

KODIFIKÁCIÓ

A TARTALOMBÓL

BALOGH GYÖRGYI

Az önkormányzati választási jog főbb változásai
Magyarországon

LUTRING ERIKA

A nemzetiségi önkormányzatok alkotmányjogi megítélése
és működésük tapasztalatai – mit hoz a nemzetiségi törvény
módosítása?

DÖNDŐ CSILLA

Cyberbullying jogászszemmel, avagy az internetes zaklatás
jogi vonatkozásai és lehetséges jövőbeni szabályozásának
kérdései

SZENTES DALMA

Jogszabályszerkesztési hibák a Szervezeti és Működési
Szabályzatról szóló önkormányzati rendeletekben

2020/1

KIADJA A KODIFIKÁTOR ALAPÍTVÁNY, PÉCS

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

Főszerkesztő

Tilk Péter

Szerkesztők

Kocsis Miklós, Petrétei József

A Szerkesztőbizottság elnöke

Kecskés László

A Szerkesztőbizottság titkára

Fekete Kristóf Benedek, Naszladi Georgina

A Szerkesztőbizottság tagjai

Buksza Zsolt, Csink Lóránt, Daku Magdolna, Domaniczky Endre, Drinóczi Tímea, Gelencsér József, Gyergyák Ferenc, Havassy Sándor, Horváth Attila, Kiss László, Kocsis Miklós, Kovács Gábor, Küpper Herbert, Mihályi Zsolt Apor, Nagy Erika, Orova Márta, Papp Imre, Patyi András, Petrétei József, Varga Zs. András, Varga Zsolt, Wallacher Lajos, Zöld-Nagy Viktória

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

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

HU ISSN 2063-7519

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Balogh Györgyi <i>Az önkormányzati választási jog főbb változásai Magyarországon</i>	5
Lutring Erika <i>A nemzetiségi önkormányzatok alkotmányjogi megítélése és működésük tapasztalatai – mit hoz a nemzetiségi törvény módosítása?</i>	18
Döndő Csilla <i>Cyberbullying jogászszemmel, avagy az internetes zaklatás jogi vonatkozásai és lehetséges jövőbeni szabályozásának kérdései</i>	26
Szentes Dalma <i>Jogszabályszerkesztési hibák a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló önkormányzati rendeletekben</i>	34

Köszöntő

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

Az immár kilencedik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció** 2020/1. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

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

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

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2020 júniusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Balogh Györgyi
jegyző, doktorandusz
PTE AJK Doktori Iskola

Az önkormányzati választási jog főbb változásai Magyarországon

I. Bevezetés

A választási rendszernek, mint fogalomnak kétféle értelmezését ismerjük. Tágabb értelemben jelentheti a választással összefüggő valamennyi elemet, a jogi szabályozástól kezdve egészen a kampány szabályozásáig, szűkebb értelmezés szerint e fogalom csak azokat a jogi és nem jogi elemeket foglalja magában, amelyek a választás folyamatáért felelősek.¹

Az önkormányzati választásokat - mint a választásokat általában - nagy várakozás előzi meg, és nem csak a szakmai berkekben. Természetes ez, hiszen talán ez az a választás, amelynek eredményét a legtöbb ember - úgy mond - "saját bőrén" tapasztalja: ismeri, ismerheti a jelöltet, esetleg - különösen kisebb településeken – közvetlenül érintett is lehet, ha pl. egy családtagja, a szomszédja, vagy ismerőse, esetleg éppen ő maga az egyik jelölt.

A választások természetesen szigorú jogszabályi keretek között zajlanak, szoros jogi „menetrend” szerint a helyi választási iroda és a települések jegyzőinek bevonásával. A választás garanciális szabályait már az 1990-es évektől kezdődően legfelsőbb, alkotmányos keretek között rögzítették, ezzel is hangsúlyozva a választások – mint a demokrácia közvetlen hatalomgyakorlási lehetősége – fontosságát.

Az első szabad választást megelőzően az az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény, tehát a választási rendszert meghatározó jogszabály rendezte az eljárásjogi kérdéseket, ekképp a választási szervek jogállását is (26–35. §). A

későbbiekben külön eljárási törvény, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) szabályozta a választással összefüggő eljárási kérdéseket. A hatályos, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) végül nagyon feszült politikai légkörben született meg.²

II. A kezdetek

Az első demokratikus önkormányzati választások első fordulóját 1990. szeptember 30-án, második fordulót pedig október 14-én tartották. Ezzel a választással egy új közigazgatási struktúra alakult ki: az önkormányzatiság felváltotta a korábban több évtizedes múlttal rendelkező, szovjet mintára kialakított tanácsrendszert.

A választás időpontjának kitűzésekor 1990. június 27-én Göncz Árpád még ideiglenes köztársasági elnök volt. A kitűzéskor a tanácsok megbízatása már a bejelentést megelőzően 19 nappal lejárt, azonban az Országgyűlés ideiglenes hatállyal meghosszabbította megbízatásukat az önkormányzati választás időpontjáig. Érdekesség, hogy még az önkormányzatok szervezeti felépítéséről és működéséről szóló törvény sem volt hatályos az első szabad választások kitűzése idején, hanem csak augusztus 3-án került elfogadásra. Ez a törvény mondta ki, hogy minden helyi közösségnek az általa választott önkormányzat útján a helyi közügyeket önállóan szabályozni, irányítani. A törvényhozó a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt (továbbiakban: Alkotmány) módosító 1989. évi XXXI. törvény elfogadásával más korábban konstituálta az önkormányzatiság elvét [ld. 12. § (2) és 43. § (1) a.].

Az első demokratikus választásokra készülő jelöltek számára megszűnt az a kényszer, hogy kizárólag politikai párt delegálhatja őket. Ennek megfelelően a polgármesterjelöltek háromnegyede, a kislistas képviselőjelöltek kétharmada, illetve az egyéni választókerületi

¹ Kocsis Miklós – Petrétei József – Tilk Péter: Alkotmánytani alapok. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2015. 165. o.

² <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/9935/V2020/1>.

jelöltek csaknem egyötöde független volt az 1990-es önkormányzati választásokon.³ Mindazok a választásra jogosultak, akik adott választókerületben lakóhellyel rendelkeztek, egy adott jelöltet ajánlhattak a jelölés során.

Újdonság volt a választójogi intézmények tekintetében a kislistás szavazás bevezetése. A tízezer fő alatti lakosságszámú településeken közvetlenül szavazhatott minden választó a testületi tagok, illetve a polgármester személyére. A tízezer lélekszámot meghaladó méretű településeken a testület felét egyéni választókerületekben, másik felét pedig listás szavazással választották, és a testület a saját tagjai közül választhatta meg a polgármestert.

A választás kétfordulós volt. Az első forduló érvényes volt legalább 40%-os részvételi aránytól, és eredményes, ha egy jelölt legalább a szavazatok 25%-át megkapta. Ha nem volt érvényes a szavazás, második fordulót tartottak, ahol részvételi „küszöb” már nem volt, és az egyszerű többségi szavazatokat elnyerő személy lett képviselő. Amennyiben viszont érvényes volt az első forduló, akkor a 15% feletti szavazati arányt elért jelöltek mérethették meg magukat a második fordulóban, vagy – ennek hiányában – az első három helyen végzett jelölt indulhatott. Közülük az lett képviselő, aki a második fordulóban a legtöbb szavazatot nyerte el.⁴

III. A helyi önkormányzati választási szabályok változásai 2010-től kezdődően

Az Alaptörvény 2010. április 25-i elfogadásával kezdetét vette a számos elemében új jogi szabályozás kialakításának folyamata. Különösen a 2010-2014. közötti parlamenti ciklus bővelkedett az önkormányzati, állami igazgatási-átszervezési fordulatokban, gondolok itt leginkább a járási hivatalok életre hívására. Emellett néhány alapjogszabály hatályba lépése is ezekhez az évekhez köthető, a

korábbiakhoz képest teljesen új, egy-egy jogág tekintetében alapvető törvények hatályba léptek. Ebben a kodifikációs hullámban született többek között a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény, valamint több eljárási kódex is.)

A választási szabályozás is megújult, már a 2010-es önkormányzati választáson is léptek érvénybe a korábbiaktól eltérő szabályok. Ekkorra már az új rendszerben 3.173 település önkormányzata alakult meg, és kezdte meg munkáját.

1. Alkotmányi szabályok

„Az önkormányzati választások mandátumaiban (...) tükröződnek az országgyűlési választások eredményei. Természetesen minden városban a helyi szereplők és a helyi viszonyok befolyásolják az eredményeket, jellegzetes eltérés a városi önkormányzatokban a parlamenti politizálástól a civil szervezetek erősödése.”⁵

Az Alkotmány külön alfejezetben szabályozta a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket, köztük az önkormányzati választásra vonatkozó garanciális szabályokat is.

Rögzítette, hogy önkormányzati választásokat – időközi választások kivételével – négyévente, október hónapban kell tartani.

Az Alkotmány 44. § (3) bekezdése kimondta: „A képviselő-testület megbízatása az önkormányzati általános választás napjáig tart. A jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart.” Amennyiben azonban a választás elmarad, mert nincsenek jelöltek, a később megválasztásra kerülő testület megbízásának kezdetéig a korábbi testület gyakorolja

³ https://mult-kor.hu/20100930_husz_eve_voltak_az_elso_szabad_onkormanyzati_valasztasok?pidx=1

⁴ https://mult-kor.hu/20100930_husz_eve_voltak_az_elso_szabad_onkormanyzati_valasztasok Letöltés: 2019.07.26. 2020/1.

⁵ Bódi Ferenc – Böhm Antal – Bugovics Zoltán - Csoma Attila – Fekete Attila – Kákai László - Szógyi Lenke – Tamás Veronika – Vigvári András: A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990-2002. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest 2006. 305. o.

a jogokat, és teljesíti a kötelezettségeket. Ugyanígy a korábbi polgármester megbízatása is az új polgármester megválasztásáig tart (44/44/B. §).

Az Alkotmány meghatározta az aktív és passzív választójog fogalmát, kimondta, hogy minden nagykorú magyar állampolgárt, aki hazánk területén lakóhellyel rendelkezik, illetve minden nagykorút, aki az Európai Unió más tagállamának polgára, de hazánkban lakóhelye van, megilleti a jog, hogy az önkormányzati választásokon választható, illetve választó legyen. Utóbbi feltétele, hogy a szavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodjon. A passzív választójog megillette a Magyarországon bevándorolt, menekült, letelepedett státuszúként elismert nagykorúakat is. Nem lehetett választó azonban az a személy, aki

- cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alatt állt,
- kényszergyógykezelt a választás napján,
- szabadságvesztést tölt a választás napján, illetve
- nem magyar állampolgár, de saját joga szerint a választójog gyakorlásából ki van zárva.

A választások alapelvei a következők voltak:

- a képviselő-testületet és a polgármestert, főpolgármestert közvetlen, titkos szavazás során választják meg,
- a választójog általános és egyenlő,
- a megyei közgyűlés elnökét a közgyűlés választja titkos szavazással, és kizárólag magyar állampolgár választható meg erre a tisztségre (70-71. §).

2. Régi és új választási eljárási szabályok

A választásokat részleteiben a régi Ve. szabályozta. A módosítások elsősorban határidőket, időtartamokat érintettek, e módosításoknak, a választás évében, az arra való sikeres felkészülés miatt rendkívüli jelentőségük volt.

- 72 napról 60-ra csökkent az az idő, amennyivel a választás előtt ki kell tűznie a köztársasági elnöknek a választás időpontját (régi Ve. 4. §),

- a névjegyzéket a szavazás előtt 46 nappal, 5 nap időtartamra kell közszemlére tenni, és a szavazás előtti 45. napig kell tájékoztatni a választókat a névjegyzékbe történő felvételükről. A korábbi szabályozás szerint 60 nappal előbb, 8 napra kellett kifüggeszteni vagy helyben szokásos módon közzétenni a névjegyzéket, és 58 nappal előbb kellett névjegyzékbe vételről értesítést küldeni (régi Ve. 14. §),
- a névjegyzékből történő kihagyás esetén kifogást lehet benyújtani a helyi választási iroda vezetőjéhez, akinek döntése ellen bírósághoz lehet fordulni, és a bíróság 2 napon belül köteles az ügyben dönteni a korábbi 3 napos időtartam helyett (régi Ve. 20/E. §),
- a helyi választási bizottság tagjait a képviselő-testület a szavazás előtti 42. napig köteles megválasztani a korábbi 51. nap helyett (régi Ve. 23 §),
- a jelöltet jelölő, vagy listát állító szervezet, illetve a független jelölt megbízhat a választási bizottságban, illetve a szavazatszámoló bizottságban történő működésre egy tagot, akinek személyét a szavazás előtti 16. napig kell bejelenteni a korábbi 9 nap helyett (régi Ve. 24. §),
- a kampányidőszak a választás kitűzésének napjától a szavazás napjáig tart, és 0 órától 19 óráig – tehát az urnák zárásáig – nem lehet kampánytevékenységet folytatni a szavazás napján (régi Ve. 40. §),
- az akkori választáson még kopogtatócédulákkal lehetett ajánlásokat gyűjteni, és ajánlást a szavazás előtti 30. napig lehetett érvényesen adni a korábbi 23 nap helyett régi Ve. 46. §),
- az előbbiekhöz hasonlóan a választási bizottságnál a jelöltet a szavazás előtti 30. napig lehetett bejelenteni az ezt megelőző 23. nap helyett (régi Ve. 52. §),
- jelöltet, jelölő szervezetet a választási bizottság a bejelentésétől számított 2 napon belül vesz nyilvántartásba a korábbi 3. nap helyett (régi Ve. 55. §),
- ha a jelöltet több helyen is ajánlották, a választás előtti 26. napig kell

nyilatkoznia, melyik jelölést kívánja elfogadni a korábbi 10. nap helyett (rég. Ve. 57. §),

- jogszabálysértés esetén a választási kifogást a jogsértés elkövetésétől számított 2 napon belül kell benyújtani, és a benyújtástól számított 2 napon belül kell erről a választási bizottságnak döntenie a korábbi 3-3 nap helyett (rég. Ve. 77. §),
- a választási bizottság határozata elleni fellebbezést a határozathozatal napjától számított 2 napon belül beérkezőleg lehet előterjeszteni (a korábbi 3 nap helyett), és az elbíráló választási bizottság 2 napon belül hoz döntést szintén a korábbi 3 nap időtartam helyett (rég. Ve. 79. §; 81. §),
- az előző bekezdésben rögzített szabályok változásait vezették át a választási eljárási törvényben a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésével, illetve a bíróság döntésével kapcsolatos határidő számítási szabályokban (rég. Ve. 81. § 84. §),
- a megyei közgyűlés tagjainak választásával kapcsolatban a kompenzációs listát a szavazás előtti 27. napon, a fővárosi listát a 26. napon kötelesek a jelölő szervezetek lejelenteni a korábbi 20 nap, illetve 10 nap helyett (rég. Ve. 107. §).

A törvény viszonylag sok módosítást tartalmazott az önkormányzati választások egyéb szabályaira tekintettel is. A megyei közgyűlés választása tekintetében egyszerűen a megyei jogú városokon kívüli településekkel, míg korábban a 10 ezer alatti, illetve 10 ezer lakos feletti települések együtteseként határozta meg a törvény (rég. Ve. 101. §).

Az egyéni választókerületek területének, sorszámanak felülvizsgálatával és közzétételével kapcsolatos korábbi szabályozást is módosították. A jegyző, mint a helyi választási iroda vezetője köteles volt február 15-ig a választás éve első napján nyilvántartott lakosság szám alapján felülvizsgálni és közzétenni az egyéni választókerületekre vonatkozó adatokat. Az új szabályozás szerint február 15-ig kellett a

képviselő-testületi tagok számát megállapítani, és február 28-ig a választókerületi területet és a sorszámozást közzétennie.

Aránytalan területi elosztás esetén választási kifogást lehet benyújtani. A szabályt szigorították: korábban a választási kifogással kapcsolatos határozatra vonatkozó jogorvoslati szabályok voltak érvényben ezzel kapcsolatban, az új szövegezés azonban rögzítette, hogy a helyi választási iroda vezetője jogosult a kifogás elbírálására, és saját maga dönthet a határozata megváltoztatásáról vagy változatlan fenntartásáról, további jogorvoslatnak pedig nincs helye.

Hasonló szabály volt hatályban a megyei, illetve fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztása esetén is: ebben az esetben a területi választási iroda vezetőjének joga volt a megválasztható tagok számának megállapítása, és döntése ellen az országos választási iroda vezetőjéhez fordulhatnak, aki 2 napon belül dönt, további jogorvoslat döntése ellen nincsen (rég. Ve. 102. §-102/A. §). A korábban „kislistás”-ként említett választás a továbbiakban „egyéni listás” választás kifejezéssel szerepelt.

Az Országgyűlés 2010. június elején új választási törvényt fogadott el, ez volt a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (továbbiakban: Kptv.), jelezvén ezzel a terület szabályozásának fontosságát. A törvény jelenleg is hatályban van, és már a 2010. évi kihirdetési napján, június 14-én hatályba lépett, a 2010. őszen lezajlott önkormányzati választásokon már alkalmazták is (23. §).

A törvény kimondta, hogy a választópolgár lakóhelyétől függetlenül bárhol választható, tartózkodási helyén akkor szavazhat, ha köztársasági elnöki választási nap kitűzés előtti 30. nappal bezárólag létesített az adott településen tartózkodási helyet. Később elfogadásra került az a szabályozás, hogy azok, akik jogerősen szabadságvesztést vagy kényszer gyógykezelést töltenek, nem rendelkeznek aktív választójoggal (1. §).

A képviselő-testület, illetve megyei közgyűlés taglétszámát a választás éve első napjának lakosság számából kiindulva kell meghatározni. Egyéni listás választás zajlik a 10 ezer fő alatti lélekszámú településeken, ahol így választókerületeket sem kell létesíteni. 100 lakos alatt 2 fő képviselőt kell megválasztani (a polgármester mellé), 10 ezer lakosig 8 főt. A törvény sávosan szabályozza a testületi tagok létszámát, a lakosság szám növekedésével. A 10 ezer fő feletti létszámú településeken úgynevezett vegyes választási rendszer érvényesül: egyéni választókerületekben, valamint kompenzációs listán lehetett mandátumokat szerezni. A megyei közgyűlési tagok létszámát a megyei lakosság számából kalkulálták. 2010-ben a fővárosi közgyűlés tagjait a fővárosi listára adott szavazataikkal választották meg, e szempontból Budapestet egyetlen választókerületnek tekintették.

