



KODIFIKÁCIÓ és közigazgatás

A TARTALOMBÓL

VARGA ÁDÁM

A helyi önkormányzati modellek alapvonalai

KÜHÁR NOÉMI MARIANNA

Az Országgyűlés elnökének fegyelmi és rendészeti joga

DÖNDŐ CSILLA

Kamaszok távol az otthonuktól – a szabadságvesztés, az elzárás, valamint a javítóintézeti nevelés a fiatalok büntetőjogában

SZENTES DALMA

Jogszabályszerkesztési szabálytalanságok egyes önkormányzati rendeletekben

2020/1

KIADJA A KODIFIKÁTOR ALAPÍTVÁNY, PÉCS

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

Főszerkesztő

Tilk Péter

Szerkesztők

Kocsis Miklós

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András

A Szerkesztőbizottság titkára

Fekete Kristóf Benedek, Naszladi Georgina

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor, Barta Attila, Bodnár Eszter, Boros Anita, Darák Péter, Fábián Adrián, Gaál Róbert, Gyergyák Ferenc, Hoffman István, Jászberényi Gábor, Kiss György, Kocsis Miklós, Küpper Herbert, Magyarósi Sándor, Mohos Gábor, Róder Richárd, Schmidt Jenő, Sepsey Tamás, Smuk Péter, Temesi István, Varga Zsolt

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

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

HU ISSN 2063-5826

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Varga Ádám <i>A helyi önkormányzati modellek alapvonásai</i>	5
Kühár Noémi Marianna <i>Az Országgyűlés elnökének fegyelmi és rendészeti joga</i>	13
Döndő Csilla <i>Kamaszok távol az otthonuktól – a szabadságvesztés, az elzárás, valamint a javítóintézeti nevelés a fiatalkorúak büntetőjogában</i>	26
Szentes Dalma <i>Jogszabályszerkesztési szabálytalanságok egyes önkormányzati rendeletekben</i>	31

Köszöntő

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

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

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

Reméljük, hogy e lapszámunk is elnyeri tetszését.

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

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2020 júniusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Varga Ádám
megbízott oktató
PPKE JÁK

A helyi önkormányzati modellek alapvonásai

I. Bevezető gondolatok

A különböző államok önkormányzati berendezkedései nagyon jelentős különbségeket mutatnak, sokkal nagyobbakat, mint a központi állami szervek szintjén. Bár a rendszer összetevőinek listája gyakorlatilag mindenhol ugyanaz, ezek aránya rendkívül eltérő. Önkormányzati modellek vizsgálata, illetve egyes államok önkormányzati rendszereinek ismertetése külön kutatás tárgya lehetne¹, jelen tanulmánynak sem a rendszerek összehasonlítása képezi elsősorban a tárgyát, mindössze érzékeltetni kívánom, hogy az egyes államok mennyire eltérő végeredményre jutnak a hasonló elveket felhasználva, mivel az eltérő fel fogások szem előtt tartása segíthet elkerülni egy-egy hasonló intézmény egymásnak való téves megfeleltetését.

Az önkormányzatokat (ahogyan általában a közigazgatást is) jelentősen befolyásolja külső környezetük, szerepet játszanak arculata megvalósításában az adott terület hagyományai (gazdasági, társadalmi, földrajzi, nemzeti, kulturális, történelmi hagyományok),² az állam felépítése és térszerkezete.³ Ezáltal eleve megkérdőjelezhető az uniformizált rendszerek kialakulásának lehetősége,⁴ de a tipizálásban is inkább ezek a hatások a meghatározóak, nem pedig egy-egy konkrét önkormányzati modell.⁵ Hoffman István szerint emiatt

eltérő önkormányzati rendszerű országokban is kialakulhatnak hasonló megoldások (pl. az önkormányzati szintek rendszere nem determináló a modellek tekintetében).⁶

A csoportképzést különböző vizsgálati szempontok mentén lehet végezni, de a legalapvetőbb különbség a hatáskörökhöz való hozzáállásban figyelhető meg, eszerint lehet beszélni generálklauzulás és enumerációs rendszerről. Előbbi megoldás képezi a kontinentális típusú önkormányzati modellek alapját, míg utóbbi az angolszász modellekre jellemző.

A tanulmányban arra teszek kísérletet, hogy felvázoljam a generálklauzulás és az enumerációs modell különbségeit, majd bemutassam az egyes modellek alapvető vonásait, végezetül érzékeltessem, hogy milyen nehéz vállalkozás ezeknek a rendszereknek az alapjait egy nemzetközi szerződésben rögzíteni.

II. A nyelvi különbségek jelentősége

Local government, local self-government, kommunale Selbstverwaltung, l'autonomie locale: köznapi értelemben mindegyik kifejezés helyi önkormányzatnak fordítható. A fogalmi alapokat keresve azonban megfigyelhető, hogy egyik kifejezés sem fedi teljesen a másikat. A local government-ben van 'helyi' és 'kormányzás', de hiányzik az 'ön', és valóban eléggé egyedi is a tartalma. A kommunale Selbstverwaltung inkább helyi önkormányzatot jelent, ami a magyar fogalmi keretek között értelmezve elvileg szűkebb, mintha önkormányzás lenne, de a gyakorlatban mégis azt jelenti.⁷ A l'autonomie locale helyi autonómiát jelent, ami elvileg hasonló tartalmú, de

¹ Ld. a témában különösen Fábíán Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2012.; Hoffman István: Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015.

² Barta Attila: A helyi igazgatás kialakulása, a magyar helyi igazgatás fejlődése. In: (Balázs István szerk.): Helyi Önkormányzatok. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2014. 14. o.

³ Hoffman István: Az önkormányzatok típusainak, az önkormányzati szintek rendszerének és a fővárosok jogállásának főbb modelljei. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae LI. 2014. 95. o.

⁴ Barta i. m. 14. o.

⁵ Hoffman (2014) i. m. 95. o.

⁶ Uo.

⁷ Ezzel Erek István is egyetért és az okát abban látja, hogy a németek nem látnak különbséget kormányzás és közigazgatás között, így néhány kivételtől eltekintve a fogalmi különbség nem jelent tartalmi eltérést. [Erek

mégsem teljesen felel meg a magyar fogalmi kereteknek, annál általánosabb jelentéssel bír. A local self-government elég jól visszaadja a mi helyi önkormányzat kifejezésünket, érdekessége, hogy mindössze a jogi angolban létezik. Nem véletlen viszont, hogy a jogi szaknyelvben (a francia autonomie locale angol párjaként) ez vált közvetítő kifejezéssé, mert tartalmában ez fedi le legjobban azt, amit a helyi önkormányzat fogalma ki kíván fejezni. Ereky István egyenesen publicisztikai alkotásnak minősíti,⁸ amit eredetileg azért találtak ki, hogy (még nem helyi szinten) kifejezzék azt, hogy a kontinentális abszolútizmussal szemben a csatornán túl valóban önmagát kormányozza a nemzet (ezt a különbséget később helyben is érzékeltetni akarták⁹).¹⁰ Ereky István arra is felhívja a figyelmet, hogy az 1860-as évek előtt Magyarországon sem használták az önkormányzat kifejezést (inkább municipális közigazgatásról beszéltek), de a németek és a magyarok nemcsak lefordították a local self-government kifejezést, hanem az angolokkal ellentétben a jogi nyelvben is használni kezdték.¹¹ Bár a különböző elnevezések elvileg okozhatnak problémákat a jelentés feltárásában, úgy vélem, hogy általánosságban nem az elnevezésnek, hanem a mögötte álló rendszernek van igazán jelentősége. Mindazonáltal egyes – fogalmi alapokat vizsgáló – kérdéseknél figyelemmel kell lenni az elnevezésből kiolvasható különbségekre is.

III. Generálklauzula vs. enumeráció

A generálklauzulás és az enumerációs modell közötti különbségtétel azt hivatott kifejezni, hogy az önkormányzatok milyen ügyeket láthatnak el helyi közügyként.

A két típus között az az alapvető eltérés, hogy amíg előbbi rendszerben (jellemzően az európai kontinensen) széles önkormányzati felelősséggel társulva a helyi közügyek szabad szabályozása és igazgatása érvényesül, addig utóbbi az 'ultra vires' elvén működik, tehát az önkormányzatok hatásköre csak törvényben meghatározott határokig terjed (az angolszász államokra jellemző).¹²

Hoffman István rámutat, hogy az angolszász államok a parlamenti szuverenitásnak alávetett közjogi személyekként tekintenek az önkormányzatokra, így feladat- és hatáskörük is csak azokra az ügyekre terjedhet ki, amelyeket a parlament tételesen meghatározott. Alkalmazása egyszerűnek tűnik, de jelentős nehézségeket vet fel, ha a törvényekben nem egyértelmű a hatáskörök elhatárolása. A joggyakorlat úgy tágitotta az elvet, hogy csak a meghatározó anyagi jogi hatásköri szabályokat kell törvényben rendezni (azaz a megvalósítást szolgáló hatásköröket nem), amit az Amerikai Egyesült Államokban még tovább lazítottak, egyre inkább elismerve az önkormányzatok autonómiáját is.¹³ Az Egyesült Királyságban a feladatok a szükséges szolgáltatásokra, óvó szolgáltatásokra, kényelmi szolgáltatásokra és alkalmi szolgáltatásokra bonthatók.¹⁴

A generálklauzulás rendszer felfogása gyökeresen eltérő: ebben a rendszerben az önkormányzati autonómiát általános jelleggel ismerik el. A szabályozás alapja, hogy a helyi önkormányzatok az általános fogalomként meghatározott helyi közügyekben önállósággal rendelkeznek.¹⁵ Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok amellet, hogy ellátják a kötelező feladataikat, széleskörű szabadságot élveznek abban a tekintetben, hogy milyen további, önként vállalt feladatok ellátásából veszik ki a

István: Közigazgatás és önkormányzat. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, Budapest 1939. 201. o.]

⁸ Ereky i. m. 199–200. o.

⁹ Érdekes, hogy hogyan vált el az eredeti jelentéstartalomtól a modern önkormányzati felfogás. Az államok általános demokratizálódásával ugyanis a 'self-government' már inkább a jogállamon belüli autonómiára utal, nem az elnyomás hiányára. Ennélfogva az angol 'local government' valóban önkormányzást jelent a szó eredeti értelmében, de kevésbé képes kifejezni a kontinentális értelemben vett modern önkormányzatiságot.

2020/1.

¹⁰ Ereky i. m. 201–202. o.

¹¹ Ereky i. m. 200. o.

¹² Barta i. m. 14. o.

¹³ Hoffman István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? Közjogi Szemle 2012. 2. sz. 27. o.

¹⁴ Iván Dániel: Devolúció és önkormányzatiság. Ki-sebbségkutatás 2015. 1. sz. 86. o.

¹⁵ Hoffman (2012) i. m. 27. o.

részüket. Balázs István megfogalmazásában a „*koncepció a helyi érdekekre épülő közügyekből, mint a közérdek lokális kifejeződéséből és realizálásából ered.*”¹⁶ Valójában szerinte ez a helyi autonómia olyan eszköze, ami biztosítja a helyi közügyekbe való általános beavatkozás lehetőségét a helyi önkormányzatok számára olyan területeken is, melyek nem szerepelnek a számukra rendszerint törvényi szinten rögzített hatásköri listán. Ezzel válnak megvalósíthatóvá olyan elvek, mint a szubszidiaritás¹⁷ vagy a helyi önkormányzatok szabad igazgatásnak és szabályozásának elvei.¹⁸ A generálklauzulus rendszerben elképzelhetetlen a helyi közösségek döntéseinek államigazgatási szervek általi szakszerűségi felülvizsgálata, mivel a helyi közügyek ellátása az önkormányzatok alkotmányosan védett hatáskörei körébe tartoznak.¹⁹

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára²⁰ (a továbbiakban: Önkormányzati Charta) a generálklauzulus rendszer talaján áll, hiszen kimondja, hogy: „*A helyi önkormányzatok – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva.*”²¹ Ennek ellenére nincsenek elzárva a csatlakozástól az enumerációs modellt alkalmazó államok sem. Ezt Hoffman István azzal magyarázza, hogy az Önkormányzati Charta nem a túlzottan általános ’helyi ügy’ vagy ’saját ügy’ kifejezést használja, hanem a szerinte enyhébb ’helyi közügy’ fogalmát.²² Ráadásul nem tartalmaz feladatkatasztert,²³ a törvényhozó

gyakorlatilag diszkrecionális jogkörében döntheti el, hogy mely feladatokat utalja a helyi önkormányzatoknak.²⁴ Az Önkormányzati Charta elfogadása – ahogy arra Colin Crawford emlékeztet – a briteknél így is a felszínre hozta az ultra vires elv tarthatóságának kérdését. Sokan attól tartottak, hogy a generálklauzulus rendszer felé való eltolódás lehetőséget adhat a visszaélésekre. Szerinte viszont valószínűleg csak arról van szó, hogy az Önkormányzati Charta szellemében vélemezni kellene a feladatellátás jogszerűséget, de ettől még a visszaélésekkel szemben fel lehet lépni.²⁵

Gyakorlatilag az enumerációs és generálklauzulus rendszer közötti különbség adja egyúttal az önkormányzati modellek fő elhatárolási szempontot is, hiszen a hatáskörök meghatározása és ennek autonómiával való kapcsolata a legalapvetőbb különbség az egyes modellek között.

IV. Az egyes önkormányzati modellek alapjai

Az önkormányzati rendszerek tipizálásának nehézségét mutatja, hogy Pawel Swianiewicz csak a közép-európai országokon belül is öt különböző modellt különböztet meg, melyek bizonyos jellemzőkben hasonlítanak más modellekre, de számos különbséget is mutatnak.²⁶ Ennél nagyobb általánosítás mellett azonban José Martínez Soria megközelítését elég jó kiindulópontnak tartom, aki négy

¹⁶ Balázs István: Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? Comitatus Önkormányzati Szemle 2017. 4. sz. 3. o.

¹⁷ Balázs István vélekedésével ellentétben Kecő Gábor éppen szembeállítja ezt a modellt a szubszidiaritással, amikor azt írja az Önkormányzati Charta vonatkozó rendelkezéséről, hogy maradékelvként azt fekteti le, hogy az önkormányzatok csak azt láthatják el, amit az állami szervek nem. (Kecő Gábor: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása – A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2016. 133–134. o.)

¹⁸ Balázs (2017) i. m. 3. o.

¹⁹ Hoffman István: A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. Magyar Jog 2017. 4. sz. 217. o. 2020/1.

²⁰ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezmény

²¹ Önkormányzati Charta 4. cikk (2) szakasz

²² Hoffman (2015) i. m. 53. o.

²³ Fábíán Adrián hiányolja is a világos és következetesen érvényesülő rendező elvet. [Fábíán Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás 2016. 4. sz. 37. o.]

²⁴ Fábíán (2016) i. m. 37. o.

²⁵ Colin Crawford: European influence on local self-government? Local Government Studies 1992. 1. sz. 76–77. o.

²⁶ Ld. Pawel Swianiewicz: An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. Local Government Studies 2014. 2. sz. 292–311. o.

önkormányzati modellt különböztet meg. Ezek a következők:²⁷

- a független községi modell (skandináv modell),
- az öngazgató községi modell (német-svájci modell),
- az állam által felügyelt községi modell (pouvoir municipal tan),
- a közigazgatási egység modell (brit modell).

Ez a felosztás esetleg kiegészíthető még egy vegyes modellel is, ami főleg a fent említett közép-európai államok különböző megoldásait fogja egybe.

1. A független községi modell

A független községi modellben (skandináv modell) bár az önkormányzatok formálisan állami testületek, de nagyrészt függetlenek az állami törvényhozótól és a végrehajtó hatalomtól. Az önkormányzásba való beavatkozás jogalkotói lehetőségét az alkotmány vagy az alkotmányos gyakorlat jelentősen csökkentette.²⁸ Széles felelősségi kör, továbbá nagyméretű (integrált) és megfelelő pénzügyi kapacitással rendelkező önkormányzatok jellemzik.²⁹ A helyi önkormányzatok az adott állam alkotmánya által csak részlegesen szabályozottak. A települési feladat- és hatáskörök, közszolgáltatások szerepe kiterjedt, ehhez jelentős gazdasági önállósággal és bevételekkel rendelkeznek.³⁰ A települési és megyei önkormányzatok nem állnak egymással alá- fölérendeltségi viszonyban. A törvényességi kontrollt a közigazgatás középszintjén működő államigazgatási szervek látják el.³¹

2. Az öngazgató községi modell

Az öngazgató községi modellben (német-svájci modell) a történelmi kiindulópont a jogalkotás autonómiája. Bár az önkormányzat az állam része, de nem része a hierarchikus döntéshozatali folyamatnak. Ezért az önkormányzatokat decentralizált-részvételi igazgatóként kell értelmezni, amely saját alulról szerveződő, felügyelhető és rugalmas legitimációs rendszerén alapul. Ennek a modellnek a lényeges eleme az önkormányzat átfogó alkotmányos garanciája és feladatok egyetemesége, különös tekintettel az autonóm jogalkotási hatáskörre. Pénzügyi önállóság és hatékony jogorvoslati lehetőségek jellemzik.³² Az önkormányzatoknak a közhatalmi funkción túl jelentős szerepük van a közszolgáltatások biztosításában is.³³ A klasszikus megközelítés értelmében a közvetlenül választott testületek útján be lehet vonni a polgárokat az államéletbe.³⁴ Mindazonáltal az ide sorolható államok (mivel jellemzően föderációk) elég változatos önkormányzati szabályanyaggal bírnak, önkormányzati rendszerükre nincs egységes séma. A német tartományok például a központi szint alatt háromszintű közigazgatási rendszerrel rendelkeznek (községi, járási, valamint kerületi szint)³⁵ Amíg azonban a délnémet tartományok többségében erős együttműködés mellett minden település rendelkezik a helyi önkormányzás jogával, északon gyakori a több településből álló önkormányzat.³⁶

3. Az állam által felügyelt községi modell

Az állam által felügyelt községi modellben (pouvoir municipal tan) a hierarchikus állami struktúrába integrált, autonóm jogokkal

²⁷ José Martínez Soria: Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich. In: (Thomas Mann – Günter Püttner szerk.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Springer, Berlin – Heidelberg – New York 2007. 1018–1022. o.

