

Kodifikáció és közigazgatás

2017/1.

A TARTALOMBÓL

HERMANN VERONIKA

Az egészséges környezethez való jog szabályozásának kérdése Ausztria, Németország és Svájc alkotmányában

PFEFFER ZSOLT

A fizetésre használható virtuális eszközök

RADICS KATALIN ADÉL

Azonos tárgyú népszavazási kérdések: a hazai szabályozás fejlődése 1989-től napjainkig

NADRAI NORBERT

Választókerületek kialakításának, módosításának jogi és intézményes garanciái

NYIKOS BETTINA

Állami tisztviselők és az egyablakos ügyintézés

KOZÁK BETTINA

A Kúria és az Alkotmánybíróság viszonya a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jog kapcsán

PÁLFI EDINA

A települési adó bevezetése és az első tapasztalatok

BUBORI NÓRA BEÁTA – FEKETE KRISTÓF BENEDEK – KÜHÁR NOÉMI MARIANNA – NÉMETH BORÓKA

Beszámoló a XXV. kaposvári Jogi beszélgetésekről (2017. március 23-24.)

BUBORI NÓRA BEÁTA – FEKETE KRISTÓF BENEDEK

Beszámoló a Dél-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kaposvári üléséről (2017. április 10.)

NÉMETH BORÓKA – NIKLAI DOMINIKA – TILK PÉTER

Beszámoló az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kétnapos üléséről (2017. május 25-26.)

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

Főszerkesztő

Tilk Péter

tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztő

Kocsis Miklós

egyetemi docens, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András

intézetvezető egyetemi tanár, rektor,
Nemzeti Közszerológati Egyetem

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina

OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor

osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus
Közszerológatások Központi Hivatala

Barta Attila

adjunktus, Debreceni Egyetem

Bodnár Eszter

adjunktus, ELTE ÁJK

Boros Anita

egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem,
helyettes államtitkár, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
elnök, Kúria

Darák Péter

tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Fábián Adrián

Gaál Róbert

ügyvéd; óraadó oktató, PTE ÁJK

Gyergyák Ferenc

főtitkár, TÖOSZ; c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Hoffman István

egyetemi docens, ELTE ÁJK

Jászberényi Gábor

főosztályvezető, Pécsi Járási Hivatal

Kiss György

egyetemi tanár, PTE ÁJK

Kocsis Miklós

egyetemi docens, PTE ÁJK; igazgató,
MMA Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet

Küpper, Herbert

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

Mogyorósi Sándor

jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros;
c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Mohos Gábor

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

Röder Richárd

vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,
Debreceni Járási Hivatal

Schmidt Jenő

elnök, TÖOSZ

Sepsey Tamás

vezérigazgató-helyettes, Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.

Smuk Péter

tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem

Temesi István

tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem

Varga Zsolt

jegyző, Kisújszállás Város

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

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

HU ISSN 2063-5826

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

2017/1.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Hermann Veronika <i>Az egészséges környezethez való jog szabályozásának kérdése Ausztria, Németország és Svájc alkotmányában</i>	5
Pfeffer Zsolt <i>A fizetésre használható virtuális eszközök</i>	16
Radics Katalin Adél <i>Azonos tárgyú népszavazási kérdések: a hazai szabályozás fejlődése 1989-től napjainkig</i>	28
Nadrai Norbert <i>Választókerületek kialakításának, módosításának jogi és intézményes garanciái</i>	40
Demeter Gábor <i>Tájékoztatási kötelezettség az egészségügyi ellátás során</i>	50
Nyikos Bettina <i>Állami tisztviselők és az egyablakos ügyintézés</i>	61
Kozák Bettina <i>A Kúria és az Alkotmánybíróság viszonya a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jog kapcsán</i>	70
Pálfi Edina <i>A települési adó bevezetése és az első tapasztalatok</i>	90
Bubori Nóra Beáta – Fekete Kristóf Benedek – Kühár Noémi Marianna – Németh Boróka <i>Beszámoló a XXV. kaposvári Jogi beszélgetésekről (2017. március 23-24.)</i>	100
Bubori Nóra Beáta – Fekete Kristóf Benedek <i>Beszámoló a Dél-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kaposvári üléséről (2017. április 10.)</i>	111
Németh Boróka – Niklai Dominika – Tilk Péter <i>Beszámoló az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kétnapos üléséről (2017. május 25-26.)</i>	115

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány kuratóriuma és az immár hatodik évfolyamának 1. lapszámával jelentkező Kodifikáció és Közigazgatás c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

A folyóirat e lapszámában mind az alkotmányjog, mind a közigazgatási jog területéről több érdekes írás olvasható.

Szerzőink mind személyükben, mind a feldolgozott témákban rendkívül változatos képet mutatnak. Doktori fokozattal rendelkező kutatók, egyetemi oktatók, gyakorló bíró, doktoranduszok és joghallgatók egyaránt megjelennek e lapszámban. A témák tekintetében pedig kifejezetten sokszínű lett kiadványunk: az egészséges környezethez való jog – nemzetközi összehasonlításban tárgyalva –, fizetésre használható virtuális eszközök kérdésköre, a korábban sok problémát okozó azonos tárgyú népszavazási kérdések köre, a választókerületek kialakításának problematikája, az egészségügyi ellátásban megjelenő tájékoztatási kötelezettség, az egyablakos ügyintézés, valamint a helyi rendeletek törvényességi és alkotmányossági vizsgálata, továbbá a település adó kérdése egyaránt szerepel a kiadvány oldalain.

A megszokottaknak megfelelően különböző szakmai rendezvényen részt vett hallgatóink is beszámolóikban osztják meg tapasztalataikat a tisztelt Olvasóval.

A Kodifikáció és Közigazgatásnak továbbra is az a célja, hogy az alkotmányjog és a közigazgatási jog területén született jogalkotási produktumok közül a nagyobb hatású, érdekesebb jogszabályokat, jogszabályi változásokat bemutassa, elemezze – alapvetően gyakorlatias, jogalkalmazói szempontból, egyúttal azonban tudományos igénnyel. E területről örömmel fogadunk írásokat tisztelt olvasóinktól, reménybeli szerzőinktől.

Reméljük, hogy e lapszámunk is elnyeri tetszését. Minden észrevételt örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2017 szeptemberében

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Hermann Veronika PhD,

óraadó

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar

Az egészséges környezethez való jog szabályozásának kérdése Ausztria, Németország és Svájc alkotmányában

1. Bevezetés

Az egészséges környezethez való jog az általánosan elfogadott felfogás szerint egy harmadik generációs emberi jog,¹ mely egy meghatározott minőségű környezetet biztosít alanyai számára, és amely eljárási oldala az információhoz való jogot, a döntéshozatalban való részvételt, valamint az igazságszolgáltatáshoz való jogot foglalja magában.² Az

¹ Vašák, Karel csehszlovák származású jogász nevéhez fűződik az emberi jogok generációinak elmélete. A generációk kifejezést 1977-ben használta először, amikor az emberi jogokat a francia forradalom hármas jelszavához kapcsolta. Ebben az értelemben a "Szabadságot" a klasszikus polgári és politikai jogok, az „Egyenlőséget” a gazdasági és szociális és kulturális jogok, a „Testvériséget” pedig a szolidaritási jogok jelentik. Lásd: Vašák, Karel: *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*. UNESCO Courier, Vol. 30. No. 11, 1977. 316-325. o.

² Az egészséges környezethez való jog elméletéről bővebben lásd pl.:

- Bándi Gyula: *Gondolatok a környezethez való jogról*. In: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi közjog aktuális kibívásai*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 10. o.;
- Birnie, Patricia & Boyle, Alan & Redgwell, Catherine (eds.): *International Law and the Environment*. Oxford University Press, New York, 2009, 272. o.;
- Boyle, Alan: *Human Rights and the Environment: Where Next?* In: Boer, Ben (ed.): *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Boyle, Alan: *Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment*. In: Shelton, Dinah (ed.): *Human Rights and the Environment Volume I*. Edward Elgar Publishing, 471-472. o.;
- Brown Weiss, Edith: *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*. American Journal of International Law, 1990, 198-207. o.;

2017/1.

egészséges környezethez való jog, amely nemzetközi szinten számos egyezményben, *soft law* forrásban illetve bírói gyakorlatban megtalálható – alkotmányi szinten alapjogként jelenik meg.³

Az alábbiakban a németnyelvterület országa-
inak – Ausztria, Németország és Svájc –
egészséges környezethez való joggal kapcsolo-
latos alkotmányos szabályozását mutatom
be.⁴ Mind a három állam tagja az Emberi

-
- Fitzmaurice, Malgosia: *Environmental Degradation*. In: Moeckli, Daniel & Shah, Sangeeta & Sivakumaran, Sandesh (eds.): *International Human Rights Law*. Oxford University Press, második kiadás, 2014, 590-608. o.;
 - Gosseries, Axel: *On Future Generations' Future Rights*. Journal of Political Philosophy, 2008, 446-474. o.;
 - Hiskes, Richard P.: *The Rights to a Green Future: Human Rights, Environmentalism, and Intergenerational Justice*. Human Rights Quarterly, 2005, 1346-1364. o.;
 - *Human Rights and the Environment*, Rio+20: Joint Report OHCHR and UNEP, Brazil, 2012;
 - Mushkat, Roda: *Contextualizing Environmental Human Rights: A relativist Perspective*. In: Dinah Shelton (ed.): *Human Rights and the Environment Volume I*. Edward Elgar Publishing, 163. o.;
 - Nickel, James & Magraw, Daniel: *Philosophical Issues in International Environmental Law*. In: Besson, Samantha & Tassioulas, John (eds.): *The Philosophy of International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2010, 453-471. o.;
 - Shelton, Dinah: *Human Rights, Environmental Rights, and the Rights to Environment*. Stanford Journal of International Law, 1991-1992, 103-138. o.;
 - Turner, Stephen J.: *A Substantive Environmental Right*. Wolters Kluwer Law & Business, 2008, 46-79. o.

³ Lásd például: Stockholmi Nyilatkozat (1972), Közös Jövők Jelentés (1987), San Salvadori Kiegészítő Jegyzőkönyv (1988), Afrikai (Banjul) Charta az emberek és népek jogairól, Környezet és Egészség Európai Kartája (Frankfurt am Main, 1989), Riói Nyilatkozat a Környezetről és Fejlődésről (1992), Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (Aarhusi Egyezmény, 1998), Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga.

⁴ Az említett államokon kívül a német nyelvterülethez tartozik még Liechtenstein is. Liechtenstein Hercegség 1921. évi Alkotmánya azonban nem tartalmaz érdemben egészséges környezethez való joggal kap-

Jogok Európai Egyezményének (*továbbiakban EJEE*), valamint az Aarhusi Egyezménynek. Az egészséges környezethez való jog nemzetközi jogi kereteit Európában főként e két Egyezmény által kialakított rendszer jelenti, mely jogforrások szükségszerűen formálják a ratifikáló államok (*így a vizsgált három állam*) nemzeti jogrendjét is.

Az egészséges környezethez való jog bár nem szerepel az EJEE-ben, annak rendszere közvetve hozzájárul a környezetvédelemhez az Emberi Jogok Európai Bíróságának (*továbbiakban strasbourgi bíróság vagy EJEB*) gyakorlata által. A strasbourgi bíróság már levezette az egészséges környezethez való jog néhány elemét az Egyezményből. A strasbourgi bíróság értelmezése szerint az EJEE 2. cikke (*élethez való jog*) alapján az EJEE-ben részes feleknek biztosítaniuk kell, hogy sem az állami hatóságok sem más magán személy nem sérti környezeti károkozással az élethez való jogot.⁵ Az EJEE 8. cikke (*magán- és családi élet tisztéletben tartásához való jog*) alapján az államnak megfelelő intézkedések meghozatalával és ezek végrehajtásával védenie kell a magán- és családi életet a közvetlen és súlyos környezeti károkozástól.⁶ Az EJEE *Első*

Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke (*tulajdonhoz való jog*) alapján pedig a tulajdon védelmet élvez környezeti károkozástól, és adott esetben természeti katasztrófától; valamint a tulajdon jog korlátozása lehetséges a környezet védelme érdekében. Az EJEE az egészséges környezethez való jog eljárási oldalát is védi egy adott szinten. Az *információhoz való jog* három csatornán keresztül élvez védelmet. A 2. cikk és a 8. cikk alapján az állam kötelezettsége meghatározott körülmények között a környezettel kapcsolatos kérdésekben az információhoz való hozzáférést biztosítani. A *döntéshozatalban való részvételhez való jog* alapján az államnak kellő súllyal figyelembe kell venni az érintett egyének érdekét a környezetet érintő döntések esetén. Az *igazságszolgáltatáshoz való joggal* kapcsolatban a Bíróság kimondta, hogy ha az állam nemzeti jogrendszerében megtalálható az egészséges környezethez való jog (*mely jogot a bíróság polgári jogként kezel*), akkor e jog megsértése esetén az állam köteles biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való jogot (6. cikk (1) bekezdés).⁷

csalatos rendelkezéseket, így annak tárgyalására nem kerül sor.

⁵ L.C.B. *kontra* Egyesült Királyság (ítélet: 1998. június 9., ügyszám: 23413/94) 36. pont; Önerýildiz *kontra* Törökország (ítélet: 2004. november 30., ügyszám: 48939/99) 71. és 73., 91-91., 129-132. pontok; Budayeva és mások *kontra* Oroszország (ítélet: 2008. március 20., ügyszámok: 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 és 15343/02) 134-135., 138. pontok.

⁶ Lásd például: Brândușe *kontra* Románia (ítélet: 2009. április 7., ügyszám: 6586/03) 64. pont; Powell és Rayner *kontra* Egyesült Királyság (ítélet: 1990. február 21., ügyszám: 9310/81) 40. pont; Fadeyeva *kontra* Oroszország (ítélet: 2005. június 9., ügyszám: 55723/00) 68-69. és 89. pontok; Kyrtatos *kontra* Görögország (ítélet: 2003. május 22., ügyszám: 41666/98) 52. pont; Dubetska és mások *kontra* Ukrajna (ítélet: 2011. február 10., ügyszám: 30499/03) 105. pont; Grimkovskaya *kontra* Ukrajna (ítélet: 2011. július 21., ügyszám: 38182/03) 58. pont; Tătar *kontra* Románia (ítélet: 2009. január 27., ügyszám: 67021/01) 87-88., 107. és 120. pontok; Guerra és mások *kontra* Olaszország (ítélet: 1998. február 19., ügyszám: 14967/89) 58. és 60. pont; Hatton és mások *kontra* Egyesült Királyság (ítélet: 2003. július 8., ügyszám: 36022/97) 97-100 pontok; 2017/1.

tok; Deés *kontra* Magyarország (ítélet: 2010. november 9., ügyszám: 2345/06) 21. pont; Moreno Gómez *kontra* Spanyolország (ítélet: 2004. november 16., ügyszám: 4143/02) 61. pont; Lemke *kontra* Törökország (ítélet: 2007. június 5., ügyszám: 17381/02) 41. pont; López Ostra *kontra* Spanyolország (ítélet: 1994. december 9., ügyszám: 16798/90) 51. pont; Öçkan és mások *kontra* Törökország (ítélet: 2006. március 28., ügyszám: 46771/99) 43. pont; Giacomelli *kontra* Olaszország (ítélet: 2006. november 2., ügyszám: 59909/00) 80. pont.

⁷ Lásd például: Önerýildiz ítélet: i. m. 90. pont; Guerra ítélet: i. m. 60. pont; Budayeva ítélet: i. m. 131. pont; McGinley és Egan *kontra* Egyesült Királyság (ítélet: 1998. június 9., ügyszámok: 21825/93, 23414/94) 97. és 101. pontok; Brândușe ítélet: i. m. 63. pont; Steel és Morris *kontra* Egyesült Királyság (ítélet: 2005. február 15., ügyszám: 68416/01) 89. pont; Vides Aizsardzibas Klubs *kontra* Lettország (ítélet: 2004. május 27., ügyszám: 57829/00) 40. pont; Verein gegen Tierfabrikern *kontra* Svájc (ítélet: 2001. június 28., ügyszám: 24699/94) 48-49., 55-57. és 67. pontok; Tătar ítélet: i. m. 88., 109. és 112. pontok; Hatton ítélet: i. m. 99. és 128. pontok; Taşkın ítélet: i. m. 119. pont; Balmer-Schafroth ítélet: i. m. 33. és 40. pont; Öçkan ítélet: i. m. 39. és 52. pont; Taşkın ítélet: i. m. 130-134. pont; Gorraiz Lizarraga és mások *kontra* Spanyolország (ítélet: 2004. április 27., ügyszám: 62543/00) 46-47. pontok; Grimkovskaya ítélet: i. m. 69-72. pontok;

A környezeti eljárásjogok eddigi legnagyobb eredményét az Aarhusi Egyezmény (*Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról*) érte el, amely a környezeti ügyekben való társadalmi részvétel három pillérének, az információhoz jutás, a döntéshozatalban való részvétel és a jogorvoslat jogának részletes szabályozását adja. Az információhoz való jog alapján⁸ a hatóságok, kérés esetén, a nyilvánosság rendelkezésére kell, hogy bocsássák a kért környezeti információt. Az érintett nyilvánosságot a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisában megfelelően, időszerűen és hatékonyan tájékoztatni kell a javasolt tevékenység, illetve döntés részleteiről.⁹ Az érintett nyilvánosság számára továbbá biztosítani kell a környezeti döntéshozatalban való részvételéhez szükséges összes releváns, és rendelkezésre álló információba való betekintés lehetőségét.¹⁰ Az előző két eljárásjog védelmét is magában foglalja az igazságszolgáltatáshoz való jog. Az igazságszolgáltatáshoz való jog azonban önálló jogként is megjelenik az Aarhusi Egyezményben: 9. cikk (3) bekezdése értelmében ugyanis a nyilvánosság számára – *akik megfelelnek a nemzeti jogrendszerben esetlegesen lefektetett kritériumoknak* – biztosítani kell a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés jogát, hogy megtámadhassák magán-személyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.¹¹

Leander kontra Svédország (ítélet: 1987. március 26., ügyszám: 9248/81), 77. pont.

⁸ Aarhusi Egyezmény 4. cikk.

⁹ Aarhusi Egyezmény 6. cikk (2) bekezdés.

¹⁰ Aarhusi Egyezmény 6. cikk (6) bekezdés.

¹¹ 2009. október 8-án lépett hatályba az Aarhusi Egyezményhez csatolt, 2003-ban Kijevben elfogadott, szennyezőanyag-kibocsátási és szállítási nyilvántartásokról (*Pollutant Release and Transfer Register – PRTR*) szóló jegyzőkönyv. E jegyzőkönyv célja az információkhoz való nyilvános hozzáférés növelése a koherens, integrált, országos szennyezőanyag-kibocsátási és szállítási nyilvántartásoknak (*PRTR-eknek*) a létrehozása révén. A jegyzőkönyv – csakúgy, mint az Aarhusi Egyezmény – egy nyitott globális nemzetközi szerződés. Azon állam is csatlakozhat a jegyzőkönyvhöz, 2017/1.

2. Ausztria

Ausztria egy kilenc tartományból álló szövetségi köztársaság. Jelenleg hatályos szövetségi alkotmánya az 1945. évi *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)*.¹² Ausztria 1958-ban ratifikálta az EJEE-t, 2005-ben az Aarhusi Egyezményt, valamint 2010-ben annak Kijevi jegyzőkönyvét is. 1961 óta az OECD, valamint 1995 óta az Európai Unió tagja.

Az osztrák alkotmány¹³ nem tartalmaz kifejezett rendelkezést az egészséges környezethez való jogról. Az *átfogó környezetvédelem (Umfassender Umweltschutz)* igénye ugyanakkor többször is megjelenik az államcélok között, az állam és a kilenc tartomány közötti hatáskörmegosztás terén. Ausztria alkotmányának 10. cikk (1) bekezdésének 9. pontja értelmében környezeti hatásvizsgálat elvégzésére az állam rendelkezik hatáskörrel, ha az autópályák, vagy nagy sebességű vasutak nagy valószínűség szerint szignifikáns hatással vannak a környezetre.¹⁴ A 10. cikk (1) bekezdésének 12. pontja alapján az államnak továbbá akkor is hatásköre van, ha a levegő minőségére vonatkozó határértékek meghaladása miatt a környezet veszélyeztetettsége áll fenn; valamint ha a veszélyes hulladék kezelésben egy-egy előírások meghatározása szükséges.¹⁵

amely nem részese az Aarhusi Egyezménynek, valamint, amely nem ENSZ EGB tag.

¹² Ausztria alkotmányát lásd:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (2017. június 13.).

¹³ Ausztria alkotmánya egy alaptörvény, melyből a többi alkotmányos rendelkezés származtatható. Ausztria alkotmányjoga számos alkotmánytörvényből és alkotmánymódosító rendelkezést tartalmazó államszerződésből áll, valamint a kilenc tartomány is saját alkotmánnyal rendelkezik. – Fodor László: *Környezetvédelem az alkotmányban*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2006, 29. o.

¹⁴ Artikel 10. „(1) Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten: (...) 9. (...) Umweltverträglichkeitsprüfung für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist (...)“

¹⁵ Artikel 10. „(1) Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten: (...) 12. (...) Maßnahmen zur Abwehr von gefährli-

Az alkotmány 11. cikk (1) bekezdésének 7. pontja értelmében az EU környezeti hatásvizsgálati előírásainak megfelelő jogalkotási feladatok is szövetségi szinten helyezkednek el.¹⁶

Az átfogó környezetvédelem ilyen jellegű alkotmányos megjelenítése nem keletkezett alanyai jogot, egyéb kikényszeríthető egyéni jogállást, konkrét jogalkotási-, jogalkalmazói-, vagy egyéb végrehajtói kötelezettséget.¹⁷ Az átfogó környezetvédelem az osztrák alkotmányban az *emberi élet alapjainak (Lebensgrundlagen)* a káros hatásoktól való védelmét jelenti.¹⁸ Az osztrák alkotmány általában beszél az emberi élet feltételeiről az átfogó környezetvédelemmel kapcsolatban, amiből következik a jövő generációkért való felelősség is.¹⁹ Az osztrák alkotmány – oktatásról szóló – 14. cikkének (5a) bekezdése célként fogalmazza meg az önmagunkért, embertársainkért, a környezetért és a jövő nemzedékekért való felelősség viselését.²⁰

chen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen; Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen; Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist (...).“

¹⁶ Artikel 11.“ (1) Bundessache ist die Gesetzgebung, Landessache die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten: (...) 7.

Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist; soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, Genehmigung solcher Vorhaben;”.

¹⁷ Heissl, Gregor: *Handbuch Menschenrechte*. Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Bécs 2009, 497. o. 27/3. 2. mondat.

¹⁸ Heissl, Gregor: i. m. 500. o. 27/9.

¹⁹ Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 30. o.

²⁰ Artikel 14. „(5a) Demokratie, Humanität, Solidarität, Friede und Gerechtigkeit sowie Offenheit und Toleranz gegenüber den Menschen sind Grundwerte der Schule, auf deren Grundlage sie der gesamten Bevölkerung, unabhängig von Herkunft, sozialer Lage und finanziellem Hintergrund, unter steter Sicherung und Weiterentwicklung bestmöglicher Qualität ein höchstmögliches Bildungsniveau sichert. Im partnerschaftlichen Zusammenwirken von Schülern, Eltern und Lehrern ist Kindern und Jugendlichen die bestmögliche geistige, seelische und körperliche Ent-2017/1.

Az átfogó környezetvédelem állami célja egyrésztől vezérfonalként szolgál, másrésztől korlátokat is meghatároz az állam felé, nevezetesen, hogy a környezetvédelem egyszer már elért szintje nagy arányban nem csökkenhet. A környezetvédelem tehát nem csak az állami politika alapértéke, hanem egy alkotmányos programnorma is.²¹ Az átfogó környezetvédelem osztrák koncepciója egy jövőre irányuló célnorma, amely eljárási jogokban konkretizálódik, és intézményi garanciákkal egészül ki. Az átfogó környezetvédelem célját segítik elő és támogatják a joggyakorlatban például a környezeti hatásvizsgálat különböző formái, a részvételi jogok környezetre káros hatással járó eljárásokban, vagy az információs jogok. A környezetvédelem állami célja mind a három hatalmi ágat köti. A jogalkotónak optimalizálnia kell a környezeti szempontokat a jogalkotási intézkedések során. Ez az állami cél ugyanakkor nem tartalmaz konkrét jogalkotási kötelezettséget. Az osztrák legfelsőbb bíróság tehát nem marasztalhatja el a jogalkotót környezeti jogi norma megalkotásának elmulasztása miatt. Ennek ellenére ez az állami cél alkotmányos korlátokat határoz meg azon normák irányában, amelyek környezeti szempontok alapján nem elfogadhatóak, és így azzal járhatnak, hogy a környezetvédelem egyszer már elért szintje csökkenhet. A környezeti elvek konkretizálása tehát csak kezdetlegesen és csak igazodási pontként szolgál. Végeredményben a jogalkotó széles diszkrecionális jogkörrel rendelkezik, ami elég teret ad az érdekek kiegyenlítésére. Az alapvető jogok például elsőbbséget élveznek a környezetvédelem állami célja előtt.²²

Nem csak a jogalkotó, de a jogalkalmazó és a végrehajtó hatalom is kötve van a környe-

wicklung zu ermöglichen, damit sie zu gesunden, selbstbewussten, glücklichen, leistungsorientierten, pflichttreuen, musischen und kreativen Menschen werden, die befähigt sind, an den sozialen, religiösen und moralischen Werten orientiert Verantwortung für sich selbst, Mitmenschen, Umwelt und nachfolgende Generationen zu übernehmen. (...).“

²¹ Heissl, Gregor: i. m. 498. o., 27/4.

²² Heissl, Gregor: i. m. 498-500 o., 27/5-6.

zetvédelem állami céljához. Ennek ellenére, a jogállamiság erős alkotmányos elve miatt, a végrehajtó hatalom nem hivatkozhat közvetlenül a környezetvédelemre, mint jogalapra. A végrehajtó hatalom ugyanakkor, állami célokat meghatározó normák alkalmazása során, diszkrecionális jogkörén belül értelmezheti a nem egyértelmű jogi normákat és ebben az esetben a környezetvédelem állami célja közvetlenül befolyásolhatja a jogértelmezést. Ha van egy közérdek, amit figyelembe kell venni, akkor az átfogó környezetvédelmet (*mint közérdeket*) szintén figyelembe kell venni.²³ Az átfogó környezetvédelem így alapja lehet közérdek, illetve alapjog korlátozásnak, törvényértelmezésnek, valamint azt is magában foglalja, hogy az állam a környezetvédelmi szabályozás elért szintjét nem csökkentheti.²⁴

Az osztrák jogdoktrína következetesen elutasítja egy környezethez való alapjog létét. A környezetvédelem az osztrák jogban egyértelműen állami célnak számít. Az egészséges környezethez való jog tehát a már létező alapjogi keretek között – az egyenlőség általános elve, élethez való jog, a tulajdon szentségéhez való jog, magán és családi élethez valamint az otthon tiszteletéhez való jog – nyer védelmet. A környezetvédelem állami célja továbbá korlátozható az egyenlőség elve, a tulajdon szentségéhez való jog, a gazdaság szabadságához való jog, valamint a művészet és a tudomány szabadsága által.²⁵

3. Németország

Németország egy tizenhat tartományból álló szövetségi köztársaság, amelynek alkotmánya az 1949. évi Alaptörvény (*Grundgesetz-GG*), amely 1990. október 3-án lett az egyesült Német Szövetségi Köztársaság alkotmánya.²⁶ Németország 1952-ben ratifikálta az EJE-t,

2000-ben az Aarhusi Egyezményt, valamint 2007-ben annak Kijevi jegyzőkönyvét is. 1961 óta az OECD, valamint alapító tagja az Európai Uniónak.²⁷

A német alaptörvény 20a. cikke az élet természeti alapjainak – valamint az állatok védelmét rögzítve kimondja, hogy az állam a jövő nemzedékek iránti felelősségét is figyelembe véve, az alkotmányos rend keretein belül, jogalkotással, valamint, a joggal és jogérvényesüléssel összhangban, végrehajtói és bírói intézkedésekkel védi az élet természeti alapjait és az állatokat.²⁸ A német alaptörvény idézett rendelkezésének tárgya nem általában a környezet, hanem az *állatok* és a *természeti erőforrások*, amelyek többek között a jövő generációk iránt érzett felelősség miatt esnek védelem alá. A német alkotmány 20a. cikkének megközelítése kifejezetten antropocentrikus. A környezet védelme nem a környezet önmagából fakadó értéke miatt védendő a német alaptörvényben, hanem az

²⁷ Szóhasználat: Az alkotmányok vizsgálatánál az Európai Unió kifejezés az integrációt jelöli a Párizsi Szerződés illetve később a Római Szerződések óta, annak ellenére, hogy az Európai Unió kifejezés, csak 1993 óta használatos: A ma ismert Európai Unió kialakulása felé vezető út első meghatározó lépése az Európai Szén-és Acélközösség, melynek alapító szerződését a „Hatok” (*Franciaország, Németország, Olaszország, és a BENELUX államok*) 1951. április 18-án Párizsban írták alá, 1952-től 2002-ig terjedő ötven éves időszakra. A Párizsi Szerződés (*ESZAK Szerződés*) 1952. július 25-én lépett hatályba. 1957. március 25-én az ESZAK hat alapító tagállama Rómában aláírta az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az Európai Atomenergia Közösség (*Euratom*) alapító szerződéseit. 1958. január 1-től (*Római Szerződések hatályba lépésétől*) 1993. november 1-ig (*Maastrichti Szerződés hatálybalépéséig*) Európai Közösségekről beszélünk. 1993. november 1-től (*Maastrichti Szerződés hatálybalépésétől*) 2009. december 1-ig (*Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig*) beszélünk a három pilléren álló Európai Unióról. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől (2009. december 1-től) beszélünk kizárólag Európai Unióról.

²⁸ Artikel 20a „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

²³ Heissl, Gregor: i. m. 27/7.

²⁴ Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. i. m. 30. o.

²⁵ Heissl, Gregor: i. m. III.-IV.

²⁶ Németország Alaptörvényét lásd: <https://www.bundestag.de/grundgesetz> (2017. június 13.).