2010-ben csak egy jelöltet ajánlhatott érvényesen egy választópolgár, vagy egy listát, és csak egyetlen településen fogadhatott el a saját személyére szóló jelölést. A megyében a választópolgárok egy százalékának ajánlásával szerezhetett jogot a jelöltállításra jelölő szervezet. Polgármesterjelöltként azt lehetett nyilvántartásba venni, aki 10 ezer lakos alatti településen legalább 3%, 10 ezer és 100 ezer lakos között legalább 2%, e feletti lakosság szám esetén pedig legalább 1% ajánlást gyűjtött. Főpolgármester jelölt lehetett a legalább 5000 fővárosi választó által ajánlott személy (8-9/A. §).

A polgármestert, illetve a fővárosban a főpolgármestert már akkor is közvetlenül választották, a jelöltek közül az szerzett mandátumot, akire a legtöbb érvényes szavazatot adták.

Képviselőjelöltek közül az egyéni listán legtöbb érvényes szavazatot kapott személyek lesznek képviselők. Legfeljebb a megválasztható képviselők számának megfelelő számú jelöltre lehetett és lehet a mai napig is szavazni, különben a szavazat érvénytelen. Amennyiben a képviselőjelölt egyben polgármesterjelölt is volt, és polgármesterré választották, őt a képviselőjelöltek között elfoglalt rangsorban figyelmen kívül kell hagyni, és

helyébe az utána következő legtöbb szavazatot kapott személy lép.

A vegyes választási rendszer ennél bonyolultabb volt, szabályai máig hatályban vannak. Egyéni választókerületi jelöltek közül a vegyes rendszerben is az tekintendő megválasztottnak, akire a legtöbb érvényes szavazatot adták. A kompenzációs lista pedig a töredékszavazatok szerint fog mandátumot kapni. Azt kell töredékszavazatnak tekinteni, amellyel nem szerzett senki mandátumot. A kompenzációs mandátumok kiszámítása külön táblázatban történik, és a jelölő szervezet által a kompenzációs listán bejelentett személyek a bejelentés sorrendjében fognak mandátumhoz jutni.

A küszöb a kompenzációs lista tekintetében az 5%-os arány elérése, amely jelölő szervezet ezt nem éri el, nem jut mandátumhoz (Kpvt. 12-15. §).

Fontos hangsúlyozni, hogy a néhány hónappal a 2010. évi önkormányzati választás előtt történtek olyan határidő szigorítások, amelyek az adott választáson indulók számára rendkívüli körülményt igényeltek. Más kérdés, hogy ajánlások vonatkozásában lazítottak a szabályozáson, tehát könnyebben lehetett jelöltként nyilvántartásba kerülni, mint addig.

A 2010. évi önkormányzati választások megszervezésére vonatkozó részletszabályokat egy közigazgatási és igazságügyi miniszeri rendelet szabályozta (5/2010. (VII.16.) KIM rendelet), amely 2010. július közepén került kibocsátásra, tehát szintén közvetlenül a választás előtti időszakban. A rendelet részletesen foglalkozott

- a választási irodák feladataival az előkészületek, illetve a szavazás napján és azt követően,
- a választási informatikai rendszer funkcionális követelményeivel.

Meghatározta mindazokat a nyomtatványokat is, amelyeket a választásokon alkalmazni kell, megjelölve, hogy helyi vagy központi előállítású nyomtatványt szükséges-e alkalmazni.

A következő jelentős jogszabályváltozás az Alaptörvény hatályba lépése volt 2012. év első napjával. Az Alaptörvény már a B) cikkben foglalkozik a közvetett és a közvetlen demokrácia kinyilatkoztatásával, hiszen a nép hatalomgyakorlásának forrásait képviselők útján, és közvetlen lehetőséggel is megemlíti. Az Alaptörvény nem változtatott azon az eljárási szabályon, hogy továbbra is a köztársasági elnök tűzi ki az önkormányzati választások napját [Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (3) bekezdés e.) pont].

A választópolgár, amennyiben lakóhelye és tartózkodási helye is van, megválaszthatja, hogy hol kíván a választáson részt venni, és e jogát – a konkrét szavazás folyamatát – hol szeretné gyakorolni. A választójogról általánosságban rögzíti, hogy minden nagykorú magyarnak aktív és passzív választójoga van, továbbá az önkormányzati választásokon az Európai Unió más tagállama nagykorú állampolgárának is, akinek lakóhelye van hazánkban. Ezen kívül az önkormányzati választásokon passzív választójog illeti meg a menekült, bevándorolt, letelepedett státusszal rendelkező személyeket.

Mindez lényegében azonos a korábbi Alkotmány szabályozásával, kiköti azonban, hogy sarkalatos törvény további feltételeket is rögzíthet, amely tovább konkretizálja a választáshoz való alapjog gyakorlásának feltételeit. Ezen kívül meghatározza, hogy mely esetek képeznek kivételeket az általános szabályok alól.

Az új Polgári Törvénykönyv későbbi rendelkezéseit előkészítve már nem cselekvőképeséget kizáró vagy korlátozó gondnokságról ír, hanem a választójogból történő kizárásról, mint gondoksági ügycsoportról. Akit a bíróság a belátási képessége hiánya vagy korlátozása miatt kizárt a választójog gyakorlásából, már nem lehet választó, és nem választható. Ugyanígy kizárhatja a bíróság a bűncselekmény elkövetése miatt is az elítéltet a választás, illetve választhatóság lehetőségéből.

Ez a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest változást jelent, hiszen az Alkotmány szabályai alapján azok, akik

szabadságvesztésüket töltötték, automatikusan kizártak voltak a legmagasabb szintű szabályozás értelmében a választójog gyakorlásából. Az Alaptörvény szerint viszont már csak azok az elítéltek nem választhatnak és nem választhatók, akiket a bíróság – mellékbüntetésként – a közügyek gyakorlásától eltiltott. Megmaradt viszont az a szabályozás az Európai Unió más tagállamának polgáraival kapcsolatban, hogy azok ki vannak zárva a magyarországi választási lehetőségekből, akiknek a nemzeti joga szerint nincsen választójoga (Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk).

3. Választási eljárással összefüggő változások a 2010-2014. közötti időszakban

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzás célja kettős: a helyi közhatalom-gyakorlás, és a helyi közügynek minősülő ügyek intézése. A feladat-és hatáskörök gyakorlására a képviselő-testület jogosult, amely a polgármesterből és a képviselőkből, illetve a megyei képviselő-testület tagjaiból és elnökéből áll (Magyarország Alaptörvénye 31. cikk, 33. cikk).

Az önkormányzati választásokkal összefüggésben az Alaptörvény hasonlóan szabályoz, mint az Alkotmány. A választójog általános és egyenlő, a szavazás pedig közvetlen és titkos. Nagyobb változás azonban a korábbiakhoz képest, hogy négy helyett ötéves a megbízatás időtartama. A képviselő-testület megbízatása a választás napjáig, a polgármesteré az új polgármester megválasztásáig tart. A polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. Ennek okán mindaddig, amíg a polgármester nem kerül meg- vagy újraválasztásra, a régi vagy addigi polgármester tekintendő polgármesternek függetlenül attól, hogy az aktuális választásban jelölt-e vagy sem. Amennyiben nincs elég jelölt, a testület automatikusan tovább működik addig, míg ki nem tudnak tűzni időközi választásokat (Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (1)-(3) bekezdés).

Változott az önkormányzatokra vonatkozó fő szabályokat magába foglaló törvény is.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) Lépcsőzetesen lépett hatályba, tehát egyes szabályai azonnal alkalmazandók voltak, legtöbb szakasza azonban a 2014. évi önkormányzati választásokkal egyidejűleg lépett hatályba.

Változott például a korábban hatályos korábbi önkormányzati törvényhez képest (szabályokhoz képest, hogy mikor tekintendő főállásúnak a polgármester. Az 1990-es szabályozás szerint lakosságszámtól függött a polgármester megbízatása: 5000 fő alatti településen társadalmi megbízatású, efelett pedig főállású volt. Az új szabályozás szerint akkor főállású a polgármester, ha ekként választották meg. A testület egyetértésével a cikluson belül egyszer a polgármester döntése megváltoztatható (Möt. 64. §).

„A 2013-ban elfogadott magyar választási eljárási kódex egyik fontos újdonsága a magyar választási folyamatok nemzetközi megfigyelésének szokatlanul részletes szabályozása. Az ide vonatkozó törvényi rendelkezések újszerűsége nemcsak az eddigi magyar választási jogalkotás szempontjából emelhető ki, hanem abban a közép-európai regionális kontextusban is szembeütő.”⁶

2014-ben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 2010. évi L. törvény módosításával változott a fővárosi közgyűlés tagjainak mandátumhoz jutása. A főpolgármester mellett a közgyűlés tagja a 23 kerület megválasztott polgármestere, további 9 fő pedig kompenzációs lista alapján lett fővárosi képviselő.

Az ajánlások rendszere is megváltozott: már több jelöltet vagy listát is ajánlhat egy-egy választó, továbbra is szabály azonban, hogy csak egyetlen településen. 10 és 100 ezer lakos közötti településen a polgármester-jelöltkénti nyilvántartásba vételhez már csak 300, 100 ezer lakos felett 500, főpolgármester-jelöltség esetén pedig 5000 választó ajánlása kellett (egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos

törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény 4. § (3) és (4) alapján, mely A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény. 9. § (2)-(4) bekezdését volt hivatott módosítani).

Egy nappal a választás kitűzését követően jelent meg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2014. október 12. napjára kitűzött választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 2/2014. (VII. 24.) IM rendelet, amely a 2014. október 12-i önkormányzati választások eljárási időtartamait, határidőit szabályozta. Az alábbi néhány részletszabály jól jellemzi a téma szabályozottságát, amely általánosságban a 2019. októberi választással kapcsolatosan is elmondható volt.

2014. augusztus 31. 16 óráig kellett megválasztania a helyi képviselő-testületeknek a helyi választási bizottság három tagját (egy szavazóköri településen öt tagot), és ugyanezen határidőig kellett a területi választási bizottság tagjait megválasztania a fővárosi, illetve a megyei közgyűlésnek. A választási bizottságnak lehet megbízott tagja is, őket legkésőbb 2014. szeptember 26-ig kellett bejelenteni. A helyi választási bizottsági tagok a szavazás napján a törvény erejénél fogva mentesülnek a munkavégzési kötelezettség alól, a számukra járó esetleges munkabért – amennyiben aznap besorozásuk szerint munkát végeztek volna – október 17-ig igényelhetette a munkáltató.

A rendelet elfogadásától kezdve a szavazásig nem lehetett változtatni település közigazgatási területét, házszámozását, utcanévét, hogy a szavazóköri meghatározása ne sérüljön.

A szavazóköri névjegyzékbe vételről a Nemzeti Választási Iroda küldött értesítést, átjelentkezni október 10-ig beérkezőleg lehetett.

Az ajánlóíveket 2014. augusztus 25-től lehetett átvenni, a jelöltet szeptember 8-án 16 óráig lehetett bejelenteni. A kampányidőszak augusztus 23-tól október 12-én 19 óráig

⁶ <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/9935/V>

tartott. A szavazás napján a szavazóhelyiség 150 méteres körzetében nem lehetett kampánytevékenységet folytatni, a szavazóhelyiség épületébe közvéleménykutatást sem lehetett folytatni. A rendelet mellett a választási eljárásról szóló törvény még azt is rögzítette, hogy csak a szavazóhelyiségből kilépőket lehet megkérdezni (a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény – új Ve-150. §).

A helyi, illetve – megyei közgyűlés tagjainak választása miatt – a területi választási bizottság a jelöltek szavazolapon szereplő sorrendjéről sorsolást kellett, hogy tartson legkésőbb szeptember 8. 16 óráig. A listák sorrendjét egy nappal később állapították meg. Mozgóurnát október 11-ig lehetett igényelni. Október 3-ig kellett bejelenteni a vakok és gyengénlátók Braille-írással ellátott szavazóablontja iránti igényt. A szavazás 6 órától 19 óráig tartott, a szavazóköri jegyzőkönyveket legkésőbb a választás napját követő nap 10 óráig kellett beérkeztetni a területi választási irodához. A jegyzőkönyvek kivételével minden választási iratot meg kellett semmisíteni 2015. január 12-én.

A Nemzeti Választási Iroda az időközi választások fedezetének biztosítása érdekében éves költségtervet készít. A választás pénzügyi tervének megalkotásáért és betartásáért helyi szinten a helyi, illetve a területi választási iroda vezetője a felelős. A vonatkozó rendelet melléklete tételesen meghatározza, hogy milyen jellegű kiadásokra milyen összeg számolható el érvényesen.

A Nemzeti Választási Iroda az illetékes önkormányzat pénzforgalmi kincstári számlájára utalja a szükséges összeget. Az illetékes önkormányzat köteles viszont megtéríteni mindazokat a költségeket, amelyek a választással összefüggésben központilag kerültek biztosításra (pl. informatikai rendszer működtetése, központilag nyomtatott nyomtatványok költsége stb.)

Fontos szabály, hogy a képviselő-testület feloszlása vagy feloszlata miatt a megtartásra

kerülő választások teljes előkészítési és lebonyolítási költségét az adott önkormányzat költségvetéséből kell fedezni (új Ve. 303. §).

A helyi választási iroda vezetője, a jegyző kalkulálni köteles a személyi kiadásokat is. A helyi választási bizottság, szavazatszámoló bizottság képviselő-testület által megválasztott tagjai részesülnek központi díjazásban, a jelöltek vagy jelölő szervezetek által delegált személyek nem.

A választásra juttatott pénzt elkülönítetten kell kezelni a megérkezéséig annak elszámolásáig. A pénzügyi elszámolás részleteit a Nemzeti Választási Bizottság elnöke köteles megállapítani és közzétenni. A helyi választási iroda az elszámolást a választási informatikai rendszer útján küldi meg a kitűzött határidőig a Nemzeti Választási Bizottság részére.⁷

IV. 2019. október 13-án hatályos választási szabályok

1. A jegyző szemszögéből

A 2019. évi önkormányzati választásokkor a 2014. október 12-én zajlott önkormányzati választásokhoz képest sem az Alaptörvényben, sem a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvényben nem voltak jelentős változások, illetve megítélésem szerint a választási eljárási törvény változásai sem nagy léptékűek.

Akár időközi, akár általános választásról van szó, az önkormányzati választások a választásban résztvevő szervek számára alapos felkészülést igénylő, viszonylag hosszabb folyamat, mely bármennyi gyakorlat ellenére sem lehet „rutinfeladat.” Az időközi választásokhoz képest viszont pénzügyi szempontból jelentős különbség (választási irodavezetőként előnynek nevezném), hogy az önkormányzati választások költségeit a központi költségvetés viseli.

Itt jegyezném meg, hogy a legtöbb helyi választási irodát vezető jegyző nem tud a

⁷ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek időközi választása és a nemzetiségi önkormányzati képviselők időközi választása költségeinek 2020/1.

normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 23/2018. (VIII.30.) IM rendelet 1-9. §

választások idejére humán erőforrást bővíteni, így a meglévő létszámmal látja el a választási feladatait úgy, hogy a választási időszakban egyébként sem lesz kevesebb egyéb elintézendő ügy egy-egy önkormányzati hivatalban.

A választási szervezet adminisztrációjának csúcán a Nemzeti Választási Iroda áll, amelynek segítője a területi, illetve a helyi választási iroda (új Ve. 52. §). A helyi választási iroda vezetője a jegyző (új Ve. 66. §). A választási szervek: a Nemzeti Választási Bizottság, valamint a területi, illetve helyi választási bizottságok, és a szavazatszámláló bizottságok.

A helyi választási iroda vezetője köteles kialakítani a 10 ezernél nagyobb lélekszámú településeken az egyéni választókerületeket. A választások kitűzését követően köteles közzétenni a köztársasági elnök döntését. Javaslatot kell tennie a helyi választási bizottság tagjaira, illetve a szavazatszámláló bizottságok tagjaira, akiknek az eskütételét és oktatását is meg kell szerveznie.

A jegyző meghatározza a választás személyi és dologi kiadásait, és a választási informatikai rendszer útján fel kell terjesztenie. Az erre a célra kifejlesztett zárt informatikai rendszer véleményem szerint felhasználóbarát, áttekinthető működésű szoftver. Ki kell osztania a jelöltajánlás íveit, a határidőben benyújtott jelöltállító, illetve jelölő szervezeti ívek aláíróit ellenőriznie kell, hogy rendelkeznek-e választójoggal, illetve a közölt adataik egyeznek-e a személyi adat és lakcímnnyilvántartás adataival. Elő kell terjesztenie a helyi választási bizottság elé a jelölteket, és a helyi választási bizottság határozattal megállapítja a jelöltként történő nyilvántartásba vételt.

A jegyző köteles részt venni a választáson alkalmazásra kerülő informatikai rendszer tesztelésében, amelyre központilag meghatározott időpontban és időtartamban kerül sor. Ezt követően összegeznie kell a választási próbán tapasztalt észrevételeit, amennyiben vannak, és erről értesítenie kell a felettes szervként működő választási irodát.

Az informatikai fejlődés eredményei már az ideit megelőző önkormányzati választásokkor is szembetűnőek volt a választásigazgatási eljárások, főként a kérelmek beérkezése során. Ötveny Község Jegyzője 2014-ben így szolt erről:

„Az új választási eljárási törvény bővítette a helyi választási iroda feladatait. A média folyamatosan tájékoztatta az állampolgárokat, hogy a központi és szavazóköri névjegyzékkel kapcsolatos kérelmeiket hová, milyen módon és meddig nyújthatják be. A XXI. századi technológia pedig lehetővé tette az elektronikus kérelmek benyújtását a www.valasztas.hu weboldalon keresztül, ahol néhány kattintással, pár perc alatt otthonról vagy a munkahelyről kényelmesen lehetett kérelmet továbbítani. Jellemző, hogy a kérelmek 90%-a érkezett elektronikusan és csak 10%-a levélben, az is döntő többségében mozgóurna iránti kérelem volt. Az elektronikusan érkező kérelmek elbírálásáról a döntést e-mailben (is) kérték a kérelmezők.”⁸

„A választási irodák a választások előkészítésével, szervezésével, lebonyolításával, a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek tájékoztatásával, a választási adatok kezelésével és a választás technikai feltételeinek biztosításával összefüggő feladatokat ellátó választási szervek.”⁹

Ezek a szervek végzik javarészt azokat az ügyvitelinek nevezhető igazgatási feladatokat, amelyek a választási eljárások során az előkészületektől a közbeni folyamatok át egészen a választási iratok megsemmisítéséig tartanak. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 75. § (1) a.) pontja összefoglalóan fogalmazza meg a választási irodák feladatait, miszerint „a) ellátják a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat”.