²⁸ Soria i. m. 1018–1019. o.

²⁹ Barta i. m. 15. o.

³⁰ Kovács Róbert – Bekényi József – Kónya László Ferenc: Önkormányzatok jogállása. Dialóg Campus, Budapest 2018. 10. o. 2020/1.

³¹ Barta i. m. 15. o.

³² Soria i. m. 1019–1020. o.

³³ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 9. o.

³⁴ Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: (Drinóczi Tímea szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011. 103. o.

³⁵ Barta i. m. 15–16. o.

³⁶ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 9–10. o.

ellátott közösségek vannak. Az önkormányzati ügyeket általában az államigazgatás részeként kell értelmezni. A községek saját cselekvési körrel rendelkeznek, de ennek mértéke azonban alkotmányosan nem biztosított. Minden település (mérettől, gazdasági jelentőségtől függetlenül) egy egységet képez, így sok az életképtelen község, amire az állam úgy reagál, hogy az ellátandó feladatokat a mind-egyik által ellátható szintre redukálja.³⁷ A francia mintát követi többek között Olaszország, Spanyolország, Görögország,³⁸ továbbá Belgium és Portugália is.³⁹ Ebben a modellben a helyi hatalom az államhatalom önálló részeként a központosítás ellenpólusa.⁴⁰ A hatáskörök nagyobb részét a nagyobb teljesítőképességű önkormányzati szintek látják el, a széttagoltság enyhítése érdekében pedig jellemző a szerteágazó társulási rendszer. Az önkormányzatok a helyi közügyek széles körét látják el, hatásköreik külön szabályozás hiányában is kiterjedhetnek bármilyen helyi feladat megoldására.⁴¹ Utólagos állami kontroll érvényesül, amelyet területi szintű dekoncentrált államigazgatási szerv biztosít.⁴² Ez átfogó állami kontrollt jelent, ami mellett jellemző a nagyfokú pénzügyi függőség és a polgármester állami jogállása.⁴³ Balázs István rámutat, hogy a modellt megalapozó Franciaországot több nagy decentralizációs reform is érintette az elmúlt évtizedekben, amelyek nem hoztak igazi áttörést. Az utóbbi években zajló újabb reform nyomán a korábbi bázisnak számító települési szint helyett a súlypontok a kötelezően létrehozandó társulásokra, illetve a nagyvárosi szintre (sajátos társulás) helyeződnek.⁴⁴

4. A közigazgatási egység modell

A közigazgatási egység modellben (brit modell) a községek közigazgatási egységek, autonómiájuk elképzelhetetlen. Viszont szabadon növekedhetnek és a gyakorlatban nagy az elismertségük. Demokratikus legitimitációval és funkcióval kell rendelkezniük. Feladatait az ultra vires elv alapján a parlament határozza meg, léte ennek akaratától függ. Állami előirányzatokból vagy külön díjakból gazdálkodnak, adóztatási joguk nincs.⁴⁵ Ezt a modellt követi az Egyesült Királyság, Írország, Kanada, Ausztrália, továbbá részben az Egyesült Államok és Új-Zéland.⁴⁶ Az önkormányzatok nem élveznek alkotmányos státuszt, de az állami felügyelet sem olyan erős, a szintek közötti kapcsolatok kevésbé hierarchikusak.⁴⁷ Jelentős differenciáltság jellemzi, a falusi tanácsok csak csekély önkormányzati hatáskörrel rendelkeznek (alapvetően a körzeti és megyei önkormányzatok felé közvetítik érdekeiket), míg a városi szint és a területi önkormányzatok széles felelősségi körrel rendelkeznek. A helyi közszolgáltatásokat speciális körzeti hatóságok biztosítják.⁴⁸ Nincs az államigazgatással szemben álló önkormányzati igazgatás (utóbbi egy köztes forma az állam és a társadalom között), az önkormányzat saját felelősséggel önállóan igazgat és helyben kormányoz.⁴⁹ Az amerikai modell csak részben sorolható ide, amelynek egyik oka, hogy a helyi önkormányzatok nem tervezetten jöttek létre, inkább a polgárok igényei, az érdekcsoportok nyomása és az állami kormányok beleegyezése kombinációjának eredményeként. Ennélfogva az ottani felfogás szerint nem is létezik észszerű önkormányzati rendszer.⁵⁰ A brit modell különül el leglátványosabban a többi önkormányzati modelltől, azonban az utóbbi évtizedekben egyre több angol szerző

³⁷ Soria i. m. 1020–1021. o.

³⁸ Barta i. m. 15. o.

³⁹ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 9. o.

⁴⁰ Fábrián (2016) i. m. 36. o.

⁴¹ Barta i. m. 15. o.

⁴² Uo.

⁴³ Soria i. m. 1020–1021. o.

⁴⁴ Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. Állam- és Jogtudomány 2016. 2. sz. 16. o. 2020/1.

⁴⁵ Soria i. m. 1021–1022. o.

⁴⁶ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 9. o.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Barta i. m. 14. o.

⁴⁹ Ivancsics – Fábrián i. m. 103. o.

⁵⁰ Ann Bowman – Richard Kearney: State and Local Government, Eighth Edition. Wadsworth, Boston 2010. 272. o.

veti fel a kontinentális értelemben vett demokratizálódás szükségességét.⁵¹

5. Vegyes rendszerek

A vegyes önkormányzati rendszerek jellemzője, hogy ötvözik a fenti modellek több jellemzőjét is. Jellemzően azokat a közép-európai államokat lehet ide sorolni, amelyek a rendszerváltás során saját történelmi hagyományait ötvözték más mintaadó modellek sajátosságaival.⁵² Az antidemokratikus, centralizált diktatórikus rendszer hatása ma is érződik az ebbe a körbe sorolható országok közigazgatásán.⁵³ Barta Attila szerint a magyar önkormányzati rendszer például épít az 1945 előtt kialakult önkormányzati hagyományokra, de struktúrája a franciához hasonlóan fragmentált, feladatrendszerét tekintve viszont a skandináv államok megoldásával kombinált.⁵⁴ Szerinte a rendszerváltás következménye egy olyan modell lett, amely formailag kétszintű, de tartalmában településcentrikus és fragmentált. A korábban erős megyei szint elvesztette súlyát, az átalakulás során a létjogosultságát is megkérdőjelezték.⁵⁵

V. Létezik egység a sokféleségben? Az Önkormányzati Charta jelentősége

Az Egyesült Királyság, Írország, Norvégia és Lettország kivételével az összes európai ország rendelkezik olyan alkotmányos rendelkezésekkel, amelyek az önkormányzatok

helyzetét határozzák meg az államban.⁵⁶ Ezek a rendelkezések viszont – ahogy azt az előző pontban és a korábbi fejezetekben igyekeztem bemutatni – nagyon különbözőek. Ilyen körülmények között bátor vállalkozás közös igazodási pontokat, közös minimumokat találni, mindezeket nemzetközi szerződésbe foglalni különösen az. Nem véletlen, hogy jogrendszerünk nem hemzseg az ilyen normáktól, egy azonban már évtizedek óta sikeresnek mondható. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára a dolgozat korábbi fejezeteiben is többször hivatkoztam már, mivel az Európa Tanács keretei között létrejött egyezmény arra vállalkozott, hogy olyan közös minimumokat határozzon meg, amelyet minden tagállam magára nézve elfogadhatónak tart. Az egyezmény azért is jelentőséggel bír jelen dolgozat szempontjából, mert azt Magyarország fenntartások nélkül, az egész szöveget kihirdetve ismerte el kötelező erejűnek.⁵⁷

Egy ilyen alapvető szabályok kidolgozására tett kísérletnek – vallja Colin Crawford – szembe kell néznie az Európában már létező intézményi rendszerek sokféleségével és távolságával.⁵⁸ Nem véletlen, hogy inkább csak iránymutató, önkormányzati standardokat összefoglaló, de alapvetően közvetlenül nem kikényszeríthető norma, inkább a nemzetközi soft law kategóriájába tartozik.⁵⁹ Az Önkormányzati Charta tehát nem kísérelte meg a települési önkormányzatokat érintő joganyag egységesítését (lehetetlen is lett volna⁶⁰),

⁵¹ Jim Chandler például áttekintve és elemezve az angolszász szerzők álláspontját, arra jut, hogy a helyi önkormányzatoknak kellene meghatározniuk és végrehajtaniuk azokat a politikákat, amelyek nem sértik a területükön kívüli érdekeket, miközben képviselik saját véleményüket más ügynökségek őket érintő ügyekben. Erről jól tudja, hogy ez a brit rendszer radikális átalakítását jelentené. Mindazonáltal a legtöbb ember számos földrajzi területtel azonosul, és nem tart megfelelőnek egyetlen partikuláris kormányt az összes közszolgáltatás teljesítéséhez, ezért az önkormányzat felépítése több kormányzati rétegre oszlik. A szinteknek nem feltétlenül a közösség érzésén kell alapulniuk, hanem a polgárok kölcsönös elismerésén, a szolgáltatások gyakorlati nyújtása szempontjából legmegfelelőbb helység kialakításán és a környezetüket formáló döntések meghatározásán. Ebben a struktúrában a nemzeti kormány fontos szerepet játszik az önkormányzatok azon jogának biztosításában, hogy meghatározzák saját politikájukat, és független bírók útján megoldják a 2020/1.

közöttük fennálló különbségeket. Gyakorlati szempontból a többcélú közösségi kormányzást pártolná, nagyobb pénzügyi autonómiával, ami a polgároknak is nagyobb beleszólást eredményezne az őket érintő ügyekre nézve. (Jim Chandler: A Rationale for Local Government. Local Government Studies 2010. 1. sz. 18–19. o.)

⁵² Barta i. m. 16. o.

⁵³ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 15. o.

⁵⁴ Barta i. m. 16. o.

⁵⁵ Barta i. m. 22. o.

⁵⁶ Soria i. m. 1017. o.

⁵⁷ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

⁵⁸ Crawford i. m. 70. o.

⁵⁹ Hoffman (2015) i. m. 55–56. o.

⁶⁰ Balázs István szerint azért sem lehetséges a helyi önkormányzathoz való jog egységes szabályozása, mert a közigazgatási rendszerek és az egyes országok

hanem egy minimális szintű kritériumrendszer bevezetésére törekedett annak érdekében, hogy minél több állam számára elfogadható legyen az államspecifikus tényezők ellenére is.⁶¹ Ezt jelzi az is, hogy a szerződő feleknek azt kell vállalniuk, hogy legalább húsz szakaszt magukra kötelezően elismernek, amiből legalább tíz egy meghatározott szűkebb magba tartozik.⁶² Hoffman István hangsúlyozza is, hogy az 'à la carte' jelleg miatt különösen inkább tartalmánál fogva jelent iránymutatót, mintsem jogi kötőereje révén.⁶³ Az Önkormányzati Charta előírásai szándékosan elég általánosak is, de Szente Zoltán azért nem mulasztja el megjegyezni, hogy értelmezése ma már olyan gazdag és részletesen kimunkált, hogy a szigorú nyelvtani értelmezés vagy a különállást, vagy a tájékozatlanságot mutatja.⁶⁴

Az Önkormányzati Charta a Preambulum mellett 18 cikkből áll, a tartalmi jelentőséggel bíró rendelkezések a 2-11. cikkekben található. Nagyrészt Szabó Anita felosztására alapozva a dokumentumon végigvonuló jelentős elveket négy nagy csoportba lehet osztani:⁶⁵

- a helyi önkormányzás alapelveinek rögzítése a belső jogalkotásban. (2. cikk);
- a helyi önkormányzás tartalma (3-5. cikkek);
- a függetlenség garanciái (6. cikk 1. szakasz, 7-11. cikkek);
- a helyi önkormányzatoknál tevékenykedő köztisztviselők alkalmazási feltételei (6. cikk 2. szakasz).

Az Önkormányzati Charta legfontosabb rendelkezéseire a dolgozat különböző részeiben folyamatosan hivatkozok, de ehelyütt is érdemes kiemelni néhány kérdést. Ezek közé tartozik, hogy a helyi önkormányzást egyértelműen jognak (és egyben képességnek is) tekintik, ami a helyi önkormányzatokat illeti.⁶⁶ Hangsúlyozza a szervek közvetlen választásának jelentőségét⁶⁷ és az önkormányzat határainak védelmét is.⁶⁸ Rendelkezik a szubszidiaritás elvéről,⁶⁹ méghozzá a nemzetközi dokumentumok közül elsőként.⁷⁰ Meghúzza az állami felügyelet határait (a törvényességi felügyeleten túlmutató célszerűségi felügyelet csak átruházott hatáskör esetében lehetséges)⁷¹ és rögzíti a jogvédelem jelentőségét is.⁷²

A helyi önkormányzatokra vonatkozó szten-derdek fejlődése miatt 2009-ben a tagállamok kiegészítő jegyzőkönyvet⁷³ fogadtak el a polgárok demokratikus részvételének formáiról, ami 2012-ben lépett hatályba a csatlakozó országok tekintetében.⁷⁴ Ezt a polgárok aktivitálása érdekében dolgozták ki, hogy a demokratikus deficitet leküzdhessék és a csökkenő érdeklődést visszafordítsák.⁷⁵ Preambulumból és 7 cikkből áll, melyek közül kettő tartalmaz érdemi rendelkezést, méghozzá a közügyekben való részvétellel, valamint az azokhoz szükséges intézkedésekkel kapcsolatban.

Az Önkormányzati Charta végrehajtásának ellenőrzésére jelentésben megtestesülő monitoring vizsgálatok szolgálnak, ami az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának⁷⁶ hatáskörébe tartozik, az

megoldásai is eltérnek egymástól. Az eltérő jogrendszerek egyben eltérő közigazgatást is jelentenek, ezen belül pedig a helyi önkormányzatok sajátos helyet foglalnak el mindenütt. [Balázs István: Új tendenciák a helyi önkormányzati rendszer szabályozásában Magyarországon és az Európai Unió tagországaiban. In: (Balázs István szerk.): Helyi Önkormányzatok. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2014. 305. o.]

⁶¹ Szabó Anita: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Svájc. Themis 2005. 2. sz. 116. o.

⁶² Önkormányzati Charta 12. cikk (1) szakasz

⁶³ Hoffman (2015) i. m. 55–56. o.

⁶⁴ Szente Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. Új Magyar Közigazgatás 2014. 1. sz. 28. o.
⁶⁵ Szabó i. m. 117. o.

⁶⁶ Önkormányzati Charta 3. cikk (1) szakasz

⁶⁷ Önkormányzati Charta 3. cikk (2) szakasz 2020/1.

⁶⁸ Önkormányzati Charta 5. cikk

⁶⁹ Önkormányzati Charta 4. cikk (3) szakasz

⁷⁰ Szabó i. m. 117. o.

⁷¹ Önkormányzati Charta 8. cikk

⁷² Önkormányzati Charta 11. cikk

⁷³ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve

⁷⁴ Fábrián (2016) i. m. 39. o.

⁷⁵ Balázs István: Helyi önkormányzáshoz való jog. In: (Lamm Vanda szerk.): Emberi jogi enciklopédia. HVG-Orac, Budapest 2018. 389. o.

⁷⁶ A Kongresszus az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2015) 9. számú Alapszabályi Határozatának 1. cikke értelmében egy helyi és regionális önkormányzatok képviselőiből álló tanácsadó testület. Nagy szerepe van a helyi és regionális önkormányzatoknak az

egyezmény jellegéből adódóan a bírósági felügyeletnek Szente Zoltán szerint nincs realitása.⁷⁷

Mindezek alapján leszűrhető az a következtetés, hogy az Önkormányzati Charta összességében sikeres egyezménynek tekinthető.⁷⁸ Soft law jellege ellenére nagyon fontos minimumokat állapít meg az önkormányzatisággal

kapcsolatban, logikai felépítését tekintve pedig egyértelműen megállapítható, hogy a helyi önkormányzást jognak tekinti, még hozzá olyan jognak, amelyet megfelelő védelemben kell részesíteni az illetéktelen beavatkozással szemben. Ezen felül alapállása, hogy az önkormányzatokat képessé is kell tenni arra, hogy a helyi közügyek lényegi részét maguk láthassák el.

Európa Tanács munkájában való részvételének biztosításában.

⁷⁷ Szente i. m. 25. o.

