4) bekezdését, 2008. január 1. naptól az Áfa tv. 119. § (1) bekezdését, 120. § a), 127. § (1) a) pontját, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 1. § (7), 2.§ (1) bekezdéseit, és a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Számv. tv.) 15. § (3), 165. § (1)-(2) bekezdéseit, valamint a 166. § (1) bekezdését.

II. Az általános forgalmi adó megállapítások tartalmi változásai

1. Az EU csatlakozás előtti időszak megállapításainak jellemzői (2004 előtti időszak)

Az adólevonási jog ügyében hozott határozatok, ítéletek közös jellemzője ebben az időszakban az volt, hogy amennyiben az adóhatóság bizonyította azt, hogy a számla nem hiteles, az ellenbizonyítás feladata az adózót/felperest terhelte. Nem volt hiteles egy számla, amennyiben az azon szereplő bármely adatról bebizonyosodott, hogy valótlan.

Ennek a következő esetei fordulhattak elő:

Ha a számla *alakilag* nem volt megfelelő és helyesbítésére nem volt lehetőség, az adólevonási jogot megvonta az adóhatóság. Tipikusan ilyen eset volt, amennyiben az adóalap, az adó összege szerepelt helytelenül a számlán, vagy amennyiben a teljesítési időpont volt eltérő. (Megjegyzés: Ezekben az esetekben a számla sztornírozására, és új számla kiállítására elvileg sor kerülhetett volna, és a helyes számla alapján az adólevonási jog érvényesíthető is lehetett volna. A probléma az volt, hogy a levizsgált időszak bevallásai már nem voltak önrevízióval módosíthatóak.)

Fiktív volt továbbá a számla, ha *formailag ugyan megfelelt* a törvényi követelményeknek, de a

- számlakibocsátó nem volt adóalany,
- a számlában szereplő gazdasági esemény nem történt meg (, vagy nem a számlában szereplő gazdasági esemény történt meg),
- az ügylet nem a számlán szereplő felek között jött létre.

A fiktív számlák azok - a Legfelsőbb Bíróság ítéletei, illetve a kiutalás előtti ellenőrzések végrehajtásának elősegítésére, az általános forgalmi adóellenőrzések igényére és tapasztalataira kiadott 7012/1997. (AEÉ 13.) APEH irányelv alapján - amelyek formailag megfelelnek a törvényi követelményeknek, azonban lényeges tartalmi hiányosságaik vannak. Fiktív az a számla, amely valótlan adatokat tartalmaz az általa dokumentált gazdasági eseményre és/vagy az abban részt vevő személyekre vonatkozóan.

2004. év előtt az adómegállapításainál az adóhatóságnak kizárólag azt kellett vizsgálnia, hogy a számla szerinti gazdasági esemény történt-e meg. A számlában foglalt gazdasági esemény valódiságát már az megdöntötte, ha a számlakibocsátó fél nem volt fellelhető, iratokkal nem rendelkezett, bevallást nem adott, vagy személyi, tárgyi feltételekkel nem

rendelkezett a teljesítésre, vagy bármilyen egyéb törvényben foglalt bejelentési kötelezettségét elmulasztotta.

És ezt az adóhatósági gyakorlatot a bírósági gyakorlat elfogadta. A Legfelsőbb Bíróság ezen időszakban az adólevonási jogot kizárólag olyan esetben engedte, ha az adóalany rendelkezett alakilag és tartalmilag hiteles számlával. A számla pedig akkor volt hiteles, ha alakilag, tartalmilag helytálló volt, valós adóalanyok közötti valós gazdasági eseményről szólt, és a számlakibocsátó részéről megtörtént az adó áthárítása 5 . Bármilyen feltárt szabálytalanság a számla hiteltelenségét jelenthette. Ebben az időszakban nem kellett vizsgálnia az adóhatóságnak azt, hogy miért került sor a helytelen számla kiállítására és, hogy a számla helytelen voltára, volt -e rálátása a számlát befogadó félnek.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.35.227/2005/5. számú ítéletében a 2003. év IV. negyedévet érintő időszakra vonatkozó vizsgálatában megállapította, hogy helyesen járt el az adóhatóság, amikor a felperes adólevonási jogát megtagadta. Bizonyítottnak látta ugyanis a Legfelsőbb Bíróság azt, hogy a teljesítést (építkezés) nem a számlát kiállító fél valósította meg. A Legfelsőbb Bíróság szerint mivel az általános forgalmi adó feltételei a törvényben szigorúan meghatározottak, alakilag és tartalmilag hiteltelen számla hiányában levonási jog nem gyakorolható.

Kiemelném, hogy az adóhatóság ebben az ügyben nem vitatta a gazdasági esemény megtörténtét (építkezés megtörténte), csak azt, hogy a végeredményt a számlát kibocsátó fél hozta létre, ugyanis az semmilyen irattal nem rendelkezett a teljesítéssel kapcsolatosan, székhelye nem volt, a meghallgatott tanuk nyilatkozatai pedig ellentmondásosak voltak. Annak, hogy az adózó, mint a számlát befogadó fél ellenőrizte-e a partnerét, vagy tudhatott-e ezekről a körülményekről, nem volt jelentősége.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.189/2006/4. számú ítéletének sem volt tárgya az, hogy a számlában szereplő gazdasági esemény megtörtént-e, kizárólag az számított, hogy ki végezte azt a valóságban el. Ebben az esetben az adóhatóság megállapította, hogy a számlát kibocsátó fél ugyan állítása szerint alvállalkozókkal végeztette el a munkálatokat, ugyanakkor az alvállalkozók egyike nem ismerte el a teljesítést, a másik arról nyilatkozott, hogy üres számlákat írt alá, a harmadik alvállalkozó pedig nem volt fellelhető. A Legfelsőbb Bíróság szerint az Art. 1. § (7) bekezdésében foglalt jogánál fogva jogszerűen tagadta meg hiteles számla hiányában az adóhatóság a felperes, azaz a számlabefogadó adólevonási jogát. Nem volt azonban jelentősége annak, hogy a számlabefogadónak minderről volt-e tudomása vagy sem.

Heinemann Csilla szerint a bírói gyakorlat ebben az időszakban - nyilván a költségvetési bevételek megóvása érdekében - olyan feltételek teljesülését is vizsgálta, amelyek nem a számlabefogadó kompetenciájába tartozó körülmények voltak. Különösen megfigyelhető volt ez akkor, ha a számla kibocsátója nem tett eleget az áfa-befizetési kötelezettségének[6].

2003. január 1. naptól a régi Áfa tv. 44. § (5) bekezdése, és az ezen jogszabályhely alkalmazásáról szóló 7003/2002 (PK21.) PM irányelv új irányt szabott a vizsgálatoknak. Fenti jogszabály szerint ugyanis a számlában, az egyszerűsített számlában és a számlát helyettesítő okmányban feltüntetett adatok valódiságáért a kibocsátó a felelős. A bizonylatban vevőként feltüntetett adóalany adózással kapcsolatos jogai nem sérülhetnek, ha az adóköteles tényállás kapcsán az a termékértékesítés, illetve szolgáltatásnyújtás

[5] Dr. Pecséri Melinda: Fiktív ügyletek a Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlatában, Adóvilág, 2009/10. p. 20.

[6] Heinemann Csilla: Az Európai Unió Bírósága áfa-ügyekben hozott döntéseinek hatása a magyar 2019/2. ítélkezési gyakorlatra, Ad astra per aspera, Pázmány Press, Budapest, 2017, p, 360, teljes cikk: https://jak.ppke.hu/uploads/collection/207/file/SoltPal_kotet_2017.pdf

körülményeit figyelembe véve kellő körültekintéssel járt el.

A hazai szabályozásban ettől az időponttól kezdve merült fel annak a szempontnak a jelentősége, hogy adózó miről tudott, vagy tudhatott az eljárás során. Fenti jogszabályhely ugyanis az adózók számára lehetővé tette, hogy az ellenőrzések során kimentsék magukat az adólevonási jog elvonása alól azzal, hogy bizonyíthatták, hogy a számlával kapcsolatosan olyan hiba merült fel, amely vagy kizárólag a számla kibocsátójának róhatóak fel, vagy azokra ők ráhatással, rálátással nem bírtak. Ezen jogszabályt követően már nem volt elég az adólevonásági jog megtagadásához azt megállapítani, hogy a számlakibocsátó már nem fellelhető, iratokkal nem rendelkezik, vagy hogy bevallási kötelezettségét nem teljesítette, mert ezekre az adózóknak rálátása nem lehetett.

A fenti említett 7003/2002 (PK21.) PM irányelv szerint például nagy értékű ügyletnél, nagy adótartalmú termék vásárlásánál, új üzleti partner esetén, illetve minden olyan esetben, amikor a vétel körülményei eltérnek a szokásos kereskedelmi értékesítés körülményeitől, elvárható, hogy a vevő a cégnyilvántartásból megbizonyosodjon az adott cég létéről, adatairól, adószámáról. Amennyiben azonban a vevő ezeknek a követelményeknek eleget tett, nem vitatható el tőle az adólevonási jogosultság. Azt is kimondta az irányelv, hogy ha a számlakibocsátó létező adóalany, a vevőnél, megrendelőnél nem állapítható meg fiktív számlázás miatti jogkövetkezmény kizárólag azért, mert a számlakibocsátó nem lelhető fel. És például az a körülmény, hogy a számlakibocsátó tartózkodási helye ismeretlen és a bejelentett telephelyén tényleges vállalkozási tevékenységet nem folytat, önmagában nem alkalmas annak bizonyítására, hogy a számla adattartalma nem hiteles. Vagy ha például a számlán szereplő terméket a számlabefogadó adózó részére ténylegesen értékesítették, illetve, ha az értékesítést a számlán feltüntetett - adójogi szempontból létező - számlakibocsátó vagy annak nevében eljárásra jogosult személy végezte, az adólevonás szintén nem vitatható el. Azt is kimondta az irányelv, hogy ha az adólevonást érvényesíteni kívánó adózó könyvelésének, nyilvántartásának, pénzforgalmának vizsgálata alapján az ügylet létrejötte nem vitatható, és mind a jogügylet, mind pedig a vevő megfelel az irányelvben hivatkozott egyéb feltételeknek, az áfalevonási-jog érvényesíthető.

Nagyon nagy különbség ugyanakkor a később az Európai Unióhoz való csatlakozást követő időszak bírósági döntéseihez képest, hogy ebben az időszakban nem az adóhatóság feladata volt vizsgálni azt, hogy miért került sor a helytelen számla kiállítására. Az egyedül adózó érdeke és feladata volt, hogy bizonyítsa, hogy ő kellő körültekintéssel járt el az ügyletkötésnél: vagyis iratokkal kellett igazolnia a gazdasági esemény létrejöttét (menetlevéllel, szállítólevéllel, átvételi-átadási jegyzőkönyvvel), azt, hogy a másik felet leellenőrizte, hogy a számlák formai hibában nem rendelkeznek stb.

A Kf.vI.35.189/2006/4. számú döntésében és a Kfv.I.35.046/2006/7. számú ítéletben a Legfelsőbb Bíróság kiemelte egyrészt azt, hogy a felperesnek kellett volna bizonyítania, hogy az adóhatóság megállapítása helytelen, és a számlák tartalmilag hitelesek. Másrészt rögzítette azt, hogy szintén nem az adóhatóságnak, hanem a felperesnek kellett volna bizonyítania azt, hogy a szerződéskötéskor, számlabefogadáskor kellően körültekintően járt el.

Továbbment a kellő körültekintés értékelésében a Legfelsőbb Bíróság, amikor a Kfv.I.35.079/2005. számú ítéletében kimondta, hogy a kellő körültekintéssel való eljárásnak nemcsak a gazdasági kapcsolat egy időszakában (pl. az elején), hanem a megállapodás meg-kötésétől a számla befogadásáig fenn kell állnia. Hangsúlyozta, hogy a számlakibocsátó adóalanyiságáról szükség esetén többször is indokolt meggyőződni, különösen huzamos, széleskörű és nagy összegű gazdasági esemény megtörténtekor. Hangsúlyozta, hogy mivel a vállalkozások egyik napról a másikra megszűnhetnek, felszámolás alá

kerülhetnek, elvárható, hogy a tájékozódás rendszeres legyen.