A jogszabály további b)-h) pontjaiban igyekeznek részletezni az előbbi, majd j) pontjában kiterjeszti azt az előre meg nem határozott feladatokra is. Ld.: új Ve. 75. §. (1)” j) ellátják

⁸ <https://jegyzo.hu/az-uj-valasztasi-eljaras-egy-helyi-valasztasi-iroda-szemszogebol/> 2020/1.

⁹ <https://www.valasztas.hu/valasztasi-bizottsagok-es-valasztasi-irodak>

a jogszabályokban meghatározott egyéb feladatokat.” Az egyes választási irodák- többek közt a helyi választási irodák- részletes, akár napokban meghatározott feladatait általában miniszteri rendeletek szabályozzák, mely jegyzőként nagyban hozzásegít az egyes igazgatási feladatok koordinálásában és végrehajtásának időbeni ütemezésében.

2. A helyi önkormányzati választásokon működő választási bizottsági szervek

A választási eljárás során a jogszabályok megfelelő alkalmazása elsődlegesen a választási szervek – a választási bizottságok és a választási irodák – feladata.

A választási bizottság hozzájárulhat a választópolgárok bizalmának megerősödéséhez, hisz csak a törvénynek van alárendelve. Feladata, hogy felügyelje a választás tisztaságát, és megállapítsa annak eredményét. A választási szervezetrendszer többszintű, a Nemzeti Választási Bizottság mellett működik a területi, illetve a helyi választási bizottság.

A helyi választási bizottság tagjait a képviselő-testület választja meg, legkésőbb az önkormányzati választás előtt 42. nappal. A választási bizottság határozatot hoz a jelöltként történő nyilvántartásba vételről, a kampányidőszakban és a választáson történt rendkívüli eseményekkel kapcsolatban (új Ve. 14-23. §). A választási bizottság tagjai kötelesek esküt tenni, ezt követően alakuló ülést tartanak, ahol megválasztják az elnököt. Az esküt a polgármester veszi ki (új Ve. 37. §).

A választási bizottságok államszervezetben elfoglalt helyüket és jogállásukat tekintve sui generis állami szerveknek minősülnek. Nem tartoznak sem a törvényhozó hatalomhoz, sem az igazságszolgáltatáshoz, funkcióik alapján atipikus közigazgatási szervnek minősíthetők, a végrehajtó hatalom „peremvidékén” helyezkednek el. Törvény garantálja függetlenségüket, nem állnak semmilyen állami szerv irányítása alatt.¹⁰

A választási bizottságok tevékenysége közhatalmi jellegű, sok hasonlóságot mutat a közigazgatási hatósági jogalkalmazással.

A választás napján a szavazókörök hivatalos nyitása előtt a települések szavazatszámlláló bizottságai (SZSZB) bejelentkeznek a helyi választási iroda vezetőjéhez, hogy megfelelő számban megjelentek-e, készen állnak-e a választópolgárok fogadására. Az egy szavazókörral rendelkező településen a szavazatszámlláló bizottság feladat- és hatáskörét a helyi választási bizottság gyakorolja (új Ve. 14. § (3) bekezdés). Az urnákat lepecsételik, hitelesítik az első szavazó jelenlétében, aki tanúsítja, hogy az urna üres. A mozgóurnákat ellenőrző lappal látják el.

Napközben (maradjunk ennél a kifejezésnél, ahogy azt az erre hivatott szakrendszer is nevezi) az NVI által meghatározott időszakonként a választási részvételi eredményekről adatokat kell szolgáltatni a jegyző részére, aki azokat továbbítja a választási informatikai rendszerben.

A mozgóurnát igénylők részére választás napján, napközben lehetőséget kell biztosítani a szavazásra. A szavazás lezárást követően, 19:00 óra után a szavazókörök zárását szintén jelenteni kell a jegyző felé, ahogyan a napközben esetlegesen felmerülő váratlan helyzeteket is. Minden lényeges eseményt rögzíteni kell a szavazóköri jegyzőkönyvben, valamint a Nemzeti Választási Rendszerben is.

A szavazókörök lezárást követően az SZSZB tagok a szavazólapokat szükség szerint kiveszik a borítékokból (a választópolgárok számára nem kötelező a szavazólapokat borítékban elhelyezni), majd saját döntésük szerint szortírozzák, szétválogatják. Nyilvánvalóan külön számlálást igényelnek a képviselő-testületi és külön a polgármesteri szavazatok, figyelembe véve az érvényességet/érvénytelenséget. A szavazatszámllálás zárt ajtó mögött az SZSZB elnök irányításával zajlik. A szavazás végeredmény adatait össze kell vetni a részvételi adatokkal különösen ügyelve a

¹⁰ Választási dilemmák, Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában (2015) NKE, Budapest, szerk. Cserny Ákos-2020/1.

Fábián Adrián, Pál Emese: Választási bizottságok működése Magyarországon, különös tekintettel a 2014. évi helyi önkormányzati választásokra

jegyzőkönyv szabályszerű, pontos és hiánytalan kitöltésére. Erre vonatkozóan a jegyzőkönyv-vezetők választások lebonyolítása előtt a HVI vezetőktől részletes oktatást kapnak tekintettel a feladat gyakoriságára (hiába gyakorlott valaki, ha ritkán végzi a feladatot), valamint a felelősség súlyára.

Idei évben a települési nemzetiségi önkormányzati választásokat is az önkormányzati választások napján, ugyanazon szavazatszám-láló bizottságok bevonásával tartják. Emiatt idei évi érdekesség a nemzetiségi szavazólapoknak a képviselői, valamint a polgármesteri szavazólapokkal történő egyidejű számlálása, növelve ezzel az esetleges tévedés lehetőségét.

A kompenzációs lista számításához el kell készíteni a szükséges táblázatot. A szavazás végeredményéről jegyzőkönyvet kell felvenni, amelyet a szavazókörbe választott és delegált szavazóköri tagok írnak alá, és az iratot haldéktalanul el kell juttatni a jegyzőnek.

A jegyző a szavazóköri végeredményről adatot szolgáltat a választási informatikai rendszerben. Valamennyi szavazókör bezárását követően, de legkésőbb másnap reggel pedig a papír alapú jegyzőkönyveket eljuttatja a területi választási irodába (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 4/2014. IM rendelet 2-9. §).

A helyi önkormányzati választási szervezetrendszer választási felügyelő szervekből, illetve adminisztratív támogató szervezetből áll, és a jelenlegi szabályozásnak megfelelő választás lebonyolítását kielégítően tudja szolgálni. A jelenlegi szabályozási keretek között a szervezeti egyszerűsítés nem valósítható meg.

A korábbi jogszabályok alapján a választási bizottságok közjogi rendszerünk

kakuktkojásainak számítottak, mind státusukat, mind infrastruktúrájukat tekintve. A bizottságok feladatköre ma már a választópolgárok számára is egyre nyilvánvalóbb, működésük gyakorlatiasabb, nyilvánosabb, átláthatóbb, mint a korábbi választások során.

A választási bizottság feladata a választás tisztaságának felügyelete, a választási irodáé pedig a választás és a választási bizottság adminisztratív kiszolgálása. A szervezeti egyszerűsítés valóban nem kivitelezhető, a kettős szervezetrendszer két különböző célt szolgál, és egymást támogatva végzi feladatait.

3. Szavazatszám-láló Bizottságok

A szavazatszám-láló bizottságok a választási bizottságok egyik legfontosabb típusai. Feladatuk közé nemcsak a választás tisztaságának, törvényességének ellenőrzése tartozik, de a szavazás végeredményének megállapítása is, mely kardinális feladat minden választásnál. „A szavazatszám-láló bizottság választott és delegált tagokból áll, mivel a munkájában egyaránt fontos érték a professzionalizmus, a pártatlanság és a társadalmi ellenőrzés.”¹¹ A bizottság három tagját és szükséges számú pótagokat a települési önkormányzat képviselő-testülete választja, személyükre a helyi választási iroda vezetője tesz indítványt.

A szavazatszám-láló bizottság tagjait és a pótagokat települési szinten kell megválasztani. Azokon a településeken, amelyek egyetlen szavazókörből állnak, nem kell szavazatszám-láló bizottságot választani, e településeken a helyi választási bizottság a szavazás napján el látja a szavazatszám-láló bizottsági feladatokat is. Ez utóbbi „felállás” a 2019. évi nemzetiségi önkormányzati választások alkalmával eljárásbeli különbözőséget is jelentett a több szavazókörös településekhez képest, tekintettel a nemzetiségi szavazólapok helybeli vagy területi választási irodában történő számlálására.

V. A kampányidőszak

A kampányidőszak jogszabályban rögzített időtartamú, a szavazás napjától visszafelé számított 50. napon kezdődik, és értelemszerűen

¹¹ <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-torvenyesség-ore-a-szavazatszamlalo-bizottsag/> 2020/1.

a szavazókörök zárásának időpontjáig tart (új Ve. 139-145. §). Hiába a pontos meghatározás, időről-időre jól megfigyelhető, hogy sokan már a hivatalos kampányidőszak előtt kampányjellegű tevékenységet végeznek. Nem volt ez másképp a 2019. október 13-án bonyolított önkormányzati választások hivatalos kampányidőszakát megelőzően sem, hiszen nem egy szervezet már 2019. augusztus 24. előtt bemutatta saját jelöltjeit, vagy bejelentette részvételét.

A kampányidőszaknak a jogszabály általi, napra pontos behatárolása ellenére a választópolgárok a választástól választásig tartó folyamatos versenyzést érzékelhetik. A 2010. évi önkormányzati választás volt az utolsó, amelyben a kampánycsend a szavazás napján kötelező volt. Jelenleg tehát szinte folyamatosan lehet kampányolni, akár a szavazás napján is, azzal a kikötéssel, hogy a szavazókörtől meghatározott, 150 méteres távolságot kell tartani, ezen belül kampánytevékenység nem folytatható. Választási gyűlés a szavazás napján szintén nem tartható.

„A Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria következetes gyakorlata szerint csak a hivatalos kampányidőszakban végzett politikai tevékenység számít kampányolásnak, ezekkel kapcsolatban lehet a választási szervekhez fordulni. A kampányidőszakon kívüli szórólapozás, plakátolás, a választók közvetlen megkeresése nem tekinthető kampánytevékenységnek.”¹²

A 2019. évi választásnak egyfajta érdekessége volt a villanyoszlopra helyezett plakátok kérdése, mellyel kapcsolatosan egy-egy egyedi ügy kapcsán a Kúria és az Alkotmánybíróság is állást foglalt. Az alapkérdés abból fakadt, többféle jogértelmezés létezett arra vonatkozóan, hogy szükséges-e előzetes, írásbeli hozzájárulás a tulajdonos, vagy kezelő részéről, illetve szükséges-e jognyilatkozat a plakátok kihelyezését megelőzően.

További, több esetben előforduló kérdés volt az is, hogy mindez korlátozás nélkül megtehető-e ez, illetve, hogy mely jogszabályokat

kell bevonni ennél az eljárásnál a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény szabályain kívül. Vajon alkalmazandó-e, és ha igen, miként a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) Konkrétumként említeném például a Kúria Kvk.IV.37.555/2019/2. számú határozatát, melyben a Nemzeti Választási Bizottság 59/2019. számú határozatát és a Fővárosi Választási Bizottság 10/2019. (IV. 18.) számú határozatát vizsgálta felül. Nevezett ügyben „a jogvita tartalmát tekintve” a Kúria a következőket állapította meg.

A Ve. 140. § a) pontja alapján a plakát kampányeszköznek minősül. A Ve. 144. §-a szabályozza a plakátelhelyezés rendjét. E szerint három különböző szabály vonatkozik a plakátokra, a plakát jellege, illetve a plakáthordozó tárgy tulajdoni helyzete alapján. Az első körbe a Ve. 144. § (3) bekezdésében szabályozottak tartoznak, e szerint plakát a kampányidőszakban korlátozás nélkül elhelyezhető. A Ve. e szabálya alól a (4)-(7) bekezdésben foglaltak kivételt képeznek. E kivételek alapján a második körbe azok a plakátok tartoznak, amelynek elhelyezése – a Ve. 144. § (4) bekezdése alapján – a tulajdonos hozzájárulásához kötött. E szerint: magántulajdonban álló dologon kizárólag a tulajdonos vagy a bérlő, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dologon a vagyongazdálkodási jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet. Végül a harmadik körbe azok a plakátok tartoznak, amelyek elhelyezéséhez közterület-használati engedély kell, ilyen a Ve. 144. §-ában szabályozott választási kampányt szolgáló önálló hirdető-be rendezés és az óriásplakát.”¹³

A Kvk.II.37.307/2014/3.számú határozat szerint: „A Ve. 144. § helyes értelmezése szerint a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadóak. A választási szervek az e rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési szabályok, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályokat nem alkalmazhatják, tekintve, hogy a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot (...) A választási szervek által alkalmazott

¹² https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/onkormanyzat-valasztas-magyar.690230.html
2020/1.

¹³ <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3755520192-szamu-hatarozat> (19)

Kkt. 12. § (3b) bekezdése a reklám célú be-
rendezések esetében tiltja a villanyoszlopon
való elhelyezést, de a Kkt. a reklám célú be-
rendezés fogalmát nem határozza meg, így
nem vonja szabályozási körébe a Ve. 144. §-a
szerinti választási plakátot.”¹⁴

Nem véletlen tehát, hogy a legtöbb Kúriánál
„megfordult” választással összefüggő ügy a
kampánnyal kapcsolatos. Szám szerint, ha
csak a 2019. évet nézzük, választási eljárással
kapcsolatosan született 83 Kúria határozat
közül 56 kampánytevékenységgel összefü-
gésben keletkezett.

VI. Összegzés

Annak ellenére, hogy a választási szabályok,
illetve a választási szervezetrendszer lényeges
változásokon nem ment keresztül az elmúlt
évtizedben, állandónak minden elemében ál-
landónak tehát nem mondható az önkor-
mányzati választási szabályozás.

Új jogszabályok jelentek meg, új határidőket
jelöltek meg a különféle választási eljárási cse-
lekmények megtételére, sőt egy igen nagy lép-
tékű változás is életbe lépett, hiszen a képvil-
selő-testületek megbízatási idejét egy évvel
meghosszabbította az Alaptörvény. Mindez-
zel együtt azonban a választás személyi fel-
tételi, megszervezése, lebonyolítása nagyban
hasonló a 2010, a 2014. és a 2019-es önkor-
mányzati választások esetében is.

Megítélésem szerint, ahogy arra korábban is
kitértem, a választásokra való felkészülés –
mind választópolgárok, mind pedig a választás
lebonyolításában részt vevők számára
minden alkalommal kellő körültekintést, al-
apos felkészülést igényel állandó jogszabályi
környezetben is. A folyamatosan és gyors ha-
táridőkkel változó szabályok nem segítik elő

ezt a fajta alapos felkészülést, hiszen nem le-
het számolni korábbi szabályok kiszámítható-
sága adta biztonsággal.

A kisebb léptékű jogszabályi változások valós
hatásai hosszabb távon bizonyára jobban kör-
vonalazódnak, mint 4-5 év távlatából. A ten-
dencia azonban jogalkalmazói szemmel is las-
san kivehető: átláthatóság, világos szabályo-
zás és következetesség jellemzi a választási
jogalkotás rendszerét. Egy választási iroda
szemszögéből nézve a választási eljárások
rendszere egyre átláthatóbb, és a világos sza-
bályozás nagyban segíti az eligazodást a jogal-
kotó és a jogalkalmazó száma egyaránt.

Napjainkban egyre inkább magától értetődőbb
az esélyegyenlőség megteremtése a fogya-
tékkal élők számára az élet minden területén,
így a témát érintő alapjog gyakorlása körü-
l is.

A választási eljárás új szabályozása a fogyaté-
kkal élők számára igyekszik biztosítani, hogy
korlátozottságuk ne akadályozza őket választó-
joguk gyakorlásában. A törvény lehetőséget
ad arra, hogy az olvasni nem tudó választó-
polgárok, illetve azok, akiket testi fogyatékos-
ság vagy egyéb ok akadályoz a szavazásban,
az általuk választott személy – ennek hiányá-
ban az szavazatszámoló bizottság két tagjá-
nak együttes – segítségét igénybe vehetik.

Ezzel az eljárással sérülhet a választás titkos-
sága és a személyi adat védelme, illetve a vá-
lasztói akarat szabad kifejezése. A törvény
azonban lehetővé teszi, hogy a választópolgár
– amennyiben azt előzetesen igényelte –
Braille-írással ellátott sablon segítségével sza-
vazzon. E lehetőséggel teljesebbé válik a vá-
lasztás titkossága és egyúttal a látássérültek
adatainak védelme is.¹⁵

¹⁴ <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3755520192-szamu-hatarozat> (20)

¹⁵ Orbán Balázs András: Közjogi mérlegen a választási eljárási törvény. In: Tanulmányok a választási eljárás 2020/1.

aktuális kérdéseiről. Cserny Ákos, Téglási András (szerk.), Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest 2013. 97. o.

Lutring Erika
joghallgató demonstrátor
PTE AJK Alkotmányjogi Tanszék

A nemzetiségi önkormányzatok alkotmányjogi megítélése és működésük tapasztalatai – mit hoz a nemzetiségi törvény módosítása?

Magyarországon jelenleg tizenhárom, törvényben elismert nemzetiség él. Jogaikat és kötelezettségeiket a 2011. évi CLXXIX. törvény (továbbiakban: Nek tv.¹) rögzíti. Már az elején érdemes tisztázni a nemzetiség kifejezést, méghozzá azért is, mert a korábbi, e tárgyban született törvényi szabályozás – nevezetesen a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény² – a nemzeti vagy etnikai kisebbség szóval operál, értve ezalatt azt, hogy a tizenhárom magyarországi nemzetiség közül a romákat etnikumként definiálja. Ez a szóhasználat nem újkeletű, hiszen az Alkotmány³ sem a nemzetiség kifejezéssel élt korábban. A paradigmaváltás következtében az archaizáló nemzetiség kifejezés háttérbe szorította a kisebbség-többség felosztást, az etnikai szó mellőzésével pedig az antidiszkriminációs logika érvényesült.⁴

A Magyar Köztársaság Alkotmánya is több ízben rendelkezett a hazai kisebbségekről. Az V. Fejezetben szabályozta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa tisztségeket és rögzítette, hogy utóbbi feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasságokat vizsgálja és gondoskodjon e jogsértések orvoslásáról. A biztost az Országgyűlés a képviselők

kétharmadának szavazatával és az államfő javaslatára választotta.