⁷⁸ Nem véletlen, hogy generális felülvizsgálatát nem tervezik, Szente Zoltán szerint az Európa Tanács célja 2020/1.

az, hogy egyre kevesebb fenntartással éljenek az államok az egyes rendelkezéseivel szemben. (Szente i. m. 25. o.)

Kühár Noémi Marianna
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola
jogi munkatárs
Országgyűlés Hivatala

Az Országgyűlés elnökének fegyelmi és rendészeti joga¹

I. Bevezetés

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése értelmében az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. Tanulmányomban a parlamenti fegyelmi jog sajátosságait vizsgálom meg, különös tekintettel a jelenleg hatályos² házszabályi rendelkezésekre. Munkám első részében ismertetem a fegyelmi jog fogalmát, célját, személyi és tárgyi hatályát. Ezt követően röviden ismertetem a jogintézmény történeti előzményeit, majd nemzetközi kitekintés során összehasonlítom más országok jogi szabályozásával. A tanulmány második felében ismertetem a hatályos szabályozást, konkrét eseteken keresztül bemutatva a fegyelmi jog szankcióit.

II. A parlamenti fegyelmi jog fogalma, célja, személyi és tárgyi hatálya

1. A parlamenti fegyelmi jog fogalma és célja

A parlamenti fegyelmi jog a képviselői kötelezettségek megszegése miatti anyagi és alaki rendelkezések összességét, illetve e szabályok alkalmazását jelenti. Ez magába foglalja a fegyelemsértő cselekmények tényállásait, a

fegyelmi büntetéseket, valamint a fegyelmi eljárási szabályokat is. A képviselői kötelezettségek között találhatunk olyanokat is, amelyek megsértése semmilyen szankciót nem von maga után, tehát ezekben az esetekben nem is beszélhetünk fegyelmi jogról. Előbbi ugyanis akkor jelenik meg, ha a parlamenti tagságból eredő kötelezettségek megsértése már hátrányos jogkövetkezményt von maga után.³

Szente szerint „a parlamenti fegyelmi jog azon szabályok összessége, amelyek a parlament szabályszerű működésének, valamint a törvényhozás tekintélyének megőrzése érdekében meghatározzák az országgyűlési képviselők kötelezettségei megszegésének eseteit, és azokhoz kikényszeríthető szankciókat fűznek.”⁴ Ez a definíció a parlamenti fegyelmi jog célját is magába foglalja. Célja kettős: a parlament szabályszerű működésének biztosítása, valamint a törvényhozás tekintélyének megőrzése. Ezek azért kiemelten fontosak, mert az országgyűlés által hozott törvények mindenki számára kötelező erejűek, emiatt elengedhetetlen, hogy legitim módon szülessenek meg a legmagasabb szintű jogszabályok.⁵

Fegyelmi jogról számos jogterület esetén beszélhetünk, ezek között a parlamenti fegyelmi jog egy sajátos terület. Míg a munkajogban ismert fegyelmi jog esetében munkavállaló és munkáltató kerül kapcsolatba egymással, addig parlamenti társa esetén egy teljesen más reláció jelenik meg. A parlament közhatalmi szervként, a képviselő pedig testületi tagként jelenik meg. A szankciói is eltérőek, ugyanis a fegyelmi vétségek nem „munkaköri kötelezettség”, hanem a parlamenti szabályok, képviselői kötelezettségek megszegése miatt kerülnek alkalmazásra.⁶

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

² 2019. október-november

³ Szente Zoltán: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei

<https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.)

1.o.

2020/1.

⁴ Szente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.)

⁵ Szente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.)

⁶ Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010. 277-278.o.

2. A parlamenti fegyelmi jog személyi és tárgyi hatálya

A fegyelmi joggal kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy mely személyi kör tekintetében nyer alkalmazást, személyi hatálya kikre terjed ki. Sente szerint négy személyi kör jöhet számításba: a parlamenti képviselők, a kormány tagjai, egyes közjogi méltóságok, valamint az ülések közönsége. Az nyilvánvaló, hogy a parlamenti fegyelmi jog minden országgyűlési képviselőre kiterjed. Érdekesebb a kormány tagjainak, a minisztereknek az esetei. Főként azoknak a minisztereknek a helyzete bonyolult, akik egyben a parlament tagjai, tehát képviselők is. Egyértelműnek tűnik, hogy a ház fegyelmi joga alá tartozzanak, ugyanakkor a képviselő miniszterek sok esetben nem képviselői minőségükben, hanem a kormány tagjaként vesznek részt a plenáris ülésen. Felmerül a kérdés, hogy ugyanúgy kizárható-e a miniszter egy ülésnapra, mint bármely más képviselő? Valamint az érintett ebben az esetben hivatkozhat-e miniszteri minőségére a további részvétel érdekében? Meg lehet-e állapítani az egyes konkrét esetekben, hogy a parlament renitens tagja éppen képviselői vagy miniszteri minőségében követett el fegyelemsértést? Sente ebben az esetben az elnök fegyelmi jogkörét elkülöníti a tárgyalásvezetési és rendészeti jogkörétől. Utóbbiak ugyanis a parlament külső szereplőire vonatkoznak.⁷ Az ezzel a nézettel kapcsolatos problémákat maga Sente is felismerte, miszerint azok az intézkedések, melyek jelen szituációban a tárgyalásvezetési vagy rendészeti jogkör részét képezik, képviselőkkel szemben alkalmazva a fegyelmi jog részének tekinthetők.⁸ Ha a fegyelmi jogot kiterjesztően értelmezzük, akkor mindenkit a hatáskörébe vonunk, akik jogosult részt venni a plenáris ülésen. Azonban a képviselők és a nem parlamenti tagok közötti

különbség itt is megjelenik, ugyanis a házszabályok bizonyos fegyelmi intézkedéseket csak képviselőkkel szemben alkalmaznak.⁹

A közjogi méltóságok részvételének jogalapja sem a parlamenti tagságon alapul, a kormánytagokhoz hasonlóan. A házelnök tárgyalásvezetési és rendészeti hatalmának ők is ugyanúgy alá vannak vetve, mint a miniszterek. Ha pedig a fegyelmi jog fenti kiterjesztő értelmezését vesszük, a közjogi méltóságokra ugyanúgy a szűkebb körű fegyelmi jog vonatkozik, mint a kormány tagjaira.¹⁰ A személyi hatály negyedik csoportjába a nyilvános parlamenti ülések közönsége, a karzaton ülő személyek tartoznak. Az ő esetükben az elnök azon jogosítványai, melyekkel a tanácskozási rendet a hallgatósággal szemben is képes fenntartani, a parlamenti rendészeti jog alapján magyarázhatók.¹¹

A tárgyi hatály a fegyelmi jog szabályozási körébe tartozó tényállásokat, magatartásokat jelenti. Az európai gyakorlat azt mutatja, hogy a parlament fegyelmi jogköre a „képviseleknek a parlament funkciószerű működése során, képviselői minőségükben tanúsított magatartására terjed ki”¹². Sente felosztását követve a fegyelmi vétségek három csoportját különböztetjük meg: a felszólalás és a szavazás során elkövetett cselekedeteket, a parlament működésének megzavarását, és az egyéb fegyelmi vétségeket. A fegyelmi jog tárgyi hatálya alá olyan kötelezettségszegések tartoznak tehát, melyek a parlament funkciószerű működésével során következnek be. Ez az esetek nagy részében valamilyen, plenáris ülésen tanúsított nem megfelelő magatartás, de bizottsági ülésekre, valamint ülésen kívüli cselekedetekre is kiterjedhet.¹³ A modern kori házszabályokban a fegyelmi jog két területen jelenik meg: egyrészt a plénumon elkövetett

⁷ Sente: i.m. 278-282.o.

⁸ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 1.o.

⁹ Sente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm>(2019.08.21.) 4.o.

¹⁰ Sente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.) 4.o.

¹¹ Sente: i.m. 283.o.

¹² Sente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.) 5.o.

¹³ Sente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.) 5.o.

fegyelmezetlenségek, másrészt a plenáris, illetve a bizottsági ülésekről történő igazolatlan hiányzások esetében. Jelen tanulmányban a fegyelmi jog aktív elemével, a renitenskedő képviselőkkel szembeni rendelkezésekkel foglalkozom.

III. Történeti áttekintés

A magyar házszabályokban –a dualizmus időszakától kezdődően - a képviselők fegyelmi vétségeivel szemben kiszabható szankcióknak három szintje alakult ki: a rendreutasítás, a szómegvonás, illetve súlyosabb esetekben a ház által megszavazott büntetési formák. Ezek közé tartozott az ünnepélyes megkövetés, mely a plénum színe előtt történt. A házszabály rögzítette, hogy milyen szövegnek kell elhangzania megkövetés esetén, ám amíg ennek nem tett eleget a renitens képviselő, addig sem felszólalási, sem szavazati joggal nem rendelkezett.¹⁴ A súlyosabb szankciók közé tartozott még a jegyzőkönyvi megrovás, a pénzbüntetés, legvégső esetben pedig a kizárás. A fenti büntetések alkalmazásában a házszabályok az elnöknek, a mentelmi bizottságnak vagy az egész háznak adnak szerepet.¹⁵ A következőkben a szabályozás sarokpontjait mutatom be a dualizmus korától napjainkig.

Már 1848-ban, az első népképviseleti országgyűlés házszabályában megtalálható a fegyelmi jog szabályozása, de ebben az országgyűlés elnökének még nem jutott túl nagy „szerep” (a rendzavaró képviselőt figyelmeztette, de egyéb esetben a ház hozott döntést). Az 1875-ös revízió kiterjesztette az elnök jogkörét: másodszori rendreutasítás után kötelessége volt megvonni a szót, illetve a tárgytól eltérő képviselő felszólalásának berekesztésére is lehetősége nyílt. Az 1887-es szabályozás által kialakított rendszer elemeit egészen 1948-ig alkalmazták. A leglényegesebb változás az volt, hogy a fegyelmi ügyek

rendezésének fő színterévé a mentelmi bizottság vált, ugyanis „visszaeső rendzavarók” esetén a háznak lehetősége volt egyszerű többséggel a bizottság elé utalni az ügyet. A bizottság kötelessége volt, hogy az ügyet záros határidőn belül megtárgyalja, és megfelelő súlyú büntetést javasoljon (a szankció lehetett: ház ünnepélyes megkövetése, jegyzőkönyvi megrovás vagy kizárás). A szabályozás szigorítását jelzi, hogy az elnök már első alkalommal megvonhatta a szót az „engedetlen” képviselőtől. A 19. század végén az obstrukció uralkodóvá válásával kezdett elmérgesedni a helyzet, amely a fegyelmi jog további szigorítását igényelte. Ennek eredményeként az 1913-as házszabály új szankcióként bevezette a pénzbüntetést, valamint a renitens honatyát már az első elnöki szómegvonás után lehetőség volt a mentelmi bizottság elé utalni. A sorozatos botrányok után 1912 őszén elfogadták a képviselőházi őrség felállításáról szóló törvényt, mely létrehozta az önálló, fegyveres parlamenti őrséget. A házszabály kimondta, hogy a tartósan rendzavaró képviselővel szemben az elnök karhatalmat is igénybe vehet.¹⁶

Az 1939-es revízió során kísérletet tettek a képviselői immunitás korlátozására, mégpedig úgy, hogy a rendes bíróságokat is bekapcsolták a fegyelmi eljárásba. A javaslat ellen a képviselők hevesen tiltakoztak, melynek eredményeként az elfogadott rendelkezés változatlanul hagyta a képviselők teljes körű immunitását. A házszabályba a következő rendelkezés került be végül: ha egy honatya a plenáris vagy bizottsági ülésen képviselőtársáról, háznon kívüli személyről vagy hatóságról olyat állít, amellyel rágalmazást, hitelrontást vagy kegyeletsértést követ el, a sértett írásbeli kérelmére az elnök köteles a mentelmi bizottság elé utalni az ügyet. A bizottság kötelezheti a sértegetőt, hogy nyolc napon belül ismételve meg házon kívül is a kijelentését, ezzel

¹⁴ Püski Levente: A Horthy-korszak parlamentje http://real-d.mtak.hu/949/7/dc_1245_16_doktori_mu.pdf (2019.08.27.) 195.o.

¹⁵ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 1.o.
2020/1.

¹⁶ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 1-5.o.

lehetővé téve a rendes bírói eljárást. Ha ezt nem teszi meg, vagy állítását visszavonja, a mentelmi bizottság vele szemben a fentebb ismertetett szankciókat alkalmazhatja. Külön érdekes, hogy az indokolás szerint a mentelmi bizottság nem azért alkalmazza a fegyelmező eszközöket a képviselővel szemben, mert valakit rágalmazott, hanem mert a megadott határidőn belül nem tett eleget a bizottság felszólításának. Az 1949-es házszabály lényegében a '45 előtti szabályozást veszi át, ám az apróbb módosítások enyhítenek a korábbi szigoron. Korlátozzák a karhatalom igénybevételének lehetőségét, csökkentik azon szankciók számát, melyek illetménymegvonással járnak, valamint a mentelmi bizottság elé utalás is lényegesen kevesebb szituációban lett kötelező, mint korábban.¹⁷

Az 1950-es kommunista ügyrend elfogadásával megszakadt a fegyelmi jog szabályozásának folyamatossága. Mindössze egyetlen rövid szakasz rendelkezik a parlamenti fegyelmi jogról, amely a következőképpen szól: „az elnök rendreutasíthatja azt a képviselőt, aki országgyűlési képviselőhöz nem méltó magatartást tanúsít. Az elnök a rendreutasított képviselőtől a szót megvonhatja és – szükség esetén – javaslatot tehet az országgyűlésnek, hogy a képviselőt az ülésből zárja ki. E javaslat felett az országgyűlés vita nélkül határoz.”¹⁸ Ezt követően a rendszerváltásig érdemi változás nem történt a fegyelmi jog szabályozásában.¹⁹ Az 1994-es új házszabálytervezet igen komoly fegyelmi intézkedéseket tartalmazott. A ma már régi házszabálynak nevezett határozat 54-55. §-ban a következő fegyelmi rendelkezéseket tartalmazta. „Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használ, illetőleg, ha egyébként a Házszabálynak a tanácskozási rendre és a szavazásra vonatkozó

szabályait megszegi, az elnök rendre utasítja, egyidejűleg figyelmezteti az esetleges második felszólítás következményeire. Az elnök egyidejűleg megvonja a szót attól a felszólalótól, akit beszéde során harmadszor szólít fel arra, hogy térjen a tárgyra, vagy másodszor utasít rendre. Nem lehet megvonni a szót, ha az elnök a felszólítások alkalmával nem figyelmeztette a képviselőt a felszólítások következményére.”²⁰ Emellett az elnök figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót attól, aki az elnök döntését vagy ülésvezetését kifogásolja. Az ilyen személy a Házszabály értelmezéséért felelős bizottsághoz fordulhat eseti jellegű állásfoglalásért. Ezek mellett még a félbeszakításról rendelkezik a házszabály, melyre akkor van lehetősége az elnöknek, ha a plenáris ülésen olyan rendzavarás történik, amely lehetlenné teszi a tanácskozás folytatását.²¹

Az 1994-es szabályozást követően a házszabályt gyakran érte olyan kritika, hogy a fegyelmi jog területe újragondolást igényelne. A kritikusok gyakran hozták fel, hogy más nemzetek sokkal szigorúbban szabályozzák ezt a területet, ugyanakkor a magyar országgyűlés a rendszerváltást követően fegyelmeztetnek volt mondható. A 2010-es kormányváltást követően azonban bejutottak olyan kisebb pártok is a parlamentbe, melyek korábban nem képviseltették magukat, illetve a Fidesz-KDNP koalíció kétharmadosnál nagyobb többséget szerzett. Ennek többféle következménye lett: egyrészt a kisebb pártok „új színt” vittek a törvényhozásba, néha egészen egyedi módon igyekeztek kifejezni véleményüket, valamint a kétharmados többség miatt a kormánypártok is komoly, korábban nem megszokott támadásoknak voltak kitéve. Ezek eredményeként lassan elkerülhetlenné vált egy újfajta, szigorúbb szabályozás megalkotása, amely reagálni tud a megváltozott viselkedési mintákra. Mielőtt azonban részletesen

¹⁷ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 5-6.o.

¹⁸ 1953-1958. évi országgyűlés ügyrendje (1950), Budapest, 1953. 8. § (2) bekezdés https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1953-1958_kh/?pg=0&layout=s (2019.08.28.) 5.o. 2020/1.

¹⁹ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 6.o.

²⁰ 46/1994 (IX.30.) OGY határozat 54-55. §

²¹ 46/1994 (IX.30.) OGY határozat

foglalkoznánk a hatályos házszabály fegyelmi jogi rendelkezéseivel, érdemes egy kis nemzetközi kitekintést tennünk, hogy azt követően a magyar szabályozást – szigorúság szempontjából – el tudjuk helyezni a többi országhoz viszonyítva.