Fenti ügyben azt is kimondta a Legfelsőbb Bíróság, hogy a régi Áfa tv. 44. § (5) bekezdésében megfogalmazott feltételek fennállásának bizonyítása nem az alperes feladata. Az adózónak kellett volna bizonyítania, hogy az alvállalkozói szerződések megkötésekor, a számlák befogadásakor kellő körültekintéssel járt el, a szerződéses láncolatban résztvevők magatartását nem ismerte és nem is ismerhette. E tényeket csak az adózó tárhatta volna fel, és bizonyíthatta volna akár a közigazgatási eljárásban, akár az azt követő közigazgatási per során. Az adólevonási jog gyakorlásának törvényi feltételeit az adóalanynak is ismernie kell, és amennyiben alapos ok nélkül bízik ezek meglétében, vagy a hiteltelenséget azért nem ismeri fel, mert a tőle elvárható körültekintést, figyelmet elmulasztotta, akkor nem gondosságára, hanem gondatlanságára kell levonni következtetéseket.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.35.382/2006/5. számú ítéletében azt rögzítette, hogy a kellő körültekintés megállapítására csak abban az esetben kerülhetett sor, ha a számla hiteltelensége olyan okból következett be, amelyről a számlabefogadónak tudomása nem volt, azt fel sem ismerhette.

A Kfv.I.35.189/2004/4. számú ítéletben pedig azt állapította meg a Legfelsőbb Bíróság, hogy az a magatartás, ami a kellő körültekintés elmulasztásában, a „puszta bizakodásban" nyilvánul meg, csak gondatlanságként, és nem kellő körültekintésként minősíthető.

2. Az Európai Unióhoz való csatlakozás és a Hatodik irányelv alkalmazandósága (2004)

Ezért volt felettébb meglepő, amikor a hazai jogszabályok változása nélkül a bírósági ítélkezési gyakorlat az Európai Unió Bírósága által hozott ítéletekre tekintettel 180 fokos fordulatot vett.

„A perképviseleti tevékenység során általános tapasztalat – különösen a forgalmi adózás területén – hogy az adóhatósági határozatok jogszerűsége nem csak a hazai jogszabályok, joggyakorlat, hanem az Európai Unió kötelező aktusai és az EUB döntési gyakorlata alapján is megmérettetik és adott esetben könnyűnek találtatik.[7]"

Az általános forgalmi adót érintően csatlakozásunkkor, azaz 2004. május 1. napon az ún. Hatodik Irányelv volt hatályban. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló - akkor hatályos - 1949. évi XX. törvény 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság feladata, hogy ellenőrizze a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmány[8] ún. európai klauzulája ugyanakkor kimondta, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatás-körgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is. Tehát az Alkotmány Európa klauzulája és a csatlakozási szerződésekre tekintettel 2004. május 1. naptól a bíróságoknak a törvényességi felülvizsgálatnál a közösségi jogra is tekintettel kellett lennie[9].

[7] Dr. Felsmann Tamás: Az Áfa irányelv, mint közvetlenül alkalmazandó norma megjelenése a Legfelsőbb Bíróság döntéseiben Adóvilág. 2012/01-02. p.44

[8] Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése

[9] Fazekas Flóra: Az uniós tagság alkotmányos alapjai az Alaptörvény előtt és után, Pro Futuro 2015/1. P: 29-43 teljes cikk itt: http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/55b0e750a30a5/szerzo/Fazekas_Flora-Az_unios_tagsag_alkotmanyos_alapjai.pdf

Az Európai Unió irányelveinek közvetlen hatályát az Európai Unió bíróság először a Van Duyn ügyben[10] (C-41/74) vizsgálta, és kimondta, hogy minden esetben külön kell vizsgálni egy kérdéses rendelkezés tekintetében, hogy annak jellege, általános rendszere és szövege alapján lehet-e annak közvetlen hatálya a tagállamok és az egyének közötti viszonyban. A Grad ügyben[11] (C-9/70) az Európai Unió Bíróság kijelentette, hogy egy irányelv közvetlenül alkalmazható, amennyiben az világos, pontos és feltétel nélküli. Már a Colson ügyben[12] (C-14/83) is megfogalmazta az EUB, hogy a tagállami bíróságok kötelesek a tagállami jogot az irányelv szövegének és céljának fényében értelmezni.

Az általános forgalmi adót érintő Hatodik irányelv közvetlen hatálya a Görög ügyben[13] (C-62/93) került deklarálásra, ezen ügyben ugyanis kimondásra került, hogy ez az irányelv megfelelően világos, pontos és feltétel nélküli, ezért arra a tagállami bíróságok közvetlenül hivatkozhatnak.

Fenti, Hatodik irányelv közvetlen hatályát, a nemzeti joggal szembeni elsőbbségét és az acte clair doktrínát többek között az alábbi magyar Legfelsőbb Bírósági döntések rögzítették:

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.35.165/2008/7. számú döntésében kifejtette, hogy mivel a régi Áfa tv. 36. § (3) bekezdése a Hatodik irányelv 17. és 22. cikkével ütközik, a közvetlen hatály és a közösségi jog elsőbbségének elve alapján az irányelvi rendelkezéseket kell az ügyben alapul venni, a hazai jogot pedig „félre kell tenni".

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.35.344/2008/7. számú ítéletében kimondta, hogy a magyar Köztársaság 2004. május 1. nap óta az Európai Unió tagállama, így köteles ettől az időponttól a nemzeti jogszabályait a közösségi jogszabályokkal összhangba hoznia. Ez a kötelezettsége akkor is fennáll, amennyiben ezt semmilyen belföldi jogszabály nem teszi lehetővé, illetve ha a belföldi jogszabályok ezzel ellentétes eljárásra kötelezné (Gervais Larsy vs. INASTI ügy[14] C-118/00.)

Az „acte clair" elvet a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.35.013/2011. fejtette ki talán a legegyértelműebben. Az ítélet indoklása utal a

---

[10] http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=hu&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&parties=van%2Bduyn&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=5609214

[11] http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=hu&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-9%252F70&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=5609214

[12] http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=hu&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-14%252F83&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=5609214

[13] http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=hu&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-62%252F93&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=5609214

[14] http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=hu&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-118%252F00&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=5609214

Da Costa ügyre[15] (C-28/62) és a Cilfit ügyre[16] (C-283/81.) Az Európai Unió Bírósága ugyanis ezekben az ügyekben kifejtette, hogy ugyan az EK szerződés 234. bekezdése fenntartás nélkül megkívánja minden előtte felmerült értelmezési kérdésben azoktól a tagállami bíróságoktól az előzetes döntés indítványozását, amelyek döntéseivel szemben jogorvoslatnak nincs helye, ezt a rendelkezést szűken kell értelmezni. Ugyanis ha egy adott kérdés lényegileg azonos egy másik olyan kérdéssel, amellyel kapcsolatosan már volt előzetes döntéshozatali eljárás, akkor ezt a rendelkezést nem kell alkalmazni. A Legfelsőbb Bíróság fenti számú ítéletében azt rögzítette, hogy nem kötelesek a bírók előterjesztést tenni, amennyiben a közösségi jog helyes alkalmazása olyan mértékben egyértelmű, hogy semmilyen észszerű kétely nem merül fel a vitás kérdések kapcsán.

És akkor lássuk a közvetlen hatályú az EUB döntések hatására miben változott a hazai ítélkezési gyakorlat.

3. Az Európai Unió Bíróság gyakorlatának megjelenése a magyar ítéletekben (2004-2016)

Az Európai Unió Bírósága a C-368/09. számú Pannon Gép Centrum Kft. ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy ha egy adott számla formai hibában szenved (ebben az ügyben a hibás adat a teljesítési időpont volt), de azt a felek kijavítják, a javított számla alkalmas lehet az adólevonási jog gyakorlására. Ezen ügyben a gazdasági esemény valós megtörténtét az adóhatóság nem vitatta[17].

- Az Európai Unió Bíróság a C-80/11 Mahagében, és C-142/11 Dávid ítéletében[18] mondta ki először, hogy az adólevonási jog nem tagadható meg az adóalanytól, ha a szolgáltatásra vonatkozó számla kibocsátója vagy annak valamely alvállalkozója szabálytalanságot követett el, anélkül hogy az adóhatóság objektív körülmények alapján bizonyítaná, hogy az adólevonási jogával élő adóalany tudta vagy tudnia kellett volna, hogy valamely szereplő által megvalósított adócsalásban vesz részt.
- Ennek az ítéletnek a jelentősége abban áll, hogy első ízben vizsgálta meg az Európai Unió Bírósága a magyar adóhatóság és bíróságok által az adólevonás területén folytatott gyakorlatot, és találta azt ellentétesnek az irányelvben és az az alapján hozott ítéleteiben kimunkált elvekkel.
- Továbbá az adóhatósági bizonyításnak ezt követően nemcsak a szabálytalanság feltárására kellett kiterjednie, de arra is, hogy a tartalmilag helytelen számlát úgy fogadta be a számlabefogadó, hogy tudott a szabálytalanságról, vagy kellő gondosság esetén tudhatott volna.
- Kiemelte a Bíróság azt is, hogy az a kérdés, hogy vajon az érintett termékek korábbi és későbbi értékesítését terhelő héa-t befizették-e az államkincstárba, vagy sem, nem befolyásolja az adóalanynak az előzetesen megfizetett héa levonásához való jogát.
- Fontos kiemelni, hogy az Európai Unió Bírósága nemcsak új bizonyítási szempontot adott meg ebben az

---

15 http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=hu&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&parties=da%2Bcosta&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=5609214

16 http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=hu&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-283%252F81&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=5609214

17 http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=107180&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5609214

18 http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150537&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5609214text=&docid=82177&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5609214

ítéletében, de az addig a felperest terhelő bizonyítást átterhelte az adóhatóságra. Ezt követően a feltárt szabálytalanságok tekintetében nem az adózónak kellett kimentenie magát, hanem az adóhatóságnak kellett az adózó tudattartalmát vizsgálnia.

Láthattuk, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőzően az adólevonási jog megvonható volt, amennyiben a számlán szereplő felek valamelyikével kapcsolatosan kiderült, hogy nem volt adóalany, vagy valamely törvényben foglalt bejelentkezési kötelezettségét nem teljesítette.

Az Európai Unió Bírósága a C-324/11 [19] számú Tóth ügyben azonban megállapította, hogy az irányelv értelmében adóalanynak minősül minden olyan személy, aki bármely gazdasági tevékenységet bárhol önállóan végez, tekintet nélkül annak céljára és eredményére. Ebből nem következik, hogy az adóalanyként való elismerés feltételéül lehetne szabni azt, hogy a gazdasági tevékenység folytatásához valamely hatóság az engedélyét adja. Következésképpen ezen ítéletet követően az adóhatóság nem tagadhatja meg az adólevonási jog érvényesítését pusztán azzal az indokkal, hogy a számlakibocsátó nem rendelkezik vállalkozói igazolvánnyal. Kimondta azt is: az adóhatóság azon az alapon sem tagadhatja meg az áfa levonását, hogy a számlakibocsátó nem jelentette be a munkavállalóit – kivéve, ha bizonyítani tudja, hogy a számla befogadója tudta vagy tudnia kellett volna, hogy a levonás alapjául szolgáló ügyletre adócsalás céljából került sor. A számla befogadójától olyan indokkal sem tagadható meg az adólevonási jog gyakorlása, hogy az nem ellenőrizte a számlakibocsátó tevékenységének szabályszerűségét. Ezen ellenőrzés elvégzése ugyanis nem a számla befogadójának, hanem az adóhatóságnak a feladata.