Az Alkotmány XII. Fejezetében rögzítették a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának ápolásához, gazdagításához való jogot és a nemzeti összetartozás, valamint a nemzeti és etnikai közösségek igényeinek kielégítése céljából garantálták, hogy közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre mindezek megvalósításához. A 68. § (1) bekezdése kimondta azt az alapvetést, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Ennek megfelelően bekerült az Alkotmányba, hogy az állam őket védelemben részesíti, biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolásában és nem utolsósorban képviselőiket. Az *államalkotó* kifejezés pontos tartalmát egyébként régóta vitatják.⁵ Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban⁶ megállapította, hogy a képviselő szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék. Ennek ellenére csak 2018-ban valósult meg először a nemzetiségek parlamenti képviselője ténylegesen, ekkor is csak a német nemzetiség tekintetében, jóllehet, hogy nemzetiségi önkormányzatok már 1994 óta működnek. Ezzel szemben az *államalkotó* fogalom tartalmának egy másik megközelítése jelenik meg a régi Nek tv. indokolásában, amely a nemzetiségek jogegyenlőségét helyezi előtérbe. Erre a jelentéstartalomra hívja fel a figyelmet dr. Bragyova András alkotmánybíró is a 45/2005. (XII. 14.) AB határozathoz⁷ fűzött párhuzamos indokolásában, amikor azt írja, hogy az „államalkotó tényezőként” való elismerés egyben annak az elismerése is, hogy a kisebbségek többséggel egyenlően kezelendők: az államalkotó tényező nem bírhat kevesebb joggal, mint a többségi nemzethez

¹ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100179.tv>

² <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300077.TV>

³ <https://www.alkotmanybirosag.hu/alkotmany-1989>

⁴ Pap András László: Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás. Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences. Budapest, ISSN 2064-4515. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (Letöltés ideje: 2020. 04. 22.)

⁵ <http://nemzetisegijogok.hu/documents/2657648/2735811/%C3%89ves+besz%C3%A1mol%C3%B3+1999/7861d6e3-d833-9527-9e9b-2e28dabf09b5?version=1.1&download=true> (Letöltés ideje: 2020.04.23.)

⁶ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/39AB5B5BA2209BCBC1257DCD00426B62?OpenDocument>

⁷ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/753814BC398F86DCC1257ADA00528D07?OpenDocument>

tartozó egyének. Kiemelendő az anyanyelv használatáról való rendelkezés, hiszen a nemzetiségek anyanyelvhez való joga már a reformkor óta számos jogi és főként politikai vita tárgyát képezte, e körben elég csak az 1849. évi⁸, illetve a későbbiekben az 1868. évi nemzetiségi törvényre⁹ gondolni. Az Alkotmány biztosítani kívánta az anyanyelvű oktatást, az anyanyelvhasználatot, továbbá a saját nyelven való névhasználat jogát. Utóbbi a hazai németiség szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, hiszen mind a kitelepítés előtt, mind után sokan közülük kénytelenek voltak magyarosítani nevüket.

Az Alkotmány a 68. § (4) bekezdésében feljogosította a kisebbségeket, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozzanak létre, az (5) bekezdésben pedig lefektette, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény sarkalatos törvénynek minősül, így elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról való rendelkezést szintén sarkalatos törvényben rendelte szabályozni az Alkotmány. A kisebbségi önkormányzatok, mint a kulturális autonómia szervezeti formájának¹⁰ létrehozását lehetővé tevő rendelkezést a rendszerváltást követően iktatták az Alkotmányba és 1990. szeptember 30-án lépett hatályba.¹¹

A nemzetiségi önkormányzatokra való áttérés előtt ismertetném a nemzetiségek jelenleg hatályos és korábbi törvényi definícióját. Az 1993. évi LXXVII. törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai

különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A 2011. évi CLXXIX. törvény olvasatában mindez így szól: nemzetiség minden olyan Magyarország területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. Jól látható különbségek a *nemzetiségi és etnikai kisebbség* és a *nemzetiség* kifejezés között, valamint az Alaptörvénynek megfelelően hazánk megnevezései között észlelhetők, illetve a hatályos törvény nem tartalmazza a magyar állampolgárok kitételét. Ahogy a Nektv. 1. § (2) bekezdése is kifejezi, a nemzetiség tagjainál nem a magyar állampolgárságon, hanem a magyarországi lakóhelyen van a hangsúly. Ez az elmentmondás az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésében is felfedezhető, mely szerint az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez valamely nemzetiséghez tartozó *magyar állampolgárnak* van joga, míg a *Magyarországon élő* nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.¹² A kettő némiképp fedi egymást, de az önazonosság vállalása és megőrzése mégis egy tágabb fogalmat takar, így felmerül a kérdés, hogy vajon több jogban részesítené-e az Alaptörvény azokat a valamely magyarországi nemzetiséghez tartozó személyeket, akik a magyarországi lakóhelyen felül magyar állampolgársággal is rendelkeznek. Érdekesség, hogy az Alaptörvény az 54. cikk (1) bekezdésében a korábbi Alkotmányhoz képest

⁸ http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1849_julius_28_a_magyar_nemzetgyules_szegeden_elfogadja_a_nemzetisegi_torvenyt/

⁹ <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=86800044.TV&targetdate=&printTitle=1868.+%C3%A9vi+XLIV.+t%C3%B6rv%C3%A9nycikkek&referer=1000ev>

¹⁰ <http://real-j.mtak.hu/1027/8/jk1409.pdf> Mórész Sándor: Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában. 46. o. 2020/1.

¹¹ https://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_19_nemzetisegi_onkormanyzatok.pdf/19350a97-ecef-4b87-ade5-06811626ba43

¹² Pap András László: Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás. Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences. Budapest, ISSN 2064-4515. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (Letöltés ideje: 2020. 04. 24.)

szűkebben szabja meg azoknak az alapvető jogoknak a körét, amelyek gyakorlása különleges jogrend idején sem korlátozható és immáron a nemzetiségek jogai nem tartoznak e körbe.

Az Alaptörvény¹³ a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szintén célul tűzi ki a magyarországi nemzetiségek nyelvének, kultúrájának ápolását és megóvását. A XIX. cikk kimondja, hogy a hazai nemzetiségek államalkotó tényezők, tagjainak joguk van önazonosságuk szabad vállalásához és megőrzéséhez. Joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. A helyi és országos önkormányzatok létrehozása továbbra is biztosított és sarkalatos törvényben kell szabályozni a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait, valamint a nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában. 2013-ban mindezt kiegészítették azzal, hogy a nemzetiségként való elismerést sarkalatos törvény meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti. Fontos, hogy egy adott nemzetiséghez való tartozás megvallása önkéntes alapú és szenzitív adatnak minősül.

A régi nemzetiségi törvény részletezi a kisebbségek alapvető jogait, az egyéni kisebbségi jogokat és a közösségi jogokat. A kisebbségeknek joguk volt (és van jelenleg is) helyi és országos önkormányzatokat alapítani. Azaz ezek az önkormányzatok két szinten szerveződtek, a helyi kisebbségi önkormányzatokat közvetett vagy közvetlen módon lehetett létrehozni. Előbbiről beszélünk akkor, amikor az önkormányzati testület képviselőinek legalább 30 százalékát egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg és e képviselők kisebbségenként legalább 3 fős helyi kisebbségi önkormányzatot alakíthattak. Utóbbiról akkor beszélhetünk, amikor a választópolgárok közvetlen választás útján, helyi kisebbségi önkormányzatot hozhattak létre. Az így

létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat maga választotta meg vezetőjét, tagja csak az lehetett, aki nem önkormányzati képviselő. Egy kisebbség a településen csak egy közvetett, illetőleg ennek hiányában csak egy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatot hozhatott létre. Feladat- és hatáskörüket tekintve nem volt különbség a közvetett vagy közvetlen módon létrejövő kisebbségi önkormányzatok között. Ha egy adott kisebbség az adott településen nem rendelkezett helyi kisebbségi önkormányzattal, akkor a kisebbség képviselőt a települési önkormányzatban szószóló láttatja el. Ami az országos kisebbségi önkormányzatokat illeti, azokat a kisebbségi elektorok választották meg. Kisebbségi elektor alatt érteni kell minden települési önkormányzati képviselőt, akit kisebbségi képviselőként választottak meg, ezenfelül a helyi kisebbségi önkormányzati képviselőt és a szószólót. Ha egy adott kisebbségnek az érintett települési önkormányzat képviselő-testületében nem volt kisebbségi képviselője vagy szószólója, illetőleg a kisebbség a településen nem rendelkezett helyi kisebbségi önkormányzattal, akkor az elektor választását három, a településen élő és magát az adott kisebbséghez tartozónak valló választópolgár kezdeményezhette. Ebben az esetben választói gyűlést kellett összehívni, melyen az ugyanazon kisebbséghez tartozó lakosok vettek részt. A gyűlés határozatképességéhez legalább tíz fő megjelenésére volt szükség, a résztvevők titkos szavazással, egyszerű szótöbbséggel választották meg az elektort. Adott településen egy kisebbség csak egy elektort választhatott és az elektorok választották meg titkos szavazással az országos önkormányzat közgyűlésének tagjait. Az első kisebbségi önkormányzatok az 1994. évi választások során jöttek létre, akkor összesen 679 helyi kisebbségi önkormányzat alakult.¹⁴ A következő választásokon már megduplázódott a helyi kisebbségi önkormányzatok száma, mindez látszólag az hatékonyságukat igazolta. Hamar felszínre kerültek azonban a visszaélések, az etnobiznisz egyre kiterjedtebbé vált, így módosításra volt szükség. Ennek hátterében a kisebbséghez tartozás feltételrendszere állt és a probléma feloldásaként

¹³ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
2020/1.

¹⁴ http://metszetek.unideb.hu/files/metszetek_201904_03_.pdf

felmerült az igény, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak a kisebbségi közösség tagjai legyenek választók és választhatók. Az etnokorrupciós gyakorlat miatt a regisztráció szabályozása érzékeny területnek számított, ezt a 45/2005. (XII. 14.) AB határozat¹⁵ is több ponton kifejtette: „*A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. [...] Az információs önrendelkezési jog korlátozására is irányadó az az Alkotmányból levezetett követelmény, hogy a korlátozás akkor fogadható el alkotmányosnak, ha kényszerítő okból és a legkisebb korlátozással, a legalkalmasabb eszközök használatával történik. [...] Ennek megfelelően az alapjog korlátozásának megengedhetősége mindig a konkrét szabályozástól függően állapítható meg.*” Ennek eredményeként született meg a 2005. évi CXIV. törvény, melynek értelmében a kisebbségi választások már névjegyzéken alapultak. A törvény a 2. § (1) bekezdésében szabályozta a választójog kérdését, melynek gyakorlását négy feltétel együttes megvalósulásához kötötte. Ennek értelmében aktív és passzív választójoggal a kisebbségi önkormányzati választásokon az rendelkezett, aki a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott kisebbséghez tartozott, a kisebbséghez tartozását vállalta és kinyilvánította; magyar állampolgár; a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezett és a kisebbségi választói jegyzékben szerepelt. A törvény megszüntette a helyi önkormányzatok kedvezményes kisebbségi mandátumát, majd a választási rendszer újrakodifikálására 2011-ben került sor.

A Nek tv. nagyrészt átveszi a korábbi nemzetiségi törvény normaanyagát, azonban több téren visszalépés történt, melynek háttérben az Alaptörvény nemzetiségek jogait szűkebben szabályozó normaanyaga áll. Ezalatt értendő többek között, hogy míg az Alkotmány biztosította a nemzetiségek számára az

alkotmányos jogként elismert képviselőtüket, addig az Alaptörvény mindössze az Országgyűlés munkájában való részvételről szól.¹⁶ Az új Nek tv.-ben a nemzetiségi önkormányzatok jogállási és működési szabályainak módosításával, valamint az elektori rendszer megszüntetésével áttértek a közvetlen választásra. A hatályos rendelkezések értelmében három szinten hozható létre nemzetiségi önkormányzat: települési, területi és országos szinten. A legutóbbi népszámlálási adatok (2011¹⁷) alapján nemzetiségi önkormányzati választást akkor kellett volna kitűzni, ha a településen egy adott nemzetiség létszáma eléri a harminc főt; továbbá ha a fővárosban, illetve a megyében legalább tíz települési nemzetiségi önkormányzat választását kitűzték. A harminc fős szabályozás azonban csak a 2024. évi választásokon lépett volna hatályba, viszont az idei évi törvényi módosításnak köszönhetően ezt elvetették, így továbbra is a korábbi, huszonöt fős küszöb az irányadó. Ezt leginkább az indokolta, hogy a jövőre esedékes népszámlálás következtében a 2011. évi népszámlálási adatokkal már nem lehet célszerűen dolgozni, már csak azért sem, mert a 2021. évi népszámlálásról szóló 2018. évi CI. törvény¹⁸ értelmében a nemzetiséghez tartozás felvállalása már nem anonim lesz, így elképzelhető, hogy kevesebben fogják identitásukat megvallani, amely néhány településen a nemzetiségi önkormányzat megszűnéséhez vezethetne, ha a harminc fős küszöböt valóban bevezetnék. Ugyanakkor azt is fontos kiemelni, hogy a vallásra és nemzetiségre vonatkozó adatok megadása továbbra is önkéntes jellegű marad és ezeket már a kérdőívek lezárásakor elkülönítik a többi adattól.¹⁹ Ezzel szemben az országos nemzetiségi önkormányzati választást a települési és területi önkormányzati választások számától függetlenül ki kell tűzni. A nemzetiség adott területen való számszerűségéhez, és nem százalékos arányaihoz való kötöttség nem a legerőteljesebb megoldás, mert a népszámlálás adatai

¹⁵ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/753814BC398F86DCC1257ADA00528D07?OpenDocument>

¹⁶ https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mta-lwp/2014_53_Kallai.pdf

¹⁷ http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_nemzetiseg
2020/1.

¹⁸ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800101.TV>

¹⁹ <https://jegyzo.hu/tajekoztato-a-2021-evi-nepszamlalasi-a-vegrehajtasaban-kozremukodok-feladatairol/>

alapján pontos leképzés nem alkotható egy település nemzetiségi viszonyairól, hiszen az adott nemzetiséghez való tartozás szenzitív adatnak minősülő megvalláson alapul, amit a hovatartozásukat sokszor az előítéletek miatt tagadó romák és a kitelepítés miatt – főleg az idősebb generáció körében – megfigyelhető félelem okán a németek napjainkig nem szívesen tesznek meg.²⁰ A hitelesség hiánya folytán a szabályozást az alapvető jogok biztosa is sérelmezte, aki kérte a Nek tv. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését és e rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását. *Álláspontja szerint a népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználását elrendelő rendelkezés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát.*²¹ Az Alkotmánybíróság elutasította az alaptörvény-ellenesség és nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt azzal az indokolással, hogy az egymást követő magyar kormányok hiteles adatok híján nem tudták beazonosítani a nemzetiségi nyelvhasználati jog biztosítása szempontjából releváns településeket, így ennek következtében a jogokat sem tudták megfelelően biztosítani, ezért az Európa Tanács regiszter létrehozását javasolta. Másrészt a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 3. cikkének 1. pontja²² kimondja: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származék.” Az önkormányzatok létrehozására vonatkozó jog tehát kollektív jog, melynek a magukat az adott nemzetiséghez tartozónak valló személyekhez kell kötődnie, így a jog biztosításához és gyakorlásához elengedhetetlen a nemzetiségi közösségek létszámának – akár csak hozzávetőleges – ismerete. Az önazonosság szabad megvallása nem zárja ki

a statisztikai adatok felhasználását a vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében, ezt a Magyarországot is kötő nemzetközi szerződések monitoring szervei által kibocsátott dokumentumok is hangsúlyozzák. Ugyanakkor a 41/2012. (XII. 6.) AB határozat kifejezésre juttatta azt is, hogy a jogalkotónak módjában áll a nemzetiségi törvényt módosítani, ha a 2014. év tapasztalatait követően a népszámlálások közötti felező időben jelentős nemzetiségi választási igény alakul ki és az nincs összhangban a 2011. évi népszámlálási adatokkal. A Velencei Bizottság kifogásolta azt, hogy a népszámláláskor a nemzetiségek nem voltak annak tudatában, hogy identitásuk megvallása milyen hatással van a későbbiekben a nemzetiségi intézményekre, választásokra és ehhez kapcsolódó támogatásokra.

A választójog – legyen az aktív vagy passzív – feltétele az adott nemzetiséghez való tartozás. Az etnobiznisz elkerülése érdekében a választójog a nemzetiségi névjegyzékben való regisztrációhoz kötött. Ez azonban csak látszólag oldotta meg az identitás megvallásának problematikáját, hiszen továbbra sincs objektív szempontrendszer a nemzetiséghez tartozás megítélésre. A korábban elterjedté vált jelenséget, az ún. szimpátiaszavazást²³ felváltotta a szimpátiaregisztráció. A Nek tv. 53. § (1) bekezdése a nemzetiségi névjegyzékbe való felvételt három feltételhez köti: szavazati joggal való rendelkezés a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán; meghatározott nemzetiséghez tartozás és az e nemzetiséghez tartozás Nek tv.-ben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben való megvallása. A nyilvántartási kérelemnek tartalmaznia kell az adott nemzetiség megjelölését, a választópolgár adott nemzetiséghez tartozására vonatkozó nyilatkozatát, valamint annak megjelölését, hogy a névjegyzékbe vételét az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e.²⁴ A nemzetiségi választáson való passzív

²⁰ <http://real-j.mtak.hu/1027/8/jk1409.pdf>

²¹ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2EA8A1E5D6372FAFC1257ADA00524C26?OpenDocument>

²² <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>
2020/1.