IV. Nemzetközi kitekintés

A Képviselői Információs Szolgálat 2016 júniusában készített egy 75 oldalas elemzést az országgyűlési képviselők számára, melyben a parlamenti fegyelmi jog témakörét vizsgálta 34 európai és 5 Európán kívüli ország gyakorlatában. Az Alapjogokért Központ is megvizsgálta néhány európai ország házszabályának fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezéseit, és ezekről rövid összefoglalót készített. Ebben a fejezetben ezekből szemezgetek néhányat, főként olyan országok szabályozását kiemelve, melyek szomszédosak hazánkkal. A kiválasztott országok a következők: Ausztria, Szlovákia, Románia, Szerbia, Horvátország, Szlovénia.

Ausztriában kétkamarás törvényhozás működik: az alsóháznak (Nemzeti Tanács) és a felsőháznak (Szövetségi Tanács) is saját házszabálya van, külön fegyelmi rendelkezésekkel. Általánosságban elmondható, hogy a magyarnál jóval konkrétabbak és szigorúbbak az üléstermi magatartás szabályai. Így például az elnök és a felszólaló között nem lehet keresztben átmenni, valamint az ülésterembe való belépéskor, illetve az onnan való távozáskor meg kell hajolni az elnöki pulpitus felé. Az alsóház házszabálya szerint a házelnök felszólíthatja a tárgytól eltérő képviselőt, hogy térjen a tárgyra. A harmadik felszólítás után az elnök megvonhatja tőle a szót. A tiszteletdíj csökkentése és a pénzbüntetés nem jelenik meg szankcióként náluk, a legsúlyosabb büntetés az, hogy a parlament méltóságát sértő

képviselőt ki lehet zárni az ülés hátralévő részéről.²² Ha az ülésen részvételre jogosult más személy nem tartja be a felszólalásra vonatkozó szabályokat, az elnök rendreutasíthatja, félbeszakíthatja vagy megvonhatja tőle a szót. A Szövetségi Tanács házszabálya – a fegyelmi jog tekintetében – megegyezik az alsóházzal, ugyanakkor a felsőházban az elnök az ülés végén vagy a következő ülés elején is megintheti a felszólalása során szabálytalanul eljáró képviselőt.²³

Szlovákiában – hazánkhoz hasonlóan – egykamarás parlament működik, és a képviselők létszáma is nagyságrendileg hasonlít a magyar rendszerhez: 105 honatyával működik a szlovák törvényhozás. A kisebb súlyú fegyelmi jogsértések a következők: ha a képviselő eltér a tárgytól, nem megfelelően viselkedik, akadályozza az ülés menetét, nem tesz eleget az elnök figyelmeztetésének vagy egyéb fegyelmi vétséget követ el. Ezeket a képviselőket a házelnök rendreutasítja vagy figyelmezteti, ismétlődő vétség esetén megvonja tőlük a szót. Ismételt rendzavarás esetén az elnök kizárja a képviselőt az ülés hátralévő részéből (a szavazás idejére visszatérhet), a kizárás ideje azonban igazolatlan távollétnek minősül. Egyéb szankció még a bírság, illetve a mandátumtól való megfosztásra irányuló javaslatétel. Ha valamely képviselő löfegyvert, robbanóanyagot, kábító eszközöket vagy anyagokat, illetve hordozható telekommunikációs eszközt visz az ülésterembe, az elnök figyelmezteti vagy kiutasítja a teremből.²⁴ A képviselőnek joga van a vele szemben alkalmazott szankció miatt azonnal panaszt tenni. A kifogásról a Házvita nélkül határoz.²⁵ Ha a képviselő megsért egy másik honatyát a felszólalásában a Mandátumvizsgáló és mentelmi bizottság felszólítja, hogy a következő ülésen kérjen elnézést. Ennek elmulasztása esetén a bizottság javasolja a Háznak, hogy a képviselőre 1000 euróig terjedő bírságot szabjon ki. A szlovák

²² Az Országgyűlés fegyelmi jogköre illeszkedik az európai átlagba http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2018/09/hsz_fegyelmi_v%C3%A9gleges.pdf (2019.09.02.) 4.o.

²³ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/6_parlamentek_fegyelmi_jog_2016.pdf/f9cea5a0-cfad-4056-a59c-1aac08ef4e97 (2019.09.02.) 9-10.o. 2020/1.

²⁴ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 39-40.o.

²⁵ Az Országgyűlés fegyelmi jogköre illeszkedik az európai átlagba 6.o.

házsabály megrovással és 1000 euróig terjedő bírsággal sújtja azt a képviselőt, aki más nevében szavaz.²⁶

Romániában kétkamarás parlament működik: az alsóház a 412 fős Camera Deputatilor, a felsőház a 176 fős Senatul. Az elnök által alkalmazható szankció a figyelmeztetés, a rendreutasítás, a szómegvonás és a kiutasítás. A Ház az Állandó bizottság javaslatára a rendbontó képviselőt maximum 15 napra eltilthatja az ülésekről, illetve átmenetileg felfüggesztheti. Ezeket az eseteket a Jogi, fegyelmi és mentelmi bizottság kezeli, és készít róluk jelentést. Sértő kifejezések használata esetén a házelnök felszólítja a képviselőt, hogy vonja vissza vagy magyarázza meg szavait. Ha nem kér elnézést, vagy a magyarázatot az elnök nem találja kielégítőnek, rendreutasítást követően megvonja tőle a szót, ismételt sértés esetén pedig kiutasítja a teremből.²⁷ Szerbiában egykamarás parlament van, 250 képviselővel. A tiszteletdíj csökkentés érdekes gyakorlata alakult ki a szomszédos országban. Rendreutasítás esetén a fizetés 10 százalékát, egyazon ülésen történő másodszori rendreutasítás esetén 20 százalékát, szómegvonás esetén 40 százalékát, kizárás esetén pedig 50 százalékot vonnak le. Ha több szankcióban is részesül a renitens képviselő, azok mértéke nem adódik össze, hanem a legmagasabbat vonják le. Előbbiekből ki is derül, hogy Szerbiában az elnök az alábbi intézkedésekre jogosult: rendreutasítás, szómegvonás és kizárás. Utóbbit a rendreutasítás és a szómegvonás sikertelensége esetén, vagy fizikai bántalmazás, fenyegetés esetén azonnal lehet alkalmazni.²⁸

Horvátországban 151 fővel működik a törvényhozás, egykamarás rendszerben. A Hrvatski Sabor²⁹ házsabálya egy külön fejezetet szentel a magatartási szabályoknak. Házánkhoz hasonló itt is működik parlamenti őrség. Az elnök a következő esetekben szabhat ki fegyelmi szankciót: ha a képviselő eltér

a tárgytól, vagy elnöki engedély nélkül szólal fel; ha félbeszakítja egy másik képviselő felszólalását vagy más módon akadályozza; ha nem ügyrendi tárgyban szólal fel, holott akként kért szót; ha az elnököt vagy más képviselőt becsmérel vagy inzultál; ha a viselkedése eltér az általános viselkedési normáktól; ha az ülés rendjét másként megzavarja. Az elnök ezekben az esetekben élhet a figyelmeztetés, a szómegvonás és a kizárás szankciójával. Kizárás esetén a renitens képviselőnek azonnal el kell hagynia az üléstermet. Érdekeség, hogy ha nem teszi meg, a kizárás időtartamát az elnök megduplázhhatja. Sőt az ülést berekesztheti, a rendetlenkedő képviselőt az őrséggel kivezetheti, valamint felkérheti az őrséget, hogy akadályozzák meg az esetleg visszatérési kísérletét.³⁰

A szlovén parlament viszonylag kisszámú alsó- és felsőházzal működik. A Drzavni Zbor³¹ 90, a Drzavni Svet³² 40 honatyát foglal magába. Az elnök a következő fegyelmi szankciókat alkalmazhatja, ha valamely képviselő megsérti az ülés rendjét: figyelmeztetés, szómegvonás, az ülésről vagy annak egy részéről való kiutasítás. Fegyelmi vétségnek számít, ha a képviselő anélkül szólal fel, hogy az elnöktől szót kapott volna; ha megzavar más felszólalót; ha olyan tárgyban szólal fel, amely a napirendi pontok között nem szerepelt; illetve ha megsérti a rendet és a Házsabály rendelkezéseit. Ha az ülésteremben vagy a parlament épületében bárki (nem képviselő személy) rendzavaró magatartást tanúsít, az elnöknek jogában áll kizárnia az ülésteremből, sőt az egész hallgatóságot is kivezetheti. Ha nem képes a házelnök a szabályos működés fenntartására, az ülés fel is függesztheti.³³

²⁶ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 41.o.

²⁷ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 36-38.o.

²⁸ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 45.o.

²⁹ A horvát parlament elnevezése. 2020/1.

³⁰ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 24-25.o.

³¹ Alsóház

³² Felsőház

³³ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 41-42.o.

V. Hatályos szabályozás és példák a közelmúlt gyakorlatából

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés második mondata szerint „az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol”. Ez a rendelkezés tehát alaptörvényi szinten deklarálja a házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörét, a részletes szabályozás pedig az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 18-19. fejezetében található. Előljáróban elmondható, hogy a fegyelmi intézkedések alkalmazása nemcsak a házelnök lehetősége, hanem az ülést vezető elnök és az Országgyűlés maga is szerepet kap ebben. „Az Országgyűlés ülése zavartalan lefolytatásának biztosítása az ülést vezető elnök feladata, ennek érdekében az ülést vezető elnök, illetve – az ülést vezető elnök vagy a Házbizottság javaslatára – az Országgyűlés a 46-51/A. §-ban meghatározott intézkedéseket alkalmazhatja.”³⁴

A magyar szabályozás a fegyelmi intézkedések következő fajtáit tartalmazza:

- szómegvonás
- ülésnapról kizárás
- képviselői tiszteletdíj csökkenése
- képviselői tiszteletdíj csökkentése
- képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése.

1. Szómegvonás

A szómegvonás a fegyelmi intézkedés legenyhébb formája, melynek értelmében a felszólaló (képviselő) nem folytathatja a beszédét. Enyhébb esetekben felszólítás, figyelmeztetés vagy rendreutasítás előzi meg, míg komolyabb helyzetekben ezek nélkül is alkalmazható. Az ülést vezető elnök megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki felszólalása során indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli. A szómegvonás előtt azonban az ülést vezető

elnök felszólítja, hogy térjen a tárgyra, és egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire is. Az elnök a második eredménytelen felszólítás után megvonhatja a szót.³⁵ Tehát ebben az esetben a szómegvonást kétszeri felszólításnak kell megelőznie.

A szómegvonás ezen esetére egy, a sajtó által eléggé felkapott példát hoztam. A parlament 2018. november 27-én (kedden) tárgyalta a munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-kölcsönzés minimális díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslatot (T/3628.). A javaslat általános vitája során az ülést vezető elnök több honatyától is megvonta a szót, különböző jogcímenek. Így volt ez Demeter Márta esetében is: tőle tárgytól való eltérés és szóismétlés miatt vont meg a szót Lezsák elnök úr. A szómegvonást megelőzte a kétszeri figyelmeztetés a következő szavakkal: „Demeter Márta képviselő asszonynak adtam meg a szót, és őt kértem arra, hogy tartózkodjon az ismétlésektől, térjen a tárgyra... és mindegyik felszólaló esetében el fogom ezt mondani. Öné a szó, képviselő asszony.” valamint „Tisztelt Képviselő Asszony! Ez a gondolat már több alkalommal elhangzott, kérem szépen, térjen a törvényjavaslatra. ... Legközelebb felszólítás nélkül meg fogom vonni a szót. Öné a szó, képviselő asszony.” Sőt az ülést vezető elnök már akkor figyelmeztette a képviselő asszonyt, amikor megadta neki a szót: „Mielőtt megadom a szót Demeter Márta képviselő asszonynak, megismétlem, és nagyon kérem tisztelettel, indokolatlanul ne térjen el a tárgytól, feleslegesen ne ismétlje saját vagy más képviselőtársa korábbi beszédét, ne kelljen felszólítanom.” Mindezek ellenére a képviselő asszony továbbra is eltért a tárgytól, és felesleges ismétlésekbe bocsátkozott, így az elnök az Ogytv. 46. § (2) bekezdésben foglalt jogkörére hivatkozva, megvonta tőle a szót.³⁶ A szómegvonás másik esetét tartalmazza az Ogytv. 47. §-a: „Az ülést vezető elnök – a szómegvonás okának közlésével – megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki felszólalása során kitöltötte a saját vagy a képviselőcsoportjának időkeretét.” A

³⁴ Ogytv. 45. §

³⁵ Ogytv. 46. § (1)-(2) bekezdés

³⁶ Országgyűlési Napló 44. szám 6159-6160 (2018-2022)
2020/1.

szómegvonás előtt az elnök a gyakorlat szerint jelzi az időkeret leteltét, a pulpituson elhelyezett csengő megkocogtatásával. Ha a felszólaló ennek ellenére tovább folytatja, az elnök a mikrofon kikapcsolásával megvonja tőle a szót. Az ülést vezető elnöknek közölnie kell a szómegvonás okát³⁷.

„Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire. Az ülést vezető elnök megvonja a szót attól a felszólalótól, aki a rendreutasítást követően ismételt sértő vagy illetlen kifejezést használ.”³⁸ Ebben az esetben a fegyelmi intézkedés alapja az Országgyűlés méltóságának megőrzése, annak megakadályozása, hogy a plenáris ülés becsületsértés, rágalmozás és közösség elleni uszítás színterévé váljon. Az ülést vezető elnök a szómegvonás előtt köteles rendreutasítani, és figyelmeztetni a rendbontó magatartás következményeire. Tehát még nem olyan súlyos a sértés, hogy mindezek nélkül, azonnal meg lehessen vonni a szót. 2012-ben Gyöngyösi Márton azon kijelentése, hogy „felmérjük az itt élő, és különösen a magyar Országgyűlésben és a magyar kormányban hány olyan zsidó származású ember van, aki bizonyos nemzetbiztonsági kockázatot jelent Magyarország számára” vajon megüti-e azt a szintet, hogy az elnök fegyelmi jogkörében eljárva figyelmeztesse, majd megvonja tőle a szót. Az ülést vezető elnök hallgatott, és ezt később azal magyarázta, hogy Gyöngyösi szövegében formailag nem volt kifogásolnivaló. A törvény már akkor lehetőséget adott arra, hogy az elnök figyelmeztetés és rendreutasítás után megvonja a szót, ha a sértegetés tovább folytatódik. A szocialisták ezt követően javasolták, hogy kerüljön bele a törvény szövegébe a „gyűlöletkeltő, így különösen a rasszista, antiszemita és

idegenellenes” kitétel, amely végül nem került elfogadásra. Fentiekből jól látszik, hogy a „nem kirívóan sértő” kifejezések esetén az ülést vezető elnöknek széles mérlegelési lehetősége van abban, hogy miként is ítéli meg az adott megnyilvánulást, az egyéni ingerküszöbének és a felszólalás egyéb tartalmának tükrében.³⁹

„Az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja. Az a felszólaló, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vont a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalásától.”⁴⁰ Ez a szómegvonás négy esete közül az egyetlen, ahol az ülést vezető elnöknek az intézkedés alkalmazása előtt nem kell figyelmeztetni a felszólaló képviselőt a felszólítás következményeire.⁴¹ Erre példát a már korábban felhozott, 2018. november 27-i, ominózus ülésről hoztam. Bangóné Borbély Ildikó következő felszólalásánál az ülést vezető elnök megvonta a szót: „„Tilos a joggal való visszaélés.” Én ezt elismélném még egyszer: tilos a joggal való visszaélés. „E törvény alkalmazásában joggal való visszaélés különösen, ha az mások jogos érdekeinek csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul vagy ehhez vezet.” Szerintem itt is, most alkalmazza elnök úr, hogy korlátozni akarják a véleménynyilvánításunkat velünk szemben is, parlamenti képviselőkel szemben is... (Az elnök kikapcsolja a képviselő mikrofonját.)”⁴² Az elnök az ülésvezetés bírálatára hivatkozva vont a szót képviselő asszonytól, és közölte, hogy ebben a napirendi pontban, az adott ülésnapon már nem szólalhat fel. Az Ogytv. 49. § (3) bekezdése szerint akitől a szót tárgytól való eltérés, ismétlés, ülésvezetés bírálata vagy sértő, illetlen kifejezés használata miatt vonták meg „ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólalhat fel

³⁷ Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. <https://www.parlament.hu/documents/10181/56582/Parlamenti+jog/0bf1e7bb-2654-5631-1068-481392d61552> 108.o.

³⁸ Ogytv. 48. § (1)-(2) bekezdés

³⁹ Bányai György: Szabályok közt elveszve. Szankcionálható-e a parlamenti zsidózás? (Magyar Narancs, 2012. december 6.)

⁴⁰ Ogytv. 49. § (1) bekezdés

⁴¹ Ogytv. 49. § (2) bekezdés

⁴² Országgyűlési Napló 44. szám 6161-6162 (2018-2022)

újra”. Hasonló szövegvonásra került sor (bár még a régi házszabályra hivatkozással), amikor Kövér elnök úr kikapcsolta Harangozó Tamás mikrofonját, aki felszólalásában felrótta az elnöknek, hogy nem intézkedett, amikor Vona gárdista mellényben jelent meg. Kövér felhívta a figyelmét, „hogy a házszabály elég világosan rendelkezik arról, hogy nincsen joga egyetlen képviselőnek sem a ház ülésvezetését bírálni”⁴³. A szövegvonás tehát minden esetben az ülést vezető elnök teljes jogkörébe tartozik, és az időkeret túllépésének esetét leszámítva szubjektív.