2017/1.

emberi lét fenntartása érdekében. Ugyanakkor a környezet védelme nem kizárólag a már megszületett emberek érdekében kötelezettség, hanem a fenntartható fejlődés alkotmányos elvének érvényesítése érdekében is. A fenntartható fejlődés alapján a természeti erőforrások felhasználását és a gazdasági fejlődést a jelen generációnak úgy kell véghezvinnie, hogy az ne akadályozza a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésében. Mivel azonban a releváns szükségleteket nagyon nehéz meghatározni, így az alaptörvény 20a. cikkében jelentős a mozgástér. Az azonban biztos, hogy a hatásvizsgálatoknál a hosszú távú hatásokat is figyelembe kell venni, mely vonatkozik különösen a hosszú távú környezeti kockázatokra, ha a beavatkozás a környezetben jelentős környezeti kockázatokat jelenthet. A jövő nemzedékek iránti felelősség eredménye a természeti erőforrások általános megőrzésére vonatkozó kötelezettség, különösen a nem megújuló energiaforrásokra tekintettel.²⁹

Természetesen a fauna is a természeti alapok része. A 20a. cikk a védelmet nem egyes állatokra, hanem egyes állatfajokra és azok természetes élőhelyére terjeszti ki.³⁰ Ez a rendelkezés nem jelent minden állatfajra minden körülmények között védelmet. A védelem szintjén különbséget kell tenni a szerint, hogy melegvérű állatokról, gerincesekről vagy gerinctelenekről van-e szó. A 20a. cikk értelmében az állatkísérletek illetve a haszonállatok leölése élelmiszerek vagy egyéb áruk előállítására céljából nem alkotmányellenesek. Ugyanakkor az alkotmány megköveteli az állatok e tevékenységek során átélt szenvedésének az abszolút szükséges minimumra csökkentését.³¹

A 20a cikkben rögzített két cél, nevezetesen a természeti erőforrások védelme, valamint az állatvédelem, különböznek a klasszikus állami céloktól. A nevezett cikk alapján az állam kötelezettsége az élet természeti alapja-

inak megőrzése.³² A védelmi szintet természetesen nehéz meghatározni, hiszen a természet nem egy statikus entitás, hanem egy összetett, dinamikus rendszer, amely emberi ráhatás nélkül is állandó változásban van. Így nem beszélhetünk egy adott *status quo*-ról, amelyet minden áron védeni kell. Az állam feladata az élet természeti alapjainak védelmével kapcsolatban így egyrésztől információ szolgáltatása arról, hogy az állami hatóságok adott tevékenysége hogyan, és milyen mértékben fogja befolyásolni a környezetet. Azt, hogy az államnak egy adott intézkedést meg kell tennie, vagy el kell kerülnie, egy összetett mérlegeléstől függ. A mérlegelés eredményeként kapott információk és az intézkedés által elérni kívánt célt kell kapcsolatba állítani a visszafordíthatatlan vagy súlyos környezeti károkozással az élet természeti alapjaiban.³³

Mint minden alkotmányos rendelkezés, a 20a. cikk is elsősorban a jogalkotónak címzett, akinek a feladata, hogy a 20a. cikkben foglalt védelmet konkretizálja. Az élet természeti alapjainak védelme és az állatvédelem, a jogalkalmazónak és a végrehajtónak is kötelessége. A jogalkotási kötelezettségek között kiemelt fontossággal bír az ökológiai kompenzáció és a stratégiai környezeti tervezés bevezetése. A jogalkotónak tehát kötelessége a természeti erőforrásokat érő hatások figyelembevétele az általános hatásvizsgálat során. Ez természetesen nem csak a közvetlen káros beavatkozás lehetőségét zárja ki. A jogalkotásnak közvetett negatív hatása sem lehet a védelem tárgyaira nézve. Amennyiben az ilyen hatás elkerülhetetlen, akkor meghatározott kiegyenlítő intézkedésekre van lehetőség, ahol a jogalkotónak már széleskörű mérlegelési lehetősége van, és így a releváns kötelezettségek gyakorlatilag nem perelhetőek.³⁴

A 20a. cikk esetében a jogalkalmazás különösen meghatározó azokban az esetekben, amikor a jogalkalmazónak nem teljesen kö-

²⁹ Huster & Rux: Beck'scher Online Kommentar GG, 26. kiadás (2015. március 1.), Art. 20a, 7-17. pont.

³⁰ Huster & Rux: i. m. 18. pont.

³¹ Huster & Rux: i. m. 26. pont.

2017/1.

³² Huster & Rux: i. m. 21. pont.

³³ Huster & Rux: i. m. 22-23. pont.

³⁴ Huster & Rux: i. m. 27-30. pont.

rülhatárolt jogi koncepciókat kell alkalmaznia, vagy ahol méltányossági jogkörrel beszélhetünk. Kétséges, hogy figyelembe kell-e vennie a jogalkalmazónak mérlegelése során a természeti alapok védelmét, illetve az állatvédelmet, ha a jogalkotó nem szabályozta ezeket, mint az adott eljárás releváns tényezőit. A német joggyakorlat úgy véli, hogy ha ezek a célok az egyedi döntésekben figyelmen kívül hagyhatóak lennének, akkor a jogalkotó nem emelte volna őket az alkotmányos államcélok közé. Még ha a környezet és az állatvédelem a releváns szabályozás hatályán belül nem is bír meghatározó jelentőséggel, ez nem jelenti azt, hogy a természeti alapok védelmét és az állatvédelmet teljesen figyelemmel kívül lehet hagyni.³⁵

A természeti erőforrások felelősségteljes használata megfelelő tudást feltételez arról, hogy az ember tevékenységei hogyan és milyen hatással lehetnek a környezetre. Ez alapján az állam 20a. cikkéből fakadó kötelezettsége, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos közszférából származó információhoz való jogot biztosítsa. A 20a. cikk nem csak felhatalmazza, de egyenesen kötelezi az államot, a környezetbarát viselkedés népszerűsítésére, illetve a környezeti oktatásra.³⁶

Az élet természeti alapjainak az elsődleges védelmi eszköze a fenntartható fejlődés politikája, amely az adott esetben határon átnyúló is lehet. Ennek a magyarázata az, hogy a nem megújuló erőforrások kihasználásának rohamos növekedése (*népesség exponenciális növekedésével egyenes arányban*) Ázsiában, Afrikában vagy Latin Amerikában; csak úgy, mint az éghajlatváltozáshoz hozzájáruló szennyező anyagok kibocsátása, szintén hatással van a németországi életkörülményekre. Ebből kifolyólag az államnak kötelessége a természeti erőforrások fenntartható védelme, valamint, a népesség növekedési ütemének visszaszorításán, és az erőforrás-megtakarító technikák terjesztésén való munkálkodás. E célok megvalósítása érdekében olyan eszközök is az állam rendelkezésé-

re állnak, amelyek nem kötődnek szorosan a környezetvédelemhez.³⁷

A német alaptörvény 20a. cikke természetesen nem értelmezhető az alaptörvényben lefektetett alapjogoktól és többi állami céltól elvontan. Az élet természeti alapjainak védelme, valamint az állatvédelem a többi állami céllal főszabály szerint egyenrangú. Emellett, ha az egyes állami célok csak a 20a. cikk védendő értékeinek csorbitásával valósulhatnak meg, akkor az (*élet természeti alapjainak a védelme, állatvédelem*) adott esetben korlátozható. Mindenesetre, ahol lehetséges, a környezet- és állatvédelmet figyelembe kell venni. A 20a. cikkben kifejezett céllal rangban egyenlő a jóléti állam, illetve az alapvető jogok védelmének céljai. A természeti erőforrások védelme, valamint az állatvédelem adott esetben legitimálja az alapvető jogok sérelmét. A jogalkotónak tehát az elsődleges feladatai közé tartozik, hogy az alapvető jogok releváns korlátozásait szabályozza.

A környezetvédelem lehet továbbá a gazdasági növekedés gátja, ha ez utóbbi csak visszafordíthatatlan környezeti károkozással valósulhat meg. A jog által védett érdekek ütközése esetén, az egyensúly megteremtésére a jogalkotónak széles diszkrecionális jogkör áll a rendelkezésére. E mérlegelési jogkör a jogalkalmazót is megilleti, hiszen a környezet és állatvédelmi szempontok figyelembe vétele nem egy feltétlen szabály.³⁸

4. Svájc

Svájc egy 26 kantonból álló szövetségi köztársaság, bár a hivatalos latin neve *Confoederatio Helvetica*, német neve pedig *Schweizerische Eidgenossenschaft*. Svájc 1974-ben ratifikálta az EJEE-t, 2014-ben az Aarhusi Egyezményt, 2007-ben annak Kijevi jegyzőkönyvét is, valamint 1961 óta az OECD tagja. Svájc nem tagja az Európai Uniónak, valamint az ENSZ-hez is csak 2002-ben csatlakozott.

³⁵ Huster & Rux: i. m. 32-33. pont.

³⁶ Huster & Rux: i. m. 34-35. pont.

2017/1.

³⁷ Huster & Rux: i. m. 37-38. pont.

³⁸ Huster & Rux: i. m. 40-44. pont.

Svájc alkotmánya (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*)³⁹ nem tartalmazza az egészséges környezethez való jogot, azonban külön fejezetet szán a környezettel és a területrendezéssel kapcsolatos rendelkezéseknek.⁴⁰ A preambulumban megjelenik a jövő generációk iránti felelősség elve, miszerint Svájc népe és a kantonok tudatában vannak a jövő nemzedékekért fennálló felelősségüknek. E preambulumban a rendelkezés összekapcsolja a jelen a múlttal és a jövővel, rámutatva, hogy a jelen jelentős politikai döntései – melyek szükségszerűen a nemzet hagyományain és a történelmén alapulnak – hatással vannak a nemzet jövőjére is. Ezen okból kifolyólag a preambulumban a bekezdés jelentős értéket képvisel a svájci jogalkotásban.⁴¹

A preambulumban, az általános rendelkezések között (2. cikk) állami célként szerepel a fenntartható fejlődés előmozdítása,⁴² valamint az élet természeti alapjainak (*natürlichen Lebensgrundlagen*) hosszútávú megőrzése.⁴³ Az élet természeti alapjainak védelme a természetes erőforrások védelmét jelenti, amely cél támogatásának kötelezettsége újra megjelenik az állam külügyi tevékenységeire vonatkozó 54. cikk (2) bekezdésében.⁴⁴ Eszerint az

állam biztosítja Svájc függetlenségének és jólétének megőrzését; segédkezik a világban a szükségletek és a szegénység enyhítésében; valamint támogatja az emberi jogok és a demokrácia tiszteletét, a népek békés egymás mellett élését, és a természeti erőforrások megőrzését. E bekezdés nem taxatív felsorolást adja azoknak az állami céloknak, amelyeket az államnak a külügyi tevékenysége során is biztosítani kell. Az állami célok sorrendje nem tetszőlegesen megválasztott, hanem a hagyományokat követi: első helyen szerepel Svájc függetlenségének és jólétének biztosítása, mint abszolút cél. Ugyanakkor a sorrend nincs túlértékelve a svájci alkotmányjogban, ami azt jelenti, hogy a felsorolt állami célok nincsenek alárendelve egymásnak.⁴⁵

A környezettel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazó 4. fejezet a fenntartható fejlődés elvével kezdődik. A 73. cikk alapján az államnak és a kantonoknak kiegyensúlyozott és fenntartható kapcsolatot kell biztosítaniuk a természet, annak megújulási képessége, valamint a polgárok igényei között.⁴⁶ A 73. cikkben szereplő védendő érték tehát a természet megújuló képessége, amit a jövő generációk érdekében a preambulumban összhangban védeni szükséges. Ez a védelem a természet megújuló képességének védelmében és a polgári igények kiegyenlítésében fejeződik ki.⁴⁷ A fenntartható fejlődés magában foglalja az élet természeti, szociális és

³⁹ Svájc Alkotmányának szövegét lásd: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> (2017. június 13.).

⁴⁰ 4. fejezet: Környezet és területrendezés; 73. cikk: Fenntartható fejlődés, 74. cikk: A környezet védelme, 75. cikk: Területrendezés, 76. cikk: Víz, 77. cikk: Erdők, 78. cikk: Természeti és kulturális örökség védelme, 79. cikk: Horgászat és vadászat, 80. cikk: Állatvédelem.

⁴¹ Ehrenzeller, Bernhard & Mastronardi, Philippe & Schweizer, Rainer J. & Vallender, Klaus A. (eds.): *Die schweizerische Bundesverfassung Kommentar*, 2. kiadás, Dike Verlag AG, 2008, 26. bekezdés.

⁴² A fenntartható fejlődés bővebben kifejtésre kerül az alkotmány 54. cikk (2) bekezdésében, a 73., 74., 104., és 126. cikkeken.

⁴³ Artikel 2: „Die Schweizerische Eidgenossenschaft (...) (2) fördert die (...) nachhaltige Entwicklung. (...) (4) Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (...)”

⁴⁴ Artikel 54 (2): „Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der 2017/1.

Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.“

⁴⁵ Biaggini, Giovanni: *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)*. In: *BV Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO Pakten sowie den BGG*. Orell Füssli Verlag AG, 2007, 17-19. bekezdések.

⁴⁶ Artikel 73: „Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.“

⁴⁷ Biaggini, Giovanni: i. m. 2. bekezdés.

gazdasági alapjainak védelmét is.⁴⁸ A fenntarthatóság a svájci alkotmányban nem elvként, hanem célként jelenik meg. A fenntartható fejlődés alapvetően egyenlő státuszt élvez a többi alkotmányos elvvel. A svájci alkotmány a fenntarthatóságra való törekvést egy soha véget nem érő folytatólagos feladatnak tekinti.⁴⁹ A fenntartható fejlődés állami céljának a címzettjei az állam, valamint a kantonok; első sorban a politikai hatalom (*parlament és a kormány*), és csak másodsorban – a hatáskörükön belül, és az alkotmánnyal összefüggésben – a hatóságok. Az alkotmány 73. cikke közvetlenül nem alkalmazható, így az megmarad a programnorma szintjén, amely vezérfonalként szolgál a releváns környezetjog esetében.

A fenntartható fejlődés után, a 74. cikkben találjuk a környezetvédelemre vonatkozó általános rendelkezéseket.⁵⁰ A 74. cikk (1) bekezdése rendelkezik az állam jogalkotási kötelezettségéről, hogy az megvédje a népséget és a természeti környezetet a károsodás és egyéb ártalmak ellen. A 74. cikk (2) bekezdése a szennyező-fizet elvét fekteti le, míg a (3) bekezdés a kantonok implementálási kötelezettségét írja elő.

A 74. cikk (1) és (3) bekezdése nem keletkeztet egyéni jogot, különösen nem környezet védelméhez való jogot.⁵¹ Ez a cikk képezi a jogalapját az 1983. október 7-ei Környezet védelméről szóló Szövetségi Törvénynek, amely egyúttal a legfontosabb implementációja is e cikknek.⁵² A nevezett törvény többek

között rendelkezik általános környezetvédelmi elvekről és fogalmakról (1. cikk); környezetszennyezést a forrásnál csökkentő intézkedésekről (11. cikk), hulladéklerakók javításáról (16. cikk - 32c cikk), zajvédelemről (19. cikk), környezetre veszélyes anyagok kezeléséről (26. cikk - 29. cikk), hulladék csökkentéséről és ártalmatlanításáról (30. cikk), valamint talajszennyezés elleni védelemről (33. cikk). A környezet védelme az emberek, és azok természeti környezetének védelmét jelenti a káros hatásoktól és károkozásoktól. Ez a megközelítés inkább antropocentrikus, mint ököcentrikus. Az 1983-as svájci Környezetvédelmi Törvény alapján káros hatás alatt értendő a légszennyezés, zaj, rezgés, sugárzás, vízszennyezés, talajszennyezés, szerves anyagok genetikai anyagának megváltoztatása, valamint a biológiai sokszínűség megváltoztatása. A 74. cikk nem terjed ki a természetes okok által okozott károkra, illetve a természeti katasztrófákra. A hatások alatt a 74. cikk (*csakúgy, mint a 75., 76. és a 77. cikk*) olyan károkat és hatásokat ért, melyek hátrányosak az érintett egyénre. A 74. cikk főleg a közvetett hatások elleni védelemre terjed ki, mint amilyen a légszeny-

van hatályban. E törvény mellett meg kell még említeni a következő rendeleteket:

- Rendelet a környezetre káros anyagokról (*Stoffverordnung, StoV*; SR 814.013);
- Rendelet a súlyos balesetek elleni védelemről (*Störfallverordnung, StFV*; 814.012);
- Zajcsökkentési rendelet (*Lärmschutz-Verordnung, LSV*; SR 814.41);
- Levegőtisztasági rendelet (*Luftreinhalte-Verordnung, LRV*; SR 814.318.142.1);
- Környezeti hatásvizsgálatról szóló rendelet (*Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verordnung, UVPV*, SR 814.011);
- Hulladékról szóló technikai rendelet (*Technische Verordnung über Abfälle, TVA*; SR 814.600); Italcsomagolásról szóló rendelet (*Getränkeverpackungs-Verordnung, VGV*; SR 814.621);
- Szennyezet területek helyreállításáról szóló rendelet (*Altlasten-Verordnung, AltV*; SR 814.680);
- Környezetbe történő kibocsátásról szóló rendelet (*Freisetzungsverordnung, FrSV*; SR 814.911);
- Nem ionizáló sugárzás elleni védelemről szóló rendelet (*Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, NISV*; SR 814.710).

⁴⁸ Häferlin, Ulrich & Haller, Walter & Keller, Hellen: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 8. kiadás, 2012, 190. bekezdés.

⁴⁹ Biaggini, Giovanni: i. m. 4. bekezdés.

⁵⁰ Artikel 74: „1 Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. 2 Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher. 3 Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.“

⁵¹ Biaggini, Giovanni: i. m. 3. bekezdés.

⁵² Federal Act on the Protection of the Environment (*Environmental Protection Act, EPA*; SR 814.01) of 7 October 1983. A nevezett törvény 1985. január 1-től 2017/1.

nyezés is.⁵³ A 74. cikk (2) bekezdése rendelkezik a szennyező-fizet elvéről, amely inkább értelmezhető iránymutatásként, mint alkotmányos elvként. A (2) bekezdés nem közvetlenül alkalmazható, ennek ellenére a jogalkotónak (*kantoni szinten is*) figyelembe kell vennie ezt az elvet. Az alkotmányos szennyező-fizet elv jelenik meg a már említett svájci Környezetvédelmi Törvény 1. cikk (2) bekezdésében is.⁵⁴

A svájci alkotmány 76-80 cikkei esetében a környezet egy-egy eleméhez – a víz (76. cikk), az erdők (77. cikk), a természetes és kulturális örökség (78. cikk), a horgászat és vadászat (79. cikk) és végül az állatvédelemhez (80. cikk) – kapcsolódó feladatokra vonatkozó (*az államot, valamint a kantonokat illető*) hatásköri szabályokat találunk. A vízről szóló cikk alapján az államnak többek között hatáskörén belül biztosítania kell a víz gazdasági felhasználását, a vízi erőforrások védelmét, valamint védelmet kell nyújtania a víz káros hatásai ellen. Ez elsősorban jogalkotási kötelezettséget jelent, csakúgy, mint a 77. cikk esetében, mely alapján az államnak biztosítania kell, hogy az erdők képesen legyenek betölteni védelmi, kereskedelmi és közjóléti funkcióikat.

A természeti és kulturális örökség védelme az alkotmány 78. cikke értelmében a kantonok hatáskörébe tartozik. Az állam közérdekből köteles a kantonokat e tevékenységükben támogatni, különös tekintettel a vidék, az építészeti-, a történelmi-, a természetes- és a kulturális érdekek védelmére és megőrzésére. Az állam szerződéses jogviszonyban, vagy akár kisajátítás útján is támogathatja a természeti és kulturális örökség védelme érdekében tett erőfeszítéseket, valamint a nemzeti fontosságú tulajdonmegőrzést. Az államnak továbbá jogalkotási kötelezettsége van az állat és növényvédelem, valamint a biológiai sokszínűség megőrzése terén.

Az alkotmány alapján a különös szépséggel és nemzeti fontossággal bíró mocsarak és lápok is védelem alatt állnak. Az ebbe a kategóriába tartozó területek megváltoztatása, akár ráépítéssel is tilos (*az e területek védelmét és megőrzését szolgáló építményeket leszámítva*).

Az államnak, csakúgy, mint a vízi erőforrások és az erdők esetében, alapelveket kell lefektetnie a horgászatra/halászárra és vadászatra vonatkozóan, a halfajok, a vadon élő emlősök és madarak sokszínűségének megőrzése érdekében. A 79. cikkhez szorosan kapcsolódik a 80. cikk, amely az állatvédelemről szól. A 80. cikk értelmében az államot az állatvédelem terén jogalkotási kötelezettség terheli. A jogalkotási kötelezettség kiterjed különösen az állatgondozásra, az állatkísérletekre és az élő állatokon folytatott eljárásokra, az állathasználatra, az állatok és állati eredetű termékek importjára, állat kereskedelemre és szállításra, valamint az állatok levágására. Ezen szabályok végrehajtása főszabály szerint a kantonok feladata.

Bár az alkotmányi rendelkezések között nem találunk kifejezetten az egészséges környezethez való jogot, Svájc részletes környezetvédelmi szabályozással bír alkotmányi szinten, valamint az állam pozitív védelmi kötelezettsége egyes alapjogokból (*mint pl. 10. cikk – élethez és személyes szabadsághoz való jog*) levezethető.⁵⁵ A Svájcban működő közvetlen demokráciának köszönhetően továbbá a döntéshozatalban való részvétel és az ehhez kapcsolódó információhoz való jog, valamint az igazságszolgáltatáshoz való jog is igen hatékonyan működik.

5. Záró gondolatok

Megállapíthatjuk, hogy a vizsgált alkotmányokban nem szerepel az egészséges környezethez való jog. Ausztria és Németország alkotmányában explicit mindössze a jövő generációkért érzett felelősség, valamint a környezetvédelem, mint állami cél jelenik meg. Ennek ellenére – a jogértelmezésnek és

⁵³ Biaggini, Giovanni: i. m. 3-5. bekezdések.

⁵⁴ Biaggini, Giovanni: i. m. 9-13. bekezdések. 2017/1.

⁵⁵ Rhinow, René & Schefer, Markus: *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 2. kiadás, 2009, 232-233. bekezdések.

jogalkalmazásnak köszönhetően - e két állam olyan koncepciókkal, mint az átfogó környezetvédelem illetve az élet természeti alapjainak védelme Európában a környezetvédelem éllovasai közé tartozik. Az élvonalban áll Svájc is, mely állam alkotmánya kifejezetten tartalmazza az információhoz való jogot, a jövő generációkért érzett felelősséget, a környezetvédelem állami célját, a természeti erőforrások racionális használatának kitételét, a szennyező-fizet elvét, valamint a megelőzés elvét. Ha összehasonlítjuk ezt a listát Magyarország⁵⁶ egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmányos rendelkezéseivel (*explicit egészséges környezethez való jog*,⁵⁷ *jövő generációkért érzett felelősség*,⁵⁸ *környezetvédelem, mint állami és állampolgári kötelezettség*,⁵⁹ *természeti erőforrások racionális használata*⁶⁰ *valamint a szennyező fizet elvé*⁶¹) akkor látható, hogy Magyarország Alkotmánya⁶² szinte több

jogot és kötelezettséget teremt a három hatalmi-ág számára egy magas környezetvédelmi standard megvalósítása érdekében, mint Svájc. Nem hiába: Magyarország Alaptörvényét „zöld alkotmánynak” is szokták nevezni, mivel több, újszerű, a jövő nemzedékek érdekeit figyelembe vevő környezetvédelmi rendelkezést tartalmaz.⁶³ A vizsgált államok és Magyarország környezetvédelmi standardjai között mégis nagy a különbség az előzőek javára. Mit sem bizonyít ez jobban, mint, hogy egy megfelelő környezetvédelmi standard kialakítása sok esetben nem egy magas absztrakciós szinten álló norma szövegezésén múlik, hanem sokkal inkább az azt kibontó jogalkotáson, értelmezésen, és alkalmazáson, valamint nem utolsósorban az adott társadalomban létező környezet iránti tiszteleten.

⁵⁶ Magyarország 1990-ben lett az Európa Tanács tagállama és 1992-ben ratifikálta az EJE-t, 2001-ben az Aarhusi Egyezményt, valamint 2009-ben annak kiejvi jegyzőkönyvét is. 1996 óta az OECD, valamint 2004 óta az Európai Unió tagja.

⁵⁷ Az Alaptörvény az alapvetések után a *Szabadság és felelősség* cím alatt a XXI. cikk (1) bekezdésében *express verbis* elismeri az egészséges környezethez való jogot: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

⁵⁸ A jövő nemzedékekre való tekintettel Magyarország Alaptörvénye már a Nemzeti Hitvallásban kimondja, hogy: „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért alanyi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” A fenntartható fejlődés kifejezetten is megjelenik a Q cikkben az alapvetések között: „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”

⁵⁹ Magyarország Alaptörvénye P) cikk (1) bekezdés.

⁶⁰ Magyarország Alaptörvénye P) cikk (1) bekezdés.

⁶¹ Magyarország Alaptörvénye XXI. cikk (2) bekezdés.

⁶² Magyarország hatályos alkotmánya az Alaptörvény (2011. április 25.), amelyet a magyar Országgyűlés 2011. április 18-án fogadott el, és amely 2012. január 1-én lépett hatályba. Az Alaptörvény szövegét lásd: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (2017. június 13.)

2017/1.

⁶³ Raisz Anikó: *A Constitution's Environment, Environment in the Constitution. – Process and Background of the New Hungarian Constitution.* Revu Est Europa, numéro spécial 1, 2012. 43. o.

Pfeffer Zsolt, adjunktus
PTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék

A fizetésre használható virtuális eszközök

Bevezető gondolatok

A pénzügyi történet gazdag folyamában időről időre feltűnnek új megoldások a technikai fejlődés eredményeként. A korábbi történelmi időszakokban a pénz, illetve a pénz-helyettesítő eszközök mindig kézzelfogható (birtokba vehető) tárgyak voltak: árupecsétek, ércpénzek, bankjegyek, valamint materializált értékpapírok (így elsősorban a váltók, csekkek) álltak rendelkezésre a fizetési műveletek teljesítéséhez. A több évszázados, illetve évezredes megoldásokat forradalmasította az elektronikus eszközök megjelenése, elterjedése. *A pénznek immár nem kell megjelennie a maga fizikai valójában:* „Érdekes módon még azzal a pénzzel is megelégszünk, amelyet a gyakorlatban nem is látunk. A mai világban az elektronikus pénz úgy kerül át a munkáltatóunktól a bankszámlánkra, [...] hogy közben egy pillanatra sem materializálódik. [...] A pénz bizalom, sőt hit függvénye: mennyire bíznak abban, aki fizet nekünk, és abban, aki a pénz kibocsátja, illetve hogy hiszünk-e az intézménynek, amelyik a csekket vagy az átutalt összeget kifizeti. A pénz tehát nem a fémmel, hanem az általa megtestesített bizalommal egyenlő. És hogy ezt a bizalmat éppen ezüstben, agyagon, papíron vagy folyadékkristályos kijelzőn fejezzük ki, úgy tűnik, mit sem számít.”¹

A pénz a nemzetgazdaság szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, éppen ezért a pénzforgalom (a pénz kibocsátása, kezelése és a kapcsolódó szolgáltatások) hosszú idő óta állami szabályozás tárgyát képezi. Alapvető célkitűzés az értékálló, kellően biztonságos és mindenki által elfogadott/elfogadható pénz biztosítása a gazdaság részére. A készpénz mellett a mindennapok

részévé vált az elektronikus pénzek, a készpénz-helyettesítő fizetési eszközök (bank- és hitelkártyák) alkalmazása, amelyek körét egyes értékpapírok (váltó, csekk) teszik teljessé.

Garanciális szabály, hogy *a pénzkibocsátás a jegybankok monopóliumába tartozik*, a jegybank bocsátja ki a törvényes fizetőeszközt (gyakorolja az emisszióhoz kapcsolódó feladatokat). Rendes gazdasági körülmények között a törvényes fizetőeszköznek egy adott nemzetgazdaságban – esetleg más bizonyos országok valutáit leszámítva – nem lehet olyan alternatívája, amely teljes körűen a helyébe léphetne. Léteznek természetesen utalványok, de ezek elfogadása korlátozott, így például még a helyi pénznek nevezett utalványok sem pénzek, még akkor sem, ha a kibocsátók a hatóságok felé utalványnak tekintik és akként is szabályozzák a felhasználásukat, míg a lakosság és a gazdasági szereplők felé azt kommunikálják, hogy helyi pénzről van szó. A „helyi pénz” nem egyéb, mint egy speciális utalvány, amely akként is működik: „Amikor valaki utalványt vásárol, akkor a törvény előírása miatt korlátlanul elfogadott eszközt egy korlátozottan elfogadott cserél. A helyipénz-utalvány esetében ez azt jelenti, hogy az utalvánnyal történő fizetés csak akkor tekinthető a fizetési kötelezettség rendezésének, ha a felek erről előzetesen megállapodtak.”²

Az Európai Unión belül az euró-övezet tagállamai esetében az euró minősül közös törvényes fizetőeszköznek. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 128. cikke alapján az Európai Központi Bank (EKB) jogosult az euróbankjegyek kibocsátásának engedélyezésére, a tagállamok pedig az euróérméket bocsáthatják ki az EKB által jóváhagyott mennyiségben. Tekintettel arra, hogy Magyarország nem vezette be az eurót, ezért a kiindulópont a magyar pénzrendszer esetében a Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (MNBtv.) azon ren-

¹ Ferguson, Naill: A pénz felemelkedése (Scolar Kiadó, 2010) 30-32. o.
2017/1.

² Ld. Helmeczi István Nándor – Kóczán Gergely: A „helyi pénznek” nevezett utalványokról. *MNB-Szemle*, 2011/4.

delkezése, amely felhatalmazza a Magyar Nemzeti Bankot (MNB) arra, hogy Magyarország hivatalos pénznemében bankjegyet és érmét bocsásson ki, a hivatalos pénznemben kibocsátott bankjegy és érme – ideértve az emlékbankjegyet és emlékérmet is – pedig Magyarország törvényes fizetőeszközének minősül. Az MNBtv. ezen túlmenően szabályozza a pénzkibocsátás szabályait is.³ A forint 1946. augusztus 1-je óta törvényes fizetőeszköz,⁴ az Alaptörvény K) cikke deklarálja, hogy „Magyarország hivatalos pénzneme a forint.”

Más szervezetek tehát kötelező jelleggel elfogadandó fizetőeszközt nem bocsáthatnak ki. Mindezek tükrében vizsgálható az a kérdés, hogy milyen jogi jellemzők határozhatók meg, ha valamely fizetési eszközt (utalványt) mégis „pénz”-nek neveznek: legyen az egy papíralapú utalvány – így a már említett ún. „helyi pénz” –, vagy ha a materializált formában meg sem jelenik az adott eszköz, hanem csak elektronikusan létezik. Különösen érdekes a megfogalmazott kérdés az internetes gazdasági forgalomban használt „pénzek” – az ún. „egyes fizetésre használható virtuális eszközök”⁵ – esetében: hogyan használhatóak ezek fizetési műveletek teljesítésére, milyen jogi garanciák létezhetnek a működésükhöz kapcsolódóan, milyen kockázatokkal kell (lehet) számolni a használatuk során. A tanulmány e kérdések megválaszolását tűzi ki célul.

A pénzre vonatkozó jogi szabályozás – alapvető követelmények és elvek

A pénz kibocsátásának joga – modern jogállami keretek között – a jegybankokat, illetve

felhatalmazott központi bankot illeti meg. Más szervezetek egy adott államon belül nem bocsáthatnak ki olyan fizetőeszközt, amelyet mindenki köteles elfogadni, a törvény ilyen jellegű védelmét (garanciáját) kizárólag a törvényes fizetőeszköz élvezi.⁶ A korábbi évszázadokban, a korszerű jegybankok megteremtését követően az állam megszüntette a korábbi pénzügyi sokszínűséget, a bankjegykibocsátásokat, illetve a pénzrendszer működtetése állami monopóliummá (feladattá) vált.

Ennek megfelelően kerültek kibocsátásra olyan jogszabályok, amelyek alternatív pénzek, vagy pénzjellegű utalványok forgalomba hozatalát korlátozták, illetve tilalmazták. Az *Amerikai Egyesült Államokban* például a XIX. században a kiindulópont az volt, amikor a fémek értékének megemelkedése folytán egyes kisebb értékű hivatalos pénzérmék tényleges értéke meghaladta a névértéküket, így az emberek azokat inkább felhalmozták, hiányt idézve elő ezzel a pénzforgalomban. Ebből kifolyólag egyes társaságok – a váltópénz biztosítása érdekében – kisebb címletű jegyeket, illetve zsetonokat bocsátottak ki a vásárlóik számára. A közgazdászok és a politikusok azonban úgy vélték, hogy mindez veszélyezteti a gazdaságot és hozzájárul az inflációhoz. A különböző jogi szabályok megalkotása mellett kiemelkedő a 1862. évi Bélyegtörvény (Stamp Payments Act of 1862), amelynek második bekezdése a következőket fogalmazza meg: „Aki készít, kibocsát, forgalomba hoz vagy kifizet olyan papírpénzt, csekket, jegyet, zsetont vagy más kötelezettségvállalást kevesebb mint 1 dollár értékében azzal a szándékkal, hogy azt pénzként hozza forgalomba, vagy ilyet elfogad, használ az Egyesült Államok törvényes pénze helyett, e cím szerint bírságotlándó és/vagy elzárandó hat hónapnál nem hosszabb időre.”

³ Ld. az MNBtv. 4. § (2) bekezdését, valamint a 23. §-át.