²³ <http://www.nemzetisegek.hu/etnonet/ratkarpad.htm>

²⁴ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300036.tv>

választójog alapja, hogy az adott választópolgár a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán is rendelkezzen passzív választójoggal; a két megelőző általános nemzetiségi választásokon, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje; továbbá nyilatkozzon arról, hogy az adott nemzetiség képviselőjét vállalja és a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri. Utóbbi elvárás nem mérhető objektívan, hiszen ez is a szabad megvallás részét képezi.

Továbbra is biztosított a nemzetiségi önkormányzat létrehozásának mind közvetlen, mind közvetett úton való létrehozása, azaz a települési önkormányzat az alakuló ülésen dönthet úgy, hogy nemzetiségi önkormányzattá alakul, ha a település választójoggal rendelkező lakosságának több mint fele a választás napján az adott nemzetiség választói névjegyzékében szerepel és a megválasztott képviselők több mint fele nemzetiségi jelöltként indult a választásokon [Nek tv. 71. § (2) bekezdésének a) és b) pontjai]. Utóbbira a kedvezményes mandátum – korábbi formájához képest szigorúbb – visszaállítása adta meg a lehetőséget, amelyet a 2010. évi L. törvény²⁵ szabályoz. Ennek tükrében *az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitűzött időközi választáson az egyéni listán a nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szerezhethet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább ötven százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt.* Ezzel a jogalkotó valószínűleg meg kívánta oldani a nemzetiségek tradicionális geográfiai elhelyezkedéséből adódó problémát, amely korábban a területi autonómia érvényesülését akadályozta. Ezzel kapcsolatban Kállai Ernő, egykori nemzeti és etnikai jogok biztosa több aggályt is felvetett, véleménye szerint ugyanis nem biztos, hogy az átalakult nemzetiségi önkormányzat valóban az adott nemzetiség érdekképviselőjének céljával jön létre, hanem visszaélészerűen így akarja megakadályozni a valós, közvetlenül választott nemzetiségi önkormányzat megalakulását. Továbbá

kifogásolta, hogy a nemzetiségi jogok gyakorlása az egyén nyilatkozatától és nem pedig a közösség elismerésétől függ.

Az új elvek alapján először 2014-ben tartottak nemzetiségi választásokat, ekkor az azt megelőző ciklushoz képest 172-vel kevesebb eredményes választás volt. Országos nemzetiségi önkormányzattal mind a tizenhárom nemzetiség rendelkezik, közülük négy (bolgár, német, szlovák és szlovén) rendelkezik egységes testülettel, azaz egy jelölő szervezet képviselőiből alakultak meg. Az új választási rendszerben további érdekesség, hogy egyedül a német nemzetiség rendelkezik országgyűlési képviselővel, a többi nemzetiség csak szószólót küldhetett a parlamentbe. Nekik kötelességük együttműködniük nemzetiségük önkormányzataival [Nek tv. 21/B. § (2) bekezdés].

A helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező feladat- és hatáskörei közé tartozik többek között a nemzetiségi feladatokat ellátó intézmények fenntartásával kapcsolatos feladatelátás; a más önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása, ideértve az átvett intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatelátást; érdekképviselő és esélyegyenlőség megteremtésével kapcsolatos feladatok ellátása; a nemzetiségi nyelven folyó nyelven nevelésre és oktatásra irányuló igények felmérése, valamint a kulturális javak megőrzése érdekében szükséges intézkedések megtétele. Emellett önként vállalt közfeladatnak minősül a nemzetiségi intézmény alapítása; kitüntetés alapítása, odaítélése feltételeinek és szabályainak meghatározása; továbbá nemzetiségi pályázatok kiírása és ösztöndíjak alapítása.

Az országos nemzetiségi önkormányzat dönt az általa képviselt nemzetiség országos ünnepeiről, a nemzetiségi utónévvvel kapcsolatos megkeresésekről, kötelező közfeladatként ellátja az érdekképviselői, érdekvédelmi feladatokat azon a településen, ahol nemzetiségi önkormányzat nem működik; ellátja nemzetiségek érdekeinek országos szintű képviselői és védelmét; országos szintű nemzetiségi

²⁵ http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=131705.283319
2020/1.

intézményhálózatot tart fenn; emellett elláthatja a helyi nemzetiségi önkormányzat önként vállalt közfeladatait. Joga van véleményt nyilvánítani az általa képviselt nemzetiséget e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről, a nemzetiség védelmével kapcsolatos két- és többoldalú nemzetközi megállapodások hazai végrehajtásáról és kezdeményezi az abban foglaltak érvényesítéséhez szükséges intézkedések megtételét.

A nemzetiségekre vonatkozó jogszabályi előírások jelentős módosulása következtében indokoltta vált a nemzetiségek közpénzekkel való gazdálkodásának jogszerűségi ellenőrzése. Ennek keretében az Állami Számvevőszék vizsgálta többek között, hogy a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat közötti együttműködés szabályszerű megállapodáson alapult-e. Az Állami Számvevőszék ott végezte az ellenőrzést, ahol más témában egyébként is jelen volt.²⁶ Az ellenőrzésről szóló tanulmány kimondja, hogy a hatályos nemzetiségi törvények biztosítják a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásának, működésének szabályszerű feltételeit. Az országos önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat az országos nemzetiségi önkormányzati hivatal látja el, amely költségvetési szervként végrehajtja a tisztségviselői határozatokat, ellátja az ideiglenes kezelői feladatokat és a költségvetési szervek gazdálkodás szerinti feladatokat. A gazdálkodás szabályszerűsége a helyi nemzetiségi önkormányzatok esetében a velük együttműködést kötő helyi önkormányzatokon múlik elsősorban. Törvényi előírás ugyanis, hogy a települési önkormányzat biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat működésének személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív feladatok ellátásáról. A helyiséghasználatról az önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat mind települési, mind területi szinten közigazgatási szerződésben állapodik meg egymással, amelyben rögzíteni kell a költségvetés előkészítésével és megalkotásával kapcsolatos határidőket, valamint az összeférhetlenségi és nyilvántartási kötelezettségeket. Az Állami

Számvevőszék megállapította, hogy az efféle megállapodások tartalmilag nem mindig felelnek meg a jogszabályi előírásoknak. A szabályszerűség biztosítása lényegében a jegyző feladata, aki a nemzetiségi önkormányzat testületi ülésén részt vesz és jelzi, ha törvénysértés történt. Gyakori hiányosságként észlelték az ellenőrzés során, hogy az adatszolgáltatást határidőn túl teljesítették, illetve nem biztosították a nemzetiségi önkormányzatok számára a belső ellenőrzést.

A nemzetiségi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező, önállóan gazdálkodó szervezet, amely a rendszerváltás óta számos változtatást élt meg. Számos olyan kérdéskör volt azonban, amely időről-időre felvetette a szabályozás felülvizsgálatának igényét, így 2020. június 16-án az Országgyűlés elfogadta a Nek tv. módosítására vonatkozó indítványt.²⁷ Szükség volt a törvény kiegészítésére és pontosítására, legfőképp a nemzetiségi és helyi önkormányzatok szabályozásának elkülönítése, valamint a nemzetiségi önkormányzatok folyamatos működése céljából. A módosítások 2020. július elsején léptek hatályba. A hatályos rendelkezések értelmében a települési önkormányzat képviselő-testülete nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre vagy valamely bizottságát jelöli ki e feladatkör ellátására, ha ilyen bizottság működését a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezi. A bizottságban a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének kijelölt tagja tanácskozási joggal részt vesz és a napirendi pontokhoz hozzászólhat, így a véleményezési, döntés előkészítési munka megoszlik a helyi és a helyi nemzetiségi önkormányzat között, hiszen utóbbi álláspontját a delegáltja képviselni tudja. Ez azért kiemелendő, mert a részvétel eddig csak lehetőségként volt adott. A törvény módosítása azonban elsősorban a nemzetiségi óvodai ellátást és köznevelést érinti, de itt is megjelenik a nemzetiségi önkormányzatok szerepe. Így az országos nemzetiségi önkormányzat adott településen megszervezheti a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást, ha pedig nem vállalja, akkor ezt a

²⁶ <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2014/t367.pdf?download=true>
2020/1.

²⁷ <http://nemzetisegek.hu/2020/07/02/modosult-a-nemzetisegi-torveny/>

települési nemzetiségi önkormányzat is megteheti. A kiegészítő forma szintén újdonság, amelyet ott vezetnek be, ahol a településen lévő, azonos nemzetiséghez tartozó gyermekek száma nem éri el az önálló óvodai csoport létrehozásához szükséges létszámot. Ehhez kapcsolódó fontos változás, hogy a nemzetiségek által fenntartott köznevelési intézményeket a tulajdonukba adták, így bővítve az ezzel kapcsolatos döntéshozatali jogkörüket. A köznevelési, valamint szakképzési intézmény vezetője feletti kinevezési jogkört a fenntartó, azaz a nemzetiségi önkormányzat gyakorolja, de e jog gyakorlása nem teljeskörű, mert a kompetens miniszter egyetértése szükséges hozzá. Ha a nemzetiségi önkormányzat jogutód nélkül vagy a köznevelési intézmény megszűnik, akkor a vagyonelemek visszazállnak az eredeti tulajdonosra. Ez utóbbi szabályozással lényegében az etnobiznisszel és a nemzetiségi kedvezményekkel való különféle visszaélések is csökkenthetők. Nemcsak a nevelési-oktatási, hanem a szociális intézmények fenntartásának joga is megilleti immáron a nemzetiségi önkormányzatokat, ezzel nagymértékben hozzájárulva az időskorúak által képviselt értékek és hagyományok megőrzéséhez.

Fontos hangsúlyozni a jogvédelemre és nemzetiségi jogok biztosítására vonatkozó módosítást is, melynek értelmében nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is közigazgatási pert indíthat, ha a nemzetiségi jogok sérülnek. Ha utóbbiak gyakorlásához a helyi önkormányzat vagy szervének döntése is szükséges és ezt a döntést meghatározott határidőn belül nem hozzák meg, akkor a nemzetiségi önkormányzat a kormányhivatal törvényességi felülvizsgálati eljárását kezdeményezheti. Mindezek szabályozása tükrében közvetlenebb módon

érvényesülhet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált bírósághoz fordulás joga, valamint a (7) bekezdésben meghatározott jogorvoslathoz való jog. Megjelenik tehát a kormányhivatalok törvényességi felülvizsgálati jogköre, amelyet az Mötv. részletesen szabályoz a helyi önkormányzatok vonatkozásában.²⁸ A nemzetiségi önkormányzat esetén a kormányhivatal nem jár el *ex officio*, azt a nemzetiségi önkormányzatnak kell kezdeményeznie, tehát kérelemre jár el. A helyi önkormányzatok esetében a kormányhivatalok nagyobb hatáskörrel rendelkeznek, hiszen maguk járnak el hivatalból, így megtámadhatják az önkormányzati határozatot közigazgatási perben, továbbá kezdeményezhetik mulasztás esetén a határozathozatal pótlásának elrendelését. E jogosultságok az Alaptörvény 32. cikk (4) és (5) bekezdésén alapulnak, melyek biztosítják a bírósági felülvizsgálat kezdeményezését és az aktuspótlást törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén. Előbbi esetben az officialitás hiánya nagyobb mozgásteret enged a helyi önkormányzatoknak, így akár nagyobb az esély a nemzetiségi önkormányzatok számára fontos döntés meghozatalának elmulasztására vagy késedelmes meghozatalára.

Végül a nemzetiségi önkormányzatok legitimitációjának növelését, megerősítését hivatott szolgálni az az új szabály, mely szerint azokon a településeken, ahol korábban nem működött nemzetiségi önkormányzat, az adott országos nemzetiségi önkormányzat nyilatkozatától fog függeni, hogy indokolt-e a helyi nemzetiségi önkormányzati testület felállítása vagy sem. Így alapvetően egy régi, már többször említett trendnek, az etnobiznissznek vagy más néven a „kakukkfióka” jelenségnek próbálnak gátat szabni.²⁹

²⁸ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>
2020/1.

²⁹ <https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/467.pdf>

Döndő Csilla

joghallgató demonstrátor

PTE AJK Alkotmányjogi Tanszék

Cyberbullying jogászszemmel, avagy az internetes zaklatás jogi vonatkozásai és lehetséges jövőbeni szabályozásának kérdései

I. Bevezetés

Az elektronikus eszközök segítségével megvalósuló, nagyrészt interneten történő zaklatás – angol nyelvű elnevezésén cyberbullying – egyre elterjedtebb jelenség napjainkban, amely elsősorban a fiatalabb generációk számára hordoz magában veszélyeket, hiszen a jelenleg tizenéves korosztály életében meghatározóbb szerepet töltenek be az utóbbi évtizedben jelentős fejlődésen keresztülment elektronikus eszközök, amelyek segítségével az online zaklatásnak teret engedő szociális média platformok is könnyen elérhetőek. Manapság már az internetet az emberek munkára, iskolai teendők elvégzésére, ügyintézésre, kapcsolattartásra, valamint a szabadidő eltöltésére egyaránt használják, különösen az utóbbiakból következően átalakultak, lazultak a világhálón a társadalmi együttélés elfogadható normái. Általánosságban megállapítható, hogy az emberek a személyes célokra történő használat esetén kevésbé válogatják meg a közzétett tartalmakat.

A világháló – ugyan számos előnyt tartogat, illetve sok tekintetben megkönnyíti a felhasználók életét – új típusú társadalmi, ezáltal jogi kihívások elé állítja a 21. század emberét, melyek között az internetes zaklatás mellett megemlítendő az adathalászat, valamint az illegális tartalmak terjedése.¹ Széles körben vitatott jelenségről van szó, hiszen a szakemberek – jogászok,

pszichológusok, pedagógusok – mellett a sajtó és az internet olvasóközönségének figyelmét is felkeltette. A tanulmány elsődleges célja, hogy átfogó képet adjon témát illetően jogi aspektusból, azonban néhány pszichológiai, kriminológiai észrevételt is kifejttek majd a következőkben. Említem még az internetes zaklatáshoz kapcsolódó bírósági ítéletek, illetve büntügyi statisztikák, valamint a jövőbeni szabályozás lehetséges irányvonalai.

II. A cyberbullying fogalma

A cyberbullying fogalma kiindulópontjaként ismertetem a bullying egy lehetséges meghatározását, amely tulajdonképpen megfélemlítést jelent, szűkebb értelemben pedig olyan ismétlődő és intenzív, bántalmazó, kárt vagy sérülést okozó viselkedési folyamatként határozható meg, amellyel egy csoport vagy egy személy egy másik csoport vagy személy feletti „erőegyensúlyt” igyekszik felborítani vagy megszüntetni, illetve a megváltozott erőpozíciót megvédeni és fenntartani.² A cyberbullying jelenségéről akkor beszélhetünk, ha a fent említett szóbeli, illetve közösségi megfélemlítés elektronikus eszközök, valamint technológiák igénybe vételével megy végbe. Ugyan a zaklatás pszichológiai, szociológiai fogalmára nem áll rendelkezésre egységesen elfogadott definíció, valamennyi meghatározás ellenséges, zaklató és ismétlődő károkozó magatartást említ Dan Olweus svéd pszichológus elképzelései nyomán.³ Értelemszerűen a zaklatás jogi értelmezését a Büntető Törvénykönyv adja, amelyet a későbbiekben kifejttek.

Több online felület esetén is szembe kell nézni az internetes zaklatás problémakörével. Ugyan elsősorban a közösségi oldalak felhasználóit érinti nyilvános, illetve nagyobb

¹ Forrás: Cyberbullying kisokos, avagy mi merre az online térben. https://gordius.blog.hu/2017/03/10/cyberbullying_kisokos_avagy_mi_merre_az_online_terben (Letöltés ideje: 2020. 07. 21.)

² Forrás: Büntelmegelőzésért a digitális világban 14-18 éves korig – Iskolai erőszak az online és offline térben. 2020/1.

http://www.mediatudor.hu/bunmegelozes/14_18.html#kilenc (Letöltés ideje: 2020. 07. 22.)

³ Domonkos Katalin: Cyberbullying: Zaklatás elektronikus eszközök használatával. *Alkalmazott Pszichológia* 2014/14, 61.o.

létszámú csoport számára elérhetővé tett bejegyzések és rendszeressé vált, erőszakos és fenyegető hangúlyú privát üzenetek formájában, nem elhanyagolható kommunikációs csatornák az e-mail, sms, blogok, különféle fórumok, továbbá mobiltelefon vagy számítógép segítségével igénybe vehető, más alkalmazások sem.⁴ Veszélye többek között az azonnali és korlátlan számú terjesztés lehetőségében rejlik.⁵

Az internetes zaklatás többféle módon is végbemehet. Egy fiatalok számára készített felmérés, amely remélhetőleg az Európai Unió tagállamai számára alkalmazható lesz, az ún. Tabby Project (az angol elnevezés - Threat Assessment of Bullying Behaviour in Youngsters – alapján alkotott mozaikszó nyomán kapta a nevét) az alábbi formáit különbözteti meg: online veszekedés dühös és trágár nyelvezet használatával (flaming), bántó, valótlán üzenetek küldése az interneten (harrasment), a jó hírnév rontására alkalmas pletykák terjesztése vagy posztolása (denigration), az online közösség egy tagjának a csoportból történő kirekesztése (exclusion), a közösségi média profil feltörése és más nevében jó hírnevet rontó üzenetek küldése (impersonation), személyes információk megosztása másokkal (outing), személyes adatok megtevesztéssel történő megszerzése, majd azok nyilvánossá tétele (trickery), az áldozat online szokásainak megfigyelése és támadó céllal történő kijátszása (cyberstalking), közvetlen fenyegetések és nyugtalanító kijelentések tétele, amelyből következtetni lehet arra, hogy a szerző magát vagy más személy bántani készül (cyberthreats), illetve a szexuálisan provokatív tartalmak küldése, terjesztése, akár az áldozatról (sexting).⁶

III. Megítélése és a kapcsolódó szabályozás hatályos jogunkban

1. A polgári jogban

Az internetes zaklatás megjelenésével kiszélesedtek az iskolai erőszak megnyilvánulási formái, hiszen a virtuális tér segítségével az oktatási intézmények kapuin kívül is folytatódik – vagy éppen csak akkor kezdődik – a zaklatást megvalósító magatartás, amely számos formát ölthet. Különösen idesorolható a csúfolódó megjegyzések közzététele online platformokon, amely keretében féltett titkok, személyes információk szivároghatnak ki, illetve a sorozatos, agresszív megnyilvánulásokat tartalmazó üzenetek küldése a zaklatást elszenvedő felhasználó ellenére akár hamis profil felhasználásával. Az említett tartalmak közzététele alkalmas a jó hírnév csorbítására, súlyos lelki problémákat okozva ezzel elszenvedőjének. Ugyanakkor jogi következményeket is vonhat maga után, hiszen a közösségi média elterjedése lehetőséget teremt egyes vétségek – a rágalmozás, illetve a becsületsértés – korábban ismeretlen közegben történő elkövetésére, hiszen ezen oldalak nyilvános vagy nagy létszámú csoporthoz szóló bejegyzések esetében kimerítik az említett tényállásokban jelölt „nagy nyilvánosság” fogalmát a bírói gyakorlatban. Példaként – és egyben az internetes zaklatástól történő rövid kitérőként – említem a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.288/2018/8/II. számú ítéletét, amelynél az ügy alapját egy Facebookon közzétett bejegyzés képezte. Az ügy alperese a Facebook profilján közzétett bejegyzésében a következőképpen nyilatkozott: "Megújult, becsületes személyzettel várjuk továbbra is kedves vendégeinket, miután több súlyos szabálytalanságot elkövető (felperes neve)⁷ munkavállalót azonnali hatállyal elbocsájtottuk." A Fővárosi Ítéltábla a felperest sérelemdíj marasztalására kötelezte az alperes részére, ugyanis az említett

⁴ Forrás: Bünmegelőzésért a digitális világban 14-18 éves korig – Iskolai erőszak az online és offline térben http://www.mediatudor.hu/bunmegelozes/14_18.html#kilenc (Letöltés ideje: 2020. 07. 23.)