2. Ülésnapról kizárás

Az előzőnél súlyosabb fegyelmi intézkedés a kizárás. Három esetben lehet alkalmazni, azonban ezekben az esetekben az elnöknek korlátozott jogköre van. Ugyanis az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a plénumnak, hogy az ülésnap hátralévő részéből zárják ki a renitens képviselőt. Az Országgyűlés erről vita nélkül határoz. Az ülést vezető elnök akkor dönthet önállóan, ha az Országgyűlés határozatképtelen, ám a következő ülésen tájékoztatnia kell a plénomot a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az elnök korábbi döntésének törvényességéről.⁴⁴ Érdekes kérdés, hogy mi történne akkor, ha utólag az Országgyűlés nem találná törvényesnek az elnök döntését.

Kizárható az adott ülésnapról a képviselő, ha:

- felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét, vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezést használ vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet
- az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, vagy magatartásával a házszabály tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó szabályait megszegi

- az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra felhívott, vagy más kivezetését akadályozta.⁴⁵

Az első két esetben a kizárt képviselő az ülésteremben maradhat, de nem szólalhat fel már azon az ülésnapon. A harmadik esetben azonban nem is vehet részt a plenáris ülésen, illetve a bizottság munkájában sem (be se léphet az ülésterembe, ebben akár az Őrség is megakadályozhatja).

2018. december 10-én Kövér László házelnök Varga László képviselőt zárta ki az ülésről, miután a „rabszolgatörvény” 2925 módosító javaslatáról a plénum egyetlen szavazással döntött (ahelyett, hogy minden egyes javaslatról külön határoztak volna). Ez az ellenzéki képviselők nemtetszését váltotta ki, akik emiatt bekiabálásokkal és sípszóval zavarták meg az ülés menetét. Miután Varga képviselő „Személtáda! Mit képzelsz?” és más hasonló gondolatokkal fejezte ki felháborodását, házelnök úr kizárta az ülés hátralévő részéből. Majd feltette az Országgyűlésnek a kérdést, hogy a plénum egyetért-e Varga képviselő úr súlyos rendzavarás miatti kizárásával (amit az Országgyűlés támogatott is). Mivel ez az eset, a kizárás okai közül az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást merítette ki, a kizárt képviselő továbbra is az ülésteremben maradhatott (nem kellett azt elhagynia), viszont az ülésnapon nem szólalhatott fel újra.

3. Tiszteletdíj csökkenése

A tiszteletdíj csökkenése valamely más szankcióhoz kapcsolódik (kizárás, felfüggesztés), önmagában sosem áll. Megkülönböztetendő a tiszteletdíj csökkentésétől (amelyet a következő pontban fogok tárgyalni), ugyanis annál a szankció közvetlenül a tiszteletdíj csökkentésére irányul, míg ezekben az esetekben „járvulmányos” jellegű. Az Ogytv. 48. § (5) bekezdés, a 49. § (6) bekezdés, valamint az 50. § (2) bekezdés harmadik mondata szerint az

⁴³ Országgyűlési Napló 87. szám (2010-2014)

⁴⁴ Ogytv. 48. § (4) bekezdés, 49. § (5) bekezdés, 50. § (2) bekezdés
2020/1.

⁴⁵ Parlamenti jog 109.o.

ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult. Ha egy képviselő kizárásáról az Országgyűlés döntött, vagy az ülést vezető elnök döntését utólag törvényesnek ítélte a plénum, a tiszteletdíja automatikusan (minden külön döntés nélkül) csökken. Ugyanígy a felfüggesztett képviselő esetében is: a felfüggesztés időtartamára nem jogosult tiszteletdíjra.⁴⁶

4. Tiszteletdíj csökkentése

Az Ogytv. 51/A. § (1) bekezdése értelmében a „Házbizottság – egyéb jogkövetkezmény hiányában – bármely tagjának kezdeményezésére a 48. § (3) bekezdésében, a 49. § (4) bekezdésében, az 50. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül elrendelheti a képviselő esedékes tiszteletdíjának csökkentését. A tiszteletdíj csökkentésére vonatkozó döntésben meg kell jelölni annak okát, valamint – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szemléltetésre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.” A (13) bekezdés második mondata szerint: a „tiszteletdíj csökkentésének mértéke – döntésenként – nem haladhatja meg a képviselő esedékes a) egyhavi tiszteletdíjának harmadát, ha a tiszteletdíj csökkentésére a 48. § (3) bekezdése, illetve a 49. § (4) bekezdése, b) egyhavi tiszteletdíját, ha a tiszteletdíj csökkentésére az 50. § (1) bekezdése alapján kerül sor”.

Ez a szankció tehát a Házbizottság hatáskörébe tartozik, de abban az esetben, ha a Házbizottság ülésén nem születik egyhangú döntés, a tiszteletdíj csökkentéséről a házelnök határoz. Ugyanakkor a Házbizottságban konszenzusnak nagyon kicsi az esélye, hiszen minden képviselőcsoport vezetője a tagja a bizottságnak, így szinte esélytelen, hogy a saját frakciója tagjára vonatkozóan megszavazza a tiszteletdíj csökkentését. Így végső soron a házelnök dönt a szankcióról. Az „egyéb

jogkövetkezmény hiányában” kitétel rögzíti, hogy a tiszteletdíj csökkentésére csak akkor kerülhet sor, ha a tevékenysége miatt más jogkövetkezményre (kizárásra) nem került sor. Mivel a tiszteletdíj csökkentés alapjául szolgáló esetek megegyeznek a kizárásra okot adó magatartásokkal, a törvényhozó fontosnak tartotta kiemelni, hogy a két szankció egymás mellett nem alkalmazható (hiszen amint fentebb láttuk a kizárás amúgy is tiszteletdíj-csökkenést eredményez).⁴⁷

Tehát annak a képviselőnek csökkenthető a tiszteletdíja, aki (mint a kizárásnál): felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot kirívóan sértő kifejezést használt vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet; az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabály tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó szabályait megszegi; az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra felhívott vagy más kivezetését akadályozta.⁴⁸ Fontos, hogy akár házbizottsági, akár házelnöki a döntés, azt kizárólag a szankcionált tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül lehet meghozni.⁴⁹

A tiszteletdíj csökkentésére a 2010-2014-es ciklusban összesen kilenc példát találunk (ebből egy bizottsági ülésen tanúsított magatartásnak a következménye⁵⁰). Hét esetben⁵¹ az Ogytv. 49. § (4) bekezdésre hivatkozva csökkentették a képviselői tiszteletdíjat, és csupán egyszer⁵² az 50. § (1) bekezdése alapján. A 49. § (4) bekezdése alapján főként megafon használata, molinókkal, transzparenszekkel szemléltetés, az ülésteremben lufieregetés miatt került sor szankcióra, egy esetben pedig az ülés-termini zászlókat kidobták az ellenzéki képviselők a parlament ablakán. A 2014-2018-as ciklusban összesen huszonnégy alkalommal került sor tiszteletdíj-csökkentésre, mindannyiszor a

⁴⁶ Parlamenti jog 109.o.

⁴⁷ Parlamenti jog 110.o.

⁴⁸ Ogytv. 48. § (3) bekezdés, 49. § (4) bekezdés, 50. § (1) bekezdés

⁴⁹ Ogytv. 51/A. § (1) bekezdés első mondat 2020/1.

⁵⁰ H/13340. számú javaslat

⁵¹ H/11659, H/11740, H/12979, H/13384, H/13737, H/13793, H/13794 számú javaslatok

⁵² H/11659 számú javaslat

49. § (4) bekezdésre hivatkozással, engedély nélküli szemléltetés miatt.

Érdekesebb a helyzet a jelenlegi ciklussal: a választás óta eltelt bő egy év alatt negyvenöt alkalommal alkalmazták ezt a szankciót „rendetlenkedő” képviselőkkel szemben. Még érdekesebb, hogy ez a negyvenöt fegyelmi ügy mindössze két plenáris ülésen jött össze. Hét eset⁵³ a 2018. december 10-i ülésen történt, amikor a képviselők „füttyszóval, hangos bekiabálásokkal, majd folyamatos sípszóval”⁵⁴ zavarták, akadályozták az Országgyűlés munkáját. A tiszteletdíj csökkentés alapja mind a hét esetben az Ogytv. 49. §(4) bekezdése volt, hiszen a képviselők magatartásukkal (füttyszó, sípszó stb.) az Országgyűlés rendjét és tekintélyét sértették meg. Az indokolás szerint „a képviselők cselekményüket nem csupán tiltakozásuk kifejezéseként fejtették ki, hanem a napirend elfogadásának megghiúsítása céljából is...Az Országgyűlés napirendjének elfogadása a határozathozatalok sorában is kiemelkedő jelentőségű, hiszen az ülés és azon belül az ülésnap mindaddig nem folytatható, amíg a napirend elfogadásra nem kerül.”⁵⁵ Tehát a képviselők azon tevékenysége, amivel a napirend elfogadását megakadályozták alkalmas volt arra, hogy az Országgyűlés munkáját ellehetetlenítse.

A további harmincnégy esetre mind a 2018. december 12-i ülésnapon került sor. Ezen az ülésnapon 29 képviselő azzal érdemelte ki a tiszteletdíj csökkentés szankcióját, hogy az „elnöki és szónoki emelvény feljáróját – annak lépcsője előtt állva – fizikai erővel lezárta, megakadályozva ezzel, hogy az ülést vezető elnök feljuthasson a pulpitusra, és ott helyét elfoglalja”⁵⁶. Mivel a képviselők cselekményüket fizikai erővel valósították meg, az Ogytv. 50. § (1) bekezdése alapozta meg a tiszteletdíj csökkentését, míg a további kilenc esetben a 49. § (4) bekezdése (molínók használata engedély nélkül, papírcédulák szórása). Érdekes látni, hogy az aktuális ciklus eddig eltelt egy évében már több tiszteletdíj csökkentést

szabott ki az Országgyűlés, mint a megelőző két ciklusban együttvéve. Emellett az is megfigyelhető, hogy az ellenzéki képviselők egyre súlyosabb fegyelmi vétségeket követnek el, egyre komolyabb, akár büntetőjogi szankcióval sújtható magatartásokat tanúsítanak, egyre kétségbeesettebb módszerekkel igyekeznek befolyásolni a törvényalkotás folyamatát.

5. Képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése

A szankciók között új elemként jelenik meg a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése, mely büntetés kiszabására csak akkor van lehetőség, ha egyéb jogkövetkezmény alkalmazására nem került sor. Az e szankcióval sújtható magatartások megegyeznek a tiszteletdíj csökkentésének egyik esetével, vagyis akkor alkalmazható, „ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, vagy más kivezetését akadályozta”⁵⁷. Ezt a szankciót a Házbizottság javasolhatja - bármely tagja kezdeményezésére - a fenti tevékenységek kifejtésétől számított tizenöt napon belül. A javaslatban meg kell jelölni a felfüggesztés okát, illetve - az előbb említett esetben – a megsértett házszabályi rendelkezést. A Házbizottság konszenzusa hiányában a javaslatot a házelnök teszi meg az Országgyűlésnek. Ha a képviselő az eljárás ezen szakaszában a Mentelmi bizottsághoz fordul, és az helyt ad a kérelemnek, akkor az eljárás megszűnik, és az ügy nem is kerül a plenáris ülés elé.⁵⁸ Egyéb esetben a képviselő jogainak felfüggesztéséről az Országgyűlés dönt vita nélkül, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával.⁵⁹

A felfüggesztés időtartamának felső határa az Ogytv. 50. § (5) bekezdésében van meghatározva. Eszerint, ha a fenti magatartást ugyanazon ülésszakon belül folytatja a képviselő a második alkalommal hat ülésnapra, a harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra függeszthetők fel a jogai. A

⁵³ H/4980, H/4979, H/4978, H/4977, H/4976, H/4975, H/4605 számú javaslat

⁵⁴ H/4605 számú javaslat

⁵⁵ H/4605 számú javaslat
2020/1.

⁵⁶ H/5016. számú határozati javaslat indokolása

⁵⁷ Ogytv. 50. § (1) bekezdés

⁵⁸ Parlamenti jog 111-112.o.

⁵⁹ Parlamenti jog 111.o.

felfüggesztett képviselő a szankció első és utolsó ülésnapja közti időszakban nem vehet részt az Országgyűlés és a bizottságok munkájában, és tiszteletdíjra sem jogosult.⁶⁰ Az Ogytv. 53. § (3) bekezdése szerint a jogainak gyakorlásából felfüggesztett képviselő a felfüggesztés idején nem léphet be az ülésterembe, ennek végrehajtásáról az Országgyűlési Őrség gondoskodik. A felfüggesztés első ülésnapja a büntetésről való döntést napját követő ülésnap. Az ülésszakok közti szünetet a felfüggesztés időtartamának számításánál figyelemmel kell hagyni.⁶¹ Ez utóbbi mondat igen érdekes, hiszen a felfüggesztés csak ülésnapokra vonatkozik, így az ülésszakok közti szünet nem releváns, ugyanis akkor alapesetben nem ülésezik az Országgyűlés. Továbbá a szabályozás vizsgálata során az is kérdést vet fel, hogy ha első alkalommal kerül sor a képviselő jogainak felfüggesztésére, annak maximális időtartama mennyi lehet (az Ogytv. csak a második alkalomtól kezdve szabályozza, ugyanakkor nem valószínű, hogy a jogalkotó eredeti célja az lett volna, hogy első alkalommal korlátok nélkül alkalmazható a büntetés). Ugyanakkor a törvény 2012. április 19-i állapota (közlönyállapot) szerint „a képviselő jogainak gyakorlása legfeljebb három ülésnapra függeszthető fel”. Ez a bekezdés 2014. március 4-től hatálytalan, viszont új rendelkezést nem fogadott el helyébe az Országgyűlés. A szabályozás hatálybalépése óta ezen büntetés alkalmazására nem került még sor, amint fentebb ismertettem 50. § (1) bekezdésben meghatározott magatartások esetében inkább tiszteletdíj-csökkentésre kerül sor, mintsem képviselő jogok felfüggesztésére. Így a gyakorlat sem alakított ki megfelelő megoldásokat a joghézagok betöltésére.

6. Az ülés felfüggesztése vagy berekesztése

Az Ogytv. 51. § szerint „ha az Országgyűlés ülésén olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi, az ülést vezető elnök az ülést határozott időre felfüggesztheti vagy berekesztheti.”

Felfüggesztés esetén a meghatározott idő leletét követően ugyanaz az ülés folytatódik tovább, míg berekesztés esetén az elnök új ülést hív össze. Ha az ülést vezető elnök a határozatát nem tudja kihirdetni, megszakíthatja az ülést azáltal, hogy elhagyja az elnöki széket. Ebben az esetben az ülés akkor folytatódik, ha a házelnök újból összehívja azt (tehát nem új ülést hív össze, hanem a megszakított ülést kívánja folytatni)⁶². Ezekre a fegyelmi intézkedésekre elfogadásuk óta még nem került sor.

VI. Jogorvoslati lehetőségek

Szómegvonás esetén csak az a felszólaló élhet jogorvoslattal, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót. Az így megbüntetett képviselőnek lehetősége van a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordulni eseti jellegű állásfoglalásért.⁶³ A szómegvonás egyéb eseteiben a felszólalónak nincs lehetősége a döntés felülvizsgálatát kérni. Ülésnapról kizárás esetén nincs helye külön jogorvoslatnak, hiszen a kizárásról, illetve a kizárásról szóló ülésvezetői döntés törvényességéről végső soron az Országgyűlés dönt. És az Országgyűlés az a fórum is, amely jogorvoslati eljárást követően is döntene.⁶⁴

Tiszteletdíj-csökkentés esetén, ha a képviselő a rá vonatkozó döntéssel nem ért egyet, a döntésről szóló tájékoztatást követő öt munkanapon belül a Mentelmi bizottsághoz fordulhat a döntés hatályon kívül helyezése érdekében. A bizottság tizenöt napon belül dönt a kérelemről (ha a képviselő indítványozza, a bizottság meghallgatja a képviselőt). Ha a Mentelmi bizottság helyt ad a kérelemnek, az eljárás megszűnik, és a képviselő tiszteletdíja nem csökken. Ha azonban nem ad helyt vagy tizenöt napon belül nem dönt, a képviselő esedékes tiszteletdíja a döntésben megállapított mértékben csökken. A képviselőnek ebben az esetben még lehetősége van az Országgyűléshez fordulnia az ügyben, a plénum a jelen levő képviselők több mint felének szavazatával hozza meg a végső döntés. Az V.4.

⁶⁰ Ogytv. 50. § (6) bekezdés

⁶¹ Ogytv. 50. § (7) bekezdés

⁶² Ogytv. 51. §
2020/1.