⁴ Ld. a forintérték megállapításáról és az ezzel összefüggő rendelkezésekről szóló 9000/1946. (VII. 28.) ME rendeletet.

⁵ Sajtóközlemény: Az MNB kockázatosnak tartja a fizetésre használható virtuális eszközöket, például a Bitcoin

http://www.mnb.hu/archivum/Felugyelet/root/fooldal/topmenu/sajto/sajtokozlemenyek/bitcoin_kozl (a letöltés időpontja: 2016. december 23.)

2017/1.

⁶ Jogi védelemben más eszközök is részesülhetnek, ld. pl. a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 389. § (5) bekezdését.

E jogszabályi rendelkezés alapján számos bírósági döntés született.⁷ A *Monongahela Bridge Co.*⁸ esetben az történt, hogy egy társaság jegyeket nyomtatott, amelyek egy hídon való egy átkelésre jogosítottak. A pennsylvaniai bíróság elutasította a társaság elmarasztalását arra hivatkozva, hogy az általa kibocsátott jegyek nem hasonlítottak sem az alakjukban, sem a megjelenésükben, sem pedig az anyagukban az Egyesült Államok bélyegeire, illetve pénzeire, nem tartalmaztak pénz kifizetésére vonatkozó ígéretet, nem szándékoztak pénzként forgalomba hozni. A bíró szerint a törvényt azért vezették be, hogy biztosítsák az Egyesült Államok pénzeinek szabad és zavartalan áramlását, továbbá kifejtette, hogy a pénz az egyedüli univerzális közvetítő közeg.

A *United States v. Van Auken* ügyben⁹ az volt az eljárás tárgya, hogy 50 cent értékű utalványokat bocsátott ki egy társaság azzal a felirattal, hogy „A Bangor Tűzhely Társaság e jegy bemutatójának kérésére 50 centet fizet áruban bármely kereskedésében Bangorban.” A Legfelsőbb Bíróság először a törvény céljának elemzését végezte el, és megállapította, hogy a törvény célja – amennyire lehetséges – az állam kis értékű pénzét védjék egyéb kis értékű pénzek versenytől: ezek a különleges árukban kifizethető elismervények csak helyben vannak forgalomban és nem versengenek a hivatalos fizetőeszközzel, és a Kongresszusnak nem állhatott szándékában az ilyen utalványok tilalmazása. Emellett megvizsgálták a törvény szövegét is, és arra az álláspontra jutottak, hogy az pénzre vonatkozik, a definíció az „összeg” („sum”) kifejezést tartalmazza, így az adott áruban való kifizetés nem pénzre, fizetőeszközzel kapcsolatos. A *United States v. Roussepoulos* ügyben a minnesotai kerületi bíróság a *United States v. Van Auken* ítéletet

idézve elutasította a vádat, megállapítva azt, hogy a kibocsátott fém érmék 50 cent értékben sajátos árukra voltak beválthatóak, azok pénzre nem voltak válthatóak, és azok annyira különböztek a hivatalos érméktől, hogy nem pénzforgalomra szánták.

Ezekből az esetekből főbb következtetésként levonható, hogy a törvény nem alkalmazható az olyan eszközökre, amelyek: 1. csak meghatározott területen vannak forgalomban; 2. csak árukra válthatóak be; 3. nem válthatóak be az Egyesült Államok fizetőeszközeire és egyébként sem verseng a kis címletű pénzekkel; 4. az 1 dollárnál kisebb értékű, áru vásárlására jogosító kereskedelmi utalványokra. A törvényt nem vonták egyébként vissza, számos alkalommal módosították. A különböző „közösségi pénzek” – úgymint például az Ithaca Dollárok vagy a BerkShares – úgy kerülnek el az említett törvény alapján megvalósítható jogi támadhatóságot, hogy csak olyan címleteket használnak, amelyek értéke 1 dollárnál nagyobb. Ezen túlmenően a törvény alkalmazhatóságának a körén esnek egyrészt azért, mert csak helyi szinten vannak forgalomban, másrészt pedig azért, mert kerülnek a „dollár” elnevezést is. A virtuális világ fizetőeszközei – úgymint például a „Linden Dollars” vagy a „World of Warcraft Gold” feltehetőleg ugyancsak kívül esnek a törvény alkalmazhatósági körén, mivel a céljuk nem a pénzforgalomban való részvétel, a hivatalos fizetőeszköz helyettesítése, ezen kívül csak virtuális áruk vásárlására használhatóak egy bizonyos virtuális környezetben.¹⁰

Második lényegi kérdésként vizsgálható az is, hogy miképpen befolyásolhatja a pénz a különböző államok kapcsolatát, van-e speciális kötelezettség az államoknak egymás irányában egymás pénzügyi rendszerének védelme terén? A pénz mint a viszonyosság és a viszonylagosság szimbóluma kiváltképp alkalmas arra, hogy behatoljon a nemzetközi

⁷ Grinberg, Reuben: Bitcoin: An Innovative Alternative Digital Currency. Hastings Science & Technology Law Journal, Vol. 4, Issue 1 (Winter 2012), 183-186. o.

⁸ United States v. Monongahela Bridge Co., 26 F. Cas. 1292, 1292 (W.D. Pa. 1863) (No. 15796)

⁹ United States v. Van Auken, 96 U.S. 366, 368 (U.S. 1878)
2017/1.

¹⁰ Grinberg, Reuben: Bitcoin: An Innovative Alternative Digital Currency. Hastings Science & Technology Law Journal, Vol. 4, Issue 1 (Winter 2012), 183-186. o.

egymásrautaltság szférájába. Nem lehet azt állítani jelenleg, hogy egy államnak általános kötelezettsége lenne arra, hogy védje egy másik állam pénzügyi rendszerét. Egy ilyen kötelezettség létezése csak akkor állítható, ha a nemzetközi jog fejlődése olyan szintre jut, hogy az államok üldözzenek minden, más állam számára káros tevékenységet vagy éppen pozitív intézkedéseket hozzanak más állam érdekeinek védelme érdekében. Azonban nem ez a jelenlegi helyzet. Ugyanakkor azt elismerik, hogy rendkívüli körülmények esetében nemzetközi kötelezettség keletkezik a védelemre, így rendszerint forradalmi vagy terrorista tevékenység, bojkott vagy a háborúra készülődés esetében. Az sem elképzelhetetlen, hogy a pénzügyi tevékenységek olyan jelleget öltsenek, amelyek igazolnák a nemzetközi jogot az elnyomás eszközeként. Amikor Kossuth Lajos Angliában bankjegyeket nyomtatott, és azt írták rá, hogy a „Nemzet nevében: Kossuth Lajos”, az osztrák császár eljárást indított angol bíróságok előtt eltiltást és más nyomtatást követelve. Azt állította és a bíróság úgy találta, hogy megsértették a tulajdonosi jogait, de az is fontos, hogy Lord Campbell szükségét érezte annak megjegyzését, hogy „egy angol bíróságon nem védhető az, hogy Angliában gyártsanak ilyen bankjegyeket ilyen célból.” Ezen kívül a szabad pénzpiac korában, amikor összehangolt spekulációkat terveznek egy idegen fizetőeszköz értékének a megintatására, szükségessé válik az ilyen ellenséges tevékenységre vonatkozó törvények megalkotása. Mindez a nemzetközi felelősség iránti elkötelezettségnek is mondható. Rendszerint ezek kivételes esetek, amelyeket a környező sajátos körülmények alapján kell megítélni, a kezelésük nem esik a hagyományos nemzetközi jog hatókörén kívül. Az általános védelmi kötelezettség hiánya azonban világossá teszi, hogy vizsgálható, illetve fel kell deríteni, hogy vajon terheli-e az államot bármilyen különleges kötelezettség idegen pénzügyi rendszerek irányába.¹¹

A fentiek tükrében különösen fontos, hogy egy adott állam milyen jogi eszközöket alkalmaz annak érdekében, hogy megvédje a törvényes fizetőeszközét, illetve azt a biztonságot, amely e fizetőeszköz megfelelő alkalmazásán alapul. A pénzhamisítás büntetőjogi eszközökkel való üldözése nyilván elsődleges jelentőségű, vagyis egyértelműen elítélendő, ha valaki az állam által kibocsátott hivatalos fizetőeszköz utánzását, meghamisítását követi el (de ugyanígy bűncselekmény például a bélyeghamisítás vagy a készpénz-helyettesítő fizetési eszközhöz kapcsolódó visszaélés). Ugyanakkor alapvető jelentőségű az a kérdés, hogy az állam hogyan viszonyul azokhoz a pénzügyi eszközökhöz, amelyek ugyan nem pénzek, azonban fizetési műveletekhez használhatóak. Az állam is elfogadhatónak tartja azokat az utalványokat, valamint értékpapírokat, amelyeket jogilag szabályozott rendben állítanak ki: váltók, csekkek és meghatározott árukra költhető utalványok a fizetési forgalom elfogadott részét képezik; az elektronikus fizetési műveletek – amikor a pénz meg sem jelenik fizikai valójában – pedig ugyancsak jogilag szabályozott mederben zajlanak.

Az alapvető kérdés, hogy jogi szempontból hogyan minősíthető egy, a virtuális térben létező (használható) fizetési eszköz, amely kizárólag titkosításon alapuló technikai módszerrel előállított elektronikus jelek formájában létezik? Fel kell-e lépnie az államnak általános jelleggel a saját pénzügyi rendszerének védelme érdekében, vagy pedig úgy kell tekinteni rá, mint egy egyszerű utalványra, pénzt helyettesítő eszközre, amelynek használata egy önkéntességen alapuló fizetési közösség döntésén (elfogadásán) alapul, és amely közösség tagjai – elviekben – tisztában vannak a kapcsolódó kockázatokkal, és a döntésüket – elviekben – ennek tudatában hozták meg? E kérdés megválaszolására a következő bekezdésekben a Bitcoin példájának bemutatásával történik kísérlet, megjegyezve azt, hogy egyéb hasonló virtuális fizetőeszközök is létez(het)nek.

¹¹ Mann, F. A.: Money in Public International Law. *British Year Book of International Law*, Vol. 26 (1949), 271. o
2017/1.

A Bitcoin

A fizetésre használható virtuális eszközök közül az egyik legismertebb a Bitcoin (BTC), amelynek fő fizetési eszközzé válását egyes nézetek elfogadják, azonban egyelőre a jogtisztelő személyek elsősorban illékony eszköznek, illetve egy elbűvölő, avant-garde és egy lehetséges társadalmi forradalmi kísérletnek tartják.¹² Maga a Bitcoin egy digitális, decentralizált, részben névtelenséget kínáló „pénz”, amelyet egyetlen kormány vagy jogi személy sem támogat, aranyra vagy más anyagra sem váltható át; a peer-to-peer hálózatra támaszkodik és a titkosítás tartja fenn az integritását. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a jogi bizonytalanság, hiszen a Bitcoin megkönnyíti az adóelkerülést, a pénzmosást és az illegális kereskedelmet (például drogügyletek lebonyolítását), így a vele szemben kilátásba helyezett kormányzati fellépések is kockázatosak teszik a felhasználását.¹³

A Bitcoin működésének alapját a *kriptográfia* képezi (a kriptográfia titkosítással, kódolással foglalkozó tudományág): a rendszer biztonságos működését kriptográfiai műveletek biztosítják.¹⁴ (Éppen ezért is nevezik az ilyen fizetőeszközöket kriptopénzeknek – angolul „crypto-currencies”-nek – is.)¹⁵ A Bitcoin felhasználója nem az érméket birtokolja, hanem csak a felhasználáshoz szükséges titkos kulcsokat. A másik alapvető jellemzője a rendszernek az *anonimitás*: nemcsak az illegális tevékenységet folytatók számára fontos a névtelenség, hanem az átlag felhasználók számára is, hiszen senki sem örül, ha a pénz-

ügyei mások számára is megismerhetőek, átláthatóak. Csak a pénz áramlása nyilvános, az adott számla tulajdonosának adatai azonban nem.¹⁶ Másképpen fogalmazva: „fő előnye meglehetősen réginek tűnik: a bájtermé ’szagtalan’, pontosabban nem hagy nyomot az online fizetési rendszerekben a felhasználóról. A jelölő csupán egy harminchárom jegyű kód [...], amelyet használói tetszés szerint feltöltenek és letöltenek, megosztanak egymással, az alapesetben követhetetlen hétköznapi papírpénzhez hasonlóan annyiban, hogy nem tapad hozzá még csak digitális ujjlenyomatuk sem, ám egyszersmind az elektronikus átutalások steril kényelmével és hatékonyságával” párosul a használata.¹⁷

Már az 1990-es években történtek kísérletek független, online fizetési eszközök megteremtésére, azonban ezek nem jártak eredménnyel, ugyanakkor ezek egyes elemeit a későbbi tervek is felhasználták. A Bitcoin karrierje akkor vette kezdetét, amikor egy magát *Satoshi Nakamoto*-nak nevező ismeretlen személy megjelentette az interneten híres tanulmányát, amelyben egy kizárólag a virtuális térben létező pénz megalkotásának folyamatát mutatja be. Az ilyen fizetőeszköz lényege, hogy nincs mögötte sem nemesfém, sem pedig árufedezet, kizárólag egy harmincegyezer sornyi forráskódból álló szoftver, amivel hozzá lehet férni a teljesen virtuális fizetőeszközhöz. A „pénz” „tárolását” („virtuális pénztárca”) és a tranzakciók bonyolítását külön szoftverrel lehet megvalósítani (privát- és nyilvános kulcsok használatával). Mivel a rendszer lényege, hogy hiányzik egy, a fizetési műveleteket ellenőrző központi szervezet (egy hatóság vagy egy bank), ezért ki kell küszöbölni azt, hogy egy-egy műveletet (utalást) többször is végrehajthassanak a felhasználók. Ezt úgy oldották meg, hogy a tranzakciók nyilvánosak, a megvalósított műveleteket tartalmazó adatbázis megtalálható minden egyes felhasználó gépén, és az folyamatosan frissül a nyílt hálózaton keresztül. Ahhoz, hogy egy utalás teljesül-

¹² McCallum, Bennett T.: The Bitcoin Revolution. *Cato Journal*, Vol. 35, Issue 2 (Spring/Summer 2015), 349. o.

¹³ Grinberg, Reuben: Bitcoin: An Innovative Alternative Digital Currency. *Hastings Science & Technology Law Journal*, Vol. 4, Issue 1 (Winter 2012), 160-161. o.

¹⁴ Tüzes Marcell: Bitcoin – A pénz új formája. *Infokommunikáció és jog*, 2012/4, 156. o.

¹⁵ Hampton, Sam: Undermining Bitcoin, *Washington Journal of Law, Technology & Arts*, Vol. 11, Issue 4 (Winter 2016) 335. o.
2017/1.

¹⁶ Tüzes Marcell: i. m. 156. o.

¹⁷ Rigán Loránd: Bájtermé, barkácspénz. *Korunk*, 2012/1., 125. o.

hessen, legalább néhány másik, a hálózatra kapcsolódott számítógépnek kell igazolnia a tranzakciót, így a csalás gyakorlatilag kizárt. A Bitcoint kezelő szoftver úgy határozza meg azt, hogy az adott személy milyen összeggel rendelkezik, hogy a virtuális pénztárcaiban lévő kulcspárokat összeveti a tárolt tranzakciós adatokkal. A Bitcoin kitalálója, *Nakamoto* szerint egy virtuális érme nem más, mint digitális aláírások láncolata. *Eszteri Dániel* pedig a névre szóló értékpapírokhoz hasonlítja a Bitérmét, hiszen „az ilyen értékpapírokhoz tartozó forgatmányban is ugyanígy vannak feljegyezve, hogy azokat ki, mikor és kire ruházta át.”¹⁸

A Bitcoin használatára vonatkozó döntéseket vizsgálni szükséges a *kockázatok* szempontjából is. Ha valamely személy, illetve szervezet a Bitcoin alkalmazása (elfogadása) mellett dönt, akkor leginkább a következő kockázatokkal kell számolni: árfolyam-ingadozás, a jogszabályok megváltozása, a lopás/elvesztés kockázata, a harmadik fél megbízhatóságának hiánya, valamint az e-kereskedelem sérülékenysége.¹⁹ E kockázatok közül – jogi szempontból – elsődlegesen a jogszabályok megváltozása (a jövőbeni jogalkotás) emelendő ki, és vizsgálandó meg röviden. Az Egyesült Államokban több álláspontot is megfogalmaztak arra nézve, hogy milyen módon terjedhet ki egy virtuális fizetőeszköze az állam joghatósága, jogalkotása: 2014-ben a Federal Reserve elnöke úgy foglalt állást, hogy a virtuális pénzekre nem terjed ki a szabályozási jogkörük, bár más ügynökségek felülbírálták az álláspontjukat. Arra hivatkozva, hogy a virtuális pénzeket nem valós pénzként használják, az amerikai adóhivatal (IRS) úgy foglalt állást 2014 áprilisában, hogy a virtuális pénzek nyereséget vagy veszteséget eredményező állótőkének minősülnek. Oroszországban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen léptek fel megfelelő jogi szabályok megalkotásával,

míg Kínában erőteljesen léptek fel a Bitcoin használatával szemben. A legtöbb országban – ideértve az Egyesült Államokat is – azonban általában nem alakítanak ki hivatalos jogi álláspontot. A jogi szabályozáshoz kapcsolódó bizonytalanságok kockázatot jelentenek a Bitcoin jövőbeni értékére is: ha valamely ország a Bitcoint törvényellenesnek minősíti, akkor az annak értékét is veszélyeztetheti. Így azoknak a személyeknek (vállalkozásoknak), akik Bitcoin-műveletekben vesznek részt, vagy ilyeneket terveznek, folyamatosan figyelniük kell a virtuális fizetőeszközökre vonatkozó jogalkotást, a bizonytalan jogszabályi környezet mindenképpen kockázatként veendő figyelembe.²⁰

Végül meg kell vizsgálni, hogy miképpen is lehet Bitcoinhoz jutni? Az *érmék megszerzésének* alapvetően két módja létezik: a *bányászás* és az *átváltás*, de az sem példa nélküli, hogy a bűnözők a számítógépen tárolt „virtuális pénztárcát” ellopják; 2011 júniusában például hackerek feltörték az egyik Bitcoin váltásával foglalkozó honlapot, és körülbelül 60 000 felhasználó feltöltött virtuális pénztárcáját lopták el (mindez az árfolyam zuhanását is előidézte).²¹ Mivel a Bitcoinnak nincs központi kibocsátója, ezért új „érmeket” *bányászás* útján lehet előállítani: egy szoftver letöltésével az adott számítógép erőforrásait matematikai problémák megoldásához lehet rendelkezésre bocsátani, és a megoldott matematikai problémák után jár bizonyos mennyiségű érme. Lehetőség van egyéni bányászatra („*solo-mining*”) és arra is, hogy valaki „bányász-társuláshoz” („*mining-pool*”) csatlakozzon (ez több számítógép együttműködését jelenti). Mivel a korlátlan érmeletrehozás lehetősége a fizetőeszköz elértéktelenedéséhez vezetne, ezért technikai úton korlátozzák a létrehozható új érme mennyiségét. A bányászathoz is kapcsolódhat egyébként visszaélés: kifinomultabb módszer az, ha valaki nem más virtuális pénztárcáját lopja el, hanem más számítógép-tulajdonos tudta és beleegyezése nélkül a számítógépet bányászatra használja, illetve ilyen gépekből

¹⁸ Eszteri Dániel: Bitcoin: Az anarchisták pénze vagy a jövő fizetőeszköze? *Jura*, 2012/2, 86-89. o.

¹⁹ Grant, Gerry – Hogan, Robert: Bitcoin: Risks and Controls. *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, 2015. július/augusztus, 30. o. 2017/1.

²⁰ Grant, Gerry – Hogan, Robert: i. m. 31-32. o.

²¹ Eszteri Dániel: i. m. 91. o.

épít hálózatot. Ehhez arra van szükség, hogy a sértett számítógépére valamilyen úton – például kéretlen reklámlevél vagy adathalász honlap alkalmazásával – vírusprogramot telepítsenek.²²

A jogi szabályozás dilemmái

A közgazdasági támpontok

A szakirodalomban az is vita tárgyát képezi, hogy voltaképpen minek is tekinthető például a Bitcoin? Pénz – legalábbis jogi értelemben – nem lehet, hiszen törvényes fizetőeszköz jellegét semmilyen jogszabály nem állapítja meg, központi kibocsátó, a működést felügyelő szervezet (állam, pénzügyi intézmény stb.) nem áll mögötte; értékpapír sem lehet, bár a részvény egyes sajátosságait magán viseli (pl. kereskednek vele, zárt rendszerben használható), viszont tagsági jogviszonyt nem testesít meg és a törvény csak részvénytársaságok számára teszi lehetővé a kibocsátást; vagyoni értékű jogként is lehet rá tekinteni, bár nehezen illeszthető a hagyományos polgári jogi fogalmak körébe (pl. bérleti jog, földhasználati jog, haszonélvezeti jog); végül az áru jelleg is felmerülhet, azonban nem klasszikus árucikként viselkedik, hanem fizetőeszközként a virtuális térben. „A virtuális fizetőeszköz annak ellenére, hogy a jelenlegi törvények alapján nem igazán lehet sehová besorolni, még mindig a pénzhez áll legközelebb. [...] A szokás is azt alakította ki, hogy az emberek pénzként tekintenek a Bitcoinra, és érvényes csereeszközként fogadják el azt a piacon.”²³

Jól látható, hogy az olyan hagyományos jogi fogalmak, mint „értékpapír”, „pénz” vagy éppen „áru” nem alkalmasak teljes körűen arra, hogy az említett jelenség tartalmát egzakt módon leírják. Egyes jogintézmények jellemzőit magán viseli, azonban egyiknek sem feleltethető meg kizárólagosan. A pénzként való meghatározás pedig csak elméleti szinten fogadható el, hiszen a tételes jog pénznek azt tekinti, és azt részesíti védelem-

ben, amelyet a jogszabály akként határoz meg. A „pénz” fogalmát a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) is szabályozza; a normatív meghatározás szerint a pénz törvényes fizetőeszköznek minősül, vagy a jövőben annak minősülő, illetve korábban annak minősült – forgalomból kivont – bankjegy és érme.²⁴

A pénz elméletét nézve valóban megfelel a pénz – az általános csereeszköz – kritériumainak, amelyek az alábbiak:

- *általános kereslet*: bárki számára vonzó célkitűzés, hogy megszerezze;
- *forgalomképesség*: lehetőleg kis térfogaton számbavehető értéket képviseljen;
- *oszthatóság*: állagsérelem (használhatósági érték csökkenése) nélkül kisebb egységekre bontható;
- *tartósság*: az állaga ne romoljon az idő előrehaladtával, a felhalmozásnak az állagromlás veszélye ne legyen akadálya;
- *könnyen felismerhetőség*: könnyen elhatárolható más javaktól;
- *egyneműség*: minőségi különbségek ne tegyék nehézkesé a használatát.²⁵

A virtuális fizetőeszközök esetében is megfigyelhetők a pénz kialakulásának mozzanatai, egyes elemei, jellemzői. Így bizonyos felek körében kialakul egy *fizetési közösség*, ami azt jelenti, hogy e közösség tagjai az ügyleteik során azonos fizetési eszközt használnak, azt elfogadják. Az ennek nyomán kialakuló *számolási közösség* azt jelenti, hogy a csereeszköz mennyisége valóban mértéke lesz annak, hogy minek a feláldozásával lehet az illető árut megszerezni, önkéntelenül mindenki erre az egységre fogja a javak megszerzési lehetőségeit kivetíteni és ebben elképzelni.²⁶

²⁴ Ld. a Btk. 389. § (5) bekezdés a) pont

²⁵ Magyar Gábor: Pénzügyi navigátor – rendhagyó kézikönyv (Invent, Budapest, 2001), 16–17. o.

²⁶ Ahhoz, hogy a pénz elvont értéke elképzelhető legyen az emberi elme által, szükség van annak bizonyos fokú fejlettségére. Ha például egy gyermeknek egy pénzmért és egy almát kínálnak fel, hogy válasszon közülük egyet, biztosan az almát fogja választani, mert nincs tisztában azzal az elvont értékkel, amelyet egy érme testesít meg, ugyanis számára az nem

²² Eszter Dániel: i. m. 90., 98. o.

²³ Eszter Dániel: i. m. 94–95. o.

2017/1.

A fizetési eszköz elsődleges szerepköre a *csereszerszámoló* és a *számolási eszköz*; egyrészt fizetésre használható, másrészt a vagyongyűjtés egyik módja (vagyonfelhalmozásra is alkalmas),²⁷ viszont befektetési eszközként is alkalmazzák, hiszen az értéke is folyamatosan változik. Ezek a pénzt jellemző sajátosságok a virtuális fizetőeszközök esetében is fennállhatnak, ami viszont a modern pénztől elhatárolja, az az állami felügyelet, az állami szabályozás – és az általa nyújtott biztonság – hiánya, valamint az, hogy a kibocsátás terén fennálló állami kizárólagosság (monopólium) nem jut érvényre.

A jogi szabályozás megalkotásának nehézségei

A jog számára kihívást jelenthetnek azok az új jelenségek, amelyek a technikai fejlődés nyomán állnak elő, és amelyek a hagyományos jogintézményekkel, fogalmakkal nem írhatóak le, nem kezelhetők. (Példa: a gépjármű vezetője viseli a büntetőjogi és a polgári jogi felelősséget; ha a gépjárművel balesetet vagy kárt okoz, akkor a felelősséget viselnie kell. Ez a közlekedés jogi szabályozásának egyik alapeleme. De adódik a kérdés: ha a technikai fejlődés eljut arra a szintre, hogy önvezető gépjárművek közlekedhetnek, akkor a felelősség kérdését hogyan lehet szabályozni? Hogyan alkalmazhatóak, illetve hogyan dolgozandóak át az eddigi szabályok?)

Hasonló a helyzet a virtuális fizetőeszközökkel is: a számítástechnika hatalmas léptékű fejlődése, a hagyományos megközelítések felülírása (megosztáson alapuló hálózatok alkalmazása) új kihívást jelentenek; határon átnyúló, az anonimitás lehetőségét biztosító, és ezáltal kevésbé kontrollálható, a törvényes fizetőeszközökkel konkuráló, „pénzserű” eszközök jogi természetét kell meghatározni, és ebből kell megállapítani a szükséges, illetve megfelelő jogi (jogalkotási)

szükségleteket és ennek nyomán levonni a jogi következtetéseket.

Alapvető a fentiek tekintetében az a kérdés, hogy az ilyen fizetési eszközök esetében a jognak mi a feladata, feltéve, hogy a jogalkotó feladatként határozza meg saját maga számára azt, hogy jogi szabályozás – amely lehet éppen tilalom is – tárgyává tegye.

Egyes főbb pénzügyi jogi sajátosságok elemzése

1. *Az adózási vonzat.* Az adózás kérdése több szempontból is vizsgálható. A legfontosabb kérdések a személyi jövedelemadóhoz, illetve az általános forgalmi adóhoz kapcsolódhatnak, azaz, miképpen kell kezelni (minek kell tekinteni) a tárgyalt fizetőeszközöket.

A Bitcoin virtuális deviza hagyományos devizákra való átváltását képező ügyletekhez kapcsolódó *általános forgalmi adó* kérdésével az Európai Unió Bírósága (EUB) – svéd előzetes döntéshozatali kérelem alapján – a C-264/14. számú ítéletében foglalkozott. Az EUB a következőket fogalmazta meg a döntésében:

– Az ilyen ügyletek általános jellemzője, hogy olyan szolgáltatásoknak tekintendők, amelyek a „hagyományos devizák ’bitcoin’ virtuális devizaegységekre, olyan összeg megfizetése ellenében való át- és visszaváltását foglalják magukban, amely egyrészt az érintett gazdasági szereplő által a devizák vásárlásakor fizetett ár, másrészt az ügyfeleivel szemben alkalmazott eladási ár közötti különbséget képező haszonkulcsnak felel meg.”

– A Bíróság megállapította továbbá, hogy ellenérték fejében teljesített szolgáltatásnyújtásnak minősülnek a 2006/112/EK irányelv (az áfa-irányelv) alapján az említett ügyletek.

– A Bíróság az áfa-irányelv 135. cikk (1) bekezdés e) pontja hatálya alá sorolta a tárgyalt ügyleteket, azaz mentesnek minősülnek az adó alól mint olyan ügyletek (beleértve a közvetítést is), amelyek „törvényes fizető-

jelent többet egy darab fémnél. Schmolders, Günther: *Psychologie des Geldes*, i. m. 58. o.

²⁷ Heller Farkas: *Közgazdaságtan I., Elméleti közgazdaságtan* (Egyetemi Nyomda, Budapest, 1945), 85. o. 2017/1.

eszközként szolgáló devizára, bankjegyre és érmére vonatkoznak.”

– A Bíróság ennek megfelelően megállapította, hogy a tárgyalt ügyletekre nem alkalmazható a betétre, folyószámlára, fizetésre, átutalásra, követelésre, csekkre és egyéb átruházható értékpapírra vonatkozó tevékenységet említő pont (így nem tekinthetők a részesedést jelentő vagy az áruk feletti rendelkezési jogot biztosító értékpapírokra vonatkozóan a tárgyalt ügyletek).

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szjtv.) értelmében bevételnek minősül a mástól bármilyen formában vagy jogcímen megszerzett *vagyoni érték*. A vagyoni érték lehet pénzbeli vagy nem pénzbeli; az Szjtv. szerint például ebbe a körbe tartozik az utalvány, a dolog, a kupon vagy a bón. Vagyoni értéknek minősülhetnek ennek megfelelően a virtuális fizetőeszközök is mint fizetési ígéret, követelés is, bár kétségtelen, hogy megjelenési formájuk különleges. („Pénz lehet bármi, amivel fizetnek, mert az érték bármi, amiről azt mondjuk, hogy érték.”²⁸)

A törvényi meghatározás fogalmi elemét képezi a mástól való megszerzés. A Bitcoin egyik egyedülálló jellemzője, hogy megszerzhető – polgári jogi párhuzammal élve – eredeti szerzés mód útján is, nevezetesen bányászattal, ami azt jelenti, hogy ilyen esetben nem (ellen)szolgáltatásként kapja egy másik személytől az alany, hanem a rendszer hozza létre az érmét. Alapvető kérdés az, hogy ilyen esetben a „más” kitétel tágan értelmezendő-e, vagy szigorúan csak arra az esetre vonatkozik, amikor egy bizonyos konkrét másik jogalanytól történik a fizetőeszköz megszerzése. Azaz egy, az érmét létrehozó számítógépes rendszer a „más” fogalmába beleérthető-e; voltaképpen az érmék létrehozása ilyen esetben a számítógép kapacitásainak igénybevételeért járó ellenértéknek tekinthető, amelyet e „más” kifizet. A Bitcoin újszerűségére és a kifejezett jogi szabályozás hiányára tekintettel e

kérdések megválaszolása elsődlegesen a jogalkalmazásra (a joggyakorlatra) hárul.

Az Egyesült Államok adóhivatalának (IRS) 2014-ben kiadott állásfoglalása szerint vagyontárgyként kell kezelni („virtual currency is treated as *property*”) a bizonyos környezetben ténylegesen pénzként viselkedő Bitcoin, és e megközelítés szerint kell az adózási kötelezettségeknek eleget tenni. Ennek megfelelően adókötelesnek minősítik, ha a munkavállaló a fizetését ilyen formában kapja vagy ha egymástól független felek teljesítenek kifizetést ilyen eszközzel, az eladásból vagy cseréből származó veszteség vagy nyereség megítélése pedig a tőkeeszköz jellegtől függ.²⁹

2. *A tilalmazás a pénzkibocsátás monopóliuma okán.* Egy állam dönthet úgy is, hogy tilalmazza bizonyos virtuális fizetési eszközök használatát. Egy ilyen döntésnek az is lehet az alapja, hogy az ilyen eszközök – az anonimitás okán – különösen alkalmasak arra, hogy az internetes környezetben megvalósított jogellenes tevékenységekhez használják fel őket (például illegális áruk adásvételéhez), bűncselekményekhez kapcsolódó pénzügyi műveleteket valósítsanak meg velük (illegális pénzügyi tranzakciók lebonyolítása, tevékenységek finanszírozása, vagy például váltásdíjak³⁰ megfizetését ilyen eszközben írják elő). Ugyanakkor további példaként említhető a titkos kormányzati dokumentumokat szivárogtató Wikileaks finanszírozása is: a hivatalos fizetési szolgáltatók a számláik

²⁹ <https://www.irs.gov/uac/newsroom/irs-virtual-currency-guidance> (a letöltés időpontja: 2017. május 16.)