⁵ Domonkos: i.m. 62.o. 2020/1.

⁶ Tabby Project honlapja: <http://tabby-hun.weebly.com/mit-jelent-a-cyberbullying.html> (Letöltés ideje: 2020.08.03.)

⁷ Megjegyzés: anonimizált bírósági határozat

kijelentéssel megsértette az alperes becsületét és jó hírnevét, amely a Ptk. 2:43. § d) pontja szerint különösen a személyiségi jogok sérelmét jelenti.

2. A büntetőjogban

A zaklatást elszenvedő személy számára okozott lelki problémákon túl – különös tekintettel az önbizalom jelentős csökkenésére – a cyberbullying jogi következményeket is vonhat maga után annak megnyilvánulási formájától függően. A következőkben a Büntető Törvénykönyv azon tényállásait ismertetem, amelyeket a tárgyalt jelenség megvalósíthat. A Btk. 222. § (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik a zaklatás tényállásáról: „Aki abból a célból, hogy mást megfélemlítsen, vagy más magánéletébe, illetve mindennapi életvitelébe önkényesen beleavatkozzon, őt rendszeresen vagy tartósan háborgatja, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A törvény lehetőséget ad két vagy három évig terjedő szabadságvesztés kiszabására is bizonyos súlyosbító körülmények megvalósulása esetén. Két évig terjedő szabadságvesztés szabható ki vétség miatt, ha az elkövető félelemkeltés céljából mást vagy rá tekintettel hozzátartozóját személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetésével megfenyegeti vagy azt a látszatot kelti, hogy más életét, testi épségét, egészségét sértő vagy közvetlenül veszélyeztető esemény következik be.⁸ Amennyiben az elkövető a zaklatást házastársa, volt házastársa, élettársa vagy volt élettársa sérelmére, nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére, hatalmi vagy befolyási helyzetével visszaélve, illetve hivatalos személy sérelmére, hivatali tevékenységével össze nem egyeztethető helyen vagy időben követi el⁹, a Btk. 222. § (1) bekezdésében meghatározott esetben két évig, a (2) bekezdésben meghatározottak fennállásakor pedig három évig terjedő

szabadságvesztéssel büntetendő büntett miatt.

Magántitok megsértését valósítja meg a Btk. 223. § (1) bekezdés szerint „aki a foglalkozásánál vagy köz megbízásánál fogva tudomására jutott magántitkot alapos ok nélkül felfedi”. Az elkövető e vétség miatt elzárással büntetendő.¹⁰ Jelentős érdeksérelmet okozó bűncselekmény esetén azonban a büntetés egy évig terjedő szabadságvesztés.¹¹

A Btk. 367. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik a zsarolás tényállásáról, illetve annak büntetési neméről és tételéről: „Aki jogtalan haszonszerzés végett mást erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűrjön, és ezzel vagyoni hátrányt okoz, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Súlyosbító tényezőként értékelendő a bűnszövetségben, az élet vagy testi épség ellen, illetve más hasonlóan súlyos fenyegetéssel, hivatalos személy felhasználásával, továbbá hivatalos megbízás színlelésével történő elkövetés, amely két évtől nyolc évig történő szabadságvesztést von maga után.¹²

Az interneten történő zaklatás gyakran megvalósíthatja a rágalmozás Btk. 226. §-ban szabályozott vétségét, amennyiben az elkövető „más előtt a becsület csorbítására alkalmas tény állít, híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ”. A rágalmozás alapesetben egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő¹³, minősített esetei – aljas indokból vagy célból, nagy nyilvánosság előtt, vagy jelentős érdeksérelmet okozva – két évig terjedő szabadságvesztést vonnak maguk után.¹⁴ Fontos megjegyezni, hogy a törvény az elhunytak vagy annak emlékének meggyalázását is szankcionálja, amennyiben az elkövetés becsület csorbítására alkalmas hamis hang- és képfelvétel készítése¹⁵, annak

⁸ Btk. 222. § (2) bekezdés

⁹ Btk. 222. § (3) bekezdés

¹⁰ Btk. 223. § (1) bekezdés alapján

¹¹ Btk. 223. § (2) bekezdés alapján
2020/1.

¹² Btk. 367. § (2) bekezdése alapján

¹³ Btk. 226. § (1) bekezdés

¹⁴ Btk. 226. § (2) bekezdés alapján

¹⁵ Btk. 226./A § (1) bekezdés

nyilvánosságra hozatala, továbbá a becsületsértés esetében tárgyaló módon megvégezte.

A Btk. 226/A. § (1) bekezdés szerint „Aki abból a célból, hogy más vagy mások becsületét csorbítsa, hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú hang- vagy képfelvétel készít, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A törvény azonban a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- és képfelvétel nyilvánosságra hozatalát is büntetni rendeli két évig terjedő szabadságvesztéssel a 226/B. § (1) bekezdése értelmében. A Btk. 226/B. § (2) bekezdése értelmében „a büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt nagy nyilvánosság előtt vagy jelentős érdeksérelmet okozva követik el”.

Kényszerítésről beszélünk a Btk. 195. § értelmében, ha az elkövető mást erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, és ezzel jelentős érdeksérelmet okoz. Ha más bűncselekmény nem valósul meg, büntetés miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Az interneten történő zaklatás sok esetben kiszolgáltatott – elsősorban érzelmileg nem biztos talajon álló fiatalok – ellen irányul, amelyet a Btk. is nevesít kiszolgáltatott személy megalázásaként a 225. § alapján. A büntetőjogi meghatározás szerint akkor beszélhetünk az említett vétségről, ha az elkövető „mást, annak kiszolgáltatott élethelyzetét kihasználva arra bír rá, hogy magát megalázó magatartást tanúsítson”. Ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.¹⁶ Az említett szakasz (2) bekezdése határoz arról, hogy „a büntetés két évig történő szabadságvesztés, ha az elkövető az (1) bekezdés” – amelyet fent kifejtettem – „szerinti magatartásra való rábírás során ellenszolgáltatást ad vagy ígér”¹⁷, illetve „a magát megalázó személyről felvételt készít, vagy ilyen felvételt a nagy

nyilvánosság számára hozzáférhetővé tesz”¹⁸. Hatályos büntetőjogunk az üzletszerű elkövetést három évig terjedő szabadságvesztéssel szankcionálja.¹⁹

3. Az alkotmányjogban

Az interneten történő zaklatás során több, Alaptörvényben meghatározott alapvető jog is sérülhet. Legkézenfekvőbb említeni az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való jogot, hiszen a zaklató magatartás szinte minden esetben megalázó az áldozatok számára, továbbá lelki problémákat von maga után. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése deklarálja a jó hírnév tiszteletben tartásához való jogot, amely értelemszerűen nem érvényesül valótlan állítások online felületeken történő közzététele, az áldozat magánéletének társadalmilag vitatott megítélésű részleteinek nyilvánosságra hozatalával vagy bármilyen más zaklató magatartás tanúsításával. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében szó esik a véleménynyilvánítás szabadságáról is, amely sérelme az áldozat oldaláról megvalósulhat abban az esetben, ha a zaklatás tárgya az illető valamely személyes álláspontját, világnézetét, felfogását kifejtő bejegyzése, vagy akár szóbeli megnyilvánulása, cselekedete ellen irányul. Természetesen a zaklatásnak akkor is platformként szolgálhat az internet, ha az azt kiváltó magatartás vagy körülmény nem az online térhez kapcsolódik. A zaklatás a vallási hovatartozás alapján is megvalósulhat, amely az Alaptörvény VII. cikkében meghatározott gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságának sérelmét jelenti.

IV. Az elkövető és az áldozat

1. Az áldozattá válásra hajlamosító tényezők

A kriminológiai szakirodalom, illetve számos cikk összesíti az internetes zaklatás áldozatává válásra hajlamosító társadalmi tényezőket, valamint annak pszichológiai hatásait. Tekintve, hogy a legtöbb időt a világhálón a

¹⁶ Btk. 225. § (1) bekezdés

¹⁷ Btk. 225. § (1) bekezdés a) pontja
2020/1.

¹⁸ Btk. 225. § (1) bekezdés b) pontja

¹⁹ Btk. 225. § (3) bekezdés alapján

fiatalabb generációk töltik, az ő korosztályuk tekinthető a legveszélyeztetettebbnek, különös tekintettel a hátrányos szociális helyzetben lévőkre, súlyos traumákkal küzdőkre. Nagyobb kockázatnak vannak kitéve a közösség többi tagjától jelentős mértékben különböző fiatalok, illetve az önbizalom szintjével is összefüggésbe hozható az áldozattá válás esélye. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a zaklatás elszenvedője miért nem kér segítséget. Az okok között szerepelhet a szégyenérzet, a további zaklatástól és a környezet reakciójától való félelem, saját maga hibáztatása, illetve a probléma önálló megoldására formált igény.²⁰

2. Az elkövető tipikus jellemvonásai

A bántalmazó jellemzően a saját önbizalomhiányát próbálja kompenzálni, befolyásosabb helyzetbe kíván kerülni, továbbá erősebbnek akar tűnni társaihoz képest, amihez mások zaklatását használja eszközül. Természetesen a családi minta is nagyban meghatározza a fiatalok agresszióhoz kapcsolatos viszonyulását.²¹ A zaklatók eltérnek egymástól, azonban közös személyiségjegyekkel is rendelkeznek, ilyen például a dominancia, a mások feletti uralkodási vágy, az empátia hiánya, felelősségvállalás és előrelátás képességének hiánya, melynek következtében nem mérik fel előre tetteik lehetséges következményeit. Jellemző még a figyelem iránti erős vágy, saját hibáik másokra történő kivetítése. Hajlamosak kihasználni másokat céljaik elérése érdekében, továbbá nehezükre esik mások helyébe képzelni magukat, mivel elsősorban saját elképzeléseik megvalósítása érdekli őket. Társaik bántalmazása általában akkor történik, amikor felnőttek nem látják azt.²² A kortársak zaklatása pszichológiájának kulcseleme a zaklatott megvetése, amely által feljogosítva érzi magát az áldozat zaklatására, bántalmazására.²³

Sok esetben azonban a bántalmazó nem a fiatal iskolatársai közül kerül ki, hanem jóval idősebb generációkból, amely esetében a pedofília vagy a személyes adatok megszerzésével elérhető előnyökhöz jutás lehet az elkövetésre motiváló tényező, szélsőséges esetben későbbi bűncselekmények elkövetéséhez is felhasználhatja a zaklató azokat. Példa erre akár a lakcím megszerzését követően elkövetett lopás.²⁴

V. Statisztikák az interneten történő zaklatással kapcsolatban

Az interneten történő zaklatás joggyakorlatban történő előfordulásának jellemzését megnehezíti, hogy jelenleg nem kapcsolódik hozzá konkrét tényállás a hatályos büntetőjogunkban, továbbá egységes, átfogó szabályozás sem került még megalkotásra. Ennek ellenére számos jog vagy jogszabály által védett jogi tárgy sérelméhez vezethet a cyberbullying jelensége, amelyeket a fentiekben ismertettem is, ennek kapcsán pedig a következőkben kísérletet teszek a vonatkozó bírósági gyakorlat néhány már elbírált ügy tükrében, illetve bűnügyi és más társadalmi mutatókkal foglalkozó statisztikák ismertetéséhez.

Az UNICEF egy 2014-ben végzett hazai, nem reprezentatív gyermekjogokkal és a korcsoportot ért sérelmekkel kapcsolatos felmérése szerint minden harmadik gyermeket zaklattak vagy piszkáltak már interneten keresztül, azonban ebben az esetben csak a gyerekek fele próbálta megvédeni magát, továbbá csak a tizedük kért segítséget. Az említett adatok fényében sokkoló a tény, hogy a kutatás szerint a megkérdezett gyermekek 96%-a rendelkezik okostelefonnal, illetve 88%-uk profillal valamely közösségi média platformon.

²⁰ Forrás: <https://ujnemzedek.hu/hasznos/de-miert-nem-kernek-segitseget-az-online-zaklatas-aldozatai> (Letöltés ideje: 2020.08.02.)

²¹ Forrás: <https://www.digitaliscsalad.hu/biztonsag/a-kicsik-verekekednek-a-nagyobbak-pletykálnak-mit-tudunk-az-iskolai-bantalmazasrol> (Letöltés ideje: 2020.08.02.)
2020/1.

²² Barbara Coloroso: Zaklatók, áldozatok, szemlélők: Az iskolai erőszak. Óvodától középiskoláig: hogyan szakíthatja meg a szülő és a pedagógus az erőszak körforgását? Harmat Kiadó, Budapest 2014. 45.o.

²³ Coloroso: i.m.: 46.o.

²⁴ Btk. 370. §

Mindemellett a résztvevők fele nem érzi biztonságosnak az internetet.²⁵

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság is készített statisztikát az Internet Hotline elnevezést viselő jogsegélyszolgálatához a 2018-as év folyamán érkező bejelentésekkel kapcsolatban, amelynek eredményeit egy, az önálló szabályozó szerv weblapján megtalálható cikkben összegezték, amelyből néhány adatot ismertetek a következőkben. 2018-ban napi két bejelentés érkezett a jogsegélyszolgálatához, többsége az adathalászat, illetve a hozzájárulás nélkül nyilvánosságra hozott tartalmak problémakörével kapcsolatban. Ez utóbbi a bejelentések 17,1%-át jelentik. Éves szinten 731 bejelentést tart számon a hatóság 2018-ra vonatkozóan, amelyek nagyjából 15%-a a közösségi médiában vagy chatszolgáltatásokon keresztül ment végbe. Leggyakrabban az alábbi platformokon keresztül látott napvilágot a hozzájárulás nélkül közzétett vagy más okból jogsértő tartalom: Facebook, Instagram, Viber, WhatsApp, Facebook Messenger. A YouTube szerepe sem elhanyagolható a problémakörben, ugyanis a bejelentések közel 5%-a kapcsolódik a népszerű videómegosztó platformhoz, továbbá a bejelentést tevők ötöde tett észrevételt e-mailben előforduló jogsértő tartalommal kapcsolatban. Az Internet Hotline-hoz érkező bejelentések tartalmára vonatkozóan is készült statisztika, amely értelmében azok 25%-át adathalászat, 17,1%-át hozzájárulás nélkül közzétett tartalom, 15,2%-át rasszista, idegengyűlölő, uszító tartalom, 13%-át pedig pedofil tartalom adja. Kifejezetten zaklatásról a lakosság észrevételeinek 7,4%-a szól. A felsoroltakon kívül a bejelentések között szerepelt egyéb, kiskorúakra káros tartalom (9,4%), erőszakos tartalom (3,4%), droghasználatra csábító tartalom (2,2%), valamint terrorcselekményre buzdító tartalom (0,8%). Ugyan a részletesen

ismertetett két kutatás nem tekinthető teljes körű statisztikának a magyarországi helyzetről, véleményem szerint a probléma előfordulása gyakoriságának ismertetésére alkalmas.²⁶

VI. A jogalkotás új kihívásai – Legyen-e önálló tényállás az internetes zaklatás?

A jogalkotás új kihívásai között tartható számon, hogy az internetes zaklatást szükséges-e a büntetőjog által szabályozott tényállások közé emelni. A korábban kifejtettek szerint a jelenleg hatályos Büntető Törvénykönyvünkben a zaklatás tényállása²⁷ található meg, azonban az internet térnyerésének köszönhetően az elektronikus úton megvalósuló cselekmények a jelenlegi szabályozás modernizálását tehetik lehetővé. Hazánk egyik legismertebb gyermekjogi szakértője, aki egyben a Hintalovon Gyermekjogi Alapítvány alapítója és vezetője, dr. Gyurkó Szilvia is boncolgatta a kérdéskört egy cikkében. Az internetes zaklatás kriminalizálása esetén érdemes figyelembe venni, hogy a zaklató tette nagyobb eséllyel maradhat következmények nélkül a cselekmény zaklatás tényállása alá vonása esetén, hiszen az áldozatok számára egyértelműbb lehet egy olyan tényállás, amely a nevében is megjelöli az elkövetés módját, ezáltal véleményem szerint hamarabb fordulnának a jogi megoldások felé a zaklatás elszenvedői. Fontos kiemelni, hogy természetesen erre lehetőségük jelenleg is van a korábban ismertetett bűncselekményekkel kapcsolatban, azonban a lehetséges jogi megoldások következmények nem elég széles körben ismertek a potenciális áldozatok körében. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a verbális zaklatás következményei is súlyosak, a fizikai cselekmények elmaradása esetén is, továbbá ugyan az internetes zaklatás virtuális térben megy végbe, amely kevésbé kézzelfogható a „való életben” megvalósuló cselekményekhez képest, a pszichológiai-lelki

²⁵ Forrás: <https://unicef.hu/ezt-tesszuk-itthon/hazai-kutatasok/a-gyerekek-kozel-fele-szerint-egy-pofon-belefer> (Letöltés ideje: 2020.08.14.)