⁶³ Ogytv. 49. § (1) bekezdés második mondat

⁶⁴ Parlamenti jog 111.o.

fejezetben felhozott példák mind eljutottak az Országgyűlés elé (ld. határozatok).⁶⁵

Képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése esetén is az Országgyűlés hozza meg a végső döntést, azonban – ahogy fentebb is leírtam – a döntés nem minden esetben jut el egészen a plénumig. Ha a képviselő a jogai gyakorlásának felfüggesztéséről szóló döntés hatályon kívül helyezését kezdeményezi a Mentelmi bizottságnál, és az helyt ad a kérelmének, az eljárás megszűnik, az ügy el sem jut a plenáris ülés elé.⁶⁶

VII. Változó szabályok

A tanulmány befejezésének időpontjából már folyamatban van a T/8044. számú törvényjavaslat tárgyalása, mely a fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezések komoly szigorítását vetíti elő. Az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosítása címet viselő törvényjavaslat Kocsis Máté, Böröcz László, Dr. Bajkai István, Dr. Vejkey Imre, Halász János, Harrach Péter, Hende Csaba és Nacsá Lőrinc kormánypartí képviselők önálló indítványa.

Az indokolás szerint a javaslat a közelmúlt eseményeire és az Emberi Jogok Európai Bírósága e tárgykörben hozott elvi jelentőségű megállapításaira figyelemmel alakítja át a fegyelmi jog jelenlegi szabályozását. Az előterjesztés elsődleges célja az Országgyűlés hatékony és zavartalan működésének biztosítása, valamint az Országgyűlés méltóságának, tekintélyének megőrzése. A törvényjavaslatot várhatóan az őszi ülészak utolsó ülésén fogadja el az Országgyűlés, és a következő év elején hatályba is lép.⁶⁷

VIII. Összegzés

A fentiekben az Országgyűlésről szóló törvény fegyelmi rendelkezésein keresztül mutattam be, hogy a házelnöknek, az ülést vezető elnöknek, és végső soron a plénumnak milyen eszközök vannak a kezében a rendetlenkedő képviselők szankcionálására. Fegyelmi jogunk szigorúságát a nemzetközi szabályozásban elhelyezve ismerttettem, illetve a korábbi házszabályok rendelkezésein keresztül mutattam be, hogy milyen fejlődésen, változáson ment keresztül az elmúlt évszázadok alatt. Amint a gyakorlati példákon keresztül is látszik, a képviselők a szabályozás bevezetése óta egyre súlyosabb vétségeket követnek el, egyre súlyosabb szankciók kiszabására van szükség. A 2010–2014-es ciklusban alig talákoztunk súlyosabb vétségekkel, a tiszteletdíj-csökkentés oka is csak egyetlen esetben az 50. § (1) bekezdése. Amint a későbbiekben látszik a vétségek és az arra reagáló büntetések is egyre komolyabbak (ld. a tiszteletdíj-csökkentés során a képviselők esedékes tiszteletdíját egyre nagyobb mértékben érinti). Érdekes az a tény is, hogy ha az 50. § (1) bekezdés szerinti magatartást tanúsítanak a képviselők, a szankció valamennyi esetben tiszteletdíj-csökkentés volt, a képviselői jogok felfüggesztése még soha, egyetlen esetben sem került alkalmazásra. A közelmúlt eseményeiből és az ülésteremben egyre inkább eluralkodó indulatokból kiindulva nem meglepő, hogy a hazai fegyelmi jog átalakítását célzó törvényjavaslat elfogadása már folyamatban van. A szabályozás felülvizsgálatát és szigorítását indokolja az is, hogy a hazai politikai kultúra komoly átalakuláson ment át a rendszerváltást követően, és a jelenlegi jogszabályok néhol nem kellően világosak és egyértelműek, amely problémák a gyakorlati alkalmazás során kerültek felszínre.

⁶⁵ Ogytv. 51/A. § (4)-(14) bekezdés

⁶⁶ Parlamenti jog 112.o. 2020/1.

⁶⁷ T/8044. törvényjavaslat <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044.pdf>

Döndő Csilla
joghallgató demonstrátor
PTE AJK Alkotmányjogi Tanszék

Kamaszok távol az otthonuktól – a szabadságvesztés, az elzárás, valamint a javítóintézeti nevelés a fiatalok büntetőjogában

I. Bevezetés

A kamaszkor sokak számára élményekben gazdag időszak, amelyre szívesen emlékeznek vissza az emberek felnőttként is. Azonban nem minden fiatal számára szól ez az életkor az ártalmatlan tapasztalatszerzésről, néhányan meggondolatlan döntéseik végett súlyos jogi következményekkel kell, hogy szembe-süljenek. Esetenként büntetendő magatartásuk miatt otthonuk, illetve megszokott környezetük elhagyására is kényszerülhetnek hosszabb-rövidebb időre. Jelen tanulmány célja bemutatni a lakóhely és családi kör mögött hagyásával járó büntetőjogi szankciókat, amelyek hatályos jogunk szerint a szabadságvesztés, az elzárás, valamint a javítóintézeti nevelés. Mint az ismert, a fiatalok elkövetőkre más szabályok vonatkoznak, mint felnőttkorú társaikra, hiszen esetükben hangsúlyosabb szerepet kap a nevelés és a későbbi bünelkövetői életpályára lépés megelőzése.

A 2012. évi C. törvény Büntető Törvénykönyvről (a továbbiakban: Btk.) 105. § (1) bekezdése szerint „Fiatalkorú az, aki a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat nem.” Ugyanakkor a Btk. 16. §-a leszögezi, hogy „nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be”. A szabályozás alól kivételt képez az emberölés, az erős felindulásban elkövetett emberölés, a testi sértés, a terrorcselekmény, a rablás és a kifosztás bűncselekménye, amely elkövetése esetén büntethető az elkövető, amennyiben betöltötte tizenkettedik

életévét, továbbá a tette következményeihez szükséges belátással rendelkezik.¹ A Btk. 106. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a fiatalok bünelkövetőkkel szemben alkalmazott büntetés vagy intézkedés kiszabásakor az elsődleges cél a fiatal helyes irányba történő fejlődése kell hogy legyen, illetve az, hogy a társadalom hasznos tagjává válhassanak. A (2) bekezdés szerint elsősorban intézkedések alkalmazására kell, hogy sor kerüljön, ha ez nem célra-vezető, akkor kell büntetést alkalmazni. A (3) bekezdés értelmében szabadságelvonásra akkor kerülhet sor, ha a büntetés vagy intézkedés célja másképp nem érhető el. Hazánkban a szabadságelvonással járó szankciók minden negatívumuk ellenére gyakoriak, azonban a személyiségre gyakorolt hatásuk kettős kimenetű lehet: ugyan megvalósulhat a bünelkövetéstől való elrettentés a szankció hatására a jövőben, azonban a szabadságmegvonás már rövid időtartam esetén is kiválthatja az ellenkezőjét, azaz a fiatalok az őket az intézetben körülvevő kortársak hatására és a személyiség torzulása következtében bünelkövetői karrierbe kezdhetnek felnőttkorukban is.²

II. Az elkövetővé válásra hajlamosító tényezők

A felnőttkorú elkövetőkhöz hasonlóan a fiatalok számára is nagy hatással van a családi háttér, továbbá a lakóhely, az iskolázottság, illetve a szabadidő eltöltéséről alkotott elképzelések, amelyek nagy része az őket körbevevő szociális háló hatására, valamint annak segítségével jönnek létre. Általánosságban elmondható, hogy a fiatalok elkövetővé válásra hajlamosítanak a nehéz anyagi körülmények, a hozzátartozókkal való rossz kapcsolat, az erőszak mindennapos látványa, illetve a perifériára szorulás a társadalmi presztízis tekintetében. Az elhagyatottabb területek lakosai is nagyobb eséllyel válnak elkövetővé. A fent említett tényezők között ok-okozati összefüggés áll fenn, amelyek közül a legszembe-tűnőbb, hogy a nehéz anyagi helyzet és a nem megfelelő családi viszonyok, továbbá a

¹ Btk. 16. § alapján

² Kasnyik Adrienn Flóra: Büntetés vagy intézkedés? – Szankciók a fiatalok bünelkövetőkkel szemben. 2020/1.

<https://arsboni.hu/buntetes-vagy-intezkedes-szankciok-fiatalok-bunelkovetokkel-szemben/> (Letöltés ideje: 2020.05.20.)

fejlettebb infrastruktúrával rendelkező területektől távoli lakóhely együttesen vezethetnek az alacsonyabb iskolai végzettséghez, illetve a szabadidő nem elég minőségi és tartalmas eltöltéséhez.

A család szerepe a nevelésben, társadalmi normák átadásában, szeretet, biztonság, elfogadás nyújtásában kulcsfontosságú szerepet tölt be az egyén életében. A család a társadalom legkisebb közösségi egysége, hiszen olyan együtt élő kis csoportról beszélhetünk, amely tagjai között házassági vagy vérségi kapcsolat áll fenn. Megkülönböztethetünk teljes és csonka családot. Sajnos hazánkban nagyon gyakori az egyszülős családmodell a válások magas száma következtében. Ahogy az alacsonyabb életszínvonal – amely magából foglalja a jövedelem nagyságát, a materiális igények kielégítettségének szintjét és a társadalmi hierarchiában elfoglalt helyüket foglalkozásuk és más tényezők által – az egyének szintjén is növeli a bűnelkövetővé válás esélyét, ez családok esetén sincs másképp. A gyermekkorban kapott neveltetés és anyagi, társadalmi helyzet különösen nagy hatással van a későbbi viselkedésre, az ebben az időszakban elfogadott és elsajátított társadalmi normák az egyén egész életére meghatározóak.³ Amennyiben a családtagok között vannak deviáns magatartást tanúsító személyek, a fiatal rossz példát lát, nem sajátítja el a normakövető magatartást, továbbá nem tekint arra értékként. Ha a közeli hozzátartozók valamelyike büntetett előéletű, körükben jelen van a túlzott alkohol és kábítószer fogyasztása, az utóbbival történő kereskedelem vagy a prostitúció, a gyermek nagyobb eséllyel fogja ezt az életmódot normálisnak tartani.

A nehéz anyagi helyzeten túl további problémákat okozhat a gyerek érzelmi világában a szülők válása, amely kihat a gyermek baráti kapcsolataira, illetve iskolai teljesítményére is. Ezenfelül könnyen agresszívvá válhat a szülők esetleges otthoni erőszakos megnyilvánulásai végignézésének következtében.⁴ A

deviáns viselkedéshez vezethet a többség által elfogadott társadalmi normák ellen lázadó, akár jogsértéseket rendszeresen elkövető csoportokhoz tartozás. A szociális háló minden életkorban nagy hatással van a viselkedésre az egyén szintjén is, azonban a fiatalabb generációk esetében felértékelődik a kortárs közösség szerepe és az általuk való elfogadottság érzése, tehát a normaszegő csoportokhoz tartozó fiatalok gyakran maguk is bűnelkövetővé válnak. Mindezek a kamaszkor sajátosságaiából következnek, amely egyre fiatalabb korban kezdődik meg napjainkban. A fent említett tényezők külön-külön és együttesen is hatással lehetnek a bűnözői életpályára lépésre vagy az egyszeri bűnelkövetésre, azonban a kamaszkori útkeresésben való elakadás sok esetben vezet fiatalkori devianciákhoz.

A 21. században a média hatása nem elhanyagolható jogi kérdések vizsgálatánál, nincs ez másképp a fiatalkorúak büntetőjogával sem. Nem szabad elfeledkeznünk a televízió és az internet közösségből izoláló hatásáról sem nem megfelelő használat esetén, különös tekintettel a családi kapcsolatokra.⁵ Az internet térnyerésével egyre kevésbé kontrollálható, hogy a tartalmak pontosan kikhez jutnak el, azok tényleges olvasói vagy nézői nem feltétlenül esnek egybe a kibocsátó által kívánt célcsoporttal. Ezáltal a fiatalok könnyen hozzáférhetnek erőszakos vagy bármilyen más okból nem az életkoruknak megfelelő tartalmakhoz.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2010-ben kiadott egy iránymutatást a gyermekbarát igazságszolgáltatásról. A következőkben a tanulmány szempontjából releváns pontjait ismertetem. Az ítélet meghozatalát követően a jogi képviselőnek a gyermek számára is érthető, világos módon el kell magyarázni annak tartalmát, következményeit, illetve a további lehetséges lépéseket, amit a fiatal tehet az ügye érdekében (például fellebbezés). Az ítélet mihamarabbi végrehajtása érdekében mindent meg kell tenni a nemzeti

³ Kőrösi István: A fiatalkorú bűnözés dinamikája, struktúrája, tényezői. <https://arsboni.hu/a-fiatalkoru-bunozes-dinamikaja-strukturaja-tenyezoi/> (Letöltés ideje: 2020.05.20.) 2020/1.

⁴ Uo.

⁵ Uo.

hatóságoknak, amennyiben mégis elmaradna, a jogi képviselő köteles tájékoztatást adni a jogi eszközökről és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről. A szankcióknak minden esetben építő jellegűnek, az elkövetett bűncselekmény vonatkozásában személyre szabottnak kell lenniük. Kiszabásakor a jogalkalmazónak figyelemmel kell lenni az arányosság elvére, a gyermek testi és szellemi állapotára, továbbá fejlődésére. Érvényre kell juttatni az oktatáshoz és a foglalkoztatáshoz való jogot. A fiatal társadalmi reintegrációját és rehabilitációját elő kell segíteni. A bűnügyi nyilvánosságban szereplő adatok nem hozhatóak nyilvánosságra az igazságszolgáltatási rendszeren kívül a nagykorúság elérését követően sem, kivéve, ha súlyos bűncselekmény elkövetése miatt ez indokolt közbiztonsági okokból vagy a gyermekekkel való munka miatt.⁶

Az iránymutatás kifejezetten a szabadságelvonnással kapcsolatban is tartalmaz rendelkezéseket. Ahogyan ez a hatályos magyar jogi szabályozásban is megjelenik, gyermekekkel szemben csak végső eszközként, illetve a lehető legrövidebb időtartamra szabható ki szabadságelvonással járó szankció. Végrehajtása során a gyermekeket el kell különíteni a felnőttektől, kivéve, ha az együttes fogvatartás a gyermek érdekét szolgálja. A büntetés-végrehajtási intézet körülményeinek igazodni kell a gyermekek szükségleteihez, továbbá érvényre kell juttatni a gyermekjogokat a kapcsolódó nemzetközi egyezményekben foglaltak szerint, különös tekintettel a gyermek kapcsolattartására a hozzátartozóival és barátaival látogatások lehetővé tételével és levelezések lebonyolításával. Korlátozásra csak a gyermek vagy az igazságszolgáltatás érdekében van lehetőség, büntetesként sosem kerülhet rá sor. A gyermeknek joga van továbbá megfelelő oktatásban, egészségügyi ellátásban részt venni, életkorának és pszichológiai szükségleteinek megfelelő szabadidős programot űzni, valamint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága is megilleti. A gyermek jogosult olyan események és programok látogatására,

amelyek felkészítik őket a szabadságelvonással járó büntetést követő társadalmi reintegrációra.⁷

A fiatalkorúak által elkövetett bűncselekmények látenciája magas, ugyanis a sértettek elnézőbben viszonyulnak a korosztályhoz, sokszor nem akarnak büntetőeljárást indítani, ennek ellenére deviáns magatartásuk súlyos következményeket vonhat maga után, büntetésüket esetenként az otthonuktól távol kényszerülnek eltölteni a kamaszok. Hatályos büntetőjogunk értelmében ez három szankció esetében következhet be: a szabadságvesztés, az elzárás, valamint a javítóintézeti nevelés kiszabásakor. Tanulmányom folytatásában az említett három szankciót mutatom be, kitérve néhány kapcsolódó bírói ítéletre, valamint a hazai büntetés-végrehajtási intézmények és javítóintézetek helyzetére.

III. A szabadságvesztés a fiatalkorúak büntetőjogában

A fiatalkorúakra kiszabható szabadságvesztés a Btk. 109. § (1) bekezdés értelmében legalább egy hónap, bármely bűncselekmény esetében. Esetükben nem szabható ki életfogytig tartó szabadságvesztés, az azzal is szankcionálható bűncselekmények esetén a tizenhat éven aluliakat legfeljebb tíz⁸, a tizenhat éven felülieket legfeljebb tizenöt évre ítélték.⁹ A tizenhatodik életévüket be nem töltött fiatalokra irányadó rendelkezés még a Btk. 109. § (2) bekezdés b) pontja, amely értelmében az „öt évet meghaladó tartamú szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény elkövetése esetén öt év” szabható ki fiatalkorúakra, azonban ugyanez az időtartam irányadó a tizenhatodik életévüket betöltött elkövetők számára is a Btk. 109. § (3) bekezdés c) pontja alapján. Az említett szakasz (3) bekezdés b) pontja szerint „a bűncselekmény elkövetésekor tizenhatodik életévét betöltött fiatalkorúra kiszabható szabadságvesztés leghosszabb tartama tíz évet meghaladó tartamú szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény elkövetése esetén tíz év”.

⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról. <https://rm.coe.int/16806a4541> (Letöltés ideje: 2020.05.20.) 2020/1.

⁷ Uo.