³⁰ Például az ún. ransomware – a számítógép adatállományát jogellenes módon titkosítással zároló zsarolóvírus – esetében a bűnözők pénzt kérnek azért, hogy az általuk készített és a felhasználó akarata ellenére a számítógépre telepített program által titkosított adatállományok titkosítását feloldják (az ilyen programok általában elektronikus levelek mellékleteként képesek telepíteni magukat a számítógépre). Ilyen esetben a felhasználó csak akkor kaphatja meg a fájlok titkosításának feloldásához szükséges kódot, ha például Bitcoinban annak az árát megfizeti a zsarológ részére (bár az esetek egy részében annak ellenére sem kapja meg a felhasználó a kódot, hogy fizetett).

²⁸ Rigán Loránd: i. m. 125. o. 2017/1.

befagyasztásával igyekeztek 2010-ben ellehetleníteni a működését, így 2011-től Bitcoin is elfogadnak, továbbra is nyújthatóak adományok, ráadásul névtelenül.³¹

3. *A pénzügyi fogyasztóvédelem.* Ha az állam nem tiltja, nem is támogatja, csak megtűri a virtuális fizetőeszközt, akkor felmerülhet a kérdés, hogy milyen jogvédelmet nyújt a felhasználókat ért károk esetében. Nyilván az általános büntetőjogi védelem vonatkozik azon jogtalan támadások ellen, amelyek megvalósítása valamely számítógépes vagy más bűncselekmény törvényi tényállását kimeríti. Azonban egyéb, gazdasági jellegű károk esetében – figyelemmel az állami és más pénzügyi intézményi szerepvállalás hiányára és az anonimitásra – a hatékony állami jogvédelmi eszközök alkalmazhatósága erőteljes korlátok közé szorul. Éppen ezért fontos a *pénzügyi fogyasztóvédelem* keretében a megfelelő tájékoztatás megadása, figyelemfelhívások kibocsátása arra nézve, hogy az ilyen eszközök használata milyen kockázatok, veszélyek rejt magában (virtuális pénztárcák elveszése/ellopása, fizetéssel teljesített ügyletek megvalósulásának elmaradása, technikai problémák, árfolyambizonytalanságok stb.).

Egy fizetőeszköz mint szimbólum

A pénz kibocsátása, működésének szabályozása alapvetően azt a célt szolgálja, hogy az adott ország, térség gazdaságát ellássák a fizetési műveletek teljesítéséhez, illetve a felhalmozáshoz (megtakarítások képzéséhez) szükséges értékálló, mindenki által elfogadott fizetőeszközzel. Említhetőek azonban olyan példák is, amikor egy adott pénz ezen általános célkitűzésen (rendeltetésen) túlterjeszkedik, és hozzá valamilyen többlet tartalom is kapcsolódik: az amerikai dollár mint nemzetközi pénz nemcsak az Amerikai Egyesült Államok pénzforgalmát szolgálja ki, hanem a világon bárhol alkalmazhatják a nemzeti valuta mellett ügyletek megkötéséhez, érté-

kek kifejezéséhez, és így a nemzetközi pénzforgalmat is szimbolizálhatja.

A magyar történelemből az 1848-as eseményekhez kapcsolódóan – mint egy szimbólumról – lehet említést tenni a *Kossuth-bankó*ról. Miután megkezdődött a szabadságharc és az állam nem rendelkezett elegendő bevétellel, fedezetlen papírpénzt hoztak forgalomba, amelynek a forgalmi értékét két tényező biztosította: egyrészt jogszabályi úton tették kötelezővé az elfogadását, másrészt a közpénztárak kötelesek voltak ezüstpénz helyett elfogadni. Miután a szabadságharcot 1849-ben levertek, a Kossuth-bankókra kárpótlás nélküli beszo­l­gáltatási kötelezettséget állapítottak meg, és a beszo­l­gáltatott bankjegyeket megsemmisítették.³² Amikor pedig Kossuth Lajos Angliában bankjegyeket nyomtatott, és azt írták rá, hogy a „Nemzet nevében: Kossuth Lajos”, az osztrák császár eljárást indított angol bíróságok előtt eltiltást és más nyomtatást követelve.³³

Ugyancsak több volt, mint egyszerű fizetési eszköz a *nyugatnémet márka* a II. világháborút követően; egy valuta egy ország – Nyugat-Németország – sikerességének a szimbólumaként, egy politikai rendszer elvi megalapozásaként is szolgált: „A Szövetségi Köztársaság már csak azért is megengedhette magának a politikai mítoszokban való szü­kölködés luxusát, mert gazdaságának médiuma, a nyugatnémet márka a köztársaság erejét demonstrálta, azt bizonyította, hogy a megsemmisítő háborús vereség után a németek újra ott vannak az élmézőnyben. 'Kemény' valutájuk megbecsült fizetőeszköz volt külföldön, és irigyelték őket érte. A nyugatnémet márka az NDK összeomlásában is meghatározó szerepet játszott, mert az NDK polgárainak elszántsága – 'vagy a nyugati márka jön ide, vagy mi megyünk oda' – való-

³¹ Tüzes Marcell: i. m. 156. o. 2017/1.

³² Varga István: Az újabb magyar pénztörténet és egyes elméleti tanulságai (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964), 20. o.

³³ Mann, F. A.: Money in Public International Law. *British Year Book of International Law*, Vol. 26 (1949), 271. o.

sággal kikényszerítette a valutauniót. A nyugati márka tehát, amelynek bevezetése Németország megosztását eredményezte, döntő mértékben járult hozzá az újraegyesüléshez is.³⁴

E történelmi példák áttekintését követően tehető fel a kérdés, hogy a *Bitcoin* rendelkezik-e, rendelkezhet-e valamilyen szimbolikus jelentőséggel is? A Bitcoin egy saját külön világ, amelyet a „virtuális tér népe” teremtett saját magának, a saját elvárásai és feltételei szerint bármely központi ellenőrző entitástól függetlenül, biztosítva a mindent ellenőrizni képes állami gépezetekkel szemben az anonimitást. Az adatgyűjtések korában, amikor a felhasználók internetes adatforgalmát, szokásait elemezhetik (megfigyelhetik) a gazdasági szereplők, illetve az állami szervezetek is, az anonimitás különös hangsúlyt kaphat. A problémát egyébként már az 1990-es években felvázolták, és már akkor feladatként tételeződött a privátszféra megvédése, amelynek egyik fontos eszköze lehet egy anonim, független és decentralizált fizetési eszköz.³⁵

E függetlenség azonban látszólagos, hiszen mint fizetési eszközre, ugyanúgy vonatkoznak a gazdaság törvényszerűségei: a kereslet-kínálat, illetve a használatához kapcsolódó kockázatok befolyásolják az értékét (árfolyamát), tehát alapvető pénzjellemzőit nem veszítette el, az újszerűségét a technikai jellemzői adják. Azonban kétségtelen, hogy a magánszféra védelmének egyik szimbólumaként is meghatározhatóak az ilyen fizetési eszközök, nem megfelelően azonban arról, hogy számtalan illegális tevékenység finanszírozására, ügylet megfizetésére is használhatóak.

A Bitcoint több jelzővel is lehet illetni, illetve több sajátosságot is lehet hozzá rendelni: egyesek „forradalmat” kapcsolnak hozzá, mások szerint „az anarchisták pénze”, de „barkácpénz”-ként is utalnak rá, figyelem-

mel a keletkezésének és használatának sajátosságaira.

Összegző gondolatok

A munkamegosztáson alapuló gazdaság nem nélkülözheti a pénzt: az áruk és szolgáltatások ellenértékének megfizetésére a történelmi fejlődés során különböző eszközök alakultak ki. Árupénz esetében a fizetési és értékmérő eszközt olyan áru (például gabona, élőállat) jelenti, amely általános elfogadásra tarthat számot: a gazdasági élet szereplői elfogadják fizetség gyanánt az ilyen árut, hiszen joggal bízhatnak abban, hogy a többi szereplő is el fogja majd fogadni tőlük. A későbbiekben a korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló, tartós, osztható és könnyen kezelhető nemesfém-pénzek váltak uralkodóvá, és az állam is szerepet vállalt a fizetőeszközre vonatkozó szabályozás kialakításában. Megjelentek a pénzhelyettesítő eszközök, a bankjegyek, a követelések egyszerűbb igazolására, átruházhatóságára az értékpapírok, a XX. században pedig az elektronikus megoldások. A korszerű gazdaságban az állam pénzkibocsátási monopóliumot élvez: törvényes fizetőeszköz forgalomba hozatalára a jegybankok (központi bankok) szereztek kizárólagos jogosultságot, amelyet jogi eszközökkel is védhetnek.

Az évszázadok alatt kialakult rendszerbe szükséges beilleszteni a virtuális világ által kialakított új eszközöket. Alapvető kiindulópont ennek megfelelően a *virtuális fizetőeszköz* meghatározásának kérdése, azaz, hogy milyen „jelenségeket” – amelyek értelmezhetőek pénzként, áruként, vagyoni értékű jogként is – kell a jogi szabályozás körébe vonni. A megfelelő jogi szabályozás kialakítása azért különösen indokolt, mert az ilyen eszközök használatával rejtve maradhat a pénzügyi tranzakció mögött ténylegesen álló személy azonossága.³⁶

A *pénz története az útkeresések története*; ha a hivatalos fizetési eszközökhöz kapcsolódóan

³⁴ Münkler, Herfried: A németek és mítoszaik (Európa Könyvkiadó, Budapest, 2012), 369. o.

³⁵ Eszter Dániel: i. m. 86. o.

2017/1.

³⁶ Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás Pénzmosás Elleni Információs Iroda féléves tájékoztatója (2016. év), NAV állásfoglalás, 9. o.

problémák merülnek fel, akkor alternatív eszközök törnek utat magunknak. Amikor korlátozott volt a nemesfémkészlet, és ezáltal korlátozott lehetőségek álltak rendelkezésre nemesfém-pénz előállítására, felértékelődtek a bankjegyek és a váltók. Amikor hiány merült fel bizonyos pénzürmékből, elterjedtek a különböző, egyedileg kibocsátott zsetonok. Amikor pedig valamely fizetőeszköz hiperinfláció folytán értékét veszíti, akkor helyette más megoldásokat keresnek a gazdasági forgalom szereplői. (Így például 1945 után, amikor a pengő oly mértékben értéktelenedett el, hogy a pénzfunkciók ellátására képtelenné vált, szívesen használtak tört aranyat, dollárt – a dollár a korábbi taurálásból, külföldi adományokból, csempész-áruforgalomból és a nyugati szervek tagjainak költekezéséből került forgalomba –, de árupénzként alkalmaztak például rizst, cigarettát is).³⁷

Kérdés az, hogy a Bitcoinhoz hasonló fizetési eszközök milyen szükségletből, igényből táplálkoznak? Van-e olyan általános elvárás, szükséglet, törekvés, amely életre hívta, vagy

csak a megjelent új eszközben rejlő lehetőségeket (anonimitás, központi kontroll hiánya, széles körű elfogadottság) ragadják meg? A kérdésre „igen” a válasz: az illegális tevékenységet végzők esetében nyilvánvalóan alapvető követelmény az ellenőrizhetetlenség, a visszakövethetetlenség, de legális tranzakciók esetében is megkönnyítheti a kifizetések teljesítését, az értékek meghatározását.

A törvényes fizetőeszközt kibocsátó alanyok (az államok) pedig eldönthetik, hogy milyen módon viszonyulnak ezekhez az új eszközökhöz: tiltják a használatát, vagy éppen eltűrik, esetleg ezzel párhuzamosan nem ajánlják, de az sem kizárt, hogy támogatják, akár részlegesen is azáltal, hogy egyes kérdéseit kifejezetten jogi szabályozás tárgyává teszik. A gazdasági élet szereplőinek is hasonló – a kockázatok mérlegelésének eredményeként – döntést kell hozniuk: használják, elfogadják, vagy pedig mellőzik az alkalmazását, törvényes jelleg hiányában kötelezettség az alkalmazásra (elfogadásra) nincs és nem is lehet.

³⁷ Varga István: i. m. 105–116. o. 2017/1.

*Radics Katalin Adél, joghallgató
Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar*

Azonos tárgyú népszavazási kérdések: a hazai szabályozás fejlődése 1989-től napjainkig¹

1. Bevezetés

A nép szava Isten szava – Táncsics Mihály 1848-as vitairatának címét szinte mindenki hallotta már. Felmerülhet bennünk a kérdés: hogy kapcsolódik vagy kapcsolódik-e egyáltalán ez a gondolat a népszavazás intézményének 2016-os szabályozásához. Rövid válaszom ennyi: igen, van összefüggés Táncsics kijelentése és a népszavazás között.

A népszavazás a választópolgárok számára fenntartott hatalomgyakorlási eszköz, amelyel valós befolyást gyakorolhatnak a politikai döntéshozatalra. Éppen ezért egy jogállamban kiemelkedően fontos kérdés, hogy a jogalkotó milyen korlátok közé szorítja a népakarat kifejezésének lehetőségét.

Bár a népszavazás intézményének története az ókorig nyúlik vissza, Magyarországon csak az 1989-es közjogi rendszerváltás által nyert elismerést a népszuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás – mai formájában is ismert és használt – közvetlen eszköze. A demokrácia és a jogállamiság elvén nyugvó jogalkotás ekkor még gyermekcipőben járt – ennek köszönhető, hogy sok más törvény mellett az idő előrehaladtával a népszavazás szabályozása is korrekcióra szorult. Láthatjuk, hogy a referendum szabályozása 1989 óta hosszú fejlődési folyamaton ment keresztül. Dolgozatomban ezt a fejlődési utat járom végig, fókuszban a versengő tényállások, az azonos tárgyú kérdések problémájával. A versengő tényállások kérdése a népszavazási szabályozás olyan neuralgikus pontja, amely-

nek „félreszabályozása” könnyen vezethet a referendum rendeltetésellenes használatához és az intézmény teljes kiüresítéséhez. Előbbi állításom a vizsgálat során alátámasztást is nyert.

Az azonos tárgyú kérdések szabályozásának elemzését az újabb és újabb népszavazási törvényekben felbukkanó modelleknek megfelelően négy etapra osztottam. Vizsgálódásomat az első népszavazási törvény elemzésével kezdem. Dolgozatom következő részében a versengő kérdések szabályozásának fejlődését követem végig, így jutva el a ma hatályos népszavazási joganyaghoz. Ennek kapcsán megvizsgálom, hogy milyen események indították 2016-ban a jogalkotót a szabályozás ismételt megváltoztatására és milyen célokat határozott meg kidolgozója a módosított jogszabály számára. Mivel a változtatás a közelmúltban történt, annak megítéléséhez, hogy a törvény meg tudja-e valószínűsíteni megalkotójának célját, nem tudok esettanulmányt segítségül hívni. A versengő tényállások hatályos szabályozásának kritikáját így a norma elemzésével alakítom ki.

2. A népszavazás mint a hatalomgyakorlás eszköze

A demokratikus hatalomgyakorlás két formája a közvetlen és a képvisleti (közvetett) demokrácia. A közvetlen hatalomgyakorlás története a régmúlta nyúlik vissza, hiszen ez a demokrácia „ősformája”. Bár az ókori demokráciák mind a közvetlen hatalomgyakorláson alapultak, az intézmény később jelentőségét veszítette, csak a polgári forradalmak idején került ismét előtérbe – a szuverenitáselméletek kidolgozásával egy időben. A közvetlen demokrácia modern eszméje Rousseau-nál teljesedett ki olyan mértékben, hogy az a képvisleti demokrácia teljes elutasításával párosult. Svájc szülötteként ugyanis Rousseau jól ismerte a közvetlen hatalomgyakorlás formáit, abban a képvisleti demokrácia korrekciójának és ellenőrzésének egyetlen eszközét látta. Kortársa, Montesquieu már jóval árnyaltabban látta a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás kapcsola-

¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-16-4 Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.
2017/1.

tát. A törvények szelleméről című műve megírásakor már látta, hogy a modern államokban – nagyságuk révén – megvalósíthatatlan a közvetlen törvényalkotás, ezért bizonyos feladatokat a népnek választott képviselői útján kell ellátnia. Szükségesnek tartotta a képviselet intézményi garanciát a demokratizmus biztosításához. Felismerte azonban azt is, hogy ezek a garanciák önmagukban nem alkalmasak a képviseleti hatalom ellensúlyozására, a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás eszközeinek együttesen kell érvényesülniük, hogy azok egymást kiegészíthessék, korrigálhassák.²

2.1. Az Országgyűlés és az országos népszavazás kapcsolata

Alaptörvényünk B) cikke deklarálja a jogállamiság és a népszuverenitás elvét.³ Ez a gyakorlatban a közvetlenül választott Országgyűlés – mint a közhatalom képviselői útján történő gyakorlása – és a népszavazás – mint kivételes, közvetlen eszköz – intézményén keresztül valósul meg. E két hatalomgyakorlási eszközt az Alaptörvény az Állam című fejezetben részletezi. Az Országgyűlés és az országos népszavazás alaptörvénybeli sorrendiségét értelmezhetjük egyfajta hierarchikus viszonyként is a két hatalomgyakorlási forma között, de a tudományos életben sincs konszenzus abban, hogy a közvetett hatalomgyakorlás a közvetett felett állna (vagy fordítva) vagy egymással egyenlők lennének.

Egész Nyugat-Európában megfigyelhető tendencia a képviseleti demokrácia térnyerése, egyfajta győzelme a közvetlennel szemben. Ez azonban nem jelenti annak kizárólagosságát. Az európai államok többsége nagyon hasonló módon, egyértelműen meghatározott keretek között engedi közvetlenül érvényesülni a népakaratot. (A legmarkán-

sabb határvonalat minden esetben a népszavazásból kizárt tárgykörök meghatározása jelenti.) A népszavazás minden államban egyfajta kiegészítő jelleggel bír, de egyúttal a képviseleti demokrácia korlátját is jelenti.⁴ Komplementer jellegű, hiszen – az Alaptörvény szövegéből is következik, hogy csak kivételesen alkalmazható eszköz. Korlátozó jellegét pedig az Nsztv. szabályozásából nyeri el; az eredményes üggyöntő népszavazás kötelezi az Országgyűlést. Amennyiben ugyanis a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, annak megfelelő tárgyú törvény köteles az OGY a népszavazást követő 180 napon belül megalkotni, az így megalkotott jogszabály pedig 3 éven keresztül kötelezi a törvényhozót.

2.2. Az azonos tárgyú kérdések problémája

Vizsgálatom középpontjában a népszavazási eljárás legérdekesebb és legaktuálisabb pontja; az azonos tárgyú kérdések problematikája áll. A szabályozás szükségessége a népszavazásnak mint hatalomgyakorlási eszköznek a súlyából adódik. A népszavazás eredménye ugyanis (az Alaptörvényből fakadóan) köti az Országgyűlést: amennyiben a kérdés eldöntése jogalkotási kötelezettséget keletkeztet, az Országgyűlésnek az érvényes és eredményes népszavazás napjától számított 180 napon belül az eredménynek megfelelő jogszabályt kell alkotnia. A népszavazáson hozott döntés pedig a népszavazástól számított 3 évig köti a törvényhozót.⁵

A döntés kötelező erejéből következik tehát, hogy egyértelműen meg kell határozni az azonos tárgykörökre vonatkozó kérdések szabályozását. Egy demokratikus jogállamban ugyanis megengedhetetlen – sőt elképzelhetetlen –, hogy azonos tárgykörben két népszavazást írjanak ki egyszerre (vagy egy-

² Dezső MÁRTA: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Közigazgatási és jogi kiadó, Budapest, 1998, 121-123pp

³ Atv. B) cikk (3) A közhatalom forrása a nép. (4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

2017/1.

⁴ Kukorelli István: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében in: Bitskey Botond (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, Alkotmánybíróság, Budapest, 2000, 191-193pp

⁵ 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról (Nsztv.) 31.§

mást követően több alkalommal a jogszabályban meghatározott időn belül). Megfelelő szabályozás hiányában ugyanis lehetne népszavazást tartani egy már eldöntött kérdésben még azon a határidőn belül, amíg az OGY az előző népszavazás által kötelezve van. Így a jogalkotó az új népszavazás általi jogalkotási kötelezettségét csak normaszegéssel tudná teljesíteni. Ha pedig nem teljesítené az újonnan keletkezett kötelezettségét, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányserést valósítana meg. Ugyanígy előfordulhatna olyan eset is, hogy két, azonos időben tartott, azonos tárgyú népszavazáson eltérő eredmény születne, ezzel ellentétes tartalmú döntéshozatalra kötelezve az Országgyűlést, amelynek a törvényhozó testület nyilvánvalóan nem tudna eleget tenni.

A versengő tényállások pontos szabályozásának szükségessége a fentiekben túl abból is következik, hogy eltérő eljárási szabályok vonatkoznak a népszavazási kérdésekre a kezdeményező személyének függvényében. Példaként említhető, hogy a választópolgári kezdeményezésre törvényben meghatározott számú támogató aláírás összegyűjtése szükséges, míg a Kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezésének erre nincs szükség. Nyilvánvaló tehát, hogy a választópolgári kezdeményezés hosszadalmas eljárás, melybe a Kormány vagy a köztársasági elnök saját kezdeményezés benyújtásával könnyen be tudna avatkozni. Ez pedig – megfelelő védelmének hiányában – a választópolgári kezdeményezésnek a gyakorlatban történő megszűnéséhez is vezethetne úgy, hogy a Kormány vagy a köztársasági elnök minden alkalommal népszavazást kezdeményezne olyan tárgykörben, amelyben már megkezdődött az aláírásgyűjtés.

Az előbbiekből megállapíthatjuk, hogy az azonos tárgyú kérdések benyújtásának szabályozása elkerülhetetlen. A szabályozás módjára azonban nincs egy általánosan elfogadott, minden hiányosságot nélkülöző, hibátlan „varázssformula”. Ezt támasztja alá az a tény, hogy a népszavazás intézményének 1989-es „bevezetése” óta az azonos tartalmú

(vagy azonos tárgyú) kérdések szabályozása több jelentős változáson ment keresztül. Dolgozatom következő két fejezetében a fejlődési utat mutatom be a kezdetektől napjainkig.

3. A szabályozás múltja

3.1. Az 1989. évi XVII. törvény

A közvetlen demokrácia eszközrendszerét (a demokratikus hatalomgyakorlási rendszer részeként) Magyarországon az 1989-es rendszerváltásnak köszönhetjük. A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt az utolsó szocialista kormány regnálása idején fogadta el az Országgyűlés, 1989. június 15-i hatályba lépéssel. Bár a törvény mai szemmel nézve nem felel meg teljes mértékben az alkotmányosság mércéjének és jelentős hiányosságokat fedezhetünk fel benne, kora társadalmi elvárásainak teljes mértékben eleget tett. A javaslat OGY-hez való benyújtásakor is elhangzott, hogy a Kormány a törvény kidolgozásakor figyelemmel volt a fejlett nyugat-európai demokráciák népszavazási gyakorlataira, szabályaira.

⁶⁷

Az 1989-es törvény szabályrendszere nem csak tartalmában, de koncepciójában is jelentősen eltért úgy a ma hatályos szabályozástól, mint az 1998-as törvénytől. A törvény leginkább szembetűnő hiányossága az volt, hogy az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések tekintetében semmilyen formában nem tartalmazott rendelkezéseket. A szabályozás elmaradásának jelentősége – a

⁶ Gulyás Mónika: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában in: *Politikatudományi szemle* 1999/4. szám, 107p

⁷ Ennek okát az Alkotmánybíróság 52/1997. (X.14.) számú határozatában fejtette ki: „Noha a Magyar Népköztársaságnak az 1949. évi XX. törvénybe foglalt Alkotmánya is tartalmazott rendelkezést a népszavazásról, s a népszavazással kapcsolatos részletkérdések jogi szabályozatlansága miatt valójában nem is működött, s a hatalom birtokosaként feltüntetett népnek még kiemelkedő jelentőségű ügyekben sem volt lehetősége a hatalom közvetlen gyakorlására. Emiatt az Ntv. megalkotásakor hasznosítható magyar tapasztalatok nem álltak a törvényalkotó rendelkezésére.”

korábban felvázoltak fényében – nem igényel külön magyarázatot.

A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény kapcsán az Alkotmánybíróság több ízben is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Két alkalommal, a 2/1993. (I.22.) számú, majd 52/1997. (X.14.) számú határozataiban is felhívta az Országgyűlést a törvény Alkotmánnyal való összhangjának megteremtésére. A diszharmónia oka az volt, hogy a népszavazási törvényt az OGY nem hozta összhangba az Alkotmánnyal annak az 1989. évi XXXI. törvénnyel történt megreformálását követően. Az alaptörvény 1997. évi LIX. törvénnyel való kiegészítése által az összhang hiánya még tovább fokozódott: bizonyos tárgykörök tekintetében az Alkotmány és az Ntv. ellentétes tartalmú rendelkezéseket fogalmazott meg.

Az AB 52/1997. határozatában kifejtette, hogy „az alkotmányellenes helyzet maradéktalan felszámolása érdekében az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó hatályos szabályokat teljes körű felülvizsgálatnak kell alávetni”. A Tisztelet Ház végül az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvénnyel (rég. Nsztv.), és a hozzá kapcsolódó, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (rég. Ve.) megalkotásával teremtette meg az összhangot az Alkotmány és a népszavazás törvényi szintű szabályozása között.

3.2. Az 1998. évi III. törvény

A parlament tehát 1997-1998 folyamán két új törvény megalkotásával megszüntette az Alkotmány és a korábbi népszavazási törvény diszharmóniáját. A népszavazásra vonatkozó legfontosabb szabályokat két alkotmánymódosító törvénnyel beemelte az alaptörvénybe⁸, a választási eljárások minden típusára vonatkozóan egy egységes kódexet fogadott el, valamint megalkotta a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló –

immár az Alkotmánnyal összhangban álló – 1998. évi III. törvényt. Az alaptörvény-módosításokkal alkotmányos szintre kerültek az érvényességre és eredményességre, valamint a népszavazásból kizárt tárgykörökre vonatkozó paragrafusok. A kiegészítéssel az Országgyűlés megszüntette korábbi, több szempontból is aggályos gyakorlatát, és a népszavazásra vonatkozó legfontosabb szabályokat immár az intézmény jogi és politikai súlyának megfelelően a legmagasabb jogforrási szinten, az Alkotmányban határozta meg.⁹

Az 1998. évi III. törvény az azonos tárgyra irányuló kérdések szabályozásában is jelentős változást hozott (különösen annak fényében, hogy a korábbi törvény nem szabályozta a tárgykört). A törvény értelmében nem lehetett az Országos Választási Bizottság által hitelesített kérdéssel azonos tartalmú kérdést benyújtani a népszavazás megtartásáig, a kezdeményezés elutasításáig vagy az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.¹⁰ A párhuzamossági moratórium szabályai mind az állampolgári kezdeményezés, mind a Kormány és a köztársasági elnök kezdeményezése esetében ugyanúgy érvényesül.

Láthatjuk, hogy a jogszabály jelentős újdonságot jelentett a népszavazás szabályozásában és bizonyos szempontból az alkotmánymódosítással karöltve hiánypótló normák, azonban nem tekinthetünk el azoktól a jelentős hiányosságoktól, amelyeket a szabályozás továbbra is magában hordozott.

Elsőként a népszavazási kötőerő pontos meghatározásának hiányát emelem ki. Az Alkotmány meghatározta az érvényes és eredményes népszavazás feltételeit, valamint eredményes népszavazás kötelező voltát az OGY-re nézve¹¹, a kötelező döntés időbeli hatályára azonban sem az alaptörvényben,

⁸ 1997. évi LIX. törvény és 1997. évi XCVIII. törvény az Alkotmány módosításáról 2017/1.

⁹ Térey Vilmos: Gondolatok az országos népszavazás újraszabályozása kapcsán in: *Magyar Jog* 5/1997, 288p

¹⁰ 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 12.§

¹¹ Alkotmány 28/C.§ (3), (6)

sem a régi Nsztv-ben nem találunk rendelkezést. E hiányosság pedig olyan veszélyeket hordoz magában, amelyek akár a népszavazás mint hatalomgyakorlási eszköz értelmének elvesztéséhez is vezethettek volna. A joghézag értelmében ugyanis a parlamentre volt bízva, hogy a népszavazáson meghozott döntést meddig tekinti önmagára nézve kötelezőnek. Így – hatalmával lényegében visszaélve, de az Alkotmány rendelkezéseit nem sértve – lehetősége nyílt volna arra, hogy a szavazás eredményének megfelelően hozott döntést akár a következő napon megváltoztassa. Ezzel pedig a népszavazás értelme teljesen elveszett volna el, ugyanis a népakarral ellentétes jogszabály vagy döntés ellen – alkotmány sértés hiányában – semmilyen eszközzel nem lehetett volna fellépni.

A kötőerő meghatározásának hiányát azonban úgy is értelmezhetné az Országgyűlés, hogy a népszavazáson eldöntött kérdések úgynevezett „örökkévaló klauzula-ként” a törvényhozó által nem módosíthatók, kizárólag egy esetleges újabb népszavazás által, vagy az által sem.

A szabályozás – ebben a formában – azonban nem csak a parlamentnek adott lehetőséget a rendeltetés-ellenes joggyakorlásra. Mivel a benyújtási moratórium a régi Nsztv. 12.§ a) pontja szerint csak a népszavazás megtartásáig tart, egy érvényes és eredményes népszavazást követően is lehetett volna ugyanabban a kérdésben újabb népszavazást tartani. Azt pedig ebben az esetben sem lehetne garantálni, hogy két egymást követő népszavazás ugyanazon kérdésben ugyanazt az eredményt hozná.

E problémát felismerve az Alkotmánybíróság 27/2007. (V.17.) számú határozatában egyebek mellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Határidő tűzésével az AB felszólította az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának tegyen eleget és a népszavazásról szóló törvényben határozza meg azt az időtartamot, amennyi időn belül lehet, illetve nem lehet népszavazást tartani olyan kérdésben, amelyről ko-

rábban már tartottak referendumot. A Tisztelet Ház jogalkotási kötelezettségének eleget téve módosította a népszavazási törvényt, megszüntetve ezzel az alkotmányellenes helyzetet.¹²

A törvény hibái közül másodsorban a párhuzamossági moratóriumra vonatkozó szabályok pontatlan megfogalmazását emelem ki. A hiba abban rejlik, hogy a törvény nem határozta meg egyértelműen, mit is ért egy kérdés hitelesítésének pillanatán. Ezáltal pedig kérdésessé vált a benyújtási moratórium beálltának ideje, amely az adott népszavazási tárgykörre vonatkozó „védelem” kezdetét is jelenti. Azaz nem volt egyértelmű törvényi szabályozás arra vonatkozóan, hogy mikortól nem lehet adott tárgykörben újabb népszavazás-kezdeményezést benyújtani. Az Alkotmánybíróság az 57/2004. (XII.14.) számú határozatában értelmezte a régi Nsztv. vonatkozó rendelkezéseit és megállapította, hogy az „alírásgyűjtő ív hitelesítése akkor tekinthető befejezettnek, ha az Országos Választási Iroda vezetője (...) hitelesítési záradékkal látja el, ugyanis csak ezután kerülhet sor az aláírásgyűjtés megkezdésére”.