Láttuk, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőzően az adóhatóság az adólevonási jogot egyértelműen megvonhatta az adózótól, amennyiben bebizonyosodott, hogy a vele szerződő másik fél (számlakibocsátó) nem minősült adóalanynak a számla kiállításakor, vagy valamilyen bejelentési kötelezettségének nem tett eleget. Ez az elv most megdőlt. Amennyiben az ügylet megvalósult, és az a számlán szereplő két szereplő között valósult meg, az adólevonási jogot elvonni azért, mert a számlakibocsátó fél nem rendelkezett valamilyen engedéllyel, nem lehet.

A C-285/11. Számú Bonik ügyben az Európai Unió Bíróság kijelentette, hogy a Héa irányelv vonatkozó cikkeit úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha azzal az indokkal tagadják meg az adóalany valamely termékértékesítéshez kapcsolódó hozzáadottértékadó-levonási jogát, hogy figyelembe véve az ezen értékesítést megelőzően vagy követően elkövetett adócsalást, illetve szabálytalanságokat, az utóbbi értékesítést úgy kell tekinteni, hogy ténylegesen nem teljesült, anélkül hogy az objektív körülmények alapján bizonyítanák, hogy ezen adóalany tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy a levonási jog megalapozására felhozott ügylettel az értékesítési láncban korábban vagy később elkövetett hozzáadottértékadó-csalásban vesz részt, aminek ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata. Mivel a levonási jog megtagadása e jog általános elvének alkalmazása alóli kivételt képez, az említett irányelvben előírt levonási jog rendszerével nem egyeztethető össze az, ha ezen jog megtagadásával szankcionálják azt az adóalanyt, aki nem tudta, és nem is tudhatta, hogy az érintett ügylet az eladó, illetve a szolgáltató által elkövetett adócsalás részét képezi, vagy hogy az értékesítési láncban az említett adóalany által teljesített ügyletet megelőző vagy követő másik ügylet hozzáadottértékadó-csalást valósít meg. Ugyanis az objektív felelősségi rendszer

[19] http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151221&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5609214

bevezetése meghaladná az államkincstár érdekei megóvásához szükséges mértéket.

Ebben az ítéletben is finomult az adózói felelősség kérdésköre. Hiába volt bizonyított adott számlázási láncolatban az, hogy egyes felek adókijátszási szándékkal léptek fel, amennyiben az adott adózó tekintetében ez a szándék nem volt bizonyítható, az adólevonási jogát megtagadni nem lehetett[20].

A Kfv.I.35.611/2012. számú ítéletben – a C-324/11. számú Tóth ügyben hozott EUB döntés alapján - a Kúria kimondta, hogy „Az új eljárásban az adóhatóságnak az ügyben feltárt és rendelkezésre álló bizonyítékokat újra kell értékelnie, a hiányosságok, ellentmondások logikai láncolatát elemeznie, megállapítani, hogy ezek olyan zárt rendszert alkotnak-e, amelyek a jogügylet csalárd, valótlan voltát, a számlabefogadó csalásban való részvételét igazolják. Az adólevonási jog gyakorlásának megtagadására csak akkor kerülhet sor, ha az adóhatóság bizonyítja, hogy a felperes tudta vagy tudnia kellett arról, hogy adócsalásban vett részt. Önmagában formai hiányosságok nem vezethetnek a levonási jog elvesztéséhez, a jogügylet tartalmi vizsgálata szükséges, az adólevonási jog csak akkor tagadható meg, ha egyértelműen bizonyítást nyer, hogy valótlan az általa dokumentált gazdasági esemény."

A Kfv.V. 35.128/2012. számú ítéletében a Kúria kimondta azt is, hogy: „A Kúria jelen ügyben bizonyított objektív körülménynek tekintette nemcsak a számlakibocsátók határozatokban rögzített szabálytalanságait, adókijátszását, hanem azt is, hogy ezekről a felperes tudott, illetve tudnia kellett, hiszen ügyleteit – általa sem vitatottan – nem a számlakibocsátók képviseletére jogosult személyekkel kötötte meg, és még a peres eljárás során sem nevezett meg az alperesi bizonyítással szemben olyan adatot, tényt, körülményt, amellyel alátámaszthatta volna, hogy számára valóban a perben vitatott számlák szerinti számlakibocsátók teljesítettek a számlák szerinti módon. Nem vitásan az adólevonási jog gyakorlásához a nemzeti és uniós jog a számlán kívül nem ír elő egyéb bizonylatot, de a valós gazdasági tevékenység bizonyítására a rendeltetésszerű joggyakorlás esetén az adózó értelemszerűen rendelkezik ügyleteit, számláit alátámasztó konkrét, ellenőrizhető, valós adatokkal, bizonylatokkal."

Tekintettel azonban arra, hogy a jogszabály módosítások nélkül megfordult bírói gyakorlat sem volt egységes, és átlátható, 2016. évben a Kúria kiadta a 2014.El.II.JGY.1/2. Számú Az általános forgalmi adó levonhatóságával összefüggő perek gyakorlata című Összefoglaló véleményét.

4. A Kúria jogegységi véleménye (2016) – a hármas esetkör

A Kúria elnökeként Dr. Darák Péter 2015. január 16. napon rendelte el a joggyakorlat elemző csoport felállítását, mely csoport működésének eredményképpen 2016. február 9. napon elfogadásra került az Összefoglaló vélemény. Az intézkedés elrendelésének oka - a jelentés szerint - az volt, hogy az áfa bevételek egynegyede nem folyt be az államháztartásba, a pénzügyi perek legjelentősebb része pedig az áfával összefüggő eset. Emellett kiemelték, hogy a közösségi jog jelentős változást okozott a joggyakorlatban.

A joggyakorlat elemző csoport végigvizsgálta azokat az adólevonási joggal érintett ügyeket, amelyekben ítélet született, és ezen eseteket meghatározott kérdések mentén kielemezte. Nyomon követte tovább az EUB ezen tárgyban hozott döntéseit, és a szomszédos országok esetjogát.

A Kúria az Összefoglaló véleményében végül az alábbi megállapításokat tette:

[20] http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153659&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5609214

- Az adólevonási jog gyakorlásának továbbra is tárgyi alapfeltétele a gazdasági eseményről szóló számla megléte. (Kfv.I.35.361/2013/7., Kfv.VI.35.281/2013/5.)[21].
- A számlák tartalmi vizsgálatánál azonban három esetkört különített el.

Az első csoportba azok az ügyek tartoznak, amelyben a számlában foglalt gazdasági esemény nem valósult meg egyáltalán. Ezekben az esetekben nem kell vizsgálni azt, hogy a számlát befogadó fél tudott, vagy tudhatott-e a szabálytalanságokról, mivel ilyen esetekben nem az adózón kívül álló okból, nem kizárólag az adózón kívül álló szabálytalanságról, adókijátszásról van szó (KGD 2014.81., Kfv.I.35.591/2012/5., Kfv.I.35.011/2014/9.)[22]

A második csoportba azok az ügyek tartoznak, ahol a gazdasági esemény megvalósult, de nem a felek között. Ezekben az esetekben mindig a körülmények figyelembe vételével kell eldönteni, hogy a tudta/tudhatta kritériumok vizsgálatának van e helye.

És végül a harmadik kategóriába azok az ügyek tartoznak, amelyekben a számlakiállító fél csalárd magatartást tanított. Főszabály szerint ezekben az ügyekben meg kell adni a számlabefogadónak az adólevonási jogot. Kivétel az, ha az adóhatóság tudja bizonyítani, hogy a számlabefogadó személy tudott, vagy tudhatott volna a csalárd eljárásról (KGD2013.52., Kfv.I.35.013/2012/4. Kfv.I.35.053/2012/4.)[23].

Ugyanezen tagolást alkalmazza a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának 5/2016. (IX.26.) véleménye (továbbiakban KMK vélemény)[24] is, azzal, hogy a második esetkör tekintetében különbséget tesz aktív vagy passzív adókijátszást megvalósító számlabefogadó között, aszerint, hogy aktív résztvevője, vagy csak elszenvedője volt a csalárd magatartásnak. Az előbbi esetben ugyanis nem, a második esetben azonban kell vizsgálni a számlabefogadó tudattartalmát.

5. A joggyakorlat által kialakított negyedik esetkör

Mindemellett a joggyakorlat létrehozott egy negyedik esetkört is, amikor a számlán szereplő felek között megvalósul gazdasági esemény, de annak célja az adókijátszás. Tipikusan ilyenek azok az ún. körbeszámlázásos ügyek, a határon átívelő ügyletek, amikor egy sokszereplős lánc létrehozásával olyan cégeket léptetnek be az ügyletbe, amelyek ténylegesen nem vesznek részt a gazdasági eseményben, részvételük egyetlen célja az adólevonási jog visszaélésszerű gyakorlása.

Az EUB a C-255/02. számú Halifax ügyben állapította meg, hogy a Hatodik irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az, ha az adóalany a Héa levonási jogát olyan ügylettel kapcsolatosan gyakorolja, amelyek visszaélésszerű magatartást valósítanak meg. Visszaélésszerű a magatartás, ha annak kizárólagos célja - nem az adott gazdasági esemény megvalósítása - hanem adóelőny megszerzése.

Az EUB ebben az ügyben egy háromlépcsős tesztet is megfogalmazott, azaz az ilyen ügyleteknél kell vizsgálni, hogy:
- a gazdasági esemény formálisan megfelel-e a Héa irányelvnek és a nemzeti jogszabályoknak, de valós gazdasági tartalma a nincsen, mert
- az ügylet elsődleges célja az adóelőny elérése,

[21] Kúria Joggyakorlat Elemzés, 2014.El.II.JGY.1/2. P: 137 Teljes szöveg itt: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny.afa_.pdf

[22] Kúria Joggyakorlat Elemzés, 2014.El.II.JGY.1/2. P: 136. Teljes szöveg itt: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny.afa_.pdf

[23] Kúria Joggyakorlat Elemzés, 2014.El.II.JGY.1/2. P: 134 Teljes szöveg itt: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny.afa_.pdf

[24] https://kuria-birosag.hu/hu/kollvel/52016-ix26-kmk-velemeny

- az elérni kívánt adóelőny ellentétes a Héa irányelv és a nemzeti jogszabály céljával.

Fenti meghatározást árnyalta a C-425/06 számú Part Service ügy, mely szerint a visszaélésszerű magatartás nemcsak akkor valósul meg, ha az ügyletet kizárólag az adóelőny elérése és nem üzleti cél miatt valósítják meg, hanem ha az adott ügylet alapvető célja az adóelőny megszerzése[25].

A Kúria a Kfv.I.35.184/2017/6. számú ügyben például kijelentette, hogy helyesen állapította meg az adóhatóság azt, hogy a felperes adólevonási jogát nem alapíthatja olyan számlákra, amelyek olyan ügyletekhez kapcsolódtak, melyek elsődleges célja áfa rendszeren kívüli. A perbeli esetben a felperesi patika terhességi csíkokat szerzett be egy többszereplős gyógyszertári láncolaton keresztül, a körbeszámlázásnak azonban nem valós gazdasági célja volt. Mint azt az egyik tanú elmondta, a gyógyszertári üzletág jelentős forgalomcsökkentésen ment keresztül, és a láncolatban részt vevő cégek célja elsődlegesen az volt, hogy a hitelintézeteik felé jobb forgalmi adatokat tudjanak kommunikálni. A Kúria szerint a felek olyan számlákra kívánták alapítani adólevonási jogukat, amelyeket az Art. 2. § (1) bekezdésében ütköző módon, a jogok nem rendeltetésszerű gyakorlására a hitelképesség fenntartásár érdekében fogadtak be.

A Kfv.I.35.576/2016/7. számú ügyben a Kúria a láncértékesítés tekintetében vizsgálandó szempontokat az alábbiak szerint összegezte:

- elsősorban azt kell vizsgálni, hogy van-e észszerű indoka a láncolat létrejöttének,
- másodsorban azt, hogy keletkezett-e tiltott adóelőny, és ha igen
- az adózó tudott-e vagy tudhatott-e arról, hogy adókijátszásban vett részt.