²⁶ Az említett statisztikát tartalmazó cikk az alábbi linken érhető el:

http://nmhh.hu/cikk/201168/A_neten_jogtalanul_megosztott_kepek_es_video_kellen_lep_fel_feb_ruari_kampanyaban_az_NMHH_Internet_Hotline_szolgaltata (Letöltés ideje: 2020.08.14.)

²⁷ Btk. 222. §

következményei megegyeznek az iskolában vagy bármilyen más közösségben megtörtént verbális zaklatásával. Továbbá az online térben nagyobb nyilvánosságot kaphatnak a történetek, hiszen a széles körben hozzáférhető bejegyzések esetenként több felhasználóhoz juthatnak el, mint a fizikailag jelenlévő szemtanúk száma egy valóságos közegben. Véleményem szerint az előre kiszámíthatatlan tanúk száma – akik akár kommentekkel, a felhasználói felület reagáló funkciói segítségével, megosztásokkal ismeretlenül is kifejezhetik támogatásukat vagy egyet nem értésüket a történetekkel kapcsolatban, ezenfelül további idegen fiókok tulajdonosai számára is eljuttathatják a zaklató tartalmakat – súlyosabbá teheti egy cselekmény megítélését. Említésre méltó az a tény is, hogy a közösségi oldalak felhasználói profiljai mögött álló személyek valós identitása nem minden esetben egyezik meg az interneten közölt adatokkal, tehát könnyen félrevezethetőek az áldozatok.

Végezetül az internetes zaklatás kriminalizálása iránti ellenérvként felmerül, hogy az igazságszolgáltatás rendelkezik-e elég kapacitással a megsokszorozódó ügyek elbírálására. Komoly problémát vet fel, hogy – ahogyan már korábban is említettem – a zaklatók sokszor a fiatalabb generációkból kerülnek ki, ezáltal nem feltétlenül vannak tisztában tettük súlyával, így túlzottan radikális következmény lehet a büntetőeljárás, hiszen a büntetőjog csak ultima ratio jelleggel alkalmazható, azaz „végső megoldásként”. Különös figyelmet érdemel a szándékosság és gondatlanság kérdéskörére, hiszen véleményem szerint jelen esetben nem húzható meg egyértelműen a határ az elkövető tudatára vonatkozóan.²⁸ Mint az ismert, a Btk. 7. § a következőképpen határozza meg a szándékosságot: „Szándékosan követi el a bűncselekményt, aki cselekményének következményeit kívánja, vagy e következményekbe belenyugszik.” Az internetes zaklatás problémakörénél maradva, azt gondolom, hogy az esetek nagy részében nem állapítható meg egyértelműen, hogy a zaklató tudatában volt-e cselekménye

következményeinek, így annak megállapítása is kihívást állítana a jogalkalmazó elé az interneten történő zaklatás kriminalizálása esetén, hogy az elkövető cselekményének következményeit kívánta, abba belenyugodott vagy pedig könnyelműen bízik azok elmaradásában annak ellenére, hogy előre látja cselekményének lehetséges következményeit. Az utóbbi esetben gondatlanságról beszélhetünk, amelyet a Btk. 8. § az alábbiak szerint határoz meg: „Gondatlanságból követi el a bűncselekményt, aki előre látja cselekményének lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, vagy cselekménye lehetséges következményeit azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja.” Újabb kérdést vet fel, hogy mi tekinthető az elkövetőtől elvárható figyelemnek és körültekintésnek az interneten történő zaklatás esetében, amely elmulasztása végett a zaklató nem látja előre tette lehetséges következményeit.

VII. Összegzés

Összefoglalva, a probléma gyökerét az adja, hogy nehéz egyértelműen állást foglalni konkrét esetekben azzal kapcsolatban, hogy a zaklató internethasználata mennyire tudatos, annak esetleges hiánya mekkora mértékben fakad a nevelésből, – ezen a ponton a szülő és az oktatási intézmény felelősségét egyaránt hangsúlyozva – illetve a tudatos és biztonságos internethasználatra vonatkozó órák, foglalkozások, egyéb intézményi kereteken belül megvalósuló alkalmak megoldást jelentenek-e a cselekmény következményeinek belátására. Tekintve, hogy jóval kisebb mértékű és az ember életébe kevesebb beavatkozással járó lehetőségeket kínálnának a fent felsoroltak, felmerül a büntetőjog alkalmazhatóságának kérdése, mivel mint az ismeretes, a jogterület ultima ratio jelleggel vehető igénybe, más eszközök rendelkezésre nem állása esetén, kiségitő jelleggel.

²⁸ Forrás: <https://wmn.hu/ugy/49661-legyen-e-onallo-buncselekmeny-az-internetes-zaklatas--8-2020/1>.

kerdes-amit-erdemes-vegiggondolni (Letöltés ideje: 2020.08.03.)

Az új tényállás megalkotása helyett a jelenlegi büntetőjogi eszközök alkalmazása is eredményes fellépést jelenthet, amennyiben a nyomozóhatóságok és az igazságszolgáltatás komolyan veszi az ügyeket, továbbá a bűncselekmények elkövetői is tisztában vannak jogi lehetőségeikkel, ezáltal feljelentést tesznek az indokolt esetekben. Ezen tanulmánynak nem célja állást foglalni az internetes zaklatás kriminalizálásának

szükségességét illetően, csupán érveket és ellenérveket sorakoztat fel azzal kapcsolatban, illetve átfogóbb képet ad korunk egyik új keletű, aggasztó jelenségéről és a jelenleg igénybe vehető jogi lehetőségekről, illetve az elmúlt évek bírósági gyakorlatáról. Ismerteti továbbá az áldozat, illetve a zaklató jellemző személyiségjegyeit, hajlamosító tényezőket, valamint kitekintést tesz az internetes adatvédelem területére is.

Szentes Dalma
joghallgató
PTE AJK

Jogszabályszerkesztési hibák a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló önkormányzati rendeletekben

A magyarországi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályokat a 2011. évi CLXXXIX. törvényben (Mötv.) találjuk. Az 53. § (1) bekezdése szerint az önkormányzatok a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben (a továbbiakban: SzMSz) meghatározhatják képviselő-testületük működésének részletes szabályait. A Mötv. tételesen felsorolja, pontosan mit kell tartalmaznia az SzMSz-nek. Többek között rendelkezhetnek az önkormányzat hivatalos megnevezéséről, székhelyéről, a rendeletalkotásról és határozathozatalról, vagy az önkormányzat egyes szerveinek hatásköréről, azok jogállásáról.

Bár a helyi önkormányzatok egyik, ha nem a legfontosabb jogalkotási termékéről van szó, ezekben a rendeletekben is számos hibát találhatunk. Mint minden joganyagra, így az SzMSz-re is vonatkoznak a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.) szabályai. Hangsúlyozom, hogy az SzMSz igencsak lényeges rendelet, így az esetleges jogszabályszerkesztési hibák sokkal nagyobb kockázatot jelentenek a jobbiztonságra, mint más, kevésbé releváns önkormányzati rendelet esetében.

Az alábbiakban a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló önkormányzati rendeletekből válogattam olyan példákat, melyek szembe mennek a JsZR.-ben foglalt kritériumokkal. Az egyes rendeleteket a JsZR. szempontrendszere alapján csoportosítottam, a szisztematikus bemutatás érdekében.

I. A rendeletek jelölése

A JsZR. 1. mellékletének 2.3.4 alpontja így rendelkezik az önkormányzati rendeletek tervezetének jelöléséről:

„Az önkormányzati rendelet tervezetének a megjelölése
{a rendelet megalkotójának teljes megjelölése}
.../... . (...) **önkormányzati rendele**
lete
{a rendelet címe}”

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a JsZR. mellett az 5/2019. (III.13.) IM rendelet 11. § (2) bekezdése is tételesen felsorolja, mit is kell tartalmaznia egy önkormányzati rendelet tervezetének:

„11. §
(2) Önkormányzati rendelet megjelölése annak kihirdetése során - az alábbi sorrendben -
a) a rendelet megalkotójának teljes megjelölését,
b) a rendelet sorszámát arab számmal,
c) a „/” jelet,
d) a rendelet kihirdetésének évét arab számmal,
e) zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal,
f) az „önkormányzati rendele” kifejezést és
g) a rendelet címét
foglalja magában.”

E rendelkezések alapján tekintsünk néhány olyan önkormányzati joganyagot, amely nem felel meg a fentiekben foglalt kritériumoknak.

„Drávakeresztúr község **képviselő testületének**
4/2020(III.13.) önkormányzati rendelete
Szervezeti és Működési Szabályzatról”¹

Mint láthatjuk, e rendelet címe már nyelvtanilag is hibás, hiszen a „Szervezeti és Működési

¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed9dr4eo3dt2ee5em0cj5ca0b w7cf4cd1cc2cb5m>
2020/1.

Szabályzatról” kifejezés elől hiányzik a névelő. Továbbá, azt is jelölni kellett volna, hogy az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról van szó.

Bár mindkét fent említett IM rendeletben tételesen szerepelnek a sorszámozásra és az időpont megjelölésére vonatkozó szabályok, sokszor találkozhatunk ellentétes megoldásokkal. A belecskai rendelet címében kizárólag „/” jelet használtak, holott a szabályok szerint a dátumot zárójel közé kell foglalni:

„Belecska Községi Önkormányzat **Képviselőtestületének**
7/2019./XI.14./ önkormányzati rendelete
Belecska Községi Önkormányzat szervezeti
és működési szabályzatáról szóló
1/2015./I.22./ önkormányzati rendelet módosításáról”²

Gyakori hiba, hogy a rendelet sorszámát és kihirdetésének idejét nem választják el szóközzel. Nem tekinthető súlyos szabálytalanságnak, inkább figyelmetlenségre enged következtetni:

„Vásárosbéc Községi Önkormányzat Képviselőtestülete
4/2020.(III.25.) önkormányzati rendelete
az Önkormányzat Szervezeti és Működési
Szabályzatáról szóló **6/2015.(V.7.)** önkormányzati rendelet módosításáról”³

A fent idézett Jszt. melléklet érthetően szemlélteti az önkormányzati rendeletek címének jelölését. E szabályozás ellenére azonban sokszor előfordul, hogy az „sz.” (értsd: számú) rövidítés megjelenik a tervezetek jelölésében:

„Nagynyárad Község Képviselő-testületének
9/2019. (XI.20.) **sz.** önkormányzati rendelete

az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról”⁴

„Kölked Község Képviselő-testületének
10/2019. (XII. 20.) **sz.** önkormányzati rendelete
az önkormányzat és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról”⁵

Ahogy azt a példákön keresztül is láthattuk, a helyi jogalkotás változatos helyesírással használja a rendelet megalkotójára vonatkozó kifejezést, azonban a 2011. évi CLXXXIX. törvény⁶ egyértelműen a „képviselő-testület” formát tartja helyesnek.

II. Jelöletlen szerkezeti egységek alkalmazása

Ha egy joganyagban nem megfelelően, vagy egyáltalán nem jelölik a szerkezeti egységeket az hátrányos következményekkel is járhat. A jelöletlen szerkezeti egységek ellehetetlenítik a jogszabály adott egységére való hivatkozást, ezzel nehezítve a jogalkalmazás hatékonyságát. A Jszt. 37. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni. Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.” Számos esetben ez a jogszabályszerkesztési előírás sem teljesül az önkormányzati rendeleteknél.

Sárok község Szervezeti és Működési Szabályzatában [6/2020. (VII.20.) önkormányzati rendelet]⁷ több példát is találunk a jelöletlen szerkezeti egységek alkalmazására. Elsőként, tekintsük a rendelet 3. §-át:

„**3. §**
(1) Az önkormányzat jogi személy.

²http://njt.hu/onkorm/attachments2/adl_id/2456/283087/404466/1583765768_7_2019%20sz%20rendelet%20belecska.pdf

³<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg7ed2dr9eo2dt3ee0em9cj8ca7bw4ce9cd2bw3cc4g>

⁴<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed9dr4eo7dt8ee5em2cj9bz8ce9cd2cb5ca0bx9j>
2020/1.

⁵<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed4dr3eo0dt7ee6em1cj8bz5cf8by5cb0bx1cf6k>

⁶http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139876.381626

⁷<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg0ed5dr4eo7dt6ee7em6cj9ca2by5cf8cf7ce2ca1c>

(2) Az önkormányzati jogokat a képviselő-testület gyakorolja. A képviselő-testületet a polgármester képviseli.

(3) A képviselő-testület ellátja a jogszabályban ráruházott és az általa vállalt feladat- és hatásköröket.

(4) Az önkormányzat az alábbi önként vállalt feladat- és hatáskörök ellátását vállalja:

- helyi környezet és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás.”

Bár használtak gondolatjelet, ez sem minősül megfelelő jelölésnek, hiszen lehetetlen a rá való hivatkozás. A 26. §-t jobb lett volna két külön bekezdésre osztani, ezzel is elkerülve a jelöletlen szerkezeti egység alkalmazását:

„26. § A napirendi pontok tárgyalásának sorrendjét az alábbiak szerint kell meghatározni:

- a) rendeleti javaslatok,
- b) határozati javaslatok,
- c) beszámolók,
- d) tájékoztatók,
- e) interpellációk.

A meghívó kiküldésére meghatározott határnap után a polgármester a napirendet csak a szabályzatban meghatározott estekben egészítheti ki, ennek felvételéről a képviselő-testület vita nélkül határoz.”

Drávakeresztúr SzMSz-e⁸ is bővelkedik a jelöletlen szerkezeti egységekben, a 10. §-ban is erre látunk példát. Emellett a pontok jelölése is hibás, erről a későbbiekben lesz szó:

„10. §

(3) A képviselő-testület ülésének előkészítésére készített írásbeli – nem tájékoztató jellegű – előterjesztésnek tartalmaznia kell

a./ első rész:

- a tárgy pontos meghatározását,
- annak áttekintését, hogy a témakor szerepelt-e már korábban is napirenden, s ha igen, milyen döntés született,
- a döntés indokainak áttekintését

- az előkészítésben résztvevők megnevezését, b./ második rész:

- a határozati javaslatot (egyértelmű vagy alternatív),
- végrehajtási határidő megjelölését,
- végrehajtásért felelő megnevezését.”

„Szalánta Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 11/2019. (XI.25) önkormányzati rendeletében”⁹ ugyancsak szabálytalanul, gondolatjellel jelölték a szerkezeti egységeket:

„2. §

1. Szalánta község Önkormányzata ellátja a Mötv. 20. § (1) bekezdése szerinti feladatokat, saját hatáskörben dönt a feladatok ellátási módjáról.
2. Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a jegyző, a Közös Önkormányzati Hivatal és a Társulás[u2] látja el.
3. Az Önkormányzat önként vállalt feladatai a következők:

-rendezvények, közösségi programok szervezése

-lakosság önszerveződő tevékenységének támogatása”

Továbbá, ebben a részletben a „tevékenységének” szó elírással szerepel. A helyesírási vagy elírési hibák könnyen kijavíthatók, ha az ellenőrzéskor kellő figyelemmel jár el a jogalkotó.

Ugyancsak a szalántai rendeletnél¹⁰ maradván, a 3. § „3.” (sic!) bekezdésében is jelöletlen szerkezeti egységeket használnak:

„3. §

3. A munkaterv tartalmazza:

⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed9dr4eo3dt2ee5em0cj5ca0bw7cf4cd1cc2cb5m>

⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed1dr8eo9dt0ee7em2cj9bz2ce7cc2bx9bz8ca5g>
2020/1.

¹⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed1dr8eo9dt0ee7em2cj9bz2ce7cc2bx9bz8ca5g>

- az ülések időpontját, helyét
- az adott ülésen tárgyalandó témákat
- az előterjesztő megnevezését
- a szükséges egyeztetési kötelezettséget”

III. A bekezdések jelölése

A bekezdések jelöléséről a Jszr. 44. § (4) bekezdése a következőket határozza meg: „A bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.” E szabályozás értelmében minden más jelölés hibásnak minősül. Véleményem szerint ez a szabályozás sem nehezen követhető, ennek ellenére a szabálytalan jelölések palettája igencsak széles.

A fenti példák között már említett, drávakeresztúri SzMSz-ben¹¹ egyszerű sorszámozással jelölik a bekezdéseket, a zárójeleket következetesen lehangyták a számok mögül:

„II. Fejezet

A Képviselő-testület Szervezete és Működése

A Képviselő-testület

4. §

1. Drávakeresztúr község Önkormányzatának a Mötv-ben kötelezően előírt és az önkormányzat által önként vállalt feladatainak ellátását a képviselő-testülete és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottsága, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző továbbá a társulás látják el.
2. A Képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a jegyzőre illetve társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskör visszavonható. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.”

Pécsudvard Szervezeti és Működési Szabályzatával¹² kapcsolatban egy érdekességre szeretném felhívni a figyelmet:

„1. §

Az Önkormányzat hivatalos megnevezése, székhelye, szervei

1. Az önkormányzat jelképe a pecsétje. A pecsét leírása: köralakú, közepén Magyarország címere, körben pedig a következő felirat: Pécsudvardi Önkormányzat Képviselő-testülete *Baranya megye* A pecsétjét kell alkalmazni:
 1. a képviselő-testület üléseiről készült jegyzőkönyvek hitelesítésére
 2. a testület által adományozott okleveleken
 3. az önkormányzat nemzetközi kapcsolatait tükröző és rögzítő dokumentumokon.
 4. az önkormányzati szerződéseken, egyéb hivatalos dokumentumain.
 5. Az önkormányzat hivatalos megnevezése: **Pécsudvardi Önkormányzat** (a továbbiakban: önkormányzat). Székhelye: **7762 Pécsudvard, Felszabadulás útja 47.**”

Első ránézésre úgy tűnhet, hogy két darab „1.” bekezdés van, ami nyilvánvalóan hibás. Azonban, ha elolvassuk a részletet, akkor láthatjuk, hogy a második „1.” már nem bekezdésnek minősül, hanem a felsorolás első pontjának. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy amennyiben a rendelet bekezdéseit- a Jszr.-nek megfelelően- gömbzárójelek közé foglalt sorszámokkal jelölik, akkor az egész szabályozás értelmetlenné válását megelőzték volna. Ezzel a hibás jelöléssel viszont sokak számára megtévesztő lehet az idézett részlet. Véleményem szerint a legkönnyebben úgy lehetne elkerülni ezeket a félrevezető megoldásokat, ha a felsorolást tartalmazó pontokat csak a latin ábécé betűivel jelölnék (fenntartva a Jszr. több mint 15 elemű felsorolásra vonatkozó követelményét, melyre a későbbiekben még kitérek). Jobb megoldásnak tartom, ha a

¹¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed9dr4eo3dt2ee5em0cj5ca0bw7cf4cd1cc2cb5m>
2020/1.