Ki kell emelni azonban Trócsányi László alkotmánybírónak a 102/2007. (XII.12.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolását. Ebben Trócsányi kifejti, hogy véleménye szerint az AB az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatban a jogalkotó eredeti szándékával ellentétesen értelmezte a párhuzamossági moratórium rendelkezéseit, mikor a kérdés hitelesítésének momentumát abban a pillanatban határozta meg, mikor az OVI vezetője az aláírásgyűjtő ívet hitelesítése záradékkal látja el. Véleménye szerint ugyanis az Nsztv. a kérdés hitelesítése alatt az OVB hitelesítésről szóló határozatát értette.

¹² A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXII. törvény 11. §-a az Nsztv. 10. §-át a következő d) ponttal egészítette ki: (10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha) ... „d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,”

Trócsányi László jogértelmezését erősítette meg az Országgyűlés a 2013. évi CCXXXVIII. törvény elfogadásakor. Az új Nsztv. ugyanis a párhuzamossági moratórium kezdetét (tehát a védelem beálltát) a hitelesítés céljából a NVI-hez való benyújtás időpontjában határozta meg. Az új törvény megalkotása során ezen kívül még számos, visszaélésre lehetőséget adó hiányosságot pótoltak, de a szabályozás még így sem lett minden hibától mentes. E hibákat és a belőlük adódó visszaéléseket a következő részben mutatom be.

3.3. A 2016. május 20-ig hatályos 2013. évi CCXXXVIII. törvény

A 2013. évi törvény kidolgozásakor a jogalkotó tehát kiküszöbölte a korábban felmerült problémákat. Ennek megfelelően az új törvény a versengő tényállások kérdését a következőképpen szabályozta: egy kérdés benyújtása után azonos tárgyban nem volt benyújtható újabb kérdés, amíg az előző kérdés ügyében jogerős döntés (a hitelesítés megtagadásáról, a kezdeményezés nem született).¹³

A szabályozás azonban még ilyen módon is visszaélésekre adott lehetőséget, amelyek lényegében a népszavazás céljainak beteljesülését gátolták. A népszavazás actio popularis jellegéből adódóan minden jelentős érdekcsoportnak lehetősége van arra, hogy közvetlenül beavatkozzon a politikai döntéshozatalba, hogy akaratát közvetve, a népszavazás kötelező erején keresztül rákényszerítse a törvényhozó hatalomra. A szigorú frakciófegyelmen nyugvó parlamentáris rendszerben a népszavazás könnyen válik az egyetlen érdemi érdekérvényesítési eszközzé a parlamenti ellenzék kezében. Egy ehhez hasonló esetben a mindenkorai kormányoldal érdekét szolgálná a népszavazás-kezdeményezés ellehetetlenítése. Erre a szabályozás ilyen formájával meg is van a lehetősége, hiszen elég az adott tárgyban a kérdést hitelesítés

céljából elsőként benyújtania, az aláírásgyűjtő ívek leadására rendelkezésre álló időt pedig nem kihasználnia, ezzel úgymond elhúzni az ellenzék idejét.

A szabályozás előbb ismertetett hiányosságaira a jobb érthetőség kedvéért egy közel-múltbeli esemény elemzésével világítok rá.

3.3.1. Visszaélés a párhuzamossági moratórium kapcsán

A vita tárgya

Az Országgyűlés 2014. december 16-i ülésén elfogadta és 2015. március 15. napjával hatályba léptette a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt. Bár a törvény igen nemes értékeket tűzött ki célul (a munkavállalók testi és lelki egészségmegőrzésének segítése, megfelelő pihenőidő biztosítása)¹⁴, annak ok- és célszerűsége már a hatályba lépése előtt is vita tárgyát képezte, és a hatályba lépést követően sem került le a társadalmi feszültséget okozó kérdések listájáról. A vasárnapi boltzár kifejezetten népszerűtlen intézkedés volt, amelyet a közvélemény-kutatási adatok szerint még a kormánypárti szavazók többsége is elutasított.¹⁵ Az ellenzék számára komoly lehetőségeket rejtett egy vasárnapi zárva tartás-ellenes népszavazási kezdeményezés és kampány.

Népszavazási kezdeményezések 2015-ben¹⁶

A 2014. évi CII. törvénnyel kapcsolatban 2015. április 1-jén nyújtották be az első kérdést: „Egyetért Ön azzal, hogy az Alaptör-

¹⁴ 2014. évi CII. törvény a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról, preambulum

¹⁵ A különböző közvélemény-kutatások eredményeinek összefoglalásához lásd az Origo cikkei:

<http://www.origo.hu/gazdasag/20150630-mar-a-fidesz-szavazoknak-is-eleguk-van-a-vasarnapi-zarva-tartasbol.html>

<http://www.origo.hu/gazdasag/20150507-gyuloljuk-a-vasarnapi-zarva-tartast.html>

¹⁶ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [2]-[4]

¹³ Nsztv. 8.§ a)
2017/1.

vény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?”. A kérdés hitelesítését az NVB megtagadta¹⁷, mert az az Alaptörvény megváltoztatására irányult (ami az Alaptörvény szerint tiltott tárgykör). Az NVB döntése azonban – a kérdés benyújtója által kezdeményezett bírósági felülvizsgálat miatt – csak később, a Kúria döntésével vált jogerőssé.

Ezt követően még két ízben, 2015. június 30-án és október 20-án nyújtottak be összesen négy népszavazás-kezdeményezéseket a törvénnyel kapcsolatban, de azok hitelesítését is megtagadta az NVB. Az indokok egyrészt a szöveg félreérthetősége, másrészt a párhuzamossági moratórium, voltak.¹⁸

*Erdősi Lászlóné versus Nyakó István*¹⁹

Ilyen előzmények után adta be népszavazási indítványát 2016. február 23-án Erdősi Lászlóné és Nyakó István az NVI-hez. Az ügy alakulását a hazai sajtó is végigkísérte, melynek oka az indítványok beadásának vitatható körülményeiben keresendő. A február 23-i események a következőképpen zajlottak. Nyakó István (MSZP-s országgyűlési képviselő) kora reggel megérkezett az NVI székháza elé, hogy benyújtsa kérdését, ahol akkor már egy „kopasz, kigyúrt” férfiakból álló csoport (a továbbiakban csoport) várakozott. Nem sokkal később megérkezett Erdősi Lászlóné (a független herceghalmi polgármester felesége) és kísérője, akik szintén ebben a tárgykörben akartak kérdést benyújtani. Mivel az NVI épületében elősorban azok tartózkodhatnak, akik népszavazási kezdeményezést szeretnének benyújtani, az ott dolgozók kérdésére a csoport tagjai azt nyilatkozták, hogy ők is kérdést szeretnének benyújtani, és ezt a náluk lévő dossziék felmutatásával igazolták.

A korábbi kérdésekhez kapcsolódó párhuzamossági moratórium lejártakor Erdősiné

és Nyakó is az épület előcsarnokában felállított időbélyegzőhöz akart minél hamarabb eljutni. Az időbélyegzőt elsőként Erdősiné kísérője tudta megnyomni, mert a csoport tagjai (bár nem tettelesen), de hátráltatták Nyakót, aki így 4 másodperccel Erdősiné kísérője után ért a készülékhez. Ezt követően az NVI munkatársához Nyakó István jutott be először, így az ő indítványának átveteli elismervényén korábbi időpont szerepel.

Az időbélyegző szerinti időpont alapul vételével, a kísérő eseményeket figyelmen kívül hagyva az NVB Erdősi Lászlóné kérdését hitelesítette²⁰, Nyakó István kérdésének hitelesítését pedig megtagadta²¹. Ennek tükrében Nyakó jogorvoslatot kért a Kúriától az NVB hitelesítő és hitelesítést megtagadó határozatai ellen is.

Jogorvoslat

Nyakó István jogorvoslati kérelmében arra hivatkozott, hogy az ő mozgását akadályozó, kigyúrt férfiakból álló csoport – állításukkal ellentétben – Erdősi Lászlónéval szándék- és akarategységben tevékenykedett, céljuk pedig egyértelműen az ő visszatartása volt. Ezt támasztja alá azt is, hogy a csoport tagjai – nyilatkozatukkal ellentétben – nem nyújtottak be népszavazási kezdeményezést, ezért a székházban tartózkodásuknak egyetlen célja a szabad mozgás korlátozása volt.²² Kérelmében Nyakó arra is kitért, hogy a fenti események a rosszhiszemű és visszaélészerű joggyakorlás által sértették a választás tisztaságának elvét, valamint az esélyegyenlőség elvét is.²³

A Kúria jogorvoslati eljárása során először a kezdeményezések benyújtásának sorrendiségét vizsgálta, és megállapított Nyakó István kérdésének elsőségét. Indokolása szerint, bár az időbélyegző szerint Erdősiné indítványa

¹⁷ 78/2015. NVB határozat

¹⁸ 124/2015. NVB határozat, 123/2015 NVB határozat, 137/2015. NVB határozat, 138/2015. NVB határozat

¹⁹ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [5]–[7]
2017/1.

²⁰ 16/2016. számú NVB határozat

²¹ 17/2016. számú NVB határozat

²² A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [11]

²³ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [18]

érkezett korábban, az átvételi elismervények szerint Nyakóé. A Kúria az Nsztv. 6. §-ra²⁴ alapozva megállapította, hogy a törvény szövege szerint az NVI munkatársa által kiállított átvételi elismervényen szereplő időpont az irányadó. A törvényben az időbélyegzőről nincs szó, annak használatát belső szabályzat határozza meg, a Kúria állásfoglalása szerint a népszavazás kezdeményezésének joga, mint alkotmányos alapjog érvényesítése azonban csakis jogszabályon nyugodhat. A Kúria emellett azt is megállapította, hogy (az Nsztv. 6.§ (1) bekezdésével ellentétesen) Erdősiné nem személyesen érkezett indítványát az időbélyegzőnél, hanem azt kísérelte meg helyettesíteni.²⁵

A Kúria vizsgálta a rosszhiszemű és visszaélészerű joggyakorlat és az esélyegyenlőség sérelmének kérdését is. Megállapította, hogy a csoport jogellenes magatartása hozzájárult ahhoz, hogy Erdősiné ért elsőként az időbélyegzőhöz, és a csoport célja egyértelműen minden más kezdeményező akadályozása volt. E tényekre alapozva is megállapítható tehát Nyakó kérelmének elsősége. A Kúria azonban utalt arra is, hogy döntése e ténymegállapításokon kívül nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy a csoport tagjai és Erdősiné előre megfontoltan, szándék- és akarategységben jártak-e el.²⁶

A fenti indokolással tehát a Kúria megváltoztatta az NVB Erdősiné és Nyakó kérdésének ügyében hozott határozatait. Megállapította, hogy Nyakó István kezdeményezése tekinthető (és tekintendő) a tárgykörben beadott első kérdésnek, így a Kúria döntésével hitelesítette a kérdést, míg Erdősi Lászlóné kérdésének hitelesítését megtagadta.

A következők

Az Nsztv. szerint érvényes és eredményes népszavazást követően az Országgyűlésnek kötelezettsége a népszavazás eredményének megfelelő törvény megalkotása. Annak ellenére, hogy adott kérdésben még csak a hitelesítésről szóló döntés született meg (a kérdés tehát még nem is került a nép elé), a Kormány felismerte a vasárnapi boltbezárásokkal kapcsolatos társadalmi elégedetlenségeket. Erre tekintettel adott be törvénymódosító javaslatot a miniszterelnökség kabinettfőnöke és a nemzetgazdasági miniszter, melynek lényege a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény hatályon kívül helyezése, ezzel a hatályba lépését megelőző állapot visszaállítása.²⁷ A törvénymódosító javaslatot a parlament 2016. április 12-én 163 igen, 2 nem és 11 tartózkodó szavazat mellett elfogadta, a 2014. évi CII. törvény 2016. április 16-ával hatályát veszítette. Bár a népszavazási kérdés így lényegében tárgytalanná vált, meg kell jegyezni, hogy az ügy nem tekinthető véglegesen lezártnak. Mivel a törvény hatályon kívül helyezése nem egy népszavazási döntés kapcsán következett be, arra nézve népszavazás időbeli kötőereje sem állt be. Ennek értelmében tehát, bár a Kormány a társadalmi nyomásnak engedve kezdeményezte a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló törvény hatályon kívül helyezését, bármikor lehetősége van ebben a tárgyban új jogszabály megalkotásának kezdeményezésére. Bár eljárása ebben az esetben is jogszerű lenne, ilyen tárgyú jogalkotás politikai realitása igen csekély, tekintettel a korábbi döntést övező társadalmi ellenállásra.

4. A szabályozás jelene

4.1. 2016. májusi törvénymódosítás

A Nemzeti Választási Iroda épületében történt „a kopaszok balhéjaként” elhíresült bot-

²⁴ Nsztv. 6. § (1) A kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani. (2) A benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkezetté számítt.

²⁵ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [30]-[33]

²⁶ A Kúria Knk.IV.37.257/2016/7. számú határozata, [36]-[44]
2017/1.

²⁷ T/10171. számú törvényjavaslat

rányos esemény jelentős befolyást gyakorolt a jogalkotásra. A Kormány az NVI és az NVB javaslatára törvénymódosító javaslatot dolgozott ki, melynek alapvető célja volt elejét venni a kérdések benyújtásakor kialakuló káros versengésnek. A javaslat – az indokolásában meghatározottak szerint – a benyújtási moratórium jelentős enyhítését, és a választópolgári népszavazás-kezdemenyezés előtérbe helyezését hivatott megvalósítani.

A Kormány 2016. április 1-jén nyújtotta be az Országgyűlés elnökének az Nsztv. módosításáról szóló törvényjavaslatát²⁸. A javaslat jelentősebb része a februárban kialakult vizsszáz helyzethez hasonló szituációk megelőzése érdekében az azonos tárgyú kérdések szabályozásának megváltoztatására irányult. A javaslatot az Országgyűlés változtatások nélkül elfogadta, május 20-án a Magyar Közlönyben kihirdették, május 21-én pedig hatályba is lépett.

Patyi András, az NVB elnöke a javaslat kapcsán elmondta, hogy az nem a korábbi szabályozás egyszerű kozmetikázása, hanem döntő jelenségű változást jelent. Véleménye szerint az új népszavazási szabályozás a kezdeményezést benyújtók versengése helyett egy véleményversenyt, szervezési versenyt indukál, ezzel pedig megerősíti a választópolgárok szerepét a népszavazási eljárásokban.²⁹ A következőkben bemutatom, hogy ezen új irányok hogyan jelentek meg a módosításban

Mint ahogy a javaslat indoklásában is olvashatjuk, a cél a benyújtási moratórium szabályainak enyhítése. Az eredeti szabály szerint ugyanis abban az esetben, ha egy kezdeményező már benyújtotta adott tárgyban a kezdeményezést, a továbbiakban azonos tárgyú

kérdést nem lehetett benyújtani³⁰. A szabályozás ezen módszere esetén tehát a kérdések, pontosabban a kezdeményezők versengése (vagy versenyeztetése) valósult meg. A dolgozat 3.3. pontjában kifejtettek is igazolják, hogy az elsőként benyújtott népszavazási kezdeményezést lehet, hogy hitelesítette az NVB – amennyiben az megfelelt az Alaptörvényben és az Nsztv-ben meghatározott követelményeknek –, a másodikként benyújtott kérdés hitelesítését azonban a párhuzamossági moratóriumra alapozva garantáltan megtagadta a testület. A benyújtási moratóriumot a módosítás oly módon enyhítette, hogy a moratóriumot időben úgymond „kitolta”. A hatályos törvény szerint ugyanis azonos tárgyú kérdések benyújtására lehetőség van egészen addig, míg az NVB határozatot nem hoz arról, hogy összegyűlt a népszavazás kiírásához megfelelő számú (azaz 200.000 támogató aláírás), és határozata jogerőre nem emelkedik.³¹ Ezzel a szabályozási koncepcióval a jogalkotó tehát lehetővé tette a párhuzamos aláírásgyűjtést, melynek következtében a „versenyt” a kezdeményezők helyett az aláírásgyűjtők vívják meg. Amint azonban az aláírások számáról szóló NVB határozat jogerőre emelkedett, az azonos tárgykörben folyó aláírásgyűjtést meg kell szüntetni, az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íveket pedig vissza kell adni³², valamint a továbbiakban azonos tárgyban új kérdés az NVB által nem hitelesíthető.³³

Az módosítás a fentiekén túl más változást is hozott: a választópolgári kezdeményezést ugyanis előtérbe helyezte a Kormány és a köztársasági elnök kezdeményezésével szemben. Az Nsztv. 8. § (2) bekezdése értelmében ugyanis azután, hogy egy adott tárgykörben választópolgár népszavazást kezdeményezett, sem a köztársasági elnök, sem a Kormány nem nyújthat be azonos tárgyú kérdést.

²⁸ T/9894. számú törvénymódosító javaslat

²⁹ Patyi: paradigmaváltást jelenthet a népszavazási törvény módosítása (forrás: 24.hu – <http://24.hu/belfold/2016/04/14/nvb-elnok-az-uj-nepszavazasi-javaslat-nem-kozmetikazas/> letöltve: 2016. november 5.) 2017/1.

³⁰ Nsztv. 8.§ (1) a)-f) pontok, hatályos: . 2014. január 18. – 2016. május 20.

³¹ Nsztv. 8.§ (1) a)

³² Nsztv. 19/A. §

³³ Nsztv. 11. § (5)

4.2. A moratórium enyhítésének kritikája

Bár az előzetes hatásvizsgálat egy jogszabályalkotási eljárás kötelező eleme³⁴, az egyrészt nem mindig valósul meg a gyakorlatban, másrészt még a hatásvizsgálat sem tudja garantálni a jogszabály hibátlanágát. Különösen igaz lehet ez a népszavazásra, melynek *actio popularis* jellege több visszaélési lehetőséget is magában hordoz. Hiszen, bár az Alaptörvény egyértelmű határt szab a benyújtható kérdéseknek³⁵, sem a hitelesítésre beadott kérdésekben, – s mint láthattuk sem a benyújtás folyamán – nem szabhat határt semmi a szervezők jogértelmezésének, kreativitásának, vagy éppen rosszhiszeműségének. Mivel a népszavazási törvény módosításának hatályba lépése óta alig fél év telt el, a gyakorlat még sem cáfolni, sem igazolni nem tudta azt a hipotézist, hogy az új jogszabály alkalmas lesz megalkotója céljainak megvalósítására. Éppen ezért a módosítás kritikájának megfogalmazásához esettanulmányt nem tudok segítségül hívni, azt elméleti síkon tudom elvégezni.

A párhuzamossági moratórium szabályozása – mint láthattuk – hosszas fejlődési utat járt be a népszavazás intézményének 1989-es bevezetése óta. Bár a jogalkotó mindig igyekezett az éppen aktuális problémákra választ adva egy minden tekintetben hiánytalan jogszabályt megalkotni, láthattuk, hogy ez nem sikerült maradéktalanul.

A Kormány 2016 áprilisi törvénymódosító javaslata is egy botrányos eseményre adott válasz, amely a választási szervek (az NVI és az NVB) javaslatainak alapul vételével született meg. Ennek köszönhetően az új szabályozás alkalmazásával lényegében lehetetlenné vált az Erdősi Lászlóné és Nyakó István esetéhez hasonló visszás helyzetek kialakulása. Mivel a versengés a Nemzeti Választási Iroda előteréből időben és térben is áthelyeződött, a példában említett, vagy ahhoz ha-

sonló jogkorlátozó viselkedéshez semmilyen szervezetnek vagy magánszemélynek sem kell nyúlnia ahhoz, hogy elsőként élhessen a népszavazás-kezdeményezés jogosultságával. A verseny tehát az aláírásgyűjtés folyamatára helyeződött át: a jogszabály lehetővé teszi, hogy egymással párhuzamosan fusson aláírásgyűjtés több, azonos tárgyú kérdésben. Ennek köszönhetően a választópolgárok népszavazási szerepe is felerősödött. Támogató aláírásuk ugyanis nagyobb jelentőséget nyert azáltal, hogy addig folyhat a párhuzamos aláírásgyűjtés, amíg az egyik kérdésben összegyűlt 200.000 érvényes aláírás, amelyet az NVB jogerős határozatában megállapított. Ezzel együtt nőtt a választópolgárok népszavazási eljárásban való részvételének lehetősége is. Mivel a benyújtási moratórium új szabályozása elejét veszi a visszaélésszerű joggyakorlásnak (például, hogy a kezdeményező elsőként benyújtott és hitelesített kérdésében nem kezdi meg ténylegesen az aláírásgyűjtést, ezzel gátolva azt, hogy más kezdeményező – a népszavazás eszmeiségének megfelelően – gyakorolhassa jogait), a kezdeményezések nagyobb eséllyel kerülhetnek a választópolgárok elé, akik így dönthetnek arról, hogy támogatják-e az indítványt.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a népszavazás-kezdeményezési statisztikák alapján ritkán fordul elő olyan eset, hogy egy választópolgári kezdeményezés párt támogatása nélkül megszerezze a szükséges számú támogató aláírást. Ez alapvetően arra vezethető vissza, hogy a pártok eleve rendelkeznek kiterjedt szervezeti háttérrel – párttagokkal, aktivistákkal – akik könnyen mozgósíthatók egy népszavazási aláírásgyűjtés esetén is. Ilyen „szervezeti fegyverrel”³⁶ a párthoz nem kötődő népszavazás-szervezők nem bírnak. Emiatt a párttámogatással bíró népszavazás-kezdeményezések versenyelőnye megmaradt. Ki kell emelni azt is, hogy a benyújtási moratórium hatályos szabályozása tovább erősít-

³⁴ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 17.§

³⁵ Atv. 8. cikk (2) Országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet
2017/1.

³⁶ Karl Kautzkyt idézve jellemzi a pártokat Bihari Mihály, s mutat rá a szervezetségre mint a modern pártok egyik ismérvére. Lásd: Bihari Mihály: *Politológia*. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 299p, 304-305pp

heti az aláírásgyűjtésre vonatkozó kedvezőtlen statisztikát és könnyen válhat a közvetlen hatalomgyakorlás megvalósulásának korlátjává. A törvény – jelenlegi formájában – nem szab határt az adott tárgykörben benyújtható kezdeményezések számának. A népszavazás és például az országgyűlési képviselőválasztás párhuzamba állításával azonban rögtön megérthetjük, hogy ez milyen kockázatot is rejt magában. Általánosan érvényesülő elvként elfogadhatjuk, hogy amikor a képviselő-jelöltséghez szükséges feltételek enyhülnek, ugrásszerűen megnő a jelöltek száma. Ezt az elvet lefordíthatjuk a népszavazásokra is. Mivel 2016. májusában enyhültek a benyújtási moratóriumra vonatkozó szabályok, több kezdeményezés kerülhet az aláírásgyűjtés szakaszába. Ezzel ugyan egyrészt erősödik a választópolgárok népszavazási eljárásban betöltött szerepe, csökken azonban annak az esélye, hogy egy kezdeményező 200.000 támogató aláírást össze tudjon gyűjteni. Ennek egyik oka, – amint azt a fentiekben már megjegyeztem – hogy a párthoz nem kötődő szervezők nem rendelkeznek a szükséges szervezeti háttérrel ahhoz, hogy országszerte aláírásgyűjtést tudjanak szervezni. A másik oka, hogy a támogatás – mint egy sok jelöltes választáson a jelöltek között – a kezdeményezők között el fog aprózódni. Nehéz elképzelni ugyanis olyan esetet, amelyben egy kezdeményező visszavonná saját kérdését azért, hogy egy azonos tárgyú és akár azonos tartalmú kérdésnek teret engedjen. Annak pedig szintén csekély a valószínűsége, hogy egy választópolgár, aki támogatja az adott tárgyban tartandó népszavazás ötletét, minden abban a tárgyban kérdést benyújtó szervezőt megkeressen, hogy kezdeményezésüket aláírásával támogassa és ezáltal mindegyiknek egyenlő lehetőséget biztosítson a 200.000 aláírás eléréséhez.

A törvénymódosítás, amelynek alapvető célja a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségeinek kiszélesítése volt, magában hordozza annak a veszélyét, hogy az enyhe kezdeményezési szabályok miatt, külső beavatkozás nélkül korlátozódjon a közvetlen hatalomgyakorlás tényleges megvalósulása. Sokakban felme-

rülhet, hogy egy ilyen visszas helyzet megakadályozására megoldást jelenthetne például az, ha a jogalkotó korlátozná az adott tárgykörben benyújtható népszavazás-kezdeményezések számát. Ez a lehetőség véleményem szerint elvetendő, hiszen a 2016. május előtti szabályozási koncepcióhoz vezetne vissza, amelyben a jogalkotó az adott tárgykörben benyújtható kezdeményezések számát egy darabban határozta meg. Ez pedig – mint arra korábban is kitértem – olyan helyzeteket szült, amely egy demokratikus jogállamban nem megengedhető.

Az eddigi szabályozási koncepciók közül a jelenleg hatályos rendelkezések fenntartását tartam célszerűnek a jövőben is. Ennek alátámasztására pedig fontosnak tartom megjegyezni, hogy ha egy, a társadalom széles rétegeit érintő, nagy jelentőségű, valós probléma megoldására irányuló kérdésben kezdődne meg az aláírásgyűjtés, a kellő támogatottság a fenti kockázati tényezők ellenére is összegyűlné.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy a benyújtási moratóriumra vonatkozó új szabályozás valóban „enyhített” a korábbi szigorú szabályokon. Jelenlegi formájában alkalmas lehet arra, hogy biztosítsa a népszavazás eszmeiségének érvényesülését a gyakorlatban is és hatékonyan megakadályozza a korábbiakhoz hasonló visszaélések bekövetkezését. Ugyanakkor azt sem vitathatjuk, hogy a szabályozás olyan kockázatokat rejt magában, amelyek megnehezíthetik a jogintézmény működését.

5. Összefoglalás

Dolgozatom első részében bemutattam a népszavazásnak mint a demokratikus hatalomgyakorlás közvetlen eszközének jelentőségét, a népszavazási döntéseknek az Országgyűléssel való kapcsolatát, valamint a magyar jogrendszer által elismert népszavazás-típusokat. Ezután a népszavazás szabályozásának hazai fejlődését mutattam be 1989-től napjainkig, középpontba helyezve a versengő tényállások problémáját. A rendel-

kezésre álló joganyagot időrendben haladva dolgoztam fel, négy szakaszra osztva ezzel a népszavazás jogrendszerünkbe való bevezetése óta eltelt 28 évet.

Azt az állításomat, mely szerint a versengő tényállások kérdése a népszavazási szabályozás olyan neuralgikus pontja, amelynek „félreszabályozása” könnyen vezethet az intézmény teljes kiüresítéséhez, az 1989. évi XVII. törvény vizsgálata során támasztottam alá. Az azonos tárgyú kérdések szabályozásának teljes hiánya ugyanis olyan ambivalens helyzethez vezethet, amelyeket az Országgyűlés semmilyen módon nem tudna feloldani, ellenben mindenképpen alkotmányserést valósítana meg.

Ennek ismeretében megállapítható, hogy a későbbi szabályozás mindenképpen haladást jelentett az első népszavazási törvényhez képest, történtek azonban olyan kirívó esetek, amelyek felszínre hozták a törvényekben rejlő kodifikációs hibákat. A jobb érthetőség

érdekében ezt egy esettanulmány segítségével hívásával mutattam be.

A joganyag elemzését végül a hatályos szabályozás vizsgálatával fejeztem be. Mivel az új norma 2016. május 21-e óta hatályos, a gyakorlat nem szülhetett olyan helyzeteket, amelyek kiemelhetők volna a törvény hibás pontjait. Ennek megfelelően a népszavazás fejlődési útjának utolsó szakaszát nem esettanulmányon keresztül elemeztem. Az törvénymódosítás kapcsán megkerestem azokat az okokat, amelyek a változtatáshoz vezettek, és megvizsgáltam, hogy (elméleti síkon) a módosított jogszabály alkalmas-e céljainak elérésére. Ennek eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy – bár az elmélet és a gyakorlat gyakran nem esnek egybe, vagy egymással egyenesen ellentétesek – a párhuzamossági moratóriumra vonatkozó új előírások gátat vethetnek a korábban felmerült visszás helyzethez hasonló esetek megvalósulásának, és alkalmasak lehetnek az újabb visszaélések kivédésére is.

Nadrai Norbert
doktorandusz

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola

Választókerületek kialakításának, módosításának jogi és intézményes garanciái

I. Országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása és módosítása

A demokratikus választás alapfeltételei között ritkán esik szó a választókerületek kialakításáról. Az egy választókerületben lévő választópolgárok számának, a választókerületek számának és azok területi lehatárolásának szabályozási kérdése felértékelődött a rendszerváltáskor kialakított kompenzációs választási rendszer megváltoztatásával, mind az országgyűlési, mind az önkormányzati választások esetén. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Ogyvtv.) 3.§-a alapján az országgyűlési 199 képviselői mandátum 106 egyéni választókerületi és 93 országos listán megválasztott képviselői mandátumból adódik össze. A kompenzáció új rendszerében, a győztes mandátum által a kompenzációs listára is jutó szavazatok egyértelműen az országgyűlési egyéni választókerületek döntőszámbát jelentik.¹

Hasonló a helyzet az önkormányzatok vegyes választási rendszerében, ahol a kompenzációs listán szerezhető mandátumok száma jelentősen csökkent az egyéni választókerületben megválasztott képviselők számához képest. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övtv.) II. FEJEZET rendelkezései között például, egy 16 fős képviselő-testületben 12 egyéni választókerületben megválasztott képviselő mellett 5 kompenzációs listán mandátumot szerző képviselő juthat be a testületbe.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 47. § (2) bekezdése első mondata alapján a javaslat elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen levő önkormányzati képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén az önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. Az egyéni és kompenzációs mandátumok közötti arány változtatása következtében, a kompenzációs listán mandátumot szerzett képviselők egyedi döntésekben való érdemi részvétele formálissá vált.

Az információs társadalom kialakulásával és meghatározóvá válásával az információs csatornák tulajdonosai, illetve arra befolyást gyakorolni képes érdekkörök szerepe felértékelődött, így a választójogi rendszer elemeinek jogi és intézményi garanciája a demokratikus államberendezkedés és működés alapkövévé vált. Itt tartalmi és nem formai kérdések döntenek el, hogy egy állam demokratikus vagy sem. Véleményem szerint a kettő között nincsenek szintek, nincs kevésbé demokratikus, korlátozottan demokratikus.

Az ilyen jelzős szerkezetek inkább negatív előjellel tagadják a demokrácia létét. Az egyén szabadság iránti igénye ettől eltérhet, egy nem demokratikusan működő államban is érezheti valaki magát szabadnak.

A rendszerváltáskor minisztertanácsi rendeletben az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) mellékletében rögzítették az országgyűlési egyéni választókerületi határokat. Ez a jogforrási szint törvényi felhatalmazáson, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rogyvtv.) 50.§ (2) bekezdésén alapuló végrehajtási rendeletként, az Alkotmánybíróság 193/2010. (XII. 8.) AB határozatával, 2011. december 31-ével történő megsemmisítéséig szabályozta a választókerületek határát.

¹ Ogyvtv.15.§ (1) bek. b) pont
2017/1.

A szabályozás megszületésének fontosságát jelzi, hogy az Alkotmánybíróság már korábban is foglalkozott e kérdéskörrel², amikor hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket és felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának az országgyűlési képviselők az Alkotmány 20. § (1) bekezdése alapján megtartandó választását követően 2007. június 30-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 2. számú melléklete, valamint az MT rendelet melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt fenti döntésének figyelembevételével elutasította.

Törvényi szintű³ szabályozásban rögzített országgyűlési egyéni választókerületek⁴ alapján történő választásra első ízben a 2014. évi országgyűlési képviselők általános választásakor került sor. A közel negyedszázados, alkotmányos követelményeknek nem megfelelő választókerületek meghatározására vonatkozó szabályozási szint mellett, jelentősen átalakult a választási rendszer.