⁸ Btk. 109. § (2) bekezdés a) pontja

⁹ Btk. 109. § (3) bekezdés a) pontja

Végrehajtási fokozata alapvetően a fiatalok fogháza¹⁰, ez alól néhány feltétel teljesülése képez kivételt: ha „a fiatalokút büntett miatt kétévi vagy ennél hosszabb tartamú szabadságvesztésre ítélik”¹¹, ha „az egyévi vagy ennél hosszabb időtartamú szabadságvesztésre ítélt fiatalokú visszaeső”¹² vagy „a szándékos bűncselekmény elkövetését megelőző három éven belül szándékos bűncselekmény miatt javítóintézeti nevelésre ítélték”.¹³ Ahogy az a törvényi szabályozásból is kitűnik, a fiatalok számára speciális büntetés-végrehajtási intézmények működnek, amelyek esetén két fokozatot különböztetünk meg: a fiatalokúak büntetését, illetve fogházát. A feltételes szabadságra bocsátás tekintetében a hatályos szabályozás megegyezik a felnőttkorúakra vonatkozó rendelkezésekkel. A fiatalokú pártfogó felügyelet alatt áll feltételes szabadságra bocsátás esetén.¹⁴

IV. A fogvatartottak körülményei a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben

A szabadságvesztést hazánkban a következő büntetés-végrehajtási intézetekben lehet leltölteni: a Tököli Fiatalokúak Büntetés-végrehajtási Intézetben, a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, valamint a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben. A Magyar Helsinki Bizottság 2014-es monitoring programja tanulságait, megállapításait összefoglaló jelentés¹⁵ több problémát is felvet a büntetés-végrehajtási intézetek körülményeivel kapcsolatban. Elsőként említtem a mosás kérdéskörét. A jelentés kifejti, hogy a fogvatartottak ágyneműi, ruhái esetenként elkeverednek, így a gyakorlatban többen is magukra mosnak, azonban ennek a szükséges feltételei – mosószer, meleg víz – nem állnak fent. Ennek következtében

jelentős mértékben nő a fertőzések száma és esélye a fiatalok között. Tekintve, hogy a tan kötelezettségi korhatár 16 év, a szabadságvesztésüket töltő fiatalok szabadulásuk után nehézségekkel küzdhetnek a társadalmi reintegrációjuk során. A fogvatartottak az előírások szerint napi egy óra szabadidővel rendelkeznek, amelyet a levegőn tölthetnek a sétálóudvarban.¹⁶ Természetesen tarthatják a kapcsolatot hozzátartozóikkal, hiszen az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikke is védelmezi a családi élethez és a kapcsolattartáshoz való jogot. A Tököli Büntetés-végrehajtási Intézetben például nincs korlátozás a levélváltások gyakoriságára vonatkozóan, továbbá a levelezések tartalma nem ellenőrizhető. Az intézet munkatársai által gyanúsnak vélt feladó esetében a levelet a fogvatartottal együtt bonthatják fel jegyzőkönyv felvétele mellett. Kizárólag abban az esetben nem továbbítható az elítéltnak, ha a benne lévő adat veszélyeztetheti a fogvatartás biztonságát.¹⁷

V. Az elzárás és a javítóintézeti nevelés a fiatalokúak büntetőjogában

A Btk. 111. § értelmében „A fiatalokúval szemben kiszabható elzárás legrövidebb tartama három nap, leghosszabb tartama harminc nap.” E büntetési nem azokkal az elkövetőkkel szemben vezethet eredményre, akik esetében más büntetés mellőzését szociális, gazdasági, családi körülmények vagy az életkor indokolja. Az elzárás a rá vonatkozó kedvező mentesítési szabályok miatt jöhet szóba alternatív megoldásként, illetve a szabadságelvonás rövidebb időtartamra is lehetséges, mint a szabadságvesztés esetében.¹⁸ Fontos megjegyezni, hogy az elzárás nem valódi alternatívája a szabadságvesztésnek, hiszen csak szabadságelvonással nem járó szankció lehetne annak tekinthető.¹⁹

¹⁰ Btk. 110. § (2) bekezdés

¹¹ Btk. 110. § (1) bekezdés a) pontja

¹² Btk. 110. § (1) bekezdés b) pontja

¹³ Btk. 110. § (1) bekezdés c) pontja

¹⁴ Balogh Ágnes – Tóth Mihály: Magyar Büntetőjog Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2015. 434.o.

¹⁵ https://helsinki.hu/wp-content/uploads/A_gyermek_fogvatartasa_Magyarorszagon_HUN.pdf (Letöltés ideje: 2020.05.20.)
2020/1.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Az elítélt által küldött, vagy a részére érkezett levelek kezelésére vonatkozó szabályok. <https://bv.gov.hu/intezetek/tokol/tajekoztatok> (Letöltés ideje: 2020.05.21.)

¹⁸ Forrás: Balogh-Tóth i.m. 434.o.

¹⁹ Góczy Ágnes: Az elzárás mint új büntetési nem a 2012. évi C. törvényben. <https://ujbtk.hu/dr-gocza>

A javítóintézeti nevelésre, mint szankcióra részletes szabályozást hozott létre a jogalkotó hatályos büntetőjogunkban, a következőkben erről adok átfogó áttekintést, mielőtt néhány kapcsolódó ügy tartalmát ismertetem. A bíróság abban az esetben rendel el javítóintézeti nevelést, ha az elhelyezés szükséges a fiatalkorú eredményes nevelése érdekében. Nem rendelhető el azzal szemben, aki huszadik életévét betöltötte az ítélet meghozatalakor.²⁰ Egytől négy évig terjedhet²¹, azonban a fiatalkorú ideiglenesen elbocsátható az intézetből az időtartam felének letöltése után a Btk. 121. § (1) bekezdése szerint, „ha legalább egy évet eltöltött az intézetben²² és alaposan feltehető, hogy az intézkedés célja további javítóintézeti nevelés nélkül is elérhető”²³. Az ideiglenes elbocsátás tartama megegyezik a javítóintézeti nevelés hátralévő részével, de legalább egy év²⁴, továbbá a fiatalkorú pártfogó felügyelet alatt áll ebben az időtartamban.²⁵ Az ideiglenes elbocsátás megszüntetésére akkor kerülhet sor, ha más büntetés kerül kiszabásra, más intézkedést alkalmaz a bíróság a fiatalkorúval szemben annak időtartama alatt vagy a fiatalkorú megszegi a pártfogó felügyelet szabályait²⁶, valamint mindenképp megszünteti, ha szabadságvesztésre ítélik.²⁷ Értelemszerűen az ideiglenes elbocsátás ideje nem számít be a javítóintézeti nevelés tartamába, ha a bíróság megszünteti azt.²⁸ A Btk. 122. § értelmében a szabadságvesztés-büntetést kell végrehajtani, ha a fiatalkorút végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik a javítóintézeti nevelés kiszabása után elkövetett bűncselekmény miatt, a javítóintézeti nevelés vagy az

ideiglenes elbocsátás alatt. Ilyenkor a javítóintézeti nevelés hátralévő részét át kell változtatni szabadságvesztésre: egy napi szabadságvesztés lép kétnapi javítóintézeti nevelés helyébe.²⁹

A javítóintézeti nevelés sajátossága abban rejlik, hogy egyszerre számít pedagógiai és büntetőjogi intézménynek. Elsősorban a közösségi nevelésnek, illetve a társadalmi normákról alkotott elképzelések helyes, többség által elfogadott irányba terelésének ad helyet. „Lakói” esetenként hibás konfliktuskezelési modellel rendelkeznek, illetve a tanulmányaikat illetően is lehetnek elmaradásaik, amely következtében sokan idősebbek a velük azonos oktatási szinten lévő diákokkal. A javítóintézetek reszocializációs és reintegrációs funkciója keretében a fent említett hiányosságok korrigálása zajlik.³⁰

VI. Összegzés

Tanulmányomban áttekintést adtam a fiatalkorúak büntetőjogának szabadságelvonással járó szankcióiról, azok hatályos jogi szabályozásáról és a személyiségre gyakorolt pszichológiai hatásáról. Kitértem továbbá az elkövetésre hajlamosító tényezőkre, és a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetek működésére és problémáira. Ezenfelül összefoglaltam a szakirodalom fontosabb megállapításait a területtel kapcsolatban. Említést tettem az Európai Unió emberi jogi és fiatalkorúakra vonatkozó ajánlásainak és követelményeinek rendszeréről is.

agnes-az-elzaras-mint-uj-buntetesi-nem-a-2012-evi-c-torvenyben/ (Letöltés ideje: 2020.06.21.)

²⁰ Btk. 120. § (1) bekezdés alapján

²¹ Btk. 120. § (2) bekezdés alapján

²² Btk. 121. § (1) bekezdés a) pontja

²³ Btk. 121. § (1) bekezdés b) pontja

²⁴ Btk. 121. § (2) bekezdés alapján

²⁵ Btk. 119. § (1) bekezdés c) pontja alapján 2020/1.

²⁶ Balogh-Tóth: i. m. 440.o.

²⁷ Btk. 121. § (3) bekezdés alapján

²⁸ Btk. 121. § (4) bekezdés alapján

²⁹ Btk. 122. § alapján

³⁰ Botos Eszter: A javítóintézeti nevelésről. 1-2. o. www.jgyphk.hu/wp-content/uploads/2017/06

Szentes Dalma
joghallgató
PTE AJK

Jogszabályszerkesztési szabálytalanságok egyes önkormányzati rendeletekben

A 2012. évi II. törvény (Sztv.) fontos jogosítványtól vonta meg az önkormányzatokat. A törvény értelmében, rendeleteikben nem nyilváníthatják szabálysértéssé az egyes magatartásokat. A 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 8. §-a és 143. § (4) bekezdése azonban lehetőséget biztosít arra, hogy az önkormányzatok lefektessék a közösségi együttélés alapvető szabályait, s rendelkezzenek ezek megsértésének jogkövetkezményeiről.

Mint minden joganyagra, így az önkormányzati rendeletekre is vonatkoznak a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.) szabályai. Azonban, számos esetben találkozunk olyan helyi jogalkotási termékkel, amely nem felel meg a JsZR.-ben foglaltaknak. A jogszabályszerkesztési szabályok be nem tartása olykor egyáltalán nem befolyásolja a jogalkalmazás hatékonyságát, azonban egyes hibák hátrányos következményekkel járnak. Jobbizonytalanság keletkezhet, amely kedvezőtlen hatással van mind a jogalkotóra, mind a címzetekre nézve.

A következőkben néhány, a közösségi együttélés szabályairól szóló önkormányzati rendeletekben fellelhető jogszabályszerkesztési hibát szemléltetünk. A pontos és átlátható elemzés érdekében szisztematikusan csoportosítottam a rendeleteket, a JsZR. egyes szempontjainak megfelelően.

I. A rendeletek jelölése

Az önkormányzati rendeletek tervezetének jelöléséről a JsZR. 1. mellékletének 2.3.4. alpontja a következőképpen rendelkezik:

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

A joghatékonyságra ugyan nincs hatással egy hibás című rendelet, azonban kis odafigyeléssel ennek a jogszabályszerkesztési kritériumnak is meg lehet felelni. Számos helyi rendelet címében találhatunk szabálytalanságot. Gyakori, hogy az „önkormányzati rendelet” kifejezésből kimarad az „önkormányzati” jelző. Erre a típushibára találunk példát Szellő¹, Bakonya² és Szászvár³ egyes önkormányzati rendeleteiben:

„Szellő Önkormányzat Képviselő-testületének
11/2013.(XII.30.) **rendelete**
a közösségi együttélés alapvető szabályairól”

„Bakonya Község Önkormányzat Képviselő-testületének
5/2016.(III. 22.) **rendelete**
a közösségi együttélés alapvető szabályairól”

„Szászvár Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének
1/2019. (II. 28.) **rendelete**
a közterületen történő alkoholfogyasztás szabályairól”

Balatonkeresztúr⁴ egyik önkormányzati rendelete pedig a következő címmel rendelkezik:

¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg1ed4dr3eo8dt9ee4em7cj6bx9bx0ce1cd4ca9bw8c>

² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg8ed9dr6eo5dt4ee3em2cj5ca4by9cc6by1cd2ce1k2020/1>

³ <https://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg6ed5dr2eo9dt4ee3em4cj5bz4ca5bz4cb3bz2cf3i>

⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed5dr6eo3dt4ee5em8cj7by0cf1ca0cf9cc4bx5m>

„Balatonkeresztúr Község Önkormányzat
Képviselő-testülete
11/2018. (V.16..)

önkormányzati rendelete

a közösségi együttélés alapvető szabályairól”

Amint láthatjuk, a balatonkeresztúri rendeletben az „önkormányzati rendelete” kifejezés hiánytalanul megvan, azonban a cím értelmetlenné vált a grammatikai hiba miatt. Helyesen: „Balatonkeresztúr Község Önkormányzat Képviselő-testületének (...) önkormányzati rendelete”. Továbbá a dátum sem helyes, mivel két pont szerepel a nap megjelölése után. Az ehhez hasonló hibák szintén a helyi jogalkotói figyelmetlenségre engednek következtetni. Jelentéktelennek tűnő szabálytalanságokról van szó, de e hibák kiküszöbölése az egyik legegyszerűbb feladat. Ennek ellenére az esetek jelentős részében mégsem sikerül teljes mértékben megfelelni a Jszer.-ben leírtaknak.

II. Jelöletlen szerkezeti egységek alkalmazása

A belső tagolásban rejlő hibák a korábbiakkal szemben sokkal nagyobb veszélyt jelentenek a jogalkalmazás hatékonyságára. A Jszer. 37. §-ának (1) bekezdése kifejezetten tiltja a jelöletlen szerkezeti egységek alkalmazását. „Nagymanypok Város Önkormányzata Képviselő-testületének közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 1/2016. (II.10.) önkormányzati rendeletében”⁵ erre a szabálytalanságra találunk példát. A 6. § (1) bekezdésének (a) pontja a következőképpen szól:

„6. § (1) Aki

(a) közterületet közterület-használati engedély nélkül, illetve engedélytől eltérő módon vagy azt meghaladó mértékben használja, így különösen az alábbi esetekben
- a közterület fölé 10 cm-en túl benyúló üzlethomlokzat (portál), kirakatszekrény, üzleti

védőtető (előtető), ernyőszerkezet, hirdetőberendezés (fényreklám), továbbá cég- és címtábla elhelyezésére,

- alapzatos zászlórúd, önálló hirdető-berendezés és köztárgyak elhelyezésére,
- távbeszélőfülke, fülke nélküli távbeszélő-készülék, postai levélszekrény elhelyezésére,
- építési munkával kapcsolatos állvány, építőanyag és törmelék elhelyezésére,
- alkalmi és mozgó árusításra, javító-szolgáltató tevékenység végzésére,
- film- és televízió-felvételére,
- vendéglátóipari előkert céljára,
- kiállítás, sport- és kulturális rendezvények, továbbá mutatványos tevékenység céljára,
- kerékpártároló kihelyezésére, létesítésére,
- zöldfelület igénybevételére,
- közterületen lévő, vagy közterületbe nyúló árusító automata elhelyezésére,
- forgalomból kivont (forgalmi rendszám nélküli), illetőleg üzemképtelen gépjárművek közterületen történő tárolására,
- az egyes létesítményekhez szükséges parkolóhelyek után,

[(b)-(f)]

annak cselekménye olyan jogsértés, amellyel a közösségi együttélés alapvető szabályait sérti meg.”

Mint láthatjuk, a (szintén hibás jelölésű)⁶ alpontokat gondolatjelekkel helyettesítették. Ez a szabálytalanság igencsak súlyos, hiszen ellehetetleníti a rendelet alpontjaira való hivatkozást, ezzel jogbizonytalanságot okozva.

Erdőtarcsa Község egyik, közösségi együttélést szabályozó rendeletében⁷ ugyancsak jelöletlen szerkezeti egységgel találkozunk:

„6. §

Zajjal járó tevékenységekre vonatkozó szabályok megszegése

Aki,

munkanapokon 22:00 és 24:00 óra, valamint 00:00 és 06:00 óra között,

szombaton 22:00 és 24:00 óra, valamint 00:00 és 06:00 óra között,

vasárnap és ünnepnapokon 20:00 óra és 24:00 óra között, valamint 00:00 óra és 07:00

⁵ <http://www.nagymanypok.hu/onkormanyzat/hat-rendeletek.html>

⁶ A Jszer. 48. § (1) bekezdése alapján a pontokat csak „,)” jellel kell ellátni. 2020/1.

⁷ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg8ed3dr0eo5dt6ee9em2cj9bz2cd1bz2by9by0cb1d>

óra között lakóövezetben zajt keltő tevékenységet végez, így különösen:

- a. aki lakott területen, az ott lévő épületben, vagy az ahhoz tartozó telken, hangosító berendezést meg nem engedett időszakban működtet, és ezzel zajt okoz, amely alkalmas arra, hogy mások nyugalma megzavarja,

közösségi együttélés alapvető szabályait megsértő magatartást valósít meg.”

Mint láthatjuk, ugyanazzal a hibával állunk szemben, mint a nagymányoki rendeletnél. A Jszer. 46. §-ának (1) bekezdése szerint a szakaszt és a bekezdést csak akkor kell pontokra tagolni, ha a mondat felsorolást tartalmaz, és a felsorolás bármely két eleme között azonos logikai kapcsolat áll fenn. Ennek értelmében az „a.” pont felesleges, hiszen azt nem követik további pontok.