A Kfv.I.35.162/2018/6. számú ügyben a Kúria a fenti szempontok figyelembe vételével kimondta, hogy a felperes adólevonási jogát nem gyakorolhatja. Bizonyítottnak látta ugyanis a Kúria is azt a megállapítást, hogy a felperesi társaság által az alvállalkozóitól befogadott számlák valós szolgáltatásokat nem tartalmaztak. A felperesi társaság ugyanis olyan szolgáltatásnyújtást számlázott ki a megrendelői felé, amelyeket számlái szerint más alvállalkozókkal végeztetett el. Ugyanakkor az adóhatóság megállapította, hogy a tényleges teljesítést felperes végezte, az alvállalkozói és szubalvállalkozói láncolat létrehozásának kizárólagos célja azt volt, hogy az adókötelezettségeit csökkentse olyan vállalkozásoktól befogadott számlákkal, melyek utolérhetetlenek voltak adózási szempontból.

III. További elvi jelentőségű ügyek áfa ügyeket érintően

Az EUB a C-446/15 Signum ügyben kijelentette, hogy amennyiben a gazdasági esemény nem a számlán szereplő felek között valósul meg (2. esetkör), nincs annak jelentősége, hogy a szolgáltatás nyújtója ki volt, ezt az adóhatóságnak nem kell vizsgálnia.

A Kúria a Kfv.I.35.522/2016/8., KfvI.35.342/2017/11, Kfv.I.35.425/2013/5. számú ítéleteiben kifejtette, hogy láncolatos ügylet (4. esetkör) esetében az adóhatóság nemcsak jogosult, de köteles is vizsgálni az adózón kívül a láncban részt vevő többi adóalanyt. Mert, mint azt a Kúria a Kfv.I.35.546/2017/5 számú ügyben kimondta, adott ügyletet nem lehet kiragadni a gazdasági kapcsolatok láncolatából, a bizonyítási cselekmények annak függvényében alakulnak, hogy a láncügylet észszerűen indokolható-e vagy sem.

A Kúria a Kfv.I.35.212/2018/5. számú ítéletében kifejtette, hogy a tudattartalom vizsgálatánál egyértelműen kiderült, hogy a felperes tudomással bírt arról, hogy a láncügylet középső résztvevője csak azért

[25] Dr. Rechné Dr. Szunyogh Erzsébet:Adókijátszási szándék megakadályozása az általános forgalmi adó adónemben, Adóvilág, 2016/03. p: 30-34.

került beiktatásra a láncolatba, hogy a felperes áruját megfinanszírozza. A finanszírozási szándék ugyanakkor nem a számlában szereplő adásvételi szándék, ezért az adásvételről szóló számlák áfa tartalma nem helyezhető levonásba. Az adólevonási jog jogszerűségét a számlában foglalt gazdasági tartalom alapján kell megítélni.

A Kfv.I.35.206/20193. számú döntésében kifejtette a Kúria azt is, hogy az adókikerülési célzat szempontjából nemcsak az áfa kötelezettség csökkenése, hanem bármely adónem csökkenésének jelentősége van, tehát az adókikerülési szándék megállapítható akkor is, ha a felek tevékenysége arra irányult, hogy a láncolat létrehozásával a járulékkötelezettségüket csökkentsék.

A jóhiszeműséggel kapcsolatosan a Kúria a Kfv.I.35.338/2018/9. számú ítéletében azt fogalmazta meg, hogy akkor lehet jóhiszeműségről beszélni, amennyiben az adott személy jogszerűtlen magatartását más személy magatartása váltotta volna ki. A jóhiszemű magatartás lényege, hogy valaki jogszerűtlenül viselkedik ugyan, de azt hiszi, hogy szabályosan jár el. Jóhiszemű az, aki nem tud, vagy kellő körültekintés mellett sem kellene tudnia a látszattal ellentétes valóságról.

A számlákkal szembeni formai követelmények tekintetében a Kúria a Kfv.I.35.742/2017/7. számú ítéletében kifejtette, hogy az áfa levonási jog tárgyi feltételeként kezelt számlával szemben alapvető követelmény, hogy megfeleljen a Számv tv. 15. § (3) bekezdésében foglalt valódiság elvének, azaz a könyvvitelben rögzített és a beszámolóban szereplő tételeknek a valóságban is megtalálhatónak, bizonyíthatónak, kívülállóknak is megállapíthatónak kell lenniük, mely kívülállók fogalmába beletartozik az adóhatóság is. A kívülállók számára való azonosíthatóság csak írásbeliségen alapulhat, szóbelisége és tanúvallomásokra nem lehet a számvitelt és az adólevonási jogot alapozni. Mert a tanúvallomások ugyan a gazdasági esemény megvalósulása kapcsán alkalmasak lehetnek a számla egyes adatainak megerősítésére, vagy kétségessé tételére, de a tartalmi hiányosságok pótlására nem (Kfv.V.35.540/2012/7., Kfv.I.35.807/2013/5.). A számla tartalmi hitelességének megállapítására ezért csak a számlán kívüli okmányok, különösen a szigorú számadásúak alkalmasak.

IV. Összefoglalás

Az általános forgalmi adót érintő vizsgálatok tekintetében alakuló bírósági gyakorlat eddigi eredményeinek ismertetése nem jelenti azt, hogy a témában nem születnek ma is újabb és újabb fordulatok.

Heinemann Csillát idézve: „Kijelenthetjük-e négy évvel a Bíróság magyar vonatkozású ügyekben született döntései után, hogy nyugvópontra jutott a hazai joggyakorlat az adólevonási jog gyakorlása kapcsán? Részben talán igen, mert egyértelmű, hogy a jóhiszeműen eljáró, a csalárd magatartást nem tanúsító adózó nem büntethető. Most már csak az a kérdés, hogy mit tekintünk csalárd magatartásnak, vagyis mikor mondhatjuk azt, hogy egy adózó jóhiszeműen járt el, megtett minden tőle telhetőt, hogy magatartása ne vezessen adókijátszáshoz. Ez az a kérdés, amely még mindig felmerül a perekben, és esetről-esetre kell vizsgálni az adózó által tanúsított magatartást. Sajnos az Unió Bírósága is csak mankót ad kezünkbe – amelyen elbiceghetünk –, de egyértelmű, hogy a Bíróság által megválaszolt eseteket figyelembe véve, mindig a nemzeti bíróság dolga ezeknek az ügyeknek az eldöntése[26]„.

Ezért tartalmazza a Kúria Összefoglaló véleménye is azt, hogy: „...a bírói gyakorlat sohasem statikus, változhat, alakulhat. Ez különösen igaz ezen a jogterületen, hiszen az EUB rendszeresen hoz újabb és újabb ítéletet az áfa levonás jogszerűségével kapcsolatban,

[26] Heinemann Csilla: Az Európai Unió Bírósága áfa-ügyekben hozott döntéseinek hatása a magyar ítélkezési gyakorlatra, Ad astra per aspera, Pázmány 2019/2. Press, Budapest, 2017, p, 378, teljes cikk: https://jak.ppke.hu/uploads/collection/207/file/SoltPal_kotet_2017.pdf

illetve folyamatban is vannak ilyen ügyek. Ahogy az EUB 2011/2012-ben hozott ítéletei is alakították a nemzeti adóhatóságok, és bíróságok gyakorlatát, úgy ez a jövőre nézve is várható[27].

[27] Kúria Joggyakorlat Elemzés, 2014.El.II.JGY.1/2. Teljes szöveg itt: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny.afa_.pdf p: 163

Tolnai Olívia
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

Az életvitelszerű közterületi tartózkodás meghatározása a 19/2019. (IV.18.) AB határozat tükrében*

I. Bevezetés

Témaválasztásom egyik indoka egyrészt a téma aktualitása. A hajléktalan léthez köthető szabályozások, a hetedik alkotmánymódosítás következtében gyökeres változáson mentek keresztül. A szabályozással kapcsolatosan elmondható, hogy kiforrott, egységes joggyakorlat a mai napig kialakulóban van. A téma folyamatos aktualitása annak is köszönhető, hogy a szabályozás megváltozása nem csak a hajléktalanok életére van jelentőséggel. A mindenkori szabályozás egyaránt befolyásolja az országban tartózkodó minden ember életét, hiszen a hajléktalanság közvetetten vagy közvetlenül kihatással van a hajlékkal rendelkezők életére is, pl. a szemetelés, a közterületek használata, a közegészségügy és a közbiztonság kapcsán.

A témaválasztásom további indoka, hogy korábbi tanulmányaim és kutatásaim során már többször foglalkoztam a hajléktalanság kérdésével, melyek során nem csak elméleti kutatásokat végeztem, hanem megkérdeztem az utcán elő hajléktalanokat is tapasztalataikról, illetve hajléktalanszállókat járva felvettem a kapcsolatot az ott tartózkodó hajléktalanokkal és az őket segítő szociális munkásokkal is.

Tanulmányom során az 19/2019 (VI.18) számú Alkotmánybírósági határozatot vizsgálom meg részletesen. Ismertetem a határozat meghozatalához vezető utat, az Alaptörvény és a szabálysértési törvény módosítását, illetve az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező indítványokat, az azokhoz kapcsolódó amicus curiae beadványokat és a határozat meghozatalát segítő indítványokat. Munkám során részletesen kívánom vizsgálni az életvitelszerű lakhatás fogalmának elemeit, illetve a fogalom különböző értelmezését és a fogalomhoz kapcsolódó problémákat.

A tanulmányom négy fő részre tagozódik. Az első, bevezető rész, tartalmazza a témaválasztásom indokolását, továbbá bemutatja a dolgozatot és annak témáját. A második részben ismertetem az Alkotmánybíróság határozat meghozatalához vetető alaptörvényi és törvény módosításokat, az azokkal kapcsolatos problémákat, továbbá a kapcsolódó indítványokat és beadványokat. A tanulmány harmadik része az határozat és a meghozatalát segítő állásfoglalások vizsgálatát tartalmazza. Ebben a részben kitérek a határozat következményei is. A negyedik fő részt pedig a tanulmányt összefoglaló, zárórész alkotja.

Természetesen a tanulmány megírása során nem törekedtem a teljesség igényére, ugyanis a témában számtalan eltérő véleményt, értelmezést találunk. Mivel az Alkotmánybíróság csak néhány hónapja hozta meg döntését, nem beszélhetünk egységes értelmezésről és gyakorlatról a téma kapcsán. A fogalom értelmezése a társadalom egészében megosztó vitát keltett, így mindig találkozhatunk újabb, eltérő nézőponttal, továbbá szinte naponta indulnak újabb eljárások, melyek időnként alapjaiban változtatják meg a szemléletet.

II. A határozat meghozatalához vezető történések

1. A hetedik alkotmánymódosítás

Az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom 2018. június 28. napján elfogadta az Alaptörvény hetedik módosítását, mely 2018. október 15. napján lépett hatályba. A módosítás a XXII. Cikk módosításával jelentős változást hozott a hajléktalanok életében.

A XXII. korábban (2018. október 15. előtt) a következőket tartalmazta:

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

„XXII. cikk (1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.
(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.
(3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.[1]"

E szerint tehát Magyarország törekszik a méltó lakhatást mindenki számára biztosítani. Az állam és a helyi önkormányzatok törekednek a hajléktalanok számára szállást biztosítani. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás meghatározott alkotmányos értékek védelme érdekében, azaz a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében törvényben vagy helyi önkormányzat rendeletében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan megtiltható. A (3) szakasz vonatkozásában tehát jól látjuk, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás csak meghatározott keretek között, a felsorolt értékek védelme érdekében tiltható meg. A tiltás pedig kizárólag a település, azaz a közterület bizonyos részére vonatkozhat, annak egészére semmiképp sem.