Hat országgyűlési képviselői általános választáson keresztül 1990 és 2010 között 176 országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, 152 országgyűlési képviselőt megyei, fővárosi választókerületben listán választottak.⁵ Az egyéni és a területi választókerületben mandátumot el nem ért, országosan összesített szavazatok alapján a pártok országos listájáról további 58 kompenzációs mandátum került betöltésre. Az új választási rendszerben 106 országgyűlési képviselőt,

egyéni választókerületben, 93 országgyűlési képviselőt országos listán választanak.⁶

Az egyéni választókerületek dominanciáját tovább erősíti a kompenzáció szabályainak alapvető változása, mely szerint töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat, valamint a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám.⁷

Ha az egyéni választókerületben a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő szavazatszámmal szerzi meg, töredékszavazatnak minősül az adott egyéni választókerületben minden egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazat.⁸

A választókerületek átalakítása mellett a kompenzáció szabályainak megváltoztatása eredményezte, a győztes mindent visz rendszert, amely a kompenzáció súlytalan, szimbolikus jellegét jelenti. E tényt azért érdemes kiemelni, mert az arányosság követelménye nemcsak a választókerületek számának és határainak kialakításánál, hanem a kompenzáció rendszerének kidolgozásánál is meghatározó. A Kúriának⁹ e tárgyban hozott végzése¹⁰ elleni alkotmányjogi panaszt a taláros testület elutasította¹¹, azonban megjegyezte döntésében, hogy az új és első ízben, a gyakorlatban is kipróbált választási rendszer a szerzett tapasztalatok birtokában természetesen módosítható, vagy részleteiben megváltoztatható. Az ezzel kapcsolatos indítványozói felvetések azonban az Országgyűlésre, és nem az Alkotmánybíróságra tartoznak.

A választókerületek törvényi szabályozásának követelményét lefektető alkotmánybíró-

² 22/2005. (VI. 17.) AB határozat

³ 64/1991. (XII.17.) AB határozat

⁴ Az Ogyvtv. 1. számú melléklete

⁵ Rogyvtv. 4.§ (2)

2017/1.

⁶ Ogyvtv. 3.§ (2)

⁷ Ogyvtv. 15.§ (1)

⁸ Ogyvtv. 15.§ (2)

⁹ A Kúria és a Doktori Iskolák megállapodása hozzájárult a kutatás sikeréhez.

¹⁰ Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzés

¹¹ 3141/2014.(V.9) AB határozat

sági döntés¹² kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén, úgy döntött, hogy a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez, - amennyiben ez jogszabályi formában történik -, elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény. Ezzel biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága.¹³ Ezen alkotmánybíróági döntés két utólagos normakontrollra vonatkozó indítvány és egy alkotmányjogi panasz egyesítése¹⁴ kapcsán született. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Vae.) 152. §-a, valamint az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelete konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszüntette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezéseket egy olyan jogerős bírósági határozatban¹⁵ alkalmazták, amely a 2006-2010-es parlamenti ciklus ideje alatt kitűzött időközi országgyűlési választást érintően a választási szerveknek a szavazókörök kialakításával és a választási névjegyzék lezárásával kapcsolatos döntését¹⁶ vizsgálta felül. Erre tekintettel az alkalmazási tilalom elrendelése már nyilvánvalóan nem lett volna hatással a jogerősen lezárt konkrét ügyre, hiszen az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának kizárásától sem volt várható, hogy a korábbi parlamenti ciklusban megtartott időközi országgyűlési választásra vonatkozóan megváltozzon a szavazókörök kialakítása, s ezáltal orvosolják

az indítványozó állítólagos jogsérelmét. Látható, hogy az Országgyűlés mulasztása alatt eltelt időben lefolytatott időközi választáskor is vitát váltott ki a szabályozás elégtelensége.

II. Helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása és módosítása

A helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakításánál más logikát alkalmaz a jogalkotó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 66. §-a egy ún. külső szereplőre a választási iroda vesztőjeként eljáró jegyzőre bízta a választókerület határainak megállapítását, meghatározott törvényi követelmények mentén.¹⁷ Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok összefüggő területet alkossanak, és a központi névjegyzék alapján választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.¹⁸ A különböző társadalmi, gazdasági hatások az elmúlt években meghatározott irányú, településen belüli költözést jelentettek, a lakótelepi nagy létszámú népesség egy része az olcsóbb zártkertekbe költözött, ezt a folyamatot tovább erősítette a deviza alapú hitelezés terheinek aránytalan megnövekedéséből fakadó kényszerű költözések. A területileg nagy kiterjedésű zártkertek amőba alakú, korábban meglévő egyéni választókerületeket egészítették ki.

A hagyományos településszerkezetben egyes településrészek önálló nevet kaptak és ehhez kötődött az egyéni választókerületben megválasztott képviselő. A lecsökkentett egyéni választókerületek száma és a településen belüli költözések alapján újra kellett alakítani az egyéni választókerületek határait úgy, hogy a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.¹⁹

¹² 193/2010. (XII. 8.) AB határozat

¹³ Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban *Közjogi Szemle*, 2012. vol. 5. no. 1, 40-48 p

¹⁴ Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése

¹⁵ Fővárosi Bíróság 23. Kpk.45.060/2009/2. sz. végzése

¹⁶ Fővárosi Választási Bizottság 12/2009. (I.14.) FVB határozata, Budapest 12. számú Országgyűlési egyéni Választókerületi Választási Bizottság 36/2009. (I.11.) 12.sz. OEVB határozat 2017/1.

¹⁷ Mózes Imre: Egyéni választókerületek arányosságaránytalansága *Jegyző és közigazgatás* 2010/5

¹⁸ Ve. 306/A. § (2) bekezdés

¹⁹ Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban *Közjogi Szemle*, 2012. vol. 5. no. 1, 40-48 p

Az ettől való eltérésre irányadó – az Európa Tanács tanácsadó testületeként működő, Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) 190/2002. számú véleménye²⁰ a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményeit az alábbiakban foglalja össze:

- a képviselői helyek elosztása kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténni, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élők aránya;

- földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők;

- az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórányosan lakott terület egységének védelme érdekében);

- a képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban;

- a választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogulatlan-ság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.

Fontos megemlíteni, hogy a választókerületek határvonalainak meghatározásánál a Velencei Bizottság testületi döntést feltételez, amelynek lehetőség szerint legyen földrajzi, illetve szociológiai szakember tagja, a pártok legyenek egyenlő arányban képviselve, illetve szükség esetén a nemzeti kisebbségek is.

Az hazai szabályozásban fenti elvek a következők szerint érvényesülnek: adott településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számtani átlagától - a településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra figyelemmel - legfeljebb tizenöt százalékkal lehet eltérni.²¹ Ezen korlátokon belül a jegyző, mint a választási iroda vezetője dönt.

Érdemes megemlíteni az Országos Választási Iroda vezetőjének intézkedését²² az egyéni választókerületek meghatározásánál, amely iránymutatásul szolgált a helyi választási irodák vezetőinek határozataihoz összefoglalva a választókerületek felülvizsgálatának követelményeit.

Vizsgálandó e döntés meghozatalában nemcsak a döntéshozó személye és a döntéséhez szükséges szakmai függetlenség jogi garanciái, hanem a jogorvoslati eljárásban döntést hozó fórum is. 2013. április 21-jéig a Vae. 102. § (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: az egyéni választókerületek számát, sorszámát és területét a helyi választási iroda vezetője a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei lakosságszáma alapján állapítja meg, és e döntését a helyben szokásos módon február 28-ig közzéteszi. E § (3) bekezdése alapján a helyi választási iroda vezetőjének (1) és (2) bekezdés szerinti döntése ellen annak közzétételétől számított 2 napon belül a területi választási iroda vezetőjéhez lehet kifogással fordulni. A helyi választási iroda vezetőjének (2) bekezdés szerinti döntése ellen a 9. § (1) bekezdésben foglaltak megsértésére hivatkozással terjeszthető elő kifogás. A területi választási iroda vezetője a kifogásról 2 napon belül dönt. A területi választási iroda vezetője a megtámadott határozatot helyben hagyja vagy megváltoztatja. További jogorvoslatnak helye nincs.²³

²⁰ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters (Opinion no.190/2002), Strasbourg, 23 May 2003[2.2.]6-7. 2017/1.

²¹ Ve. 306/A. § (3) bekezdés.

²² 18/2010. (VI.25.) OVI intézkedés

²³ Cserny Ákos: A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése a 2010. évi választások tükrében Új Magyar Közigazgatás, 2010. vol. 3. no. 12, 15-23 p

Ezt a szabályozást módosította a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló 2013. évi LXXXIX. törvény 30. §-a, amely megváltoztatta a jogorvoslati fórumot, így a helyi választási iroda vezetőjének az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata ellen a közzétételének időtartama alatt nyújtható be bírósági felülvizsgálati kérelem. A kérelmet a törvényszék bírálja el.”²⁴

A jegyző a törvény szerint választási irodavezetőként eljárva nem utasítható a képviselő-testület vagy a polgármester részéről, csak a felettes választási szervektől, illetve az illetékességi területén működő választási bizottságtól kaphat utasítást, akkor is csak a bizottság titkársági feladatainak ellátása körében.²⁵ A választási irodák szakmai tevékenységét a Nemzeti Választási Iroda elnöke irányítja.

A választási eljárás különleges voltát jelzi, hogy a választási eljárásra vonatkozó törvényben meghatározott feladatok ellátásával kapcsolatban a Nemzeti Választási Iroda elnöke közvetlen utasítást adhat a választási iroda vezetőjének.²⁶ Az önkormányzati képviselők eskütételüket követően három hónapon belül a kormányhivatal által szervezett kötelező képzésen vesznek részt, amelyre a polgármesterek is meghívást kapnak.²⁷ A választási iroda vezetőjének a választási eljárás során biztosított függetlenségét ezeken a képzéseken külön hangsúlyozni kell, mert a választott személyek számára ez nem ismert és sok konfliktus forrása. Inkább emberi tényezőn, hozzáálláson múlik, egyfajta önkontrollként a szakmai és szervezeti függetlenség tiszteletben tartása a választási eljárás alatt. A konfliktust erősíti, hogy személyes, egzisztenciális kérdés sokszor a választás eredménye, amely a lakókörnyezetben, az ismerősök, a család közegében kap értékelést.

Garanciális szempontból lényeges, hogy a jegyző kinevezési szabályai 2012. december 28-tól megváltoztak. Az egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCIX. törvény 6. §-a módosította a Mötv. 82.§ (1) bekezdését, amely rendelkezés az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül, így elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.²⁸ Továbbra is pályázat útján, határozatlan időre nevezik ki a jegyzőt, de már nem a képviselő-testület, hanem egy személyben a polgármester dönt.

Ez a korábbiakhoz képest még erősebb függetelmi viszonyt jelent a polgármestertől. Korábban csak az egyéb munkáltatói jogkört gyakorolta a jegyző felett, a törvény módosítását követően azonban a teljes munkáltató jogkört a polgármester gyakorolja, így a felmentéséről is ő dönt. Tovább árnyalja a függetelmi viszonyt az új – az ugyanabban az évben hatályba lépett köztisztviselők jogállására vonatkozó törvény elfogadása. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 63. § (2) és a 66. § (1) bekezdése bevezette felmentési okként a méltatlanság és bizalomvesztés fogalmát, amelyek nehezen körülhatárolhatóak, a munkaügyi jogviták következtében a bírói gyakorlat által tartalmilag értékelhető okok.

A választási szervek csúcsán elhelyezkedő Nemzeti Választási Iroda vezetőjének függetlensége szigorú törvényi előírásban garantált.²⁹ Ez éles kontrasztot jelent a választási szervezeti rendszer alacsonyabb fokán álló választási irodavezetők részére biztosított törvényi garanciához képest. A szabályozás egységes elvek szerinti felülvizsgálata indokolt, erősítve a választási irodák vezetését ellátók szakmai függetlenségét.

²⁴ Ve. 307/Q. §

²⁵ Ve.71.§

²⁶ Ve.71.§ (2) bekezdés

²⁷ Mötv. 32. § (2) bekezdés j) pont
2017/1.

²⁸ Alaptörvény T. cikk (4) bekezdés

²⁹ Ve. 60. §, amely Ve. 354. § (1) bekezdés szabályozása alapján sarkalatosnak minősül.

III. Választókerületek kialakításának és módosításának lehetséges jelenlegi szabályozástól eltérő módja

1. Az országgyűlési egyéni választókerületek

Az Alkotmánybíróság 2014. évi országgyűlési választásokra alkalmazott jogszabályváltozásokat megelőző döntésének³⁰ megfelelő szabályozás módosítása kapcsán elvárás-ként jelenik meg, hogy a szabályozás rendeleti szintről törvényi szintre emelkedjen, amely nemcsak jogforrási szint változtatását jelenti, hanem nagyobb nyilvánosságot, a vita lehetőségét, amely egy törvényjavaslat elfogadásának alapfeltétele, továbbá szélesebb konszenzust igénylő döntést. Az Alkotmánybíróság által a választókerületek törvényi szabályozásának követelményét előíró döntése³¹ a konkrét országgyűlési egyéni választókerületek meghatározásánál az egyszerű többséggel elfogadott törvényt elegendőnek tartja, a körzetek kialakításának elvei kétharmados elfogadása mellett. Azonban az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Ogyváltv.) 24.§-a külön kiemelve, az egész törvényt – ideértve a mellékleteit is – sarkalatosnak³² minősíti. A taláros testület a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága miatt találta megfelelőnek az egyszerű többséggel elfogadott törvényt a körzethatár megállapításához. A törvényhozás mégis a kétharmados többséget írta elő a 2012. január 1. napján hatályba lépő törvéynél. Ez szélesebb konszenzust jelent, ami pozitívumként értékelhető, viszont megnehezítheti az Ogyváltv. 4. § (6) bekezdésben foglalt előírás teljesítését, mely szerint, ha az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak országos számtani átlagától húsz százaléknál na-

gyobb mértékben tér el, az Országgyűlés az Ogyváltv. 2. számú mellékletét módosítja. E szabály érvényesülésétől függetlenül a meghatározott időközönkénti felülvizsgálat teljesülését is kétségesse teszi a kétharmados törvényben rögzített körzethatárok.

Az új választójogi rendszer azt jelenti, hogy a kompenzáció ellenkező irányú lett, a győztest kompenzálja túl, nem korlátozza a hatalomgyakorlást, hanem erősíti. A 2010. évi országgyűlési választásokra vonatkozó szabályok alkalmazásával a 2014. évi országgyűlési választási számszerű eredmények nem eredményeztek volna kétharmados parlamenti többséget.³³

Az országgyűlési egyéni választókerületek meghatározása kétharmados³⁴ döntéssel garanciális szempontok³⁵ figyelembevételével a parlamenti erőviszonyok alakulásával egyfajta bebetonozódást jelent, hiszen közel egy évvel a 2014. évi általános országgyűlési választásokat követően – a 2015. február 22-ére, az Európai Bizottság egyik biztosának jelölt kormánypárti képviselő lemondásával – kiírt időközi országgyűlési választáson a kormányzó többség elvesztette kétharmados többségét.

Felvetődik a kérdés, ha az önkormányzati egyéni választókerületek kialakítását és módosítását egy az érintett választott testületen kívüli személy döntésére bízuk, van-e ilyen személy az országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása, illetve módosítása esetén? A Nemzeti Választási Iroda elnöke, mint kilenc évre – miniszterelnöki javaslatra, köz-

³⁰ 193/2010 (XII. 8.) AB határozat

³¹ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat

³² Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése és a 2. cikk (1) és (2) bekezdése
2017/1.

³³ Mécs János: A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében Országgyűlési Választások – 2014 Aktuális közjogi és politológiai kérdések ELTE Bibó István Szakkollégium

³⁴ 4/1993 (II.12.) AB határozat

³⁵ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az országgyűlési egyéni választókerületek területének szabályozásáról. A választójog érvényesítéséhez szükséges részletszabályok rendeleti szintű szabályozásának alkotmányellenességéről Jogesetek Magyarázata, 2011. vol. 2. no. 3, 18-21 p

társasági elnök által – kinevezett, autonóm államigazgatási szerv vezetője alkalmas lehet e döntés meghozatalára, megfelelő jogorvoslat mellett. A Nemzeti Választási Bizottság döntése ellen a Kúriához lehet fordulni, így ebben az esetben is célszerű a Kúriát megjelölni jogorvoslati fórumként. További garanciát jelenthet, ha a Nemzeti Választási Iroda elnökét az országgyűlés választaná a kétharmados személyi döntések között. A garanciák erősítésének irányát kívánom csak jelezni, válaszokat keresve az átfogó jogszabályváltozásokat igénylő garanciális szabályok módosítására. Az Alkotmánybíróság a jogforrási szint meghatározásával³⁶ törvényi szinten határozta meg az országgyűlési választókerületek kijelölését, azonban a helyi önkormányzatok esetén a helyi választási iroda vezetőjének, a jegyzőnek egyszemélyi döntésének garanciális kérdéseivel – indítvány hiányában – nem foglalkozott.

2. A helyi önkormányzati egyéni választókerületek

A helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása, illetve módosítása változatlan szabályozás mellett igényli a választási iroda vezetője függetlenségének valós, nem csupán deklaratív biztosítását. Ez nem egyszerűen a korábbi szabályozás visszaállítását jelenti, hiszen a képviselő-testülettől való függés sem jelent megfelelő garanciát. Különösen a választási rendszer átalakításával³⁷ a 10.000-nél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben lévő vegyes választási rendszerben lecsökkent a kompenzációs mandátummal rendelkezők száma, mely az egyéni választókerületben mandátumot szerzett képviselők számához képest aránytalan kisebbséget jelent, változatlan döntéshozatali rend mellett.³⁸ Maga a kompenzáció megjelölése üresedett ki. A vegyes választási rendszerben a település méretéből következően nagyobb szerep jut a jelölő szervezetek³⁹ számára, amely általában a polgármesterré

választott személy jelölő szervezete által jelölt egyéni képviselők túlsúlyát jelenti a képviselő-testületben. Vannak eltérő eredmények is, amelyek jó esetben megegyezéssel vagy időközi választással rendeződnek, ezek száma azonban csekély és a kisebb településekre jellemző, nem a vegyes választási rendszerben megválasztott képviselő-testületekre. Az önkormányzatiság helyreállításának elmúlt negyedszázada alatt többször felmerült a jegyző pozíciójának megerősítése, amely a kinevezés állami jóváhagyásától, az állami kinevezéséig ölelt fel különböző megoldásokat. E kérdésben a jegyzők is megosztottak, függően attól, milyen a személyes helyzetük. Volt, aki több cikluson keresztül töltötte be a jegyzői állást, személyes tekintélye okán a képviselő-testület tagjainak változásakor is hivatalában maradt. Jellemzően stabil pozíció ott alakult ki, ahol a polgármester személye nem változott és jól tudott együtt dolgozni a jegyzővel. Ez nem általános, hanem kivétel. Azonban szakmai elismertségük miatt jelentős véleményalkotókká váltak a szabályozás folyamatában és elutasították az állami beavatkozást a jegyzői kinevezésben. A másik oldal, a képviselő-testületnek, majd a polgármesternek kiszolgáltatott pozícióját tekintve szeretett volna valamilyen állami kontrollt, védelmet a befolyásolástól mentes, szakmai munkájának ellátásához. A vita nem zárult le, a jelenlegi szabályozás szerint a polgármester nevezi ki a jegyzőt.

A közigazgatás átszervezése, a járási hivatalok visszaállítása 2013. január 1-jétől, a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény (a továbbiakban: Jtv.) 20/A. §-a alapján az állami szerepvállalást erősíti.

Az államigazgatási feladatok átvétele, a helyi önkormányzatok hivatalaitól fokozatosan történik. A járási hivatalok megalakulásától átkerültek az okmányirodák, mai nevükön kormányablakok, amelyek korábban a pol-

³⁶ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat

³⁷ Övtv. 5. §.

³⁸ Mötv. 47. § (2) bekezdés

³⁹ Ve. 3. §3. pont
 2017/1.

gármesteri hivatalokban ellátták a választási feladatok informatikai támogatását.

A különböző informatikai fejlesztések során a választási eljárás, a választókerületek kialakításától a jelölt állításon keresztül az eredmény megállapításáig a Nemzeti Választási Iroda által működtetett portálon fut. Minden választási eseményt ezen kell rögzíteni. A 2014. évi országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati választások évét megelőző évben történt szervezeti változtatás a helyi választási irodák vezetőit olyan helyzetbe hozta, amelyre megfelelő szervezeti választ kellett hozniuk. Fizikai korlátok is jelentkeztek, ahol volt okmányiroda, az nem mindig a Városháza épületében nyert elhelyezést. Szervezetileg pedig a járási hivatalon keresztüli munkavégzés kivitelezhetetlen, az ott dolgozók vonatkozásában nincs munkáltatói joga a választási iroda vezetőjének. Rövid eljárási határidők, törvényes munkaidőn kívüli munkavégzések jellemzik a választási eljárást. A különböző településeken vegyes megoldások alakultak ki a szóbeli megegyezéstől, a választási informatikai rendszer használatában jártas tisztviselő ideiglenes vagy végleges áthelyezéséig. A választási eljáráshoz használt szoftver ismerte és használata, az okmányirodában dolgozók tudása volt. Technikailag az önkormányzati hivatalokban az anyakönyvi ún. ASZA⁴⁰ gépeken keresztül volt lehetséges nagyobb számú hozzáférés, biztosítva a választási elektronikus rendszerhez való kapcsolódást.

A többség különböző jegyzői fórumok, érdekszövetségben kialakult vélemények alapján, ezt a szervezeti modellt követte, az anyakönyvvezetők és az őket kiegészítő választási iroda tagokkal végezték a választási informatikai feladatokat, a 2014. évi országgyűlési, európai parlamenti, valamint helyi önkormányzati választások ideje alatt.

Az Államreform Bizottság⁴¹ javaslatai között megfogalmazódott az anyakönyvvezetők

járási hivatalba szervezése, mint az államigazgatási feladatellátás, azonban ennek megvalósulása esetén a választási irodák munkáját is teljesen át kellett volna alakítani. Az anyakönyvi igazgatás feladatát továbbra is az önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban látják el, a járási hivatalokba szervezésről jogszabály nem jelent meg.

A szervezeti változtatás iránya a kormányhivatalokon belül marad, megyei illetékességű feladatok közül kerül több államigazgatási feladat járási szintre. Ezzel konzerválódhat a 2014-ben kialakult választási szervezeti rendszer, amelyet a kényszer szülte jellege mellett, a jogszabályi és technikai keretek között a választásokban dolgozó szakemberek alakítottak ki maguknak a hatékony működés érdekében. E tény önmagában kritikája az e területen végbement jogalkotásnak.

A választási irodák feladatainak átvétele a járási hivatalokhoz fel sem merült a javaslatok során, függetlenül attól, hogy a technikai és a személyi háttér ott a legideálisabb. A járási hivatal vezetői kinevezése, az alkalmazási feltételek⁴² alapján politikai kinevezésnek felel meg, nem pedig szakmainak, mivel közigazgatási gyakorlatnak ismeri el az országgyűlési képviselői tevékenységet, a megyei közgyűlési elnöki és a polgármesteri tisztség ellátását is.

Fentiek alapján a szervezeti és jog garanciák területén a jegyzői pozíció stabilitásának, szakmai függetlenségének megerősítése és az anyakönyvi számítógépes rendszer eseti megerősítése vagy az anyakönyvi hivatalok létrehozása és autonóm államigazgatási szerv alá rendelése nyújthat megfelelő befolyásmentes intézményi garanciát. Mindkét esetben az anyakönyvvezetők érhetők el legközelebb a választók számára, mivel minden önkormányzati hivatalban jelen vannak, míg

⁴⁰ Elektronikus Anyakönyvi Rendszer

⁴¹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2017/1.

2010. évi XLIII. törvény 30. § (1) bekezdése alapján, az Államreform Bizottság felállításáról 1602/2014. (XI. 4.) Kormány határozattal létrehozott a Kormány tanácsadói tevékenységet végző testületként hozta létre

⁴² Jvt. 20/D. § (2) bekezdése

a kistelepülések számára a kormányablakok megközelítése utazással jár, amely a helyi önkormányzati választáson túl, az országgyűlési választásoknál jelenti a nagyobb költséget és időráfordítást. Az országgyűlési egyéni választási körzetek számának csökkenése és ezzel területük megnövekedése az arányos választó létszámot veszi elsősorban figyelembe, a közlekedési lehetőségeket nem.

Összegzésként az intézményes és jogi garanciák módosítását igényli a 2014. évi választásokat megelőző választási rendszer átalakítása, amely a meglévő intézményrendszerben a jogi garanciák erősítésével elvégezhető. Kérdésként merül fel, hogy választási évhez viszonyítva mennyi idővel korábban nyújtható be ez a jogszabály-módosítás.

Véleményem szerint, mivel nem befolyásolja a garanciák erősítése a választások eredményét, mint a mandátumszám és kompenzáció rendszerének átalakítása, így a módosítás a választások kiírásáig bármikor elvégezhető: komolyabb szervezeti változás esetén (új szervezet létrehozása, vezető kiválasztása, kinevezése) a módosításnak legalább egy évvel a választás kiírását meg kell előznie. Így jött létre 2013-ban a Nemzeti Választási Iroda.⁴³

Az országgyűlési és az önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása és módosítása szabályainak összevetése rávilágít arra, hogy egységes elvek melletti szabályozás kialakítása indokolt a megfelelő jogi és intézményi garanciák erősítésével. Az eltérő szabályozás hasonló vagy azonos szabályozási körben, így a választójogban is zavart okoz, bizonytalanságot szül. A nehezen magyarázható különbségtétel pedig rombolja a közbizalmat. Erre jó példa a Kúria egyik legutóbbi felülvizsgálati kérelem elbírálása körében hozott döntése,⁴⁴ amely az országos és a helyi népszavazás eljárási kérdésében tesz különbséget egy 2016-ban elfogadott törvénymódosítás után.

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) csak az országos népszavazás elrendelésénél módosította a népszavazási kérdés benyújtására vonatkozó moratórium szabályt, a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezéseknél nem. A koherencia zavarok elkerülése érdekében egy jogszabály-módosítás nem lehet; egy példátlan és botrányos esetre való jogalkotói válasz, hanem az eljárást és az intézményrendszert egészében kell áttekinteni.

A közbeszédben az ún. kopaszok támadásaként elhíresült, 2016. február 23-án a Nemzeti Választási Iroda épületében történt botrány olyan súlyos közbizalmi válságot okozott, hogy a kormány 2016. április 1-jén törvényjavaslatot⁴⁵ nyújtott be. Ahogy az indoklás fogalmazott, az ún. benyújtási moratórium jelentős enyhítését célozta a javaslat.

Az országos népszavazásnál az ún. párhuzamos benyújtási moratórium szabálya⁴⁶ úgy rendelkezett, hogy a népszavazási kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés, a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. E szerint azonos tárgyban – ha a Nemzeti Választási Bizottság a kérdés hitelesítését megtagadta – csak egymást követően, a megtagadó határozat jogerőre emelkedése után lehetett újabb kérdést benyújtani. Az ún. vasárnapi boltbezárással kapcsolatos országos népszavazási kezdeményezések botrányos benyújtásakor jogértelmezésként újra felerősödött az a vita, hogy mely időpont tekinthető a jogerőre emelkedés időpontjának, mikor lehet újabb népszavazási kérdést benyújtani.

A fenti kérdés egyértelmű rendezése és a későbbi újabb közbizalmat veszélyeztető események megelőzése érdekében az Országgyűlés elfogadta a Módtv.-t. A módosí-

⁴³ Ve. 347.§ 2013. május 3. Elnök kinevezése 2013. május 24-től 247/2013. (V.27.) KE határozat

⁴⁴ Knt.IV.37.298/2017/4. 2017/1.

⁴⁵ T/9894. számú törvényjavaslat

⁴⁶ Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja

tás eredményeként az országos népszavazásnál nem a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedése irányadó. Az új törvényi szabály⁴⁷ alapján nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés azt követően, ha a Nemzeti Választási Bizottság a Nsztv.22. § (3) bekezdése szerinti jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer. Ennek megfelelően az országos népszavazásnál több kérdés is beadhatóvá válik azonos tárgyban, s azé lesz az elsőbbség, amely a kötelező népszavazás elrendeléséhez szükséges kétszázezer aláírást elsőként benyújtja.

Helyi népszavazás esetén a párhuzamos benyújtási moratóriumot⁴⁸ a Mód.tv. nem érintette. A változatlan szabályozás⁴⁹ alapján kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a már benyújtott kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. Így helyi népszavazásnál azonos tárgyban – csak akkor lehet beadni újabb kérdést, ha az elsőként benyújtott kérdés hitelesítését megtagadó választási bizottsági döntés jogerőre emelkedett.

A Kúria fent idézett döntésének indokolása jól mutatja, hogy az indokolatlan különbségtétel a szabályozásban – történjen az a

jogszabály megalkotásakor vagy módosításakor – zavarokat okoz a jogalkalmazás területén és rombolja a közbizalmat.

Végezetül fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a közbizalom, a választási szervek és a jogorvoslatban részt vevő fórumok által hozott döntések elfogadottsága az egész választási eljárás alapköve. A nem egységes elvek mellett szabályozott eljárások során hozott döntések bármennyire is megfelelnek a hatályos jogszabályoknak, képesek egy egész intézményrendszerbe vetett közbizalmat megingatni. Ez népszavazási kérdések esetén a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségének, választások esetén pedig már a választott testületek legitimitásának próbaköve.

Az országgyűlési és helyi önkormányzati egyéni választókerületek meghatározásánál egységes elvek mentén – figyelembe véve az Alkotmánybíróság döntéseit és a Velencei Bizottság⁵⁰ véleményét – egy olyan döntéshozatal és ahhoz kapcsolódó eljárási rend szükséges, amely a választási eljárásban résztvevő – valamennyi fél számára ún. közösen elfogadott játékszabálynak minősül. Így érhető el az igazi legitimitáció, amikor senki nem kérdőjelezheti meg a győztes sikerét.

⁴⁷ Nsztv. 8. § a) pontja

⁴⁸ Nsztv. 38. §-a

⁴⁹ Nsztv. 38. § (1) bekezdés b) pontja
2017/1.

⁵⁰ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters (Opinion no.190/2002), Strasbourg, 23 May 2003[2.2.]6-7.

Demeter Gábor
polgári ügyszakos bíró,
a Miskolci Járásbíróság
Polgári Csoportjának vezetője

Tájékoztatási kötelezettség az egészségügyi ellátás során

Jelen értekezést a jelzett témában rövid összegzésnek és gondolatébresztőnek szánom. A területet szabályozó jogszabályi környezet és a vonatkozó bírói gyakorlat főbb vonalainak bemutatására kerül sor, merítve azonban mértékadó szakirodalmi hivatkozásokból is. Igyekszem kitérni az „új” (1997-es) szabályozás kialakulásának társadalompolitikai és egyéb indokaira, de kizárólag olyan mértékben, amennyire azt a téma megalapozása indokoltá teszi. Nem törekszem teljességre, és a cikkben többször érintek vitatott jogalkalmazási kérdéseket is, melyek kapcsán igyekszem bemutatni álláspontomat, nem utolsósorban saját gyakorlatomra is támaszkodva. Ezek a gondolatok természetesen nem kőbe véssett igazságok (a jog szépsége is egyebek között ebből a többféle értelmezési és alkalmazási lehetőségéből fakad), de reményeim szerint legalábbis vitaalapot képezhetnek. A jogalkalmazónak ugyanis meglátásom szerint mindenkor készen kell állnia arra, hogy jogi álláspontját vitatják, és készen kell lennie arra is, hogy a vitatott álláspontot a mértéktartó érvelés eszközével megvédje.