III. A bekezdések jelölése

A bekezdések megfelelő jelölése szintén nagy hibalehetőséget hordoz magában. A Jszer. 44. § (4) bekezdése így szabályoz: „A bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.” A jogszabály mellékletének 3.5. pontja alapján egyértelmű, hogy gömbzárójellel ellátva kell jelölni a bekezdések számait. A fent említett balatonkeresztúri rendeletben következetesen lehagyták a zárójeleket a számok mögül:

„Balatonkeresztúr Község Önkormányzat Képviselő-testülete 11/2018. (V.16.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól

Első rész

Általános szabályok

1. §
1. E rendelet hatálya arra a természetes személyre, jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre terjed ki, aki Balatonkeresztúr község közigazgatási területén a közösségi együttélés alapvető szabályait megsértő magatartást tanúsít.

2. A közösségi együttélés alapvető szabályainak elmulasztása, megszegése miatti eljárásban közigazgatási bírság kiszabására a Képviselő-testület által jelen rendeletben átruházott hatáskörben a jegyző jogosult.
3. Nem állapítható meg közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás, ha a tevékenység vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.
4. A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás elkövetése miatt lefolytatott eljárás során az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény, és a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény rendelkezései alkalmazandók az e rendeletben meghatározott eltérésekkel.
5. A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás miatti eljárás kizárólag hivatalból indítható, mely akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jelenti be. A bejelentésnek tartalmaznia kell a bejelentő nevét és elérhetőségét, a szabályszegő nevét, címét vagy székhelyét, a cselekmény helyének, időpontjának és körülményének leírását, a bizonyítási

eszközök megjelölését, a bizonyítékok csatolását.”⁸

Számos esetben találkozhatunk ezzel a hibával, a példák tárháza gyakorlatilag kimeríthetetlen. Sokszor előforduló eset, hogy „/” jelet használnak a JsZR.-ben foglalt gömbzárójel helyett.

IV. A pontok alkalmazására, jelölésére vonatkozó szabályok

A JsZR. 47. § (2) bekezdése szerint „Nyitó szövegrész nélkül nem lehet pontokat, alpontokat alkalmazni”. Hetvehelyi Község Önkormányzat Képviselő-testületének, a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 10/2019. (IX.27.) önkormányzati rendelete⁹ szembe megy ezzel a kritériummal:

„24. §

(1) A közösségi együttélés alapvető szabályait, sértő magatartást valósít meg.

a. A rendezvény szervezője, ha nem biztosít a közterületen megrendezett sport és egyéb rendezvény idején megfelelő számú illemlhelyet.

b. A hozzájárulás jogosultja vagy ennek hiányában az üzemeltető, ha a közterületről látható helyen elhelyezett kirakatot, cégtáblát, hirdetési és reklámcélú szerkezetet nem tartja tisztán, rendezetten és megfelelő állapotban. (...)

o. Aki szennyvizet, akár a saját területén kioldsol, közterületre enged.

p. Az építés kivitelezője, ennek hiányában a tulajdonos, ha nem tesz eleget az építési területre és az építési munkálatokkal beszennyezett környékre vonatkozó tisztántartási kötelezettségének, az építési és bontási anyag, a kitermelt anyag kiporzásának megakadályozásáról nem gondoskodik, továbbá az építési tevékenység befejezését követően a közterület eredeti állapotát nem állítja helyre.”

Az (1) bekezdés önmagában értelmetlenné teszi a szabályozást, hiszen önálló mondatként szerepel. Mivel hiányzik a nyitómondat, a pontok alkalmazása is indokolatlanná válik, s ezzel az egész bekezdés értelmezhetetlen.

A pontok jelölése szintén a hibás a hetvehelyi rendeletben. A JsZR. 48. § (1) bekezdése szerint a pontokat „a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal” kell megjelölni. Szószálhasogatónak tűnhet, de egyáltalán nem jár nagyobb fáradsággal a jogszabályszerkesztési kritériumoknak való megfelelés, mint a hibás jelölések alkalmazása. Erre a szabálytalanságra találunk példát a már fent említett bala-tonkeresztúri¹⁰ rendeletben:

„Első rész

Általános szabályok

1. §

[1-5.]

6. A közigazgatási hatósági eljárás

a. valamely cselekménnyel megvalósuló, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás esetén a cselekmény elkövetésétől,

b. mulasztásban megnyilvánuló közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás esetén a jogszerű teljesítésre nyitva álló határidő lejártától,

c. jogellenes állapot fenntartásában megnyilvánuló közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás esetén a jogellenes állapot észlelésétől számított 30 napon belül indítható.”

Nemcsak a pontok mögül maradt le a „)” jel, de a bekezdés jelölése sem helyes, szintén hiányzik a zárójelezés.

⁸ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg4ed1dr0eo3dt0ee1em8cj9by6cf9ca6cf1cc4bx3m>

⁹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg1ed6dr9eo2dt9ee0em3cj4bz7cd8cc9by4cf3bw0i>
2020/1.

¹⁰ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg4ed5dr6eo3dt4ee5em8cj7by0cf1ca0cf9cc4bx5m>

V. JOGSZABÁLYSZERKESZTÉSI HIBÁKBÓL ADÓDÓ ÉRTELMENTLEN SZABÁLYOZÁSI TARTALOM PROBLEMATIKÁJA

A Jszr. 47. § (4) bekezdése egy további, szintén fontos szabályozást tartalmaz: „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.” Hogy megértsük ezt a bonyolultnak tűnő mondatot, tekintsük Kölked Község közösségi együttélést szabályozó rendeletének¹¹ 9. §-át, mely a közterületnek minősülő terek használatáról rendelkezik:

„9. § (1) Aki közterület zöldfelületét

- a) átjárásra,
 - b) járművel történő behajtásra vagy parkolásra,
 - c) tároló helyként,
 - d) szemetelésre és illegális szemétkerakó helyként használni,
 - e) fát, bokrot engedély nélkül kivág
 - f) a terület megjelenését, művelési ágát engedély nélkül megváltoztat
- a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.

(2) Aki játszótér

- a) meg nem engedett módon vagy nem játék céljára használ, megrongál
- b) 14. életéve betöltését követően meg nem engedett módon vagy játék céljára használ, megrongál,
- c) aki egyéb fedett-nyitott közterületi építmény alatt, bent (beleértve a játszótereket is) a közterületi világítás időtartama alatt tartózkodik a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.”

Nézzük az (1) bekezdés a) pontját: „Aki közterület zöldfelületét átjárásra, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.” Teljesen értelmetlen, ahogy a többi pont is. Az f) pont külön is hibás: „Aki közterület zöldfelületét a terület megjelenését, művelési ágát engedély nélkül megváltoztat a helyi közösségi együttélés szabályait szegi meg.” Jobb

lett volna, ha „megváltoztat” helyett „megváltoztatja” szerepel, hiszen a határozott névelő nyelvtanilag az utóbbit teszi indokolttá.

A (2) bekezdés c) pontja pedig teljes mértékben a jogalkotói hanyagságra enged következtetni. Hogy is szól ez a mondat? „Aki játszótérre aki egyéb fedett-nyitott közterületi építmény alatt, bent (beleértve a játszótereket is) a közterületi világítás időtartama alatt tartózkodik a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.” Véleményem szerint az „aki” névmás kétszeri ismétlése egy kis odafigyeléssel, vagy utólagos ellenőrzéssel könnyen elkerülhető lett volna. Emellett az a) és b) pontok tartalmilag átfedésben vannak. Az a) pont szerint a „meg nem engedett” módon való használat mindenkire nézve tiltott, a b) pont pedig megismétli ugyanezt a tilalmat a 14 éven felüliek vonatkozásában.

Ugyanezt a hibát láthatjuk a rendelet 13. §-ában:

„13. § Aki havat

- a) útkereszteződésben,
 - b) úttorkolatban,
 - c) kapubejárat előtt, annak szélességében,
 - d) az utakkal párhuzamos vízvezető- és egyéb közterületi árokba felhalmoz,
- a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.”

Ha összeolvassuk a mondatrészeket, szintén torz mondatokkal találkozunk. Ennél a szakasznál felesleges volt a külön felsorolás, egy mondatban értelmesebb lett volna a szabályozás.

A 17. §-ban ugyancsak a fent említett hibával találkozunk:

„17. § Aki a tulajdonában, használatában lévő belterületi ingatlanon és Erdőfűn és a külterületi tanyákon, ahol a szomszédos lakóingatlanokban életvitelszerűen élnek

- a) hétköznap 6:00 – 20:00 óra közötti időtartamon túl,
- b) szombaton 10:00 – 18:00 óra és munkaszüneti- és ünnepnapon 10:00 – 12:00 óra közötti időtartamon túl kerti munkával és zöldterület-fenntartással kapcsolatos, zajt keltő

¹¹ <https://www.kolked.hu/rendeletek.html>
2020/1.

tevékenységet folytat – így különösen motoros kerti gépet használ vagy motoros favágást – a rendkívüli kár- és balesetveszély elhárítását kivéve – végez,
a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.”

Tekintsük az a) pontot: „Aki a tulajdonában, használatában lévő beltéri ingatlanon és Erdőfűn és a külterületi tanyákon, ahol a szomszédos lakóingatlanokban életvitelszerűen élnek hétköznap 6:00 – 20:00 óra között időtartamon túl, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg.” Mint láthatjuk, a szabályozás lényegi tartalma a b) pontban olvasható, ezzel pedig az a) pont önmagában értelmetlenné válik.

Ugyan nem jogszabályszerkesztési kérdés, de érdekes, hogy a b) pont miért szűkíti le a tilalmazott zajforrások körét a „motoros kerti gépre” és a „motoros favágásra”. Így, például a betonkeverő használata, teljes mértékben elfogadott a rendelet szerint.

VI. A felsorolást tartalmazó mondatokra vonatkozó szabályok

A már fent idézett hetvehelyi rendelet 24. §-ának (1) bekezdése 16 elemű felsorolást tartalmaz:

24. §

(1) A közösségi együttélés alapvető szabályait, sértő magatartást valósít meg.

a. A rendezvény szervezője, ha nem biztosít a közterületen megrendezett sport és egyéb rendezvény idején megfelelő számú illemhelyet.

b. A hozzájárulás jogosultja vagy ennek hiányában az üzemeltető, ha a közterületről látható helyen elhelyezett kirakatot, cégtáblát, hirdetési és reklámcélú szerkezetet nem tartja tisztán, rendezetten és megfelelő állapotban.

c. A tulajdonos vagy használó, ha nem tartja tisztán vagy nem gyommentesíti az ingatlanát, ingatlana mögötti árokpartot.

(...)

- n. Aki a saját ingatlanán keletkezett csapadékvíz nem a saját területén helyezi el, illetve azt bejelentés nélkül a kiépített szennyvízcsatornába vezeti.
- o. Aki szennyvizet, akár a saját területén kiocsol, közterületre enged.
- p. Az építés kivitelezője, ennek hiányában a tulajdonos, ha nem tesz eleget az építési területre és az építési munkálatokkal beszennyezett környékre vonatkozó tisztántartási kötelezettségének, az építési és bontási anyag, a kitermelt anyag kiporzásának megakadályozásáról nem gondoskodik, továbbá az építési tevékenység befejezését követően a közterület eredeti állapotát nem állítja helyre.”

A Jszt. 48. §-a erre vonatkozóan így szabályoz: „(2) Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni.” Mivel a pontok száma meghaladja a tizenötöt, így a betűjelek helyett a sorszámokkal való jelölés a szabályos.

Pátka Község Önkormányzata Képviselőtestületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megsértésének jogkövetkezményeiről szóló 14/2019 (IV.26.) önkormányzati rendelete¹² ennél is tovább megy. 8. §-ának (1) bekezdése 17 (!) elemű felsorolást tartalmaz, melyet a)-q) jelöltek. A Jszt. alapján ez a megoldás is szabálytalan.

VII. Az „Értelmező rendelkezések” című alcímre vonatkozó szabályok

Gyakori, hogy a jogszabályokban megjelenő fogalmak értelmezésre szorulnak. A Jszt. 68. §-ának (1) bekezdése a következő módon határoz: „Ha a jogszabályban sok fogalom értelmezése indokolt, vagy ha a fogalmakat a jogszabály egészére nézve értelmezni kell, az értelmező rendelkezéseket az általános rendelkezések között kell meghatározni. Ebben az esetben az értelmező rendelkezéseket tartalmazó önálló szakaszt „Értelmező rendelkezések” című alcím alá lehet rendezni.” E szerint

¹² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg0ed1dr4eo3dt8ee1em4cj7ca6b5x5cd6ca1by4by3b>
2020/1.

minden olyan joganyag, amely fogalmakat értelmez, tartalmaznia kell az „Értelmező rendelkezések” című alcímet. Számos helyi rendeletnél azonban kimarad ez az alcím. A korábban tárgyalt kölkedi rendelet¹³ sem felel meg ennek a kitételnek:

„I. Fejezet

Általános rendelkezések

3. § E rendelet alkalmazásában:

1. *kerti hulladék*: falomb, kaszálék, nyesedék, továbbá egyéb növényi eredetű maradványok;

2. *közterület*: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlannyilvántartás ekként tart nyilván;

3. *nagytestű eb*: minden olyan eb, amelyeknek marmagassága kifejlett korban az 50 cm-t meghaladja;

4. *szilárd hulladék*:

a) háztartási hulladék: az emberek mindennapi élete során a lakásokban, valamint a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben és a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein, valamint az intézményekben keletkező,

b) közterületi hulladék: közforgalmú és zöldterületen keletkező,

c) háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű hulladék: gazdasági vállalkozásoknál keletkező,

veszélyesnek nem minősülő szilárd hulladék;

d) építési, bontási munkából származó hulladék: bármely építési-bontási munkával járó tevékenységből származó olyan hulladék, amely máshol gazdaságosan nem beépíthető, illetve törvényi kereteken belül házilagosan nem megsemmisíthető

veszélyesnek nem minősülő szilárd hulladék;

e) Humusz, föld: minden olyan, nem bányászati, hanem egyéb műveletek, munkák végzéséből származó, szennyeződés mentes talaj, mely minőségétől függően humusz vagy egyéb földnek minősül.

5. *folyékony hulladék*:

szennyvíztisztítón keresztül el nem vezetett szennyvíz, amely

a) emberi tartózkodásra alkalmas épületek szennyvíztároló létesítményeinek és egyéb helyi közműpótló berendezéseinek üritéséből,

b) nem közüzemi csatorna- és árokrendszerekből, valamint

c) gazdasági, de nem termelési, technológiai eredetű tevékenységből származik;

6. *szülői felügyelet*:

a) óvoda, alapfokú oktatási intézmény látogatására életkora vagy egyéb adottsága miatt nem kötelezhető, 14 évesnél nem idősebb,

b) legfeljebb alapfokú oktatási intézményben – magasabb jogszabály alapján – tanulói jogviszonnyal rendelkező vagy arra kötelezhető, fiatalokú édes-, mostoha- vagy örökbefogadott gyermek,

községi közterületen, nyilvános helyen, rendezvényen szülői vagy 18 éven felüli hozzátartozói felügyelet melletti megjelenése, tartózkodása.

községi közterületen, nyilvános helyen, rendezvényen szülői vagy 16 éven felüli hozzátartozói felügyelet melletti megjelenése, tartózkodása.”

A rendeletben fellelhető egy további szabálytalanság is. A Jszt. 69. § (3) bekezdésének első mondata így szól: „Az egyes fogalmakat ábécésorrendben, arab számmal megjelölt pontokba kell rendezni.” Tehát, az 5. pontban értelmezett „folyékony hulladék” kifejezésnek az első helyen kellene szerepelnie az ábécésorrend szerint.

„Bercel Községi Önkormányzat Képviselőtestületének 12/2019. (VII.6.) önkormányzati rendelete

a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről

2. Értelmező rendelkezések

2. §

E rendelet alkalmazásában

a) közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartás: az a magatartás, amely

¹³ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed3dr8eo1dt2ee5em6cj5bx4cd1bz6bz9cc4ca7f>
2020/1.

nem minősül bűncselekménynek, vagy szabálysértésnek, de ellentétes a közösségi együttélés szabályaival, azokat sérti vagy veszélyezteti és e rendelet a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartásnak minősít,

b) közterület: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. 2. § 13. pontja szerinti terület,

c) szeszes ital: a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. tv. 2. § 23a. pontja szerinti italok¹⁴

A berceli rendelet megfelel a Jszt. 68. § (1) bekezdésében foglalt feltételnek, hiszen tartalmaz „Értelmező rendelkezések” című alcímet. A probléma viszont abban rejlik, hogy a fogalmakat betűjelekkel jelölték, s nem a

Jszt.-nek megfelelő arab sorszámozással.

Záró gondolatok

Amint azt láthattuk, a jogszabályszerkesztési követelmények számos esetben nem teljesülnek.

A felsorolás közel sem teljes, hiszen rengeteg további szempontot lehetne felállítani, továbbá a helyi önkormányzati szintű jogalkotás is bővelkedik a „sajátos” formai megoldásokban.

Hangsúlyozom, hogy az említett szabálytalanságok, a jogalkotó kellő figyelmével és körültekintésével, elkerülhetők lennének.

¹⁴ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh0eg5ed6dr9eo6dt9ee2em7cj4bz1c4ce7by6bw9cb0f>
2020/1.

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

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

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

*

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

1. Kodifikáció és Közigazgatás

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

2. Kodifikáció

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