Ezzel ellentétben a hetedik alaptörvény-módosítással a XXII. Cikk az alábbiakra módosult:
„XXII. cikk (1) Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra,
hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést
mindenki számára biztosítsa.
(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.
(3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.[2]"

A XXII. Cikk (1) szakasza csupán kis mértékben módosult. Látható, hogy Magyarország továbbra is törekszik, hogy a méltó lakhatás feltételeit biztosítsa. A (2) szakaszról ugyanez mondható el. Magyarország és a helyi önkormányzatok törekednek minden hajlék nélkül elő személy számára szállást biztosítani. Ezzel szemben a (3) szakasz alapvetően megváltozott és kimondja, hogy *„Tilos az életvitelszerű közterület tartózkodás."* Jól látható, hogy míg Magyarország és a helyi önkormányzatok továbbra is csak törekednek a méltó lakhatás és a hajléktalanoknak fenntartott szállás biztosítására és nem vállalnak magukra a korábbiakhoz képest semmiféle többlet kötelezettséget, addig a (3) szakasz mindenféle korlátozás nélkül egyszerű tilalmat fejez ki az életvitelszerű közterületi tartózkodással szemben.

A XXII. Cikk (3) bekezdésének módosítása, azaz az életvitelszerű közterületen tartózkodás általánosan kifejezett tilalma adta a lehetőséget az Országgyűlésnek a szabálysértési törvény módosítására.

2. A szabálysértési törvény módosítása

A *2018. évi XLIV. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról*[3] elnevezésű törvénnyel az országgyűlés 2018. VII. 20. napján módosította *a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt*[4]. A törvény módosítása 2018. október 15. napján lépett hatályba. A hajléktalanok vonatkozásában a törvénybe újonnan

[1] Magyarország Alaptörvénye (2012. április 11.) https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv Letöltve: 2019. szeptember 16.
[2] Magyarország Alaptörvénye (2012. április 11.) https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv Letöltve: 2019. szeptember 16.
[3] A 2018. évi XLIV. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800044.TV Letöltve: 2019. október 3.
[4] 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről Forrás: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200002.tv (A letöltés dátuma: 2019. 10. 03.)

bekerült 178./B § szakasz hozott alapvető változásokat.

A 178./B § szakasz (1) bekezdése szerint: „(1) *Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el."* E szerint tehát a szabálysértési törvény általánosan, a közterület egészére vonatkozóan, mindenki számára tiltja az életvitelszerű közterületen tartózkodást.
Az adott szakasz (2) bekezdése szerint az elkövető ellen mellőzni kell az eljárás megindítását és csupán figyelmeztetést kell alkalmazni a törvényben meghatározott esetekben: *„(2) Mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha*
a) az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy
b) az elkövető a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét
elfogadva együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele
érdekében."

A (2) bekezdés ilyen enyhítő körülményként értékeli, ha az elkövető az elkövetés helyét elhagyja, vagy a hajléktalanok segítésére létrehozott szerv segítségét elfogadja és igénybe veszi azok szolgáltatásait. A (2) bekezdéssel kapcsolatban már felmerülnek bizonyos értelmezési nehézségek, ugyanis az a) pont vonatkozásában nincs meghatározva, hogy a jogalkotó mit ért az elkövetés helyén. Az elkövetés helyének meghatározása az életvitelszerű közterületen tartózkodás szempontjából több különböző módos is értelmezhető. Az elkövetés helyét, mint meghatározást érhetjük általános értelemben a település egészére vonatkozóan, azonban nem lenne elvárható és ellenőrizhető, hogy a hajléktalan elhagyja a települést és új településre „költözzön" holmijával. Abban az esetben, ha az elkövetés helyeként az adott települést értenénk, az a büntetőtörvénykönyvben mellékbüntetésként szereplő kitiltással lenne azonosítható, mivel a későbbiekben szereplő 3 figyelmeztetéssel azt érné el a törvényhozó, hogy a hajléktalan 90 napon belül 3 alkalommal vehetne részt a településen. Ugyanez lenne a helyzet, ha az elkövetés helyén a település egy részét értenénk. A Btk.-ban szereplő kitiltásról szóló rendelkezés így szól: „***57. §** (1) E törvényben meghatározott esetekben azt, akinek ott tartózkodása a közérdeket veszélyezteti, egy vagy több településről, vagy egy település, illetve az ország meghatározott részéből ki lehet tiltani."* Ebből adódóan jól látszik, hogy a jogalkalmazó bizonyos bűncselekmények elkövetése esetén büntetésként kívánja a kitiltást alkalmazni, így nem lenne észszerű, hogy a hajléktalanok esetében a közterület életvitelszerű lakhatás vonatkozásában az elkövetés helyét a településsel vagy annak egy meghatározott részével azonosítsuk. Amennyiben az elkövetés helyét elkezdjük szűkebben értelmezni, az a jogalkalmazó szempontjából, mind a rendőrség, mind pedig az elkövető esetében visszaélésekre adhat okot. Ugyanis amennyiben például egy padon fekvő hajléktalan esetében a padot tekintenénk elkövetés helyének, a hajléktalannak elegendő lenne átsétálnia a következő padig ahhoz, hogy a (2) bekezdés a) pontjában szereplő enyhítő körülmény értelmében mentesüljön az eljárás megindítása alól. Ez az eset az eljáró szerv szempontjából is kihasználható lenne, mivel, ha a hajléktalan az elkövetés helyeként értelmezett padról átmegy egy másik padra, a rendőrség ennél a padnál ismételten figyelmeztetheti, majd a harmadiknál ugyanígy. Ezzel perceken belül összegyűlne a hivatkozott három figyelmeztetés, a negyedik figyelmeztetés alkalmával pedig megindíthatóvá válna az eljárás. A fent felvázolt esetet tekintve az elkövetés helye nehezen értelmezhető és annak jogalkalmazó általi, szubjektív értelmezése visszaélésekre adhat lehetőséget, mely során a törvényhozó célja, miszerint a közterületen életvitelszerű lakhatás megszüntetés céljából bekényszerítené a hajléktalanokat a menedékhelyre, ezzel nem valósulna meg. A (2) bekezdést nem tudja a jogalkalmazó úgy értelmezni, hogy ne táruljon fel egy kiskapu, amivel a hajléktalan elkerülheti az eljárás megindítását vagy a rendőrség elérheti azt.

A 178./B § szakasz (3) bekezdése szerint a rendőr a helyszíni figyelmeztetés alkalmával az elkövetőt tájékoztatja a törvény további rendelkezéseiről: *„(3) A helyszíni figyelmeztetéssel egyidejűleg a rendőr az elkövetőt tájékoztatja a (4) bekezdésben foglalt jogkövetkezményekről."*

A szakasz (4) bekezdésébe egy joghézag található, mely újabb visszaélések forrása lehet. A

(4) bekezdés szerint: *„(4) Akit 90 napon belül 3 alkalommal a (2) bekezdés szerint a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető."* A (4) bekezdés szerint, akit a (2) bekezdés vonatkozásában már a figyelmeztetést megelőző 90 napban 3 alkalommal figyelmeztettek, azzal szemben az eljárást meg kell indítani. A (4) bekezdés hiányossága, hogy a jogalkotó nem határozta meg, hogy a 90 napon belüli három figyelmeztetés milyen időközönként alkalmazható, azaz, hogy mennyi időnek kell eltelnie egy-egy figyelmeztetés között. Ennek eredményeképp, ha a (2) bekezdés kapcsán felvázolt példa szerint az elkövetés helyének a padot tekintjük, akkor előfordulhat, hogy a három figyelmeztetést a hajléktalan akár perceken belül összegyűjti, ugyanis a (4) bekezdés hiányosságának következtében, ezt a jogalkotó nem tiltja. Bár a törvény céljával ez az eljárásmód nem lenne összeegyeztethető, ugyanis nem hagy elegendő időt a hajléktalan számára, hogy magának új szálláshelyet találjon akár egy hajléktalan melegedőhely idénybevételével, akár saját otthonául szolgáló szállás elfoglalásával, mégis több, a bíróság elé került eset közt vannak példák arra, hogy hajléktalanok az eljárás megindításához szükséges figyelmeztetések mennyiségét néhány órán belül, közeli vagy azonos helyszíneken gyűjtötték össze.

Az adott szakasz (5) bekezdése az életvitelszerű tartózkodás fogalmát határozza meg a következőképpen:
„(5) Az (1) bekezdés alkalmazásában életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a közterületen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet - így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás - az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi."

A megfogalmazás számos jogértelmezési problémát vet fel, melyek a jogalkalmazói szubjektív értelmezés miatt visszaélésekre adhatnak, illetve a gyakorlat tükrében már jól látszik, hogy adnak is okot. A szöveg nem tartalmaz taxatíve felsorolást arra vonatkozóan, hogy mely magatartások valósítják meg az életvitelszerű közterület tartózkodás szabálysértését, csupán példálózó jelleggel felsorol magatartástípusokat és feltételeket, melyekből e szabálysértés megvalósítására lehet következtetni. Az életvitelszerű tartózkodás egyik feltétele a törvényhozó szerint, hogy az illető a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül tartózkodjon a közterületen. A törvény azonban nem mondja meg, hogy mit ért a pontosan az egyéb szálláson, illetve az sem egyértelmű, hogy a lakó- és tartózkodási hely esetében a lakcímkártyán szereplő bejelentett címekről van-e szó vagy annak tekinthető a nem bejelentett, rendszeres tartózkodásra szolgáló hely is. Az egyéb szállás fogalmának meghatározása azért különösen fontos jelen esetben, mert a hajléktalan ellátórendszer sokféle elszállásolási lehetőséget tartalmaz, például betegszoba, éjszakai melegedőhely, nappali melegedőhely, átmeneti szállások, téli átmeneti szállás stb. A felsorolt szállások közül néhány csak időszakosan áll rendelkezésre. A betegszálló esetében a hajléktalan betegsége alatt ott tartózkodik, azonban nem napközben lehetősége van elhagyni azt. Amennyiben egy időszakosan ott tartózkodó személy napközben kiül egy köztéri padra, előfordulhat, hogy rossz kinézete miatt igazoltatják. Ebben az esetben természetesen megvan a hajléktalan visszatérési szándéka, de az nem hosszú távú, mivel csak betegsége idejére szól, továbbá igazolása sincs arról, hogy valóban ott tisztálkodik, tárolja a holmiját, eszik és alszik. Így tehát felmerül a kérdés, hogy a visszatérési szándéknak elegendő-e fennállnia az igazoltatás pillanatában, vagy hosszú távra kell-e fennállnia, illetve a hajléktalan köteles-e beszámolni arról, hogy csak betegsége ideje alatt tartózkodik a szálláson, utána feltehetően visszamegy az utcára. Ugyanerről beszélhetünk a csak átmeneti jelleggel működő melegedőhelyek esetében, például a téli hidegre való tekintettel létrehozott éjszaki melegedőhelyek esetében.

A szállásra való visszatérés szándéka mellett a törvény példálózó jelleggel felsorol magatartásokat, melyekből arra lehet következtetni, hogy a magatartást megvalósító személy a közterületen életvitelszerű lakhatás szabálysértését valósítja meg. A törvény szövegéből nem derül ki egyértelműen, hogy a magatartásoknak a lakó- és tartózkodási hely, illetve egyéb szállásra való visszatérés szándéka fennállása nélkül valósítható csak meg, vagy elegendő a felsorolt magatartások tanúsítása akkor is, ha az elkövető szállásra való visszatérési szándéka fennáll. Néhány hajléktalan esetében ugyanis találkozhatunk azon szélsőséges esetekkel, amikor is valamelyikük az egész napját az utcán tölti, napközben ott alszik, eszik, tisztálkodik, öltözködik, de éjjelente egy a hajléktalanok számára menedéket adó szálláshelyen húzza meg magát, illetve ennek ellentétével is, amikor valaki a nappali melegedőhelyek szolgáltatásait igénybe veszik, ott étkezik, tisztálkodik, öltözködik, televíziót néz és részt vesz a foglalkozásokon, de a szállók telítettsége miatt és sok esetben megbízhatatlansága miatt, ugyanis köztudott, hogy éjszakánként a hajléktalanok holmiját gyakran ellopják társaik, inkább egy elhagyatott közterületi épületnél tölti az éjszakát. A magatartások kapcsán többletfelétel, hogy azokat az elkövető rendszeresen, rövid időközönként tanúsítsa.