Alapvetés

Az egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti jogviszonyt ugyanúgy kölcsönös jogok és kötelezettségek jellemzik, mint bármely más polgári jogviszonyt. A jogviszony maga annyiban sajátos, hogy bár elvi szempontból egymás mellé rendelt, és egyenrangú felek vesznek részt benne, a gyakorlatban mégis megvalósulni látszik egyfajta egyensúly eltolódás, amely egyértelműen a jogviszony sajátos jellegéből ered. A lényege ennek ugyanis az, hogy a jogviszony egyik oldalán áll a beteg (kezelést

igénybe venni szándékozó), akinek egyrészt szaktudás és eszköz hiányában a gyakorlatban semmilyen ráhatása nincs a másik fél tevékenységének mikéntjére (azaz hogy milyen eszközzel diagnosztizál, mivel kezel, milyen műtétet végez stb.), másrészt többnyire arra sincs lehetősége, hogy ellenőrizze a másik fél tevékenységét (végigkövesse, kontrollálja a kezelés folyamatát). Ebből ered egyfajta tájékoztatatlanság és az ennek talaján kialakult ráutaltság, amely meghatározó eleme a jogviszonynak. A másik fél az egészségügyi szolgáltató, aki szaktudás és megfelelő eszközpark birtokában, adott személyi infrastruktúrával (szakember-gárdával) a háta mögött teljesítheti a rá háruló kötelmet.

A feleket terhelő kötelezettségek sokrétűek, ezeket a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) tételesen tartalmazza, a szakmai keretet pedig a különféle protokollok, ajánlások, szakmai szabályok töltik ki tartalommal, megteremtve egyidejűleg az elvárható magatartás minimumát is. Azért szükséges kihangsúlyozni a Ptk. szabályozó erejét is, mert több eseti döntés mutatott rá, hogy a feleket terhelő általános együttműködési kötelezettség, a jóhiszeműség és tisztesség elve e jogviszonyban is szerepet játszik.¹

Gyakorta megjelenő általános kritika a hatályos szabályozással szemben, hogy az bár korszerű, az európai normáknak és elvárásoknak is megfelelően szabályozza a jogviszonyt, képviseli a betegek érdekeit, azonban a jelenlegi magyar viszonyokat nem képezi le. A kritikát megfogalmazók gyakran hangsúlyozzák az egészségügyi szolgáltatók alkalmazottainak leterheltségét, amely a sok helyütt valóban kritikus létszámhelyzetből fakad, az eszközpark korszerűtlenségét, az infrastruktúra elégtelenségét. E kérdéskör külön szakcikk témájául szolgálhatna, kimerítő tárgyalása jelen tanulmány kereteit

¹ Pécsi Ítéltábla Pf.III.20.044/2016/5. számú határozata

meghaladná. Azért sem kívánom részleteiben érinteni ezt a kérdést, mert az egészségügyi szolgáltatóra háruló kötelezettségeket a jogszabályok rendelkezéseiből kell levezetni, és a kötelezettség teljesítése alól a szolgáltató nem mentheti ki magát az előbb említett körülményekre történő hivatkozással. Ilyen hivatkozások legfeljebb adott személyi felelősség körében bírhatnak relevanciával (pl. munkajogi felelősség érvényesítése esetén megalapozott védekezés lehet).

A kötelezettségek köréből jelen cikk részletesen a szolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettséggel, annak elmulasztása következményeivel kíván foglalkozni, a fentebb írtak szerint részben saját gondolatokat megismertetve a téma iránt érdeklődőkkel, azonban merítve a bírói gyakorlatból és a tárgyban korábban született értekezésekből is.

Egyértelmű tendencia Európa országaiban már a hatvanas-hetvenes évektől, Magyarországon az ezredforduló előtti időszaktól, hogy az egészségügyi szolgáltatóval szemben indított kártérítési keresetek számában egyre nagyobb arányt képviselnek a tájékoztatás elmaradására vagy annak elégtelen voltára alapított igények.² Az ún. tájékozott beleegyezés elve (azaz hogy teljes körű, törvényben rögzített tájékoztatást követhet csak az adott beavatkozás elvégzéséhez történő hozzájárulás) mára elfogadott joggyakorlati tétellé vált.

A tájékoztatási kötelezettség megszegése az egészségügyi ellátáshoz való jog sérelmét, és emellett személyiségi jogsérelmet is jelent,³ ebből eredően kártérítési felelősséget eredményez, így kiemelt jelentőséghez jut az orvos-beteg viszonyban.

1. Az egészségügyi szolgáltatót és a beteget terhelő tájékoztatási kötelezettség párhuzamos normatív szabályozása, azok egymáshoz való viszonya

Mindenekelőtt rá kell mutatni, hogy a jelenlegi normatív szabályozás kialakításában jelentős szerepet játszott a bírói gyakorlat jogalakító szerepe. A korábbi egészségügyről szóló törvény (1972. évi II. törvény) és annak végrehajtási rendelete (15/1972. (VIII.5.) EüM rendelet) a jelenlegihez képest jelentősen „könnyített” szabályozást adott a tájékoztatási kötelezettség terén a maihoz képest, és a törvényi keretet a bírói gyakorlat igyekezett tartalommal megtölteni. Ebben a szabályozásban a jogalkotó nem szentelt önálló részt a tájékoztatási kötelezettségnek és a törvény egy viszonylag rövid rendelkezéssel kezelte ezt a kérdést, míg a végrehajtási rendelet tartalmazta a műtéttel kapcsolatos tájékoztatási kötelmet, de korántsem olyan részletességgel, mint a jelenleg hatályos szabályozás.

A hatályos szabályozás kialakításának indokát legszembetűnőbben a törvényhez fűzött miniszteri indoklás adta meg, amikor rögzítette, hogy „a tájékoztatáshoz való jogosultság gyakorlása az önrendelkezési jog megfelelő módon való érvényesülésének előfeltétele”. Ehhez hozzá kell tenni, hogy az önrendelkezési jog maga pedig a korábbi Alkotmányból, és a jelenlegi Alaptörvényből vezethető le. A törvényi indoklás ugyanakkor kitér arra is, hogy az új egészségügyi jogi szabályozás egyik indoka éppen az volt, hogy „a lakosság egyre növekvő tájékoztatás iránti elvárása és a már megszerzett ismeretein alapuló tájékozottsága előtérbe helyezi az egyéni jogok érvényesülésének igényét”, mindezt Európa-szerte jelentkező folyamatként írva le. Az indoklás kitér arra is, hogy az új szabályozás szakmai és társadalompolitikai indoka egyebek mellett az, hogy „az államnak biztosítania kell a betegek általános emberi és állampolgári jogainak, valamint az egészségügyi ellátás nyújtása során releváns

² Lásd erről részletesen: Dósa Ágnes: Az orvos kártérítési felelőssége. HVG-ORAC, Budapest, 2010., 186-187. oldal

³ Kúria Pfv.III.22.388/2016/6. számú ítélete 2017/1.

speciális betegjogainak érvényre juttatását”. Különösen nagy hangsúlyt kap az európai tendenciákkal azonos módon a betegek önrendelkezési alapjogaival összefüggő speciális betegjogok érvényre juttatása.

A téma elméleti hátterének e rövid bemutatása is egyértelműen jelzi, hogy részint az európai jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése, részint korszerű egészségügyi ellátórendszer, és megfelelően informált, tájékozott betegek „létrehozásának” igénye indukálta az új szabályozást, amellyel párhuzamosan a bírói gyakorlat is alakult, változott, az egészségügyi szolgáltatók szemszögéből szigorodott.

Először röviden a beteget terhelő tájékoztatási kötelezettség lényeges elemeit kívánom részletezni.

Az Eütv. 26. § (2) bekezdése foglalkozik a beteget terhelő kötelezettségekkel, és az általános együttműködési kötelezettség előírásán túlmenően tételesen részletezi a bekezdés a), b) és d) pontjában a beteget terhelő tájékoztatási kötelezettség tartalmát. Ennek teljesítésénél az elvárhatóság szintjét is megszabja azzal, hogy rögzíti: a beteg – amennyiben ezt egészségi állapota lehetővé teszi – köteles az ellátásában közreműködő egészségügyi dolgozókkal képességei és ismeretei szerint együttműködni.

A fent írt alpontokban a beteg az egészségügyi szolgáltató irányában az alábbiakra köteles:

- tájékoztatni őket mindarról, amely szükséges a kórisme megállapításához, a megfelelő kezelési terv elkészítéséhez és a beavatkozások elvégzéséhez, így különösen minden korábbi betegségről, gyógykezeléséről, gyógyszer vagy gyógyhatású készítmény szedéséről, egészségkárosító kockázati tényezőiről,
- tájékoztatni őket – saját betegségével összefüggésben – mindarról, amely mások életét vagy testi épségét veszélyeztetheti, így

- különösen a fertőző betegségekről és a foglalkozás végzését kizáró megbetegedésekről és állapotokról,
- tájékoztatni őket minden, az egészségügyi ellátást érintő, általa korábban tett jognyilatkozatáról.

Ennek kapcsán kiemelendő: a beteget terhelő kötelezettség teljesítésének elmulasztása konkrét jogvita esetén kiemelkedő jelentőséggel bírhat, amennyiben például a beteg nem tájékoztatja az orvosát terhelő szülészeti előzményekről, melyek jelen terhessége kapcsán jelentőséggel bírnak vagy elmulasztja megosztani orvosával bizonyos típusú gyógyszerekre való érzékenységet. A kötelezettségszegés bizonyos esetekben még akkor a szolgáltató felelősség alóli mentesüléséhez vezethet, ha egyébként terhére értékelhető mulasztás vagy szabályszegés megvalósult.

A következőkben a beteget megillető jogokat kívánom részletezni. Előrebocsátom, hogy a jelenlegi szabályozás a beteget megillető tájékoztatás tekintetében kettős: a jogalkotó alapvetően az elsődlegesen betegjogként, de ezzel párhuzamosan szolgáltatói kötelezettségként is szabályozta a kérdést. Látható lesz, hogy a jelenlegi, fentiek szerint ún. „párhuzamos” szabályozás kimerítő részletességgel, szinte taxatív felsorolással adja meg a szolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettség tartalmát.

Az Eütv. 13. § (1) bekezdése előírja, hogy a beteg jogosult a számára egyéniesített formában megadott teljes körű tájékoztatásra, ezen belül a (2) bekezdés szerint a betegnek joga van arra, hogy részletes tájékoztatást kapjon egészségi állapotáról, beleértve ennek orvosi megítélését is, a javasolt vizsgálatokról, beavatkozásokról, a javasolt vizsgálatok, beavatkozások elvégzésének, illetve elmaradásának lehetséges előnyeiről és kockázatairól, a vizsgálatok, beavatkozások elvégzésének tervezett időpontjairól, döntési jogáról a javasolt vizsgálatok, beavatkozások tekintetében, a lehetséges alternatív

eljárásokról, módszerekről, az ellátás folyamatáról és várható kimeneteléről, a további ellátásokról, valamint a javasolt életmódról.

A (3), (4) és (5) bekezdés további jogokat fogalmaz meg. Ezek szerint a betegnek joga van a tájékoztatás során és azt követően további kérdésre, joga van megismerni ellátása során az egyes vizsgálatok, beavatkozások elvégzését követően azok eredményét, esetleges sikertelenségét, illetve a várttól eltérő eredményt és annak okait, joga van arra, hogy számára érthető módon kapjon tájékoztatást, figyelemmel életkorára, iskolázottságára, ismereteire, lelkiállapotára, e tekintetben megfogalmazott kívánságára, valamint arra, hogy a tájékoztatáshoz szükség esetén és lehetőség szerint tolmácsot vagy jelnyelvi tolmácsot biztosítsanak.

A párhuzamos szabályozás körében a törvény 134. § (1) bekezdése előírja, hogy a kezelőorvos – a 14. § (1)-(2) bekezdéseiben foglalt esetek (tájékoztatásról lemondás) kivételével – a beteg állapota által indokolt rendszerességgel, a tőle elvárható ismereteknek megfelelően és legjobb tudása szerint, a 13. §-ban foglaltak figyelembevételével tájékoztatja a beteget annak egészségi állapotáról.

A 135. § (1) bekezdése szerint a kezelőorvos a beteg tájékoztatását körütekintően, szükség szerint fokozatosan, a beteg állapotára és körülményeire tekintettel végzi.

A (2) bekezdés alapján a beteg tájékoztatása során kiemelt figyelmet kell fordítani a kezelés általánosan ismert, jelentős mellékhatásaira, az esetleges szövődményekre és a beavatkozások lehetséges következményeire, azok előfordulási gyakoriságára. Meg kell győződni arról, hogy a beteg a tájékoztatást megértette, továbbá szükség esetén gondoskodni kell a tájékoztatott lelki gondozásáról.

A törvény 136. § (2) bekezdés 1) pontja szerint az egészségügyi dokumentáció részét képezi a betegnek, illetőleg tájékoztatásra jogosult más személynek nyújtott tájékoztatás tartalmának rögzítése.

A fentiekben vázlatosan ismertetett jogok (másik fél oldaláról kötelezettségek) kölcsönösen illetik/terhelik a feleket. Az ehhez hasonló parallel helyzetekben minden esetben felmerülő kérdés, hogy melyik teljesítése élvez elsődlegességet, továbbá hogy az egyik fél esetleges kötelezettségszegése eredményezheti-e a másik fél mentesülését, amennyiben ő maga is mulasztást követett el. Az egészségügyi szolgáltató felelősségének vizsgálatakor nyilvánvalóan az merülhet fel, hogy milyen módon hat ki (vagy sem) a beteg kötelezettségszegése a szolgáltató felelősségére, a fordított irányú mechanizmus ezen értelmezésben nem jöhet szóba. Álláspontom szerint a két felet terhelő kötelezettségek teljesítése külön-külön vizsgálandó, és önmagában egyik vagy másik fél szabályszegése nem eredményezheti a másik fél mentesülését saját kötelezettségeinek teljesítése alól. Kizárólag abban az esetben van kihatása pl. a beteget terhelő tájékoztatási kötelem megszegésének az egészségügyi szolgáltató helyzetére, amennyiben az őt terhelő kötelezettséget éppen azért nem teljesítette (nem kellett teljesítenie), mert nem volt birtokában az ehhez szükséges információknak. Ha a beteg egy fennálló, és adott esetben más intézményben kezelt társbetegségéről nem ad tájékoztatást a szolgáltató részére, aki erre figyelemmel nem teljesíti az ilyen társbetegségben szenvedő páciensekre vonatkozóan kötelezően megadandó tájékoztatást, akkor a beteg mulasztása a felelősség alóli mentesülést eredményezi. Ha az áldott állapotban lévő asszony nem osztja meg az orvosával azt a tényt, hogy korábban más intézményben már volt két művi vetélése, és további egy szülést is császármetszéssel abszolvált (amely tények a jelen terhelességre nézve is a császármetszés legalább relatív indikációját

felvetik), akkor utóbb nem róható a szolgáltató terhére az e tájékoztatás elmulasztásából eredő bármely kár.

Más kérdés ilyenkor, hogy amennyiben a beteg anamnézise egyébként a szolgáltató részére megismerhető, mert korábbi kezelése(i) is az adott intézményben történtek, akkor az adott kezelést megelőzően elvárható-e a kezelőorvostól ennek áttekintése. Megítélésem szerint általánosságban nem feladata a kezelőorvosnak, hogy az adott intézményen belül, de más szakrendelésen történeteket felkutassa, sőt ennek megtörténte adott esetben aggályos is lehet.

A Miskolci Járásbíróság 19.P.21.972/2014/60. számú jogerős ítéletében elvi élel rögzítette, hogy bár az egészségügyi szolgáltatónak a nyilvántartási rendszerében rendelkezésre állt a beteg kórelőzménye, de erre vonatkozó (betegtől származó) utalás nélkül ezt automatikusan megtekinteni valóban nem lehet elvárás. A szülészeti ellátást érintő ún. „műhibaperben” a jogerős ítélet azt is leszögezi, hogy a terheségi előzményekre köteles rákérdezni a kezelőorvos, ezt a kötelezettséget azonban általánosítani más ellátásra azért nem lehet, mert ez esetben speciális jogszabály írta elő mindezt.

Speciális szabályok vonatkoznak egyes sajátos ellátások kapcsán a feleket terhelő tájékoztatási kötelezettségre (pszichiátriai betegek kezelése, reprodukciós eljárások stb.). Ezekkel jelen értekezés nem foglalkozik.

2. Az egészségügyi szolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettség teljesítésének formája

A gyakorlatban számtalan alkalommal felmerül az a kérdés, hogy az egészségügyi szolgáltató milyen módon kell, hogy teljesítse az őt terhelő tájékoztatási kötelezettséget. A kötelezettség részletesebb

tartalmi elemzését megelőzően érdemes e kérdéskörrel röviden foglalkozni.

Az Eütv. kifejezett rendelkezést nem tartalmaz arra nézve, hogy a tájékoztatásnak milyen formában, azaz írásban vagy szóban kell-e megtörténnie. A törvény 134. § (3) bekezdése ugyanakkor rögzíti: a szóbeli tájékoztatás nem helyettesíthető az előre elkészített általános ismertető segédanyagok átadásával.

A gyakorlatban mégis elterjedtebb az írásbeli forma, lévén az utólag rekonstruálható, bizonyítható. A bírói gyakorlat is elfogadja ezt, amennyiben teljesíti a törvényi kritériumokat. Ezek közül lényeges a teljeskörűség és az egyéniesített forma. Az első szegmens végeredményben a tájékoztatás tartalmára vonatkozik, ezzel a későbbiekben részletesen kívánok foglalkozni. A második már részben érinti a teljesítés módját és formáját is. Önmagában az írásbeli forma nem zárja ki, hogy a tájékoztatás megfeleljen az egyéniesítés követelményének, de a legtöbb esetben az a tapasztalat, hogy az alkalmazott blanketták nem képesek e követelményt maradéktalanul teljesíteni.

Nem csak az adott betegségre és alkalmazott gyógymódra vonatkozóan kellene ugyanis külön-külön nyomtatványt készíteni, hanem az adott betegre is, ez pedig többnyire meghaladja az egészségügyi szolgáltatók kapacitását. Egy adott beavatkozás kockázatai, lehetséges szövődményei, az egyes szövődmények előfordulási gyakorisága, az alkalmazott gyógymód alkalmazhatósági paraméterei ugyanis nagymértékben függenek attól, hogy milyen a beteg életútja, vannak-e társbetegségei, milyen megelőző műtétei voltak stb. Elvileg alkalmas lenne az is, ha az egyéniesítés követelményének a szolgáltató kiegészítő szóbeli tájékoztatással tenne eleget (erre egyébként a törvény is kötelezi, hiszen köteles válaszolni a beteg kérdéseire), ez azonban a későbbiekben komoly bizonyítási nehézséggel járhat.

Tekintettel arra, hogy az igényérvényesítés elévülési ideje ez esetben is öt év, így nem ritkán hosszú idő elteltét követően kerül a jogvita bíróság elé. Évek távlatából hitelesen és kétséget kizáróan igazolni a szóban történt tájékoztatás megtörténtét és főképp annak pontos tartalmát gyakorlatilag nem lehetséges. Azok a tanúvallomások, amelyek erre vonatkozóan olyan pontosságú és részletes előadást tartalmaznak, mintha az esemény az előző nap történt volna, általában nem alkalmasak az adott tény kétséget kizáró bizonyítására, és nem lehetnek hitelesek. A bíróság emiatt kétséget kizáró bizonyítékként vallomásukat nem értékelheti, különös tekintettel – például munkajogi, ritkábban büntetőjogi – érdekeltségükre is. Nem kizárt, hogy a tájékoztatás megtörténtére vagy annak hiányára vallomást pl. a szobában éppen akkor fekvő betegtárs tesz, a bizonyíték értékelése ekkor részben lehet más, hiszen többnyire hiányzik az érdekeltség, és egy betegtárs esetében az sem állítható, hogy az eltelt évek alatt több száz vagy több ezer hasonló tartamú tájékoztatást hallott vagy látott volna.

Nem elegendő a gyakorlatban, ha a blanketta-tájékoztatás tartalmazza az arra vonatkozó utalást, hogy egyébként a betegnek módjában állt kérdezni, kérdéseire választ kapott (vagy éppen azt, hogy nem volt további kérdése). Pontosabban megfogalmazva: konkrét és a jogszabály szerint szükséges tájékoztatás megtörténtének igazolására nem elegendő mindez. A beteg oldalán is adódhatnak azonban bizonyítási nehézségek. Azon hivatkozások, mely szerint az írott tájékoztatót csupán aláírta, azonban nem olvasta el, egyértelműen a beteg önhibájának körébe esnek (hacsak nem bizonyítja kétséget kizáróan azt, hogy aláírás előtt nem volt módja elolvasni (mert például a műtőasztalon rakták elé a papírt), és ez esetben a tájékoztatást megtörténtnek kell tekinteni.

Egy rövid kitérő erejéig érdemes utalni arra, hogy többször felmerült a gyakorlatban (elsődlegesen az egészségügyi szolgáltatók oldaláról) az az igény, hogy az egészségügyi szolgáltatóval szembeni igények érvényesítését rövidebb elévülési időhöz kössék. Ezt azzal támasztották alá, hogy sok év távlatából a kórházakat terhelő (az alább részletezettek szerint egyre egyoldalúbb) bizonyítási kötelemnek nem tudnak eleget tenni, ez pedig pervesztéshez vezethet. Elvileg a polgári jog rendszere ma is tartalmaz kivételeket az általános szabály alól (távközlési szolgáltatásból adódó igények elévülési ideje, veszélyes üzemi felelősség alapján érvényesített kárigények elévülése, munkajogi elévülés stb.), de ezen kivételek számának bővítése nem okvetlenül indokolt. Ennek eldöntése mindenesetre jogalkotói kérdés. Az ugyanakkor tény, hogy az új Ptk. az elévülés megszakadására vonatkozóan szigorúbb szabályokat vezetett be (pl. egyszerű felszólítás nem szakítja meg és indítja újra tetszőleges számú esetben az öt éves elévülési időt, mint korábban), és ez lehetővé teszi, hogy legalább öt éven túl többnyire nem érvényesíthetők az igények. (Ptk. 6:25. §)

Nem vitás, hogy pl. abban a perben, ahol 2004-ben történt károkozással összefüggésben indítottak pert 2014-ben, az írott dokumentáción kívül egyéb bizonyítási lehetősége az egészségügyi szolgáltatónak gyakorlatilag nem volt, az ilyen elhúzódozó igényérvényesítésnek megítélésem szerint is gátat kellett szabni, és a jogalkotó ezt meg is tette.

Mindamellettt ezzel kapcsolatban az is kijelenthető, hogy az elhúzódozó igényérvényesítés a beteg oldalán is eredményezhet bizonyítási nehézséget, hiszen ha bármilyen körülményre hivatkozik, ami az orvosi dokumentációban nem szerepel (pl. hogy tájékoztatta a kezelőorvost fennálló betegségéről), azt neki kell igazolnia, és e kötelezettsége teljesítését az időmúlás jelentős mértékben megnehezítheti.

Szükséges azonban kiemelni, hogy amennyiben az orvosi dokumentáció pontosan vezetett, kellően részletes, úgy az adott kezelés részletei több év távlatából is pontosan rekonstruálhatóak, és optimális esetben az időmúlás nem befolyásolja a jogvita igazságos eldöntését.

3. A tájékoztatási kötelezettség tartalma

Ebben a részben kiemelten a javasolt vizsgálatok, beavatkozások elvégzésének, illetve elmaradásának lehetséges előnyeiről és kockázatairól, valamint az alternatív eljárásokról adandó tájékoztatással kívánok foglalkozni tekintve, hogy a gyakorlatban ezeknek mutatkozik kiemelt jelentősége. Előrebocsátom, hogy a tájékoztatási kötelezettség megszegésének oksági összefüggésével a későbbiekben fogok foglalkozni.

A beavatkozások kockázatai (szövődményei) körében hangsúlyozandó, hogy a tájékoztatási kötelezettség e téren is teljes körűen terheli a szolgáltatót, azonban kizárólag azon kockázatok tekintetében, amelyek reális eséllyel előfordulhatnak. Ennek praktikus oka az, hogy a törvénynek nem célja a beteget elriasztani az egyébként szükséges beavatkozástól, és nem célja a felesleges pánikkeltés sem. Eltérő a gyakorlat abban az értelemben, hogy statisztikailag milyen százalékos gyakorisággal előforduló kockázatokat kell a tájékoztatás körébe vonni. Mindenesetre vonatkoztatható, általánosan alkalmazható százalékos mértéket meghatározni nem lehet, ugyanakkor úgy tűnik, hogy a pár ezrelékes vagy legfeljebb 1 % alatti gyakorisággal előforduló kockázatok nem vonhatók a kötelező tájékoztatás körébe. Az 1% feletti gyakoriságú szövődmények esetén az eset összes körülményétől függően marasztalható az intézmény, azzal, hogy a 4-5 %-os arány felett már feltétlenül tájékoztatni kell a beteget a kockázatról. A Csongrád Megyei Bíróság elvi jelentőségű megállapítása szerint „a műtét legszükségesebb, ún. páratlan kockázatairól a beteget nem kell

tájékoztatni”.⁴ Még egyszer hangsúlyozandó azonban, hogy az említett százalékos értékek viszonylagosak, és nem vonatkoztathatók minden esetre, de egyfajta általános iránymutatásnak megfelelnek.

Általános tapasztalat, hogy az előirányzott beavatkozás elmaradásának lehetséges előnyeiről a szolgáltató szinte sohasem tájékoztatja a beteget, többnyire azért nem, mert megítélése szerint nincs ilyen előny. Az orvosilag szükségesnek ítélt beavatkozást elmaradásához az orvosszakma gyakorlatilag nem fűzhet előnyt (hiszen ezzel saját magával keveredne ellentmondásba), így jobbra csak arra szorítkoznak, hogy a beavatkozás esetleges kockázatairól informálják a beteget, kiemelve, hogy a beavatkozás egyébként feltétlenül szükséges. Ilyen tárgyú hivatkozás ugyanakkor saját gyakorlatomban ezidáig nem is fordult elő.

Az alternatív eljárásról szóló tájékoztatásnak akkor lehet érdemi és perbeli jelentősége, amennyiben az elvégzett beavatkozás egyébként szokványos műtéti kockázata be is következik. Ilyen esetben a beteg alappal sérelmezheti azt, hogy nem kapott tájékoztatást arról, hogy betegsége/sérülése egyéb módon is kezelhető (habár nem kizárt, hogy hosszabb gyógytartammal, többszöri orvos-beteg találkozással stb.).

A Kúria egyik határozatában elvi éllel szögezte le: a műtéti hozzájáruláskor a bíróságnak abból kell kiindulnia, hogy a betegnek ismernie kell mindazokat a körülményeket, amelyekből megállapíthatja, hogy milyen kockázatot vállal a műtéti hozzájárulás megadásával vagy megtagadásával. A perbeli esetben a beteg nem ismerte a betegségére alkalmazható alternatív terápiákat, és azok kockázatát, e nélkül pedig nem volt abban a helyzetben, hogy maga döntsön arról, hogy a műtét előtti tünetmentes állapotát ismerve vállalja-e a bénulás kockázatát, és aláveti magát a műtétnek vagy visszautasítja azt.⁵

⁴ Dósa Ágnes (i.m.) 223. oldal

⁵ Kúria Pfv. III.20.185/2013/4. számú ítélete

Ez az eset azért különösen jelentős, mert a műtėti indikáció nem vitatottan fennállt, és a műtét elvégzése során sem történt szakmai szabályszegés vagy mulasztás, így kizárólag a tájékoztatási kötelezettség (azon belül is annak egy speciális szegmensének) megszegése eredményezte a felelősség megállapítását.

A felelősség abban az esetben is fennáll, amennyiben a ténylegesen elvégzett beavatkozás bekövetkezett kockázatáról a beteget tájékoztatták, csak éppen arról nem, hogy e kockázat kikerülhető alternatív kezeléssel. Azt, hogy a beteg melyik, az adott betegség gyógyulására feltehetően alkalmas eljárást választja a teljes körű tájékoztatás ismeretében, a beteg döntési kompetenciájába tartozik. Sok esetben a traumatológiai ellátások kapcsán merül fel, hogy a műtėti eljárásnak lehet-e alternatívája a konzervatív kezelés.

A tájékoztatási kötelezettség azonban a szolgáltató oldalán sem parttalan, és a betegtől is elvárt egy megfelelő tájékozottság elérése bizonyos esetekben. A Pécsi Ítéltábla már hivatkozott ítélete egy konkrét eset kapcsán rögzítette: bár a betegnek nincs jogszabályi kötelezettsége a gyógyszerhez csatolt beteg-tájékoztató elolvasására, de ha ezt nem tette meg, utóbb nem hivatkozhat olyan körülményre, amelyet abból minden szakértelem nélkül megtudhatott és alkalmazhatott volna. Azt is leszögezte az ítélet, hogy nem volt elvárható az orvostól az sem, hogy az antibiotikum-kezelés előírása kapcsán külön felhívja a figyelmet annak egyik mellékhatása, a hasmenés kialakulásának lehetőségére, és arra, hogy annak jelentkezésekor a betegnek orvoshoz kell fordulnia. Végezetül az ítélet egyik záró megállapítása az, hogy nyilvánvalóan nem támasztható a tájékoztatás részletességére nézve ugyanolyan követelmény egy műtėti beavatkozás vagy diagnosztikus vizsgálat vonatkozásában, mint egy előírt gyógyszer mellékhatásai vonatkozásában, különös tekintettel arra is, hogy ahhoz részletes

írásbeli tájékoztatás áll a beteg rendelkezésére.⁶

Az ismertetett határozat egyrészt tökéletesen a józan ész szellemében és meglátásom szerint helyesen jelöli ki a szolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettség és a beteget terhelő jóhiszemű, tisztessége és együttműködő joggyakorlás határmezsgyéjét, ugyanakkor új irányt is mutat: relativizálja a tájékoztatási kötelezettség terjedelmét attól függően, hogy a kötelezettség teljesítésére konkrétan milyen orvos-beteg találkozás alkalmával kell sort keríteni.

A bírói gyakorlat vélhetően ezen nem fog túllépni a közeli jövőben, és azt – helyesen – nem fogja elvárni a betegtől, hogy például egy diagnosztikus vizsgálat vagy műtėti beavatkozás kapcsán előzetesen tájékozódjék a világhálón egyre szélesebb körben elérhető orvosi témájú weboldalak segítségével.

Egy 2013. évi eseti döntés szintén korlátokat állított a szolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettség parttalan értelmezése elé. A döntés rögzíti, hogy az orvosnak a tájékoztatás megadása során a beteg adott egészségi állapotából kell kiindulnia, de nem kell kiterjednie a tájékoztatásnak arra, hogy egy adott műtėti kockázat az adott betegnél bizonyosan bekövetkezik-e és ha igen, milyen súllyal, vagy arra sem, hogy az átmeneti vagy tartós lesz. Arra is figyelemmel volt a bíróság, hogy a műtétet követő kezelés hatékonysága is befolyásolhatja mindezt.⁷

Sajátos esete a szolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettségnek az invazív beavatkozások során a műtét esetleges kiterjesztésének szükségessége okán keletkező tájékoztatás.⁸ Az invazív beavatkozás fogalmát a törvény megadja: a beteg testébe bőrön, nyálkahártyán vagy testnyíláson behatoló fizikai beavatkozás, ide nem értve a beteg számára szakmai

⁶ BDT.2017.3633

⁷ BH.2013.219.

⁸ Sótónyi Péter (szerk.): Orvosi felelősség. Semmelweis Kiadó, Budapest, 2006., 15. oldal

szempontból elhanyagolható kockázatot jelentő beavatkozásokat. (Eütv. 3. § m) pontja)

Az ilyen beavatkozások esetében amennyiben annak előre nem látható kiterjesztése válik szükségessé, ehhez – bizonyos kivételekkel – szintén szükséges a beteg beleegyezése (mégpedig ugyanolyan feltételekkel, mint bármely más esetben, tehát érvényesül az ún. tájékozott beleegyezés elve). Ennek beszerzése azonban adott időpillanatban rendszerint nehézségekbe ütközik, hiszen a beteg feltehetően műtét alatti altatás állapotában van. Két lehetőség kínálkozik tehát: vagy a beteg beleegyezése nélkül terjeszti ki az orvos a beavatkozást (kockáztatva ezzel a kivételek alá nem sorolható esetekben a kórház felelősségét) vagy az invazív beavatkozást befejezik, és a beteget ébredését követően tájékoztatják, és kérik beleegyezését ahhoz, amit egy újabb műtét során végeznek majd el. Érezhető, hogy egyik lehetőség sem ideális. A jogalkotó mindenesetre egy rugalmasan értelmezhető megfogalmazással bizonyos esetekben felmentést adott a szolgáltató részére: a sürgős szükség fennállása esetére vagy amennyiben a beavatkozás kiterjesztésének elmaradása a beteg számára aránytalanul súlyos terhet jelentene. Szigorúbb követelményeket támaszt ugyanakkor a törvény arra az esetre, amennyiben a beavatkozás kiterjesztése valamely szerv vagy testrész elvesztéséhez vagy funkciójának teljes kieséséhez vezetne: ez esetben – a beteg számára aránytalanul súlyos terhet jelentene fenntartása mellett – a közvetlen életveszély adhat alapot beleegyezés nélküli kiterjesztéshez.