¹² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg5ed2dr7eo4dt9ee8em1cj0ca1bx4bw9ce0bx9cd8c>

„A pecsétjét kell alkalmazni...” kezdetű szövegrész alkotná a (2) bekezdést. Stilisztikailag pedig az „Az önkormányzat pecsétjét kell alkalmazni...” a pontosabb.

„Szókérd Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2020. (II.10.) önkormányzati rendeletének”¹³ 18. §-a a legjobb példa arra, hogy a figyelmetlenség milyen változatos jelöléseket szül:

„18. §

A nemzetiségi önkormányzat

1. A nemzetiségi önkormányzat elnökével a képviselő-testület folyamatos kapcsolatot tart.
2. A nemzetiségi önkormányzat elnökét tájékoztatni kell a nemzetiségi önkormányzat működését érintő kérdésekről, melyben a véleményezési, egyetértési joggal bír.
3. A Szemelyi Önkormányzat a nemzetiségi önkormányzatok működéséhez szükséges helyiséghasználatot a Szemelyi Horvát Nemzetiségi Önkormányzat részére a 7763 Szemely, Iskola u. 8. szám alatti ingatlanban biztosítja. A Szemelyi Önkormányzat a helyiséghasználat keretében a leltár szerinti tárgyi, technikai eszközök használatát is biztosítja, és vállalja a helyiséghasználathoz kapcsolódó rezszi- és fenntartási költségek finanszírozását.

(4) A nemzetiségi önkormányzat részére:

- a) a testületi ülések, döntések, tisztségviselői döntések előkészítésével,
- b) a jegyzőkönyvek elkészítésével kapcsolatos-, a döntéshozatalhoz kapcsolódó nyilvántartási,
- c) a nemzetiségi önkormányzat működésével összefüggő sokszorosítási-, postázási-, iratkezelési-,
- d) a képviselő működésével kapcsolatos feladatokat a Pécsudvardi Közös Önkormányzati Hivatal látja el,

(5) A nemzetiségi önkormányzat költségvetésével, annak végrehajtásával kapcsolatos

döntés előkészítési-, gazdálkodásával összefüggő nyilvántartási-, adatszolgáltatási feladatok ellátásáról a Pécsudvardi Közös Önkormányzati Hivatal gondoskodik.

(6) . Az (4)-(5) bekezdésben meghatározott feladatokkal kapcsolatos költségek fedezetét az Önkormányzat költségvetésében biztosítja.”

Az első három bekezdés jelölése hibás, hiszen a sorszám nincs zárójelek közé foglalva. A (4)-(5) bekezdéseket szabályosan jelölték, majd a „(6) .” bekezdésnél az előbbi két megoldást ötvözték, ezzel egy hatalmas hibát ejtve.

IV. A pontok alkalmazására, jelölésére vonatkozó szabályok

Ahogy az már a korábbi szabályokból is kiderült, a pontok alkalmazása felsorolásnál indokolt. Szintén lényeges kritérium, hogy a felsorolásnak csak nyitó szövegrésszel együtt van értelme. A JsZR. erre vonatkozó 47. §-ának (2) bekezdése kifejezetten tiltja a pontok, alpontok nyitó szövegrész nélküli alkalmazását. Amennyiben a nyitószövegrész önálló mondatot alkot, a felsorolás értelmetlenné válik, ahogy ezt a következő két példa is mutatja:

„Abaliget Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2019.(XI.22.) önkormányzati rendelete a képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról

4. §

(1) A képviselő-testület évente legalább 6 testületi ülést és 1 közmeghallgatást tart.

a) Az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egygyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés indokát tartalmazó indítványára.

b) A képviselő-testület alakuló ülését a polgármester a választási eredmény jogerőssé válását követő 15 napon belüli időpontra hívja össze. Az alakuló ülést a polgármester vezeti.”¹⁴

¹³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg5ed0dr9eo2dt5ee0em1cj4ca3bx4bw1ce8by7bz6o>
2020/1.

¹⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed5dr4eo7dt6ee5em0cj5bz4cf9by6by3bx8bx1o>

Az a) és b) pontok helyett (2) és (3) bekezdés alkalmazását javasolnám, így a Jszer. kritériumának is megfelel az idézett rész, s a szabályozás is pontosabb.

**„Kovácsszénája Község Önkormányzat
Képviselő-testületének 8/2019(XI.29.)
önkormányzati rendelete a Képviselő
Testület és szervei
SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI
SZABÁLYZATÁRÓL**

A jegyző

28. § (1) A jegyző a polgármester útmutatásával előkészíti a képviselő-testület és a bizottság elé kerülő előterjesztéseket, állást foglal azok jogszerűsége tekintetében.

- a. Tájékoztatja a testületeket az önkormányzatot érintő jogszabályi változásokról,
- b. véleményt nyilvánít illetve állást foglal a polgármester, alpolgármester kérésére jogértelmezési kérdésekben,
- c. igény szerint tájékoztatja a képviselő-testületet a hivatal munkájáról, önkormányzati, államigazgatási ügyintézés helyzetéről,
- d. jelezi a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha döntésüknél jogszabálysértést észlel,
- e. hetenként személyesen, vagy megbízottja útján fogadóórát tart,
- f. javaslatot tesz az önkormányzat döntéseinek felülvizsgálatára,
- g. ellátja és gyakorolja a polgármester által átruházott munkáltatói jogokat, illetőleg véleményt nyilvánít azok polgármesteri gyakorlása esetén,
- h. gondoskodik az SzMSz. naprakészen tartásáról.
- i. Akadályoztatása esetén a helyettesítését a Orfűi Közös Önkormányzati Hivatal kijelölt ügyintézője látja el.¹⁵

Az „i.” pont itt külön is hibás, hiszen rossz névelőt („az” helyett „a”) használtak az

„Orfűi Közös Önkormányzati Hivatal” kifejezés előtt.

A pontok jelölésére a következő szabályt találjuk a Jszer. 48. §-ában: „(1) A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg”. Ahogy már a bekezdésekre vonatkozó szabályozásnál is említettem, a jelölésekkel kapcsolatos kritériumoknak igen csak egyszerű megfelelni, mégis kevés esetben találkozunk teljesen szabályos megoldással.

„Drávakeresztúr község képviselő testületének Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló 4/2020(III.13.) önkormányzati rendeletének”¹⁶ 5. §-ában helytelen a pontok jelölése:

„5. §

(4) A képviselő-testület szabadon vállalhat közfeladatokat, melyek:

- a./ megvalósítása nem veszélyezteti a kötelezően előírt feladat- és hatáskörök megvalósítását;
- b./ finanszírozása a saját bevételek vagy az erre a célra biztosított külön források terhére biztosíthatók, hosszú távú feladatvállalás esetén az éves költségvetési rendeletekben feltüntetettek szerint.”

A Jszer.-ben szereplő gömbzárójel helyett tévesen „/” jelet használtak, s a betű mögé sem kell a „”.

A már sokat idézett drávakeresztúri rendeletben¹⁷ a pontok hibás jelölésére is találunk példát:

29. §

(1) A képviselő főbb jogai:

- a.) részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk megszervezésében és ellenőrzésében,
- b.) kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül a polgármesternek, a

¹⁵ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg3ed0dr3eo2dt3ee2em7cj0ca3bx8cc9ce8bw9by4c>

¹⁶ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed9dr4eo3dt2ee5em0cj5ca0bw7cf4cd1cc2cb5m>
2020/1.

¹⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed9dr4eo3dt2ee5em0cj5ca0bw7cf4cd1cc2cb5m>

képviselő-testület által átruházott önkormányzati ügyben hozott döntését,
c.) sürgős, azonnali intézkedést igénylő közérdekű ügyben kezdeményezheti a polgármesteri hivatal intézkedését,
d.) joga van a képviselő-testület által megállapított juttatást igénybe venni.”

A gömbzárójel alkalmazása szabályos, de a betűjel mögötti „” felesleges.

Ibafa község Szervezeti és Működési Szabályzata¹⁸ bővelkedik a változatos megoldásokban:

„1. §

(1) Az önkormányzat hivatalos megnevezése, székhelye: Ibafa Községi Önkormányzat, 7935 Ibafa, Kossuth L. u. 4.

(2) Az önkormányzat működési területe: Ibafa község közigazgatási területe.

(3) Az önkormányzat adatai:

Ibafa Községi Önkormányzat

a, adószáma: 15332422-1-02,

b, KSH kód: 0233066

c, törzsszáma: 332 424,

d, bankszámlaszáma: 50800049-11001081 (Takarékbank)”

Az 1. §-ban hibásan jelölték a pontokat, hiszen vessző helyett gömbzárójel lett volna helyes. Érdekes, hogy a 6. §-ban sikerült a szabályos jelölést alkalmazni:

„6. § Az önkormányzat önként vállalja az alábbi feladatok ellátását:

a) civil szerveződések támogatása,

b) hagyományörző rendezvények fenntartása,

c) a turisztikai fejlesztések támogatása,

d) gyermekek nyári táboroztatásának támogatása,

e) nem kötelező pénzbeli szociális ellátások biztosítása (pl. Bursa Hungarica támogatás)”

Ennek ellenére a 42. § ismét hibás, s onnantól kezdve az előbb említett két megoldást felváltva használják:

„42. §

(4) A jegyzőkönyvhöz csatolni kell:

a, a meghívót és a jelenléti ívet,

b, az írásos előterjesztéseket és rendeleteket,

c, az elfogadott megállapodásokat,

d, írásban benyújtott indítványt, kérdést, megjegyzést és

e, a titkos szavazásról készített jegyzőkönyvet.”

V. Az értelmetlen szabályozási tartalom problematikája

A Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló önkormányzati rendeletekben kifejezetten ritkán, de olykor azért előfordul értelmetlen szabályozási tartalom. A Jsr. 47. §-ának (4) bekezdése szerint „A nyitó szövegrésznek - a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével -, valamint a záró szövegrésznek a pontok, az alpontok mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.” Amennyiben ez a kritérium nem teljesül, torz mondatok alakulhatnak ki a szövegrészekből. Tekintsük a korábban már idézett drávakeresztúri rendelet¹⁹ 10. §-át:

„10. §

(3) A képviselő-testület ülésének előkészítésére készített írásbeli – nem tájékoztató jellegű – előterjesztésnek tartalmaznia kell

a./ első rész:

- a tárgy pontos meghatározását,

- annak áttekintését, hogy a témakor szerepelt-e már korábban is napirenden, s ha igen, milyen döntés született,

- a döntés indokainak áttekintését

- az előkészítésben résztvevők megnevezését,

b./ második rész:

- a határozati javaslatot (egyértelmű vagy alternatív),

- végrehajtási határidő megjelölését,

- végrehajtásért felelő megnevezését.”

Olvassuk össze a mondatrészeket! „A képviselő-testület ülésének előkészítésére készített írásbeli – nem tájékoztató jellegű – előterjesztésnek tartalmaznia kell első rész (...)” Ha a

¹⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed2dr3eo6dt3ee6em9cj0ca1bw4ce5by0bx7bw8l>
2020/1.

¹⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed9dr4eo3dt2ee5em0cj5ca0bw7cf4cd1cc2cb5m>

„b./” pontot nézzük, szintén értelmetlen mondatot látunk. Érdemesebb lett volna az egész (3) bekezdést külön szakaszként szabályozni. Szintén hibának tekinthető a jelöletlen szerkezeti egységek használata és a pontok jelölése is.

Sárok község SzMSz-e²⁰ szintén tartalmaz példát a torz mondatok létrejöttére:

„A képviselő-testület összehívásának a rendje

12. §

(6) Amennyiben a képviselő-testület olyan napirendi pontot tárgyal, amely érinti az önkormányzat által - szerződéssel - létrehozott társulást

- a) a társulásban részt vevő önkormányzatok polgármestereit,
- b) a társulás (önálló jogi személy) vezetőjét.

Az ülésvezetés szabályai

16. § (1) Polgármester a képviselő-testület ülését:

- a) összehívja, megnyitja, berekeszti, szünetet rendel el,
- b) megállapítja a határozatképességet, továbbá a 23. §-ban meghatározottak szerint számba veszi az igazoltan, illetve igazolatlanul távollévőket.”

Elsőként nézzük a 12. § (6) bekezdését: „Amennyiben a képviselő-testület olyan napirendi pontot tárgyal, amely érinti az önkormányzat által - szerződéssel - létrehozott társulást a társulásban részt vevő önkormányzatok polgármestereit, a társulás (önálló jogi személy vezetőjét.” Nem derül ki, hogy mire is utal az „amennyiben” kifejezés, vagyis mi történik akkor, ha a nyitószövegrészben foglalt feltétel teljesül. Így az egész szabályozás értelmét veszítette.

A 16. § (1) bekezdése így hangzik: „Polgármester a képviselő-testület ülését összehívja, megnyitja, berekeszti, szünetet rendel el, megállapítja a határozatképességet, továbbá a 23. §-ban meghatározottak szerint számba veszi

az igazoltan, illetve igazolatlanul távollévőket.” Ez a mondat így rendben is lenne, azonban a JsZR. szerint a pontoknak önállóan is értelmes mondatot kell képeznie a nyitó szövegrésszel. Ennek értelmében pedig a „b)” ponttal összeolvasva értelmezhetetlen a szabályozás: „Polgármester a képviselő-testület ülését megállapítja a határozatképességet, továbbá a 23. §-ban meghatározottak szerint számba veszi az igazoltan, illetve igazolatlanul távollévőket”. Célszerűbb lett volna, ha külön bekezdésekben rendezik a polgármester és a képviselő-testület viszonyát. Nyelvtani hibának tekinthetjük azt is, hogy a „polgármester” szó előtt hiányzik a névelő.

VI. Felsorolást tartalmazó mondatokra vonatkozó szabályok

A JsZR. 46. §-ának (1) bekezdése szerint „a szakaszt és a bekezdést pontokra kell tagolni, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat felsorolást tartalmaz, a felsorolás bármely két eleme között azonos logikai kapcsolat áll fenn, és ez a jogszabály áttekinthetőségét elősegíti”. Tehát a felsorolásnak csak akkor van értelme, ha legalább két elemet tartalmaz. Rendszeresen találkozunk „egyelemű felsorolásokkal” az egyes önkormányzati joganyagokban. Általánosan elmondható, hogy ilyenkor célszerűbb egy mondatba foglalni a szabályozást. Jó példa erre a hibára a következő abaligeti rendelet²¹ egyik részlete:

„Abaliget Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2019.(XI.22.) önkormányzati rendelete

a képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról

5. §

(7) Név szerinti szavazást kell elrendelni az MötV. 48. § (3) bekezdésén túlmenően:
- ha azt a polgármester kéri.”

Mivel a felsorolandó elemek pontoknak minősülnek, így a JsZR. 48. § (1) bekezdése alapján jelölendőek. A több mint 15 elemű felsorolásra azonban külön szabályt találunk a (2) bekezdésben, miszerint ezeket az elemeket csak

²⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg0ed5dr4eo7dt6ee7em6cj9ca2by5cf8cf7ce2ca1c>
2020/1.

²¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed5dr4eo7dt6ee5em0cj5bz4cf9by6by3bx8bx1o>

pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni. Véleményem szerint, érdemes lenne a kevesebb mint 15 elemet tartalmazó felsorolásokra vonatkozóan kikötni, hogy csak betűjelekkel jelölhetőek, s ezzel sok esetben elkerülhetővé válna a félrevezető sorszámozás.

A Jsr. 48. §-ának (2) bekezdését azonban számos esetben nem tartják be a helyi jogalkotók. A következő két rendelet idézett részében 17 elemet tartalmazó felsorolásokat látnak:

„Drávakeresztúr község képviselő testületének 4/2020(III.13.) önkormányzati rendelete

**Szervezeti és Működési Szabályzatról
Határozathozatal**

20. §

(7) Minősített többség szükséges az alábbi ügyek eldöntéséhez:

- a./ rendeletalkotás,
- b./ képviselő-testület szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, továbbá a hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás,
- c./ önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás,

[...]

- o./ a polgármester ellen fegyelmi eljárás elrendelése, fegyelmi és anyagi felelősség érvényesítése,
- p./ a képviselő-testület feloszlásának kimondása megbízásának lejárta előtt,
- q./ keresetindítás sorozatos törvénysértő tevékenység vagy mulasztás miatt, a polgármester ellen.²²

Mivel 15-nél több elemet tartalmaz a felsorolás, így a sorszámozás válik indokolttá. Egyébként a pontok jelölése önmagában is hibás, hiszen nem gömbzárójelet használtak.

²²<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg0ed9dr4eo3dt2ee5em0cj5ca0b7cf4cd1cc2cb5m>

„Ófalu Község Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2019. (XII.02.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról

28. §

(4) A minősített többséggel elfogadható javaslat elfogadásához a megválasztott képviselők több mint felének „igen” szavazata szükséges. A (3) bekezdésben foglaltaktól eltérően minősített többség szükséges:

- a) a rendeletalkotás;
- b) szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás;
- c) a helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása;

[...]

- o) Képviselő-testület megbízásának lejárta előtti önfeloszlatás;
- p) Önkormányzati pénzügyi kötelezettséget vállaló szerződéskötéshez;
- q) sürgősségi indítvány tárgyában való döntéshez;²³

Ugyancsak 17 elemű a felsorolás, így arab számokkal kellett volna jelölni az egyes elemeket.

Záró gondolatok

A sor végtelenségig folytatható lenne, hiszen jogszabályszerkesztési szabálytalanságok szinte minden önkormányzati rendeletben előfordulnak.

A jogbiztonságot leginkább azok a szabálytalanságok veszélyeztetik, melyek ellehetetlenítik a rájuk való hivatkozást, mint például a jelleltlen szerkezeti egységek alkalmazása vagy az értelmetlen szabályozási tartalom. Összességében elmondható, hogy az esetek nagyobb részében előforduló formai hibák egy kis odafigyeléssel, s ellenőrzéssel elkerülhetőek lennének.

²³http://njt.hu/onkorm/attachments2/adl_id/873/275080/392831/1578561129_szmsz%20ofalu%206%202019_20200109095106.PDF

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

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

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

*

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

1. **Kodifikáció és Közigazgatás**

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

2. **Kodifikáció**

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