A törvény a szabálysértéssel kapcsolatos eljárásról és büntetésről a következőként rendelkezik:
„(6) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés
a) miatt pénzbírság nem szabható ki,
b) elkövetésén tetten ért személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának nincs helye.
(7) A bíróság elé állítás érdekében az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés
elkövetőjét a rendőrségre elő kell állítani, meg kell hallgatni és - a (11) bekezdésben
meghatározott kivétellel - szabálysértési őrizetbe kell venni.
(8) A rendőrség a szabálysértési őrizet ideje alatt gondoskodik az elkövető tisztálkodásáról és
tiszta ruhával történő ellátásáról.
(9) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjének előállítása során azon ingóságokat,
amelyeket az elkövető nem vesz magához, de úgy nyilatkozik, hogy azokra igényt tart,
valamint amelyek vonatkozásában a nyilatkozat a helyszíni intézkedés során nem szerezhető
be, a Kormány rendeletében meghatározott szerv ideiglenes tárolásba veszi.
(10) A Kormány rendeletében meghatározott szerv a (9) bekezdés szerinti ingóságot 6
hónapig őrzi meg. A megőrzési idő leteltét követően az általános szabálysértési hatóság
intézkedik az ingóságok megsemmisítése iránt. Ha az ingóság gyorsan romló, bomló,
tárolhatatlan dolog, akkor azt haladéktalanul meg kell semmisíteni.
(11) Akivel szemben a 10. §-ban meghatározott elzárást kizáró ok áll fenn, azzal szemben az
eljárást az előkészítő eljárást folytató szerv megszünteti.
(12) Ha a meghallgatás során az elkövető úgy nyilatkozik, hogy a közérdekű munka végzését
vállalja, akkor az előkészítő eljárást lefolytató szerv a szabálysértési őrizet ideje alatt
intézkedik a foglalkoztathatósági szakvélemény beszerzése iránt.
(13) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjével szemben a szabálysértési őrizet a
bíróság jogerős döntéséig, de legfeljebb a nem jogerősen kiszabott szabálysértési elzárás
tartamáig tart. Az elsőfokú bíróság által nem jogerősen kiszabott közérdekű munka büntetés
esetén a szabálysértési őrizet a 14. § (2a) bekezdésében meghatározott beszámítás szerinti
tartamig tart. Ha az elsőfokú bíróság figyelmeztetés intézkedést alkalmaz, az elkövetőt
haladéktalanul szabadítani kell.
(14) A bíróság az elsőfokú döntését az őrizetbe vételtől számított 72 órán belül hozza meg. Az
elsőfokú döntés elleni fellebbezést a végzés kihirdetését követően a tárgyaláson be kell
jelenteni, amelyet a bíróságnak írásba kell foglalnia. A bíróság az iratokat haladéktalanul
felterjeszti a törvényszékhez.
(15) A bíróság a másodfokú döntését az elsőfokú döntést követő 30 napon belül hozza meg.
(16) Ha a technikai feltételek biztosítottak, akkor a bírósági eljárásban az elkövető jelenléte
telekommunikációs eszköz útján is biztosítható.”

Magával az eljárással kapcsolatban is merülnek fel problémák. A (7) bekezdés szerint a bíróság elé állítás érdekében az elkövetőt őrizetbe kell venni. A törvény azonban nem

alkalmaz kötelező őrizetbevételt minden szabálysértés elkövetőjével szemben, így bár jól indokolható a szükségessége, ugyanis a lakcím nélkül élő hajléktalanokat, amennyiben nem veszik igénybe az ellátórendszer szolgáltatásait, nehézkes lenne megtalálni és a bíróság elé állítani, mégis érezhető, hogy a törvény adott szakaszát hiába valósíthatja meg bárkit, azt kivétel nélkül a hajléktalanok, azaz egy társadalmi csoport valósítja meg. Így tehát a kötelező őrizetbe vételt is csupán egy társadalmi csoporttal, azaz a hajléktalansággal szemben alkalmazzák.

Véleményem szerint a 178./B § szakasz (16) bekezdése is kifogásolható, ugyanis a hajléktalanok nem ismerik a modern technikai eszközök működését, így az eljárás során nem ad nekik kellő biztonságérzetet, ha a bíró személyes jelenléte helyett egy kamerával kell szembenézniük.

3. Az indítványok és amicus curiae beadványok

3.1. Az indítványok

A szabálysértési törvény 178./B § szakaszával kapcsolatosan több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz. Egy kaposvári, egy székesfehérvári és három budapesti bíró is kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, melyek indítványokat jogászok és jogvédő szervezetek által beadott ún. amicus curiae beadványok segítettek. Az Alkotmánybíróság a hozzá beérkező indítványokat egy eljárás során tárgyalta.

A *Kaposvári Járásbíróság indítványa*[5] a hajléktalanságra, mint kényszerű állapotra hivatkozik. A bíró szerint az Alaptörvény módosítása nem teszi indokolttá a szabálysértési törvény módosítását. A törvény ezen szakaszát önmagában is diszkriminatívnak találja, mert egy adott társadalmi csoport, azaz a hajléktalanok magatartását nyilvánítja szabálysértésnek. A kötelező őrizetbe vételt kifejezetten diszkriminatív rendelkezésként értelmezi, mivel a törvény más szabálysértések esetében nem tartalmaz ilyen következményt. Ezek kívül továbbá a bíró úgy véli, hogy nem teljesülnek a szabálysértési tényállás megállapításának feltételei.

A *Székesfehérvári Járásbíróság indítványa*[6] a kötelező őrizetbe vétel kapcsán a mérlegelési lehetőséget hiányát sérelmezi, ezért úgy véli, hogy a megalázó bánásmód tilalmába ütközik. A bíró szerint az életvitelszerű közterület tartózkodás szabálysértésének nincs alkotmányos célja, továbbá úgy véli, hogy mivel a hajléktalanok nem önszántukból kerülnek az utcára és folytatják ezt az életmódot, szükséges lenne vizsgálni a hajléktalanság okait. Ezeken túlmenően pedig azzal érvel, hogy sok hajléktalan a lehetőség hiányában nem veszi igénybe a hajléktalanszállók szolgáltatásait, ezeket az okokat is szükségesnek tartaná megvizsgálni.

A *Pesti Központi Kerületi Bíróság indítványa*[7] szerint a szabályozás kapcsán hiányzik az az alkotmányos védendő érték, ami miatt az életvitelszerű közterületen tartózkodás büntetése válna szükségessé. Továbbá a bíróság úgy véli, hogy a törvény sérti az Alaptörvényben és a nemzetközi egyezményekben garantált jogot, mely biztosítja az emberek számára a mozgásszabadságot. Mivel a szabálysértés kapcsán kivételes, hogy nincs lehetőség az elkövetővel szemben pénzbírság kiszabására, az indítvány szerint ezzel a törvény sérti az egyenlő básmódhoz való jogot. A törvény hiányosságaként utal a 90 napon belüli három figyelmeztetés kapcsán arra, hogy a törvény nem szabályozza, hogy két figyelmeztetés közt milyen időintervallumnak szükséges eltelnie.

---

[5] A Kaposvári Járásbíróság indítványa. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_0_2018_inditvany_anonim.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 03.)

[6] A Székesfehérvári Járásbíróság indítványa . Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6add5f8090b38b6bc1258352003b880e/%2019/2.

4FILE/III_1727_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 03.)

[7] A Pesti Központi Kerületi Bíróság indítványa. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e1e70ec70122e47ec125834c005e5404/$FILE/III_1704_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 06.)

3.2. Az amicus curiae beadványok

Az indítványok támogatására négy amicus curiae beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.

Leilani Farha, az ENSZ különleges jelentéstévőjének beadványa[8] indokként a törvény alkotmányellenességének indokaként a nemzetközi jogba való ütközésre hivatkozott, ugyanis Magyarország tagja több olyan egyezménynek, mely tiltja a hajléktalanság, azaz a közterületen lakhatás kriminalizálást. Továbbá a rendelkezés a kellő lakhatásba való jogba ütközik, melyet szintén nemzetközi egyezmények garantálnak.

A Magyar Helsinki Bizottság, az Utcajogász Egyesület és a Társaság a Szabadságjogokért civil jogvédő szervezetek által létrehozott *Szabálysértési Munkacsoport amicus curiae beadványa*[9] egyrészt hajléktalanok segítésére létrehozott ellátórendszer hiányosságaira hívja fel a figyelmet. Álláspontjuk szerint az Alkotmánybíróság korábbi határozatai irányadók, mivel az Alaptörvény nem változott oly mértékben, hogy azoktól el lehessen térni. Azért tekintik a szabályozást alkotmányellenesnek, mert az többek közt nemzetközi egyezményekbe és az Alaptörvény más rendelkezéseibe ütközik. Véleményük szerint hiányzik a törvény meghozatalának indoka, így önkényesnek tekinthető, továbbá a szabályozás nem alkalmas a kitűzött cél elérésére. A törvényt diszkriminatívnak találják és úgy vélik, hogy sérti az emberi méltósághoz való jogot, a jogállamiságot, a tulajdonhoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Dr. Kiss László és Dr. Lévay Miklós volt alkotmánybírók korábban több, a hajléktalanokkal kapcsolatos szabályozás vizsgálata során részt vettek az Alkotmánybíróság döntéseiben, ezért érezték szükségesnek, hogy kifejtsék véleményüket a törvénymódosításáról egy amicus curiae beadvány[10] formájában. Beadványuk indoklása szerint a korábbi határozatoktól való eltérést sem az AB összetételének változása, sem a jogi környezetben bekövetkezett változások nem indokolják. A volt alkotmánybírók megkérdőjelezik, hogy valóban alkotmányos jelentőségű tárgykörről van szó. Az Alaptörvény rendelkezését ellentétesnek találják az Alaptörvény más rendelkezéseivel, különös a Nemzeti Hitvallással, mely vallja az elesettek és a szegények megsegítését. Valamint véleményük szerint a törvény módosításának elfogadása előtt nem végeztek kellő hatásvizsgálatot.

Az *Állatmentő Szolgálat Alapítvány beadványa*[11] a korábbiakhoz képest egészen más szemszögből vizsgálja a szabálysértési törvény rendelkezéseit. Az Alapítvány arra hívja fel az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy a hajléktalanok kb. 10 százalékának valamilyen állattal él, a szabályozás azonban nem tartalmaz az elő állatokra vonatkozó rendelkezéseket. Míg a hajléktalan ingóságait a kötelező őrizetbe vétel ideje alatt a rendőrség megőrzi, illetve romlandó dolog esetében értékesíti vagy megsemmisíti, addig hiányos a szabályozás az állatok tekintetében. Az Alapítvány beadványa számos kérdést vet fel a szabályozás hiányosságai kapcsán, például: hogy mi történik az állatokkal az őrizetbe vétel idején, mivel a gyepmesteri telepek már így is telítettek; ki vállalja ezen idő alatt az állatorvosi költségeket; vagy,

[8] Az ENSZ különleges jelentéstévőjének beadványa. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/%24FILE/III_1628_10_2018_amicus_UN_HR.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 10. 27.)

[9] A Szabálysértési Munkacsoport indítványa. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_16_amicus_Helszinki_Utcajog%C3%A1sz_TASZ.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 04.)

[10] Dr. Kiss László és Dr. Lévay Miklós beadványa. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_14_amicus_Kiss_L%C3%A1szl%C3%B3_L%C3%A9vay_Mikl%C3%B3s.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 10. 17.)

[11] Az Állatmentő Szolgálat Alapítvány beadványa. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2_2018_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s__%C3%A1llatment%C5%91_alap%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 10. 24.)

hogy ki felelős az esetleges kutyaharapásokért.

III. Az Alkotmánybíróság 19/2019. (VI. 18.) számú határozata

Az Alkotmánybíróság segítségül döntése meghozatalához állásfoglalást kért az érintett minisztériumoktól és a három hajléktalanokkal foglalkozó szervezettől kért állásfoglalást.

1. Az állásfoglalások

A *Menhely Alapítvány Állásfoglalása* [12] szerint nincs elegendő férőhely a szállókon minden hajléktalan számára. A hajléktalanok közül is a legjobban rászorulók, azaz a betegek, terhesek, önellátásra képtelenek számára nincs elegendő férőhely és megfelelő ellátás. Az Alapítvány hangsúlyozza a szállók önkéntes igénybevételének fontosságát, továbbá megkérdőjelezi, hogy önként igénybevételnek tekinthető-e, ha törvénnyel kényszerítik be a szállókba a hajléktalanokat. Az Alapítvány egyetért az Alkotmánybírósághoz beadott bírói indítványokkal.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat állásfoglalásában[13] egyetért azzal, hogy fel kell lépni a közterületen lakhatás ellen. Leírják, hogy sok hajléktalan önhibájából nem veszi vagy nem tudja igénybe venni az ellátórendszer szolgáltatásait. A szabályozást szükségesnek tartják.

A Hajléktalanokért Közalapítvány, mely az EMMI háttérszervezete, állásfoglalásában [14] szintén a törvény szükségessége mellett érvel. Tapasztalatuk szerint ugyanis a törvény hatálybalépése óta csökkent az életvitelszerű közterület lakhatás problémája. A szabályozást megfelelőnek tartják és véleményük szerint alkalmas a probléma megszüntetésére.

A Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma az AB kérésére közös állásfoglalást[15] nyújtott be. Álláspontjuk szerint a hajléktalanság kiemelt problémakör, ezért tartják szükségesnek az életvitelszerű közterületen lakhatás Alaptörvényben való szabályozását. Az állásfoglalás szerint elegendő férőhely áll rendelkezésre az ellátórendszerben. A hajléktalanok közbiztonsági és közegészségügyi problémát jelentenek, továbbá azzal, hogy azzal, hogy a hajléktalanszállók helyett a közterületen élnek, a közösségi együttműködési kötelezettségüket szegik meg. A kötelez őrizetbe vételt a minisztériumok azzal indokolják, hogy mivel a hajléktalanok nem rendelkeznek lakcímmel, illet állandó tartózkodási hellyel, az eljárást nagy mértékben nehezítené későbbi felkutatásuk.

2. Az Alkotmánybíróság többségi határozata

Az Alkotmánybíróság 2019. június 04. napján kelt döntése szerint a Szabs.tv. 178./B § szakasza kapcsán, annak alaptörvény ellenessé nyilvánítása és megsemmisítése érdekében érkezett bírói kezdeményezések elutasította, azonban azzal kapcsolatban egy alkotmányos követelményt állapított meg. A többletfeltétel szerint:
a törvény „… *hajléktalan személyek esetében történő alkalmazása során az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy*

[12] A Menhely Alapítvány Állásfoglalása. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_22_2018_%C3%81ll%C3%A1sf_MenhelyA_anonim.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 27.)
[13] A Magyar Máltai Szeretetszolgálat állásfoglalása. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_13_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s_Magyar_M%C3%A1ltai_%20Sz_Sz.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 17.)
[14] A Hajléktalanokért Közalapítvány állásfoglalása. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_12_2018_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s_Hajl%C3%A9ktalanok%C3%A9rt_K%C3%B6zalap%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 03.)
[15] Az IM, a BM, és az EMMI közös állásfoglalása. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_18_2018_%C3%A1ll%C3%A1sfogl_Bel%C3%BCgymin_anonim.pdf Letöltve: 2019. október 30.

ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt. A szabálysértési szankció alkalmazásának meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának[16]*."*

Az alkotmányos követelmény szerint tehát csak akkor kerülhet sor szankció alkalmazására, ha az ellátórendszerben van elegendő hely a hajléktalan számára, továbbá a szankció alkalmazásának meg kell felelnie a módosítás alkotmányos céljának, ami az elesettek ellátórendszerbe való bevonását jelenti.

Az Alkotmánybíróság egyesítette a kaposvári bíró, a székesfehérvári bíró és a budapesti bírók által benyújtott indítványokat, mivel tárgyuk azonos volt.

Az Alkotmánybíróság az egyedi normakontroll eljárás kezdeményezése irányt benyújtott bírói indítványokat nem tartotta megalapozottnak, ezért az indítványokat elutasította.

Az AB határozatában hangsúlyozta, hogy eljárásuk során az Alaptörvény egyfajta mérceként jelenik meg. Annak hetedik alaptörvénymódosítás utáni rendelkezéseit irányadónak kell tekinteniük, továbbá az Alaptörvény felülvizsgálatára nem jogosultak. Az Alaptörvény XXII. cikke kapcsán az AB megállapította, hogy a XXII. cikk (2) bekezdésében a közterület közcélú használatának védelmét biztosítja, mely szoros összefüggésben áll a (3) bekezdéssel, ami szerint tilos az életvitelszerű közterület tartózkodás. Ezen összefüggés miatt az AB úgy véli, hogy a két bekezdést együttesen kell értelmezni. Mivel az Alaptörvény rendelkezései alapjaiban megváltoztak, így az AB-t korábbi határozatai már nem irányadók, így korábbi határozatai már nem kötik a jelen vizsgálat során[17].

Az Alkotmánybíróság az egyén alapvető együttműködési kötelezettségét és az alapvetői jogainak a közösség tagjaként való gyakorlását vizsgálja. Ezzel kapcsolatosan megállapította, hogy az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől. Ezzel kapcsolatban pedig szükséges, hogy az egyén együttműködjön mind a közösség tagjaival, mind pedig az állammal. Ebből kifolyólag az AB megállapította, hogy: *„Az egyén önmagáért és a közösségért viselt felelősségéből nem az életvitelszerű közterületi tartózkodás önkéntes, szabad választása és ezzel az alaptörvényi tilalom megsértése, hanem az állammal történő konstruktív együttműködés kötelezettsége kell, hogy következzen.*[18]" Az életvitelszerű közterület tartózkodás, tehát azért büntetendő, mert annak elkövetője az állammal való együttműködési kötelezettségét szándékosan megszegi. Az életvitelszerű közterület tartózkodás az Alaptörvény XXII. cikkének (2) bekezdésében foglalt védelem, azaz a közterület közcélú használatának védelme elleni magatartás, így a Szabs.tv. az állammal való együttműködési kötelezettség szándékos és ismétlődő elmulasztását szankcionálja. A szabályozást az AB szükségesnek találta, hiszen az állami védelem a hatékony együttműködés nélkül nem tud megvalósulni.

A törvény háromszori figyelmeztetést rögzít az eljárás megindítása előtt, továbbá korlátozó feltételeket állapít meg a szankciók tekintetében: pénz- illetve helyszíni bírság kiszabásának nincs helye, elzárás kiszabására főszabály szerint nem kerülhet sor, csak abban az esetben, ha az elkövető a közérdekű munka elvégzését nem vállalja, illetve, ha az elkövető visszaeső. Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság úgy gondolja, hogy a törvény megfelelő garanciarendszert tartalmaz és a fokozatosság és arányosság elvét követi.

[16] 19/2019 (VI.18.) AB határozat. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/19_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 07.)

[17] Forrás: https://jogaszvilag.hu/ab-nem-alaptorveny-ellenes-a-hajlektalanokkal-kapcsolatos-szabalysertes/ (A letöltés dátuma: 2019. 11. 11.)

[18] 19/2019 (VI.18.) AB határozat. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/19_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 07.)

A törvény diszkriminatív jellege két kérdés kapcsán is felmerült. Egyrészt általánosságban több indítvány arra hivatkozik, hogy a törvény egyértelműen egy adott társadalmi csoport, azaz a hajléktalanok ellen tartalmaz rendelkezéseket. Másrészt a kötelező őrizetbe vétel kapcsán válik az indítványok diszkriminálónak, mert az jelen szabálysértés tekintetében egyedinek tekinthető. A törvényt az AB nem találta diszkriminatívnak, hiszen az nem a hajléktalanok ellen tartalmaz szabályozásokat, hanem minden elkövetőre nézve, aki ezt az együttműködési kötelezettséget megszegi. Az életvitelszerű közterület tartózkodás szabálysértését tehát nem csak a hajléktalanok, hanem bárki megvalósíthatja. A kötelező őrizetbevétellel kapcsolatosan megállapítja, hogy az nem ütközik az egyenlő bánásmód követelményébe. Az AB szerint a törvény a fokozatosság elvét követi, így szabadságelvonásra csak akkor kerülhet sor, ha az elkövető a szabálysértést már több alkalommal megvalósította és ezen alkalmak során figyelmeztetésben részesült. Amennyiben ezt követően az elkövető ismételten megvalósítja a szabálysértésbe foglalt magatartást, akkor őrizetbe kell venni, azonban ez az elkövetők minden egyes tagjára igaz, nem csak a hajléktalanokra. A fent leírt indokok alapján tehát az AB szerint nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába a törvény.

Ezt követően az AB a jogállamiság és a normavilágosság sérelmére irányuló érveléseket vizsgálta. Az indítványozók a normavilágosság sérelme kapcsán arra hivatkoztak, hogy a 90 napon belüli 3 figyelmeztetés közti időintervallum meghatározásának hiánya sérti a jogbiztonságot és a normavilágosságot. Az AB ezzel kapcsolatban határozatában kimondja, hogy mint miden jogszabály kapcsán, jelen esetben is irányadó az önkényes jogalkalmazás tilalma. Továbbá úgy véli, hogy nincs kellő megalapozottsága, hogy a 90 napon belüli három figyelmeztetést tartalmazó 178./B § szakasz (4) bekezdése eleve értelmezhetetlen és alkalmazhatatlan lenne, így tehát nem sérül a normavilágosság követelménye.

A személyi szabadság korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a törvény többoldalú garanciát épített be az őrizet maximális időtartamának meghatározására, továbbá megfelelő jogorvoslati lehetőséget biztosít.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta továbbá az ellátórendszer nem megfelelősége kapcsán felhozott érveket. Az AB úgy véli, hogy az indítványozók nem igazolták megfelelően az ellátórendszer hiányosságait. Így tehát a férőhelyek korlátozott száma, vagy a nem megfelelő bánásmód sem nyert igazolást. Ezzel kapcsolatban továbbá kiemelte, hogy az elkövetők részéről az együttműködési kötelezettség tanúsítása csak akkor várható el, ha az állam biztosítja a megfelelő intézményrendszert, kialakítja és biztosítja a hajléktalan személyek számára fenntartott menedékhelyeket.

Az emberi méltóság sérelmével kapcsolatosan az AB megállapította, hogy a törvény nem sérti az emberi méltóságot, ellenben sérülne az ember méltósága, ha az állam magára hagyná az elesetteket és a társadalomból kiszorulókat nem védené semmiféle intézkedéssel, továbbá megfelelő intézményrendszerrel.

Az életvitelszerű tartózkodás fogalma kapcsán az AB nagy röviden foglalkozott határozatában. Véleményük szerint: „*Az életvitelszerűség törvényi fogalmát taxatív felsorolással körülírni nem lehet és az ellentétes is lenne a jogszabály céljával, mivel csak az összes körülmény gondos mérlegelése alapján állapítható meg, hogy valóban életvitelszerű közterületi tartózkodásról van-e szó a konkrét esetben. Ez pedig minden egyes esetben a jogalkalmazó szervek feladata.*[19]” Az Alkotmánybíróság szerint tehát helyes, hogy a törvény csak példálózó jelleggel sorol fel magatartások az életvitelszerű közterület tartózkodás meghatározására, továbbá a lakó és tartózkodási hely, illetve az egyéb szállás kapcsán nem fejti ki

[19] 19/2019 (VI.18.) AB határozat. Forrás: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/19_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 07.)

álláspontját és nem ad konkrétabb meghatározást. Véleménye szerint a jogalkalmazó szervek feladata esetenként külön-külön megvizsgálni, hogy az adott magatartás kimeríti-e az életvitelszerű tartózkodás fogalmát és megvalósul-e a szabálysértés.

3. Párhuzamos indokolás és különvélemények

A többségi határozattal egyetértve a határozat mellé egy párhuzamos indokolás is került Dr. Pokol Béla alkotmánybírótól.

Az alkotmánybíró egyetért a többségi határozattal, annak indokolását is támogatja, azonban úgy véli, hogy további magyarázattal szükséges ellátni a határozatot. Magyarázata szerint az Alaptörvény XXII. cikkének (2) bekezdése csak az állam és a helyi önkormányzatok törekvését fejezi ki a hajléktalanok számára méltó lakhatás megteremtésére, azonban a (3) bekezdés kategorikusan tiltja az életvitelszerű közterület lakhatást. A tárgyi két bekezdés együttes értelmezése és az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelmény a két bekezdés közti feszültséget kívánja oldani és azokat összhangba hozni.

A többségi határozattal több alkotmánybíró sem értett egyet. Ők különvéleményekben fejtették ki saját álláspontjukat az ügyről.

Dr. Czine Ágnes véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak alaptörvény-ellenesség miatt meg kellett volna semmisítenie a jogszabályt. Az alkotmánybírónő nem ért egyet azzal, hogy a szabályozást az Alaptörvény hetedik módosítása olyan mértékben megváltoztatta volna, hogy az AB korábbi határozatai már nem irányadók. Véleménye szerint a korábbi ABH-k figyelembevételével kellett volna vizsgálni jelen esetben is a vonatkozó rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság már korábbi határozatában kimondta, hogy a szabálysértési törvényben foglaltak kriminális jellege miatt a szabálysértések meg kell, hogy feleljenek a büntetőeljárás alapvető követelményeinek. Az alkotmánybírónő szerint a szabálysértéssé nyilvánításnak nincs legitim indoka, mert nem következik az Alaptörvény nem alapozza meg az életvitelszerű közterület lakhatás büntetendőségét. A magatartásnak hiányzik a társadalomra veszélyessége, továbbá nem valósít meg tevékenységet vagy mulasztást. A hajléktalanságot, mint létállapotot definiálja. Önmagában az, hogy sérti a közterület használatának szabályait, az alkotmánybírónő szerint nem ad okot a szabálysértéssé nyilvánításra. Dr. Czine Ágnes továbbá úgy véli, hogy a törvény a jogbiztonság követelményeinek sem felel meg. Szerinte a korábbi ABH-ban leírtak ebben az esetben is irányadók, azaz korlátozni kell az önkényes jogalkalmazás lehetőségét és a jogalkotó kötelezettsége, hogy a normák egyértelműek és kiszámíthatók legyenek. A bírónő a törvény 178./B § szakaszának (5) bekezdése, azaz az életvitelszerű tartózkodás kapcsán a normavilágosság sérelmére hivatkozik, ugyanis a törvény szerint elegendő, ha a külső körülményekből következtetni lehet annak megvalósulására, így tehát a magatartások látszat alapján minősülhetnek szabálysértésnek. A (2) és a (4) bekezdés tekintetében szintén a normavilágosság sérelmével érvel, hiszen az indítványozók által jelzett problémaként jelenik meg, hogy a 90 napon belüli három figyelmeztetés közt nincs megszabva egy adott időintervallum, aminek el kell telnie. A bírónő szerint a nem konkrét megfogalmazások lehetőséget adtak a szubjektív jogértelmezésre és ezáltal visszaélések elkövetésére. A fenti érvekre tekintettel az alkotmánybírónő tehát úgy gondolja, hogy a jogszabályt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelménnyel és annak indokolásával nem értett egyet. Véleménye szerint az alkotmányos követelmény előírására nem volt lehetősége az AB-nak, mivel az mentesíteni az elkövetőt mindenféle szankció alkalmazásától, ha az ellátórendszerben nem áll rendelkezésre számára férőhely. Az alkotmánybíró véleménye szerint ez nem áll összhangban sem az Alaptörvénnyel, sem a törvénnyel, mert azokban erre vonatkozóan semmiféle utalás nem található, így azokból nem vezethető le.

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye szerint az Alaptörvény tiltásából

nem következik szabálysértési törvény módosítása. Az alkotmánybíró egyetért az AB által megfogalmazott alkotmányos követelménynyel és azzal, hogy a határozat szerint az államnak törekednie kell a megfelelő ellátás biztosítására. Dr. Schanda Balázs különvéleményéhez csatlakozott Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybírónő és Dr. Szalay Péter alkotmánybíró is.

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében egyetért a többségi határozat azon részével, miszerint az állam a rászorulókat nem hagyhatja magára, azokat megfelelő intézményrendszerrel segítenie kell. Az alkotmánybíró álláspontja szerint az Alkotmánybíróság korábbi határozatai még mindig irányadók a tekintetben, hogy amíg az életvitelszerű közterületen lakhatás nem sérti mások jogai, továbbá kárt sem okoz, addig pusztán az, hogy valaki elvesztette otthonát és az utcán kényszerül élni, nem tekinthető társadalomra veszélyesnek, így nem büntethető. Egyetért azzal, hogy az Alaptörvény XXII. cikkének rendelkezései alapjaiban megváltoztak a korábbiakhoz képest, azonban a törvényt, kiemelten annak részleteire tekintettel, nem tekinti összhangban állónak az Alaptörvénnyel. Az alkotmánybíró hiányolja a többségi határozat indokolását egyes kijelentések esetében. A Többségi határozat [69] bekezdése szerint a törvénybe megfelelő garanciarendszer lett beépítve, mely a fokozatosság és az arányosság elvét követi, azonban ezen kijelentés a határozatban nem került megindokolásra. Az alkotmánybíró véleménye szerint a többségi határozat indokolása nem támasztja alá kellően megalapozottan, hogy az a XXII. cikk (3) bekezdését tényleg a szükségesség és arányosság követelményének figyelembevételével hajtja végre és ezzel összhangban korlátozza az érintett alapvető jogokat.

4. A döntés és az azt követő időszak

Az Alkotmánybíróság többségi határozata nem okozott nagy meglepetést a társadalom számára és nem hozott nagy változást az azt megelőző időszakhoz képest.

A döntés több szempontból ellentmondásosnak és hiányosnak tekinthető, melyre a különvélemények többször is utaltak.

Az indítványozók által hivatkozott hiányosságok az életvitelszerű tartózkodás fogalmával és a 90 napon belüli három figyelmeztetéssel kapcsolatosan, nem kerültek orvoslásra. Az Alkotmánybíróság mindkét esetben a jogalkalmazó mérlegelésére bízta az értelmezést, melyek már az indítványokban ismertetett ügyekben és azóta is számos esetben visszaélésekhez vezettek. Ebből adódóan jól látható, hogy a túlságosan széleskörű, szubjektív értelmezési lehetőség önkényes jogalkalmazáshoz vezet, annak tilalma ellenére is. A pontatlan megfogalmazások az eljáró szervek számára visszaéléseket engednek meg, míg az elkövetőkben bizonytalanságot eredményeznek. Ezt bizonyítja, hogy az életvitelszerű közterületen lakhatás szabálysértésének megállapításáról szóló döntést, súlyos eljárása hibák miatt már több esetben is meg kellett semmisíteni másodfokú bíróságnak.

A határozat több esetben hiányosan indokolt. Egyes kijelentések megalapozottságát nem támasztja alá semmiféle érvelés, így nem tudhatjuk, hogy milyen megfontolás vezette az alkotmánybírókat annak leírásához.

Az amicus curiae beadványok egyáltalán nem tükröződnek vissza a döntésben, így arra lehet következtetni, hogy azokat az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe, hasonlóképp az állásfoglalásokhoz, melyeket éppen csak érintőlegesen említ az indokolás. Az Állatmentő Szolgálat Alapítvány élő állatokkal kapcsolatos kérdései és indokolása egyáltalán nem jelennek meg a határozatban, így jelenleg sincs az élő állatokra vonatkozó szabályozás. Ennek hiánya felvet bizonyos problémákat, mint például abban az esetben, melyet az Alapítvány beadványa is említ. Az indítványban leírják, hogy egy hajléktalan nőt őrizetbe vette, a kutyáját pedig a rendőrsé telephelyén helyezték el. A telephelyre éjszaka betörtek és a kutyát elengedték. A kutyát egy hétig tartott befogni, közben sérüléseket szenvedett és orvosi kezelésre szorult, melyet a szabadon engedése miatt csak késleltetve tudtak megkezdeni. Mivel a hajléktalanok közel tíz százaléka

rendelkezik élő állattal, így az ingóságok mellett, a törvénynek az elé állatokra vonatkozóan is tartalmaznia kellene valamiféle szabályozást. Ugyanígy elmondható, hogy nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság a Szabálysértési Munkacsoport amicus curiae beadványát, mely bizonyos tekintetben hasonlóságot mutat a Menhely Alapítvány az AB által bekért állásfoglalásához. Mindkét szervezet statisztikákkal támasztotta alá a korlátozott férőhelyek számát, továbbá konkrétumokkal igazolták, hogy az ellátórendszer nem megfelelő minden hajléktalan számára. Ezen statisztikák ellenére az Alkotmánybíróság mégis csak megalapozatlannak találta a férőhelyek hiányát, mint indokolást. Ellenben az alkotmányos követelményből arra következtethetünk, hogy talán valamelyest mégis csak figyelembe vették a szervezetek érvelését.

Összességében úgy gondolom, hogy a határozatból úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság meghozta döntését és indokokat keresett annak megalapozására és nem megalapozott indokok alapján hozott döntést.

Már az eljárás alatti időszakról is elmondható volt, hogy a jelentősen visszaesett az életvitelszerű lakhatással kapcsolatos szabálysértési eljárások száma. Ennek indoka egyrészt, hogy a hajléktalanok igyekeznek a lehető legjobban meghúzni magukat, például éjszakánként kimenni a városok peremkerületeire, másrészt a rendőrség részéről is normalizálódtak az ellenőrzések. Míg eleinte számos esetben csupán néhány nap alatt került sor a három figyelmeztetésre és az eljárás megindítására, addig mostanra ez megváltozott és az egyes figyelmeztetések között ésszerű időtartamok telnek el.

A menedékhelyek nyilvántartásai sok esetben azt mutatják, hogy a törvény nem érte el a célját, hiszen a törvény hatályba lépése óta nem veszi igénybe több hajléktalan a szolgáltatásaikat, mint az megelőzően. Tapasztalatuk és a hajléktalanok elmondása szerint egyaránt a hajléktalanok a törvény megalkotása óta inkább csak azért váltak kevésbé láthatóvá, mert kivonultak a települések széleire, illetve elhagyatott épületeket, területeket kerestek maguknak élőhelyül. A törvény tehát az ellátórendszerbe való bevonás tekintetében nem igazán érte el a célját, azonban megnyugvást nyújt a társadalom azon tagjai számára, akiket a hajléktalanok jelenléte zavart lakókörnyezetükben.

IV. Összefoglalás

Az Alaptörvény hetedik módosítása, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178./B § szakasza és az Alkotmánybíróság 19/2019. (VI.18.) számú határozata kapcsán összességében elmondható, hogy széleskörű vitát váltottak ki a társadalomban, mely kapcsán a mai napig nincs egyetértés.

Mivel az Alkotmánybíróság döntése számos kérdésre nem adott választ, így a jogalkalmazó szervek feladata egy egységes joggyakorlat kialakítása és követése, azonban a döntés óta nem telt el elegendő idő ennek kialakulásához.

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

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

1. **Petrétei József**: Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2016 (6.500 Ft.)

2. **Kocsis Miklós – Petrétei József – Tilk Péter**: Alkotmánytani alapok. Pécs, 2015 (5000 Ft.)

3. **Kucsera Tamás Gergely**: Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2015 (4.000 Ft.)

4. **Petrétei József**: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)

5. **Petrétei József – Tilk Péter**: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)

6. **Tilk Péter**: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)

7. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)

8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)

9. **Kocsis Miklós – Tilk Péter**: Az új alkotmányjogi panaszeljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

*

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

1. **Kodifikáció és Közigazgatás**
Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

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