A Miskolci Törvényszék 10.P.21.852/2013/80. számú közbenső ítéletében foglalt állást arra nézve, hogy az invazív beavatkozás beleegyezés nélküli kiterjesztésére vonatkozó jogszabályi kivételek nem értelmezhetők kiterjesztően. Az adott esetben a beteg – közvetve – életét veszítette a kiterjesztett beavatkozás

eredményeképpen, ugyanakkor rögzíthető volt, hogy e nélkül még – bizonytalan ideig, de – élhetett volna, azaz reális esélye lett volna számottevő túlélésre.

A tájékoztatási kötelezettség többi, törvényben rögzített eleme többnyire ritkábban eredményez jogvitás helyzeteket.

4. A tájékoztatási kötelezettség megszegésének következményei, a felelősség feltételei

Az alcímben írt következményt legegyszerűbben akként lehetne megfogalmazni, hogy a következmény a kárfelelősség (újabban sérelemdíjért való felelősség). Lényeges elem, és ennek vizsgálata okozza a perekben a legtöbb problémát, hogy fennáll-e a sérelmezett eredmény (kár, sérelem) és a kötelezettségszegés közötti oki kapcsolat.

Röviden megfogalmazva az egészségügyi szolgáltató abban az esetben tartozik kártérítési felelősséggel az őt terhelő tájékoztatási kötelezettség megszegéséért, amennyiben e kötelezettségszegésének következménye a bekövetkezett kár vagy sérelem. Máshonnan megközelítve a felelősség feltétele, hogy a kár vagy sérelem eredője a köteletség megszegése, és ezek anélkül legalább reális eséllyel nem következtek volna be (nem úgy, nem annyira súlyosan stb.). Bizonyítható, hogy a beteg teljes körű tájékoztatás esetén is beleegyezett volna a beavatkozás elvégzésébe. Ennek megítélése többnyire (de nem mindig) szakértői feladat, és az ilyen típusú perek többségében ennek bizonyítása okozza a legtöbb problémát.

A tájékoztatás megtörténtének bizonyítása minden esetben az egészségügyi szolgáltató feladata. A tájékoztatás elmaradása és a bekövetkezett kár közötti okozati összefüggést a kártérítési perekre vonatkozó szabályok szerint az igényt érvényesítőnek, tehát a betegnek kell igazolnia. Az ilyen típusú perekben azonban ez meglehetősen

érdekes: leegyszerűsítve a kérdést a betegnek csupán ki kell jelentenie, hogy a tájékoztatás ismeretében nem egyezett volna a beavatkozásba, ezzel máris eleget tett a bizonyítási kötelemnek. Kifejezetten lényeges, hogy „a kérdéses hipotetikus döntést (mi történt volna megfelelő tájékoztatás mellett) mihez viszonyítjuk. Azt vizsgáljuk-e, hogy hasonló helyzetben egy ésszerűen gondolkodó beteg milyen döntésre jutott volna, vagy pedig azt, hogy az adott beteg milyen döntést hozott volna.”⁹

A kérdést a szakirodalom nyitva hagyja, a bírói gyakorlat pedig részben ingadozó. Utóbbi esetben ugyanis a szolgáltató ellenbizonyítási lehetősége teljesen elveszne, míg előbbi esetben félt volna, hogy a tájékoztatási kötelezettség megsértésének sok esetben nem lenne következménye.

Az oksági láncolat a tájékoztatási kötelezettség megszegése körében az alábbiak szerint mutatható be:

Az egészségügyi szolgáltató elmulasztja tájékoztatni a beteget az adott beavatkozás egyik súlyos szövődményéről, és e súlyos szövődmény bekövetkezik. A szolgáltató bizonyíthatja e ponton, hogy a tájékoztatás megfelelő, a törvényi rendelkezések szerinti volt.

Ha ez nem sikerül neki, akkor a beteg sérelmezi a tájékoztatás elmaradását, azt állítván, hogy ha ő ezt tudja, sohasem egyezett volna bele a beavatkozásba.

Az egészségügyi szolgáltató hivatkozhat arra, hogy a beavatkozás annyira szükségszerű és nem helyettesíthető, továbbá nem halasztható volt, hogy enélkül a beteg a szövődményhez képest is súlyosabb állapotban lenne. A beteg oldalán a perben a fenti állítások elegendők ahhoz, hogy a szolgáltatót a bizonyítás kötelezettsége terhelje. Azt kell igazolnia, hogy nem a tájékoztatás elmaradása vezetett a kár

bekövetkezéséhez, hanem egyéb sorsszerű körülmény, azaz a kár akkor is beállt volna, ha a szükséges tájékoztatást a beteg részére teljes körűen megadja. Sikertelen bizonyítás esetében nem tudja magát kimenteni a felelősség alól, és marasztalható.

Az ilyen típusú perekben a bizonyítás nehézségét az adja, hogy feltételezések és valószínűsítések mentén kell kialakítani a szakértői és a bírói álláspontot, hiszen szinte mindig arra a kérdésre kell választ keresni, hogy „mi történt volna, ha...?”. Ez az oka annak, hogy a legritkább esetben sikerül minden kétséget kizáró szakértői állásfoglalást kialakítani, ezt pedig a bizonyításra kötelezett szenved meg.

A teljességhez hozzátartozik, hogy bizonyos esetekben a törvény felmentést ad a tájékoztatási kötelezettség teljesítése alól: ez az eset a tájékoztatásról történő lemondás. Több ország ismeri (és a magyar jogi szabályozás is ismerte 1990-ig) az ún. terápiás privilégium intézményét. Ennek lényege szerint amennyiben a felvilágosítás súlyos károsodást okozna a betegnél, úgy az orvos eltekinthet – a terápia sikere érdekében – a tájékoztatástól.

Ezt a jelenlegi szabályozás szándékosan nem teszi lehetővé, megállásom szerint indokoltan, tekintve, hogy adott esetben visszaélésre, felelősség alóli kibújásra is lehetőséget teremtené.¹⁰

Záró gondolatok

Jelen értekezés nem arra törekedett, hogy teljes körűen, mindenre kiterjedően bemutassa az egészségügyi szolgáltatók tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatos szabályozást és gyakorlatot, erre ugyanis terjedelme okán nem volt alkalmas. Reményeim szerint azonban hasznos gondolatokat és használható összegzést sikerült megfogalmazni, amely alkalmas lehet

⁹ Dósa Ágnes (*i.m.*) 251. oldal
2017/1.

¹⁰Dósa Ágnes (*i.m.*) 5.2.8. fejezete

a téma iránt érdeklődők figyelmének felkeltésére.

Látható, hogy a tájékoztatási kötelezettség megszegése (épp úgy mint egyéb szabályszegés) egyre gyakrabban vezethet egészségügyi szolgáltató felelősségének megállapításához. A bizonyítási teher telepítése, az ezzel kapcsolatos bírói gyakorlat alakulása egyre inkább a szolgáltató aktívabb közreműködését igényli a per során, és a bizonyítatlanság következményét az ő terhére értékeli.

Mindennek elméleti megalapozása a jogtudomány feladata, és a kimentési (exculpációs) bizonyítás kiterjesztése révén meg is alapozta mindezt. Lényeges változás, hogy a tájékoztatási kötelezettség teljesítése során egyre inkább előtérbe kerül az írásbeliség, és ezzel kapcsolatosan is magasabb követelményeket állít a jogalkotó és a bírói gyakorlat az egészségügyi szolgáltató elé.

Változatlanul domináns az ilyen típusú perekben a szakértői bizonyítás szerepe, bár mindig hangsúlyozni kell, hogy a tájékoztatás megtörténte, annak elégséges vagy elégtelen volta a bíróság döntési kompetenciája, ugyanakkor a szükséges tartalma megállapításához elengedhetetlen a szaktudás.

A tájékoztatási kötelezettség kérdése az egészségügyi szolgáltatók oldalán rendkívül érzékeny terület. Ennek legfőbb oka az, hogy nem közvetlenül a gyógyító-megelőző tevékenységet jelenti, hanem egy ahhoz, közvetlenül kapcsolódó, ugyanakkor adminisztratív jellegű, és módfelett időigényes feladatot ró az ellátóra. Gyakori hivatkozás perekben is, hogy az orvos dokumentálás helyett inkább a gyógyításra szánta az idejét. Mai napig él az a

beidegződés, hogy az orvos feladata a gyógyítás, a beteg pedig laikus, így a kezelés folyamatába beleszólása, arra érdemi ráhatása nem lehet. A jogfejlődés azonban ezt a beidegződést felülírta. Ugyanakkor, ahogy arra a záró bekezdésben utalok, egyre nagyobb jelentősége lesz annak, hogy ezt az „adminisztratív” kötelezettséget a szolgáltatók hogyan tudják a jogszabályban előírtak szerint teljesíteni. A tájékoztatási kötelezettség megsértésére történő hivatkozás ugyanis meglátásom és tapasztalatom szerint az egyik „legkönnyebb” hivatkozás egy ilyen tárgyú perben, különös tekintettel arra, hogy e kötelezettséget a törvényi rendelkezések szerinti teljes körben teljesíteni kétségtelenül nem egyszerű feladat.

Egyértelmű a tendencia: a betegek egyre tájékozottabbak az őket illető jogok terén, egyre több jogi képviselő szakosodik ilyen típusú jogvitákra, és meglátásom és tapasztalatom szerint egyre növekvő számban vezetnek eredményre az egészségügyi szolgáltatóval szemben támasztott igények. Ennek az is egyik oka lehet, hogy a jogi szabályozás és a bírói gyakorlat a nemzetközi tendenciákhoz is igazodva már-már objektivizálja a szolgáltatói felelősséget, de nyilvánvaló oka az is, hogy az egészségüggyel kapcsolatos közvélekedés szerint az egyre gyarapodó beteglétszámot egyre apadó és idősödő orvosi kar kénytelen ellátni, időnként egyre kevesebb szakdolgozó segítségével. A műhibaperek emelkedő száma és az eredményes keresetek növekedése pedig egyre több kiadást jelent a szolgáltatók számára, ez pedig tovább rontja az amúgy sem optimális pénzügyi helyzetüket, ami viszont tovább ronthatja az ellátás színvonalát. Ezt a körkörös, önmagába visszatérő folyamatot célszerűnek tetszene megállítani.

Nyikos Bettina doktorandusz

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola

Állami tisztviselők és az egyablakos ügyintézés

I. Bevezetés

A tanulmány témájának megválasztásában jelentős szerepet játszott a tárgykör aktualitása, hiszen e területen napjainkban, és a közeljövőben is változásoknak lehetünk, illetve lehetünk tanúi, amely jelentős mértékben felkeltette az érdeklődésem e kérdéskör vizsgálata iránt. A 2006. évi LVII. törvénnyel megjelentek a kormányhivatalok a közigazgatásban. A kormányhivatal, mint terminus technikus nem számít újdonságnak a szakirodalomban, sem jogrendünkben, hiszen már a 2006. évi LVII. törvény¹ beépítette a jogrendszerünkbe. Kormányhivatal definíciója egyfajta fogalom transzplantáción esett át, hiszen hagyományosan a kormányhivatal alatt „a törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerveket értjük.”² Ilyen a Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Atomenergiai Hivatal vagy a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala és Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal, melyeket a törvény taxatív felsorol. A fogalom tartalma 2011. január 1-jén változáson esett át, amikor is a közigazgatási hivatalok helyett létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok, mint a Kormány általános hatáskörű területi szervei.³ Kialakításuk alap-

vető oka a 2010-ben kialakult helyzet degradálása volt, hiszen 20 hónapon át szünetelt a törvényességi ellenőrzés. Ennek érdekében felállításra kerültek a korábbi közigazgatási hivatalok, majd ezt követően egy hatékony államigazgatás megvalósítása végett felállították a megyei fővárosi kormányhivatalokat. 2011-től kezdve tehát két külön szervtípust a központi szinten elhelyezkedő kormányhivatalokat és megyei, területi szinten elhelyezkedő közigazgatási szervezeti egységet azonosan definiálunk. Az intézményesítés legfőbb előnye, hogy visszaállította, illetve tovább fejlesztette a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést, törvényességi felügyeletté, továbbá integrációt teremtett meg a dekoncentrált szervek tekintetében.⁴

Állami tisztviselők

2016. július elsejétől megjelentek az állami tisztviselők a közigazgatásban⁵, ezzel együtt július 1-jével egy új törvény jelent meg a magyar közzolgálatban. Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) alapján a kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők egyre gyarapodó szegmense állami tisztviselővé, illetve állami ügykezelővé vált. Eleinte a járási hivataloknál foglalkoztatottak kormánytisztviselők voltak, majd reformálták jogállásukat. A reformok nem csak a járási hivatalokat érintette, mivel 2017. január elsejétől a megyei fővárosi kormányhivatalok dolgozói is az eredeti kormánytisztviselői jogviszonyt követően jogállásuk szintén állami tisztviselői jogviszonnyá alakult át. A következő terület, amelyet a

¹ 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Továbbiakban: 2006. évi LVII. törvény)

² 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény 70§ (1) bekezdés (Továbbiakban: 2010. évi XLIII. törvény)

³ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról (Továbbiakban: 2010. évi CXXVI. törvény)

2017/1.

⁴ Számos dekoncentrált szervet integráltak a megyei fővárosi kormányhivatalok alá, kivételt képez pl. Nemzeti Adó- és Vámhivatal

⁵ 2016. évi LII. törvény Az állami tisztviselőkről „30. § (1) A fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatalainál foglalkoztatott kormánytisztviselőket és a vezetőket 2016. július 1. napjával a Kttv. jogviszonyváltásra irányadó szabályainak az ezen alcímben meghatározott eltérésekkel történő alkalmazásával állami tisztviselőként állami szolgálati jogviszonyba kell sorolni és az 1. melléklet szerinti ügyintézői osztályokba és előmeneteli fokozatokba, illetve vezetői munkakörbe kell besorolni.”

reformok érinteni fognak a központi államigazgatási szervek lesznek, ahol a foglalkoztatottak jogállása 2018. január elsejétől alakul majd át állami tisztviselővé a korábbi kormánytisztviselői jogviszonyból. Nem csak a jogállás elnevezése változott, hanem a rájuk vonatkozó szabályok is. Az állami tisztviselőkre ugyanis a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: Kttv.) az Áttv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az új törvény tehát a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és ügykezelőinek szolgálati jogviszonyát szabályozza, amely *jelentősen átalakította, illetve alakítja az érintettek bérét*, amelyet így a jövőben az előmeneteli fokozatokhoz tartozó sávok alsó és felső határai között kell meghatározni. Ezzel tulajdonképpen megszűnt az a jelenlegi gyakorlat, amelyben az állami tisztviselők fizetése egy alapilletményből, valamint annak kiegészítéseiből és pótlékaiból állt. Az állami tisztviselők besorolása – a Kttv.-ben foglaltakhoz hasonlóan – változatlanul az iskolai végzettségen és a közszolgálatban töltött időn alapul. Kardinális különbség az, hogy az egyes előmeneteli fokozatokhoz nem törvényben meghatározott, pontos illetmény összeg társul, hanem csak egy alsó és felső határ, amelyek között az illetményt a munkáltató jogosult meghatározni. A munkáltató – az állami tisztviselő teljesítménye alapján – e határok között egyoldalúan módosíthatja is az illetményt, amely egyértelműen ösztönző erővel hat a tisztviselő munkájára, ugyanakkor túlságosan szabadkezet kap a munkáltató a munkavállaló felett. Ebből adódóan a munkaügyi jogviták száma véleményem szerint emelkedni fog.

A törvény mellékletében szereplő táblázat alapján *az érettségizett általános ügyintézők a legalacsonyabb előmeneteli fokozatban, állami fogalmazóként 160-200 ezer forint közötti illetményre*, míg felsőfokú végzettségű társaik 180-300 ezer forintba számíthatnak.

Az ugyanott *legmagasabb előmeneteli fokozatnak számító állami vezető főtanácsosok* diploma nélkül 250-400 ezer forintot, az egyetemet, fő-

iskolát végzetek 350-500 ezer forintot kaphatnak.

A *kiemelt ügyintézők* illetményének meghatározásánál nem számítana az iskolai végzettség, a legkisebb fokozatba tartozó állami szakértők 300-400 ezer forintba, a legmagasabb előmenetelt elérő szakértő főtanácsosok 360-500 ezer forintba számíthatnak.

Vezetői munkakörben az osztályvezetők 420-720 ezer forintot, a főosztályvezetők 530-800 ezer forintot kaphatnak.

Az állami ügykezelők bérezése 145-300 ezer forint között változhat, négy előmeneteli fokozatban. Az előmenetel sajátos formáját jelenti a kiemelt ügyintézői osztály, amely magasabb illetmény megállapítását teszi lehetővé. E speciális kategóriába a kimagasló teljesítménye (legmagasabb teljesítményfokozat szükséges) és az általa végzett munka jelentősége alapján sorolható az állami tisztviselő. Az átsorolásra lehetőséget adó munkaköröket miniszteri rendelet határozza meg. A törvény újonnan előírja továbbá: „11. § (1) Az állami tisztviselő a Kttv. 80. §-a szerint köteles a központilag vagy a munkáltató által előírt képzésben, továbbképzésben vagy átképzésben - ideértve a közigazgatási vezetőképzést is - részt venni.

(2) A vezetői munkakörbe kinevezett állami tisztviselőnek a vezetői munkakörbe történő kinevezésétől számított öt éven belül kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzés során kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettséget kell szereznie.”⁶ Ezzel a rendelkezéssel tehát kötelezővé tették a vezető állami tisztviselőknek a kormányzati szakképesítés megszerzését, a kötelező munkáltató által előírt továbbképzések mellett.

Új elemnek számít, hogy a jogviszony azonnal megszüntethetővé válik a következő esetben: „9. § (2) Az állami szolgálati jogviszony azonnali hatállyal megszüntethető akkor is, ha az állami tisztviselő olyan maga-

⁶ 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről

tartást tanúsít - akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), vagy az állami szolgálati jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár a munkahelyén kívül - amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött munkakör tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, illetve amely miatt az állami tisztviselő a vezetője bizalmát elveszti, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.”⁷

Továbbá megemlíthető még újdonságként, hogy az állami tisztviselők esetében a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás sajátos esete a hivatali érdekből történő átirányítás. „8. § (2) Az állami tisztviselő hivatali érdekből történő átirányítással (a továbbiakban: átirányítás) ideiglenesen a kinevezéstől eltérően is foglalkoztatható. Nem minősül a kinevezés módosításának, ha az állami tisztviselő a munkáltató vezetőjének, vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásbeli utasítása alapján - a munkáltató hatékony működéséhez szükséges munkaszervezési okból - eredeti munkaköre helyett ideiglenesen más - iskolai végzettségének, szakképzettségének, vagy szakképesítésének megfelelő - munkakörbe tartozó feladatokat lát el.

(3) Az állami tisztviselőt - legalább három munkanappal megelőzően - írásban kell tájékoztatni az átirányítás elrendeléséről, valamint annak várható időtartamáról.

(4) Az átirányítás megszakítás nélkül legfeljebb hat hónapig tartható fenn. Az átirányítás időtartama naptári évenként nem haladhatja meg a hat hónapot.”⁸

Egyebekben még megemlíthető, hogy az állami tisztviselőket az előmeneteli fokoza-
 tukhoz megállapított mértékű szabadság illeti meg, eltérően a korábbi szabályozástól.

A szervezeti változtatások egyik legfőbb célja volt kialakítani az egységes arculatú egyablakos ügyintézt, amely nem más, mint „az ügyintézés olyan módja, amelynél az ügyfél több, a hatóság hatáskörébe és illetékességé-

be tartozó eljárást bonyolíthat le és ennek kapcsán minden alaki követelménynek eleget tehet”, amely a Magyar Közigazgatási Fejlesztési Közigazgatási Program keretein belül kezdett kiépülni Kormányablakok formájában. Kialakításának legfőbb célja, hogy minél hatékonyabbá, gyorsabbá, egyszerűvé tegyék az ügyintézt, s az állampolgároknak ne kelljen különböző helyekre elutazni, hanem ügyeik akár helyből elindíthatóvá, illetve elintéztetővé váljanak. Az egyablakos ügyintézés számos európai államban került bevezetésre, melyet „One Stop Shop” kifejezéssel illetek. A „One Stop Shop”-modell leginkább a skandináv országokban elterjedt önkormányzati szolgáltatási, ügyintézési megoldás.⁹ A skandináv „One Stop Shop”¹¹ tehát a kérelem benyújtásán túl az ügyintézők által nyújtott tájékoztatáson át az ügyek közvetlen elbírálásáig terjed. Viszont külföldön nem lehet az ügyeket konkrétan egy helyen intézni, hanem például külön lehet a szociális és külön a munkaügyi ellátások ügyében eljárni. Hazánkban pedig szinte minden szakigazgatási szervtől kerültek át feladatok a kormányablakokhoz, s ez a jövőben bizonyára csak bővülni fog.

Kutatásomban megvizsgáltam kérdőívek segítségével a Baranya, illetve Tolna Megyei Kormányhivatalok és Járási Hivatalok ügyintézőinek véleményét az egyablakos ügyintézzel kapcsolatban. A továbbiakban az említett két intézmény állami tisztviselőinek véleményén keresztül szeretném ismertetni az egyablakos ügyintézés előnyeit, illetve hátrányait, tapasztalt összefüggéseket. Mind ezek előtt még érdemes kitérni a kormányabla-

⁹ 85/2012. (IV.21.) Korm. rendelet az ügyintézés elektronikus szabályairól, I. fejezet, Általános rendelkezések

¹⁰ Ld. bővebben: Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2006, 143-145.o.

¹¹ A vámjogban a „One Stop Shop” az egymegállós ellenőrzés szinonimájaként is szerepel, magában foglalja a párhuzamosságok elkerülését és a koordinációt is. Ld: Demény Ádám: A vámeljárásokhoz és áru-mozgáshoz kapcsolódó magyarországi egyablakos ügyintézés megteremtésének koncepciója. Hadtudományi Szemle 2008/3. szám.

⁷ 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről

⁸ 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről 2017/1.

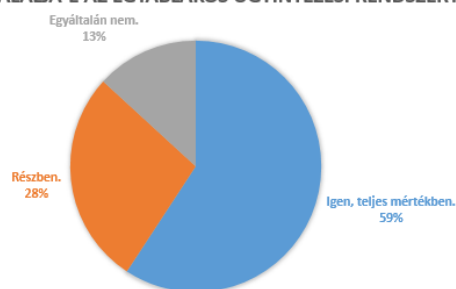
kokra, mint a megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati szerveire. Manapság sokan emlegetik e két szervet szinonimaként, ezért úgy gondolom elengedhetetlen röviden az ismertetése. A kormányablakokat 2011. január 1-jén nyitották meg a kormányhivatalok felállításával. Az egyablakos ügyintézési rendszer kialakításának első állomásaként nyíltak meg az első generációs kormányablakok az ország 29 pontján. Eleinte 61 ügykörben lehetett intézkedni, manapság ezen ügyek köre bővült. Az egyablakos ügyintézési rendszer legnagyobb előnye, hogy egyetlen helyszínen elintézhetővé, de legalább is elindíthatóvá válik az ügyintézés. Eleinte csak megyeszékhelyeken, illetve megyei jogú városokban találkozhattunk velük, a második generációs kormányablakok száma 2014-től fokozatosan nőtt, s járási székhelyeken is megtalálhatóak. Eleinte reggel 8 és este 8 óráig álltak az állampolgárok rendelkezésére, majd ez 2014 év végén némileg mérséklődött a valós ügyféligényeknek megfelelően. „A fennálló helyzet ugyanakkor itt is egyszerűsítésre vár, hiszen a szervezetileg nem integrálódott dekoncentrált szervek mellett azok ügyfélszolgálati is elkülönülten működnek.”¹² Eredetileg az elképzelés az volt, hogy 2013 végére tízszeresedjék a kormányablakok száma, melyek egy része az okmányirodák helyén jött volna létre. A Kormány kiemelt célja az volt, hogy kormányablakban intézhető ügyek számát bővítése. „A 77/2016. (IV.6.) Korm. rendelet 2016. április 8. napján történt hatályba lépésével – amely módosította a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII.30.) Korm. rendeletet – 280 új ügyben lehet kérelmet benyújtani, tehát ügyet indítani, valamint 228 típusú ügyben tájékoztatást kérni a kormányablakokban, tehát összesen 508 új kormányablak ügykör bevezetésére került sor. A Kormányrendelet legutóbbi módosítását eszközölő 304/2016. (X.13.)

Korm. rendelet szerint 1480 ügykör intézhető a kormányablakokban.”¹³

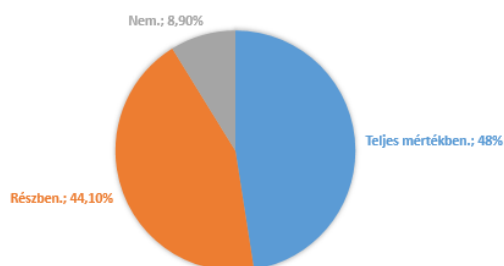
Egyablakos ügyintézési rendszer előnyei hátrányai az ügyintézők felől megközelítve

Az előnyök és hátrányok felsorakoztatása előtt azt szeretném vizsgálni, hogy tulajdonképpen milyennek is találják az ügyintézők az egyablakos rendszert. A következő kérdést tettem fel: *Jónak találja-e az egyablakos ügyintézési rendszert?*

JÓNAK TALÁLJA-E AZ EGYABLAKOS ÜGYINTÉZÉSI RENDSZERT?



ELÉGEDETTSÉG MÉRÉSÉNEK KIMUTATÁSA AZ ÜGYINTÉZŐI HOZZÁÉRTÉSRŐL



1. ábra Tolna megye, 2. ábra Baranya megye

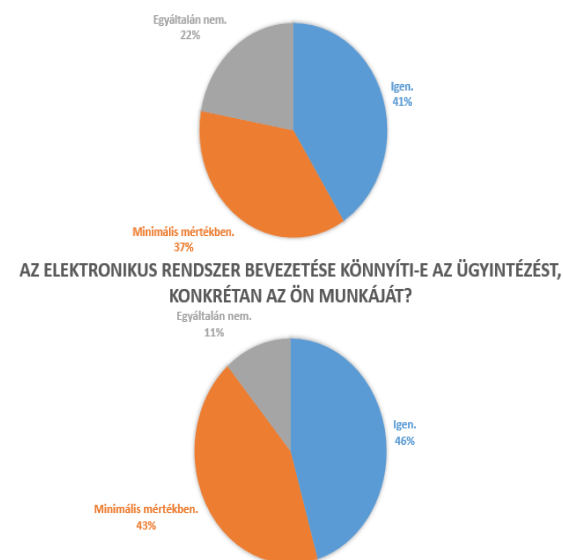
A válaszadók a Baranya, illetve Tolna Megyei Kormányhivatal és Járási Hivatal tisztviselői voltak, összesen 332 (Baranya megye: 88; Tolna megye:244) választ kaptam. Az ábrák egyértelműen jól mutatják, hogy a legtöbb válaszadó teljes mértékben jónak találja az egyablakos ügyintézési rendszert, valószínűleg egyszerűbbé, és könnyebbé tette a rendszer a munkájukat, illetve kétségtelenül az ügyfelek ügyintézését - megindítását - is lényegesen megkönnyítette. Látható, hogy az arányok közel azonosak a kördiagramokon.

¹² Barta Attila: Területi államigazgatás változásai 2010-től 2014-ig, Új Magyar Közigazgatás, 2014. június, 3. oldal 2017/1.

¹³ <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/szabolcs-szatmar-bereg/hirek/kormanyablak-ugykorok-bovulese>

Vitathatatlan, hogy a rendszer mind az ügyfelek és ügyintézők szempontjából is előnyösnek bizonyult, de mindegyik részről jelentkeztek fenntartások és további elvárások. Előnyként tudnám említeni, hogy az ügyintézők ezúton szerteágazó ismeretekre tettek szert. Az egyablakos ügyintézési rendszer megjelenésével, fejlődésnek indult az az elektronikus ügyintézés is, melynek célja, hogy könnyítse mind az ügyfelek és ügyintézők munkáját, ugyanakkor garantálnia kell a biztonságot is az esetleges hamisításokkal szemben. Tehát előnyként tudnám felsorolni, hogy az ügyfeleknek már nem feltétlen kell befáradni az ügyfélszolgálati irodákba, hiszen könnyen otthonról is meg tudja indítani, elintézni ügyeinek egy csoportját. Ennek eredményeképpen csökken az kormányablakokban lévő ügyfelek száma, tehát végső soron kevesebb ügyfél ügyét kell elintézniük személyesen.

1. ábra: Baranya megye; 2. ábra: Tolna megye



1. ábra: Baranya megye; 2. ábra: Tolna megye

A válaszadók közel 50 %-a szerint mindkét diagramon minimális mértékben, könnyítette meg az elektronikus rendszer bevezetése a kormányhivatali dolgozók munkáját. Mi lehet ennek az oka? Az ábra alapján egyértelmű következtetést vonhatunk arra nézve, hogy alapvetően, igen könnyítette, azonban eltérő vélemények születtek azzal kapcsolatban, hogy milyen mértékben. Az ügyfelek megkérdezése során, amikor is feltettem azt 2017/1.

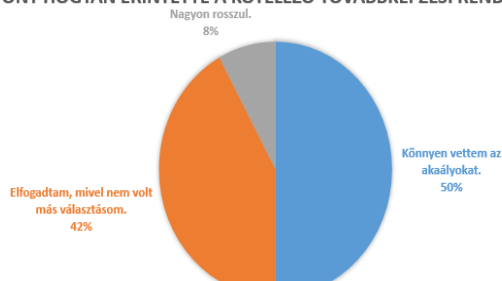
a kérdést, hogy melyik ügyintézési módot részesítik előnyben ügyeinek intézése során, az elektronikus opció választása nem bizonyult a legkedveltebbnek mindössze a megkérdezettek 28,2 % - preferálta.¹⁴ A két kérdés közt szoros kapcsolat van, hiszen, minél kevesebb állampolgár részesíti előnyben az elektronikus módot ügyeinek intézése során, annál kevésbé könnyítik meg a kormányhivatali dolgozók munkáját. Nem utolsó sorban a digitális szakadékokat kellene leküzdeni, hiszen a megvalósításhoz szükséges feltételek adottak. Azonban ha a másik oldalról nézzük, nem mindenki tudja magának megengedni azt, hogy egy alapvetően jó minőségű számítógépet vásároljon magának, és így ő kénytelen személyesen intézni ügyeit. Továbbá van egy olyan korosztályi réteg, amely teljes mértékben elutasítja az internet használatát, még akkor is, ha módjában áll birtokolni. Megoldásként tudnám javasolni, hogy az említett korosztálynak olyan képzési programokat kellene tartani, ahol elmagyarázzák nekik az elektronika világának előnyeit az ügyintézésre vonatkozóan, illetve biztosítani kellene azt ahol az ehhez szükséges számítógépes alapismeretek elsajátítására is lehetőség nyílik. Ezek elsajátítását követően úgy gondolom, hogy még több ember venné igénybe ezt az ügyintézési módot.

Az egyablakos ügyintézési rendszer hátrányként tudnám felsorolni a kötelező továbbképzési rendszert. Sokakat igen kellemetlenül érintett ez a változás, hiszen vannak, akik évtizedek óta egy adott ügycsoporttal foglalkoztak, s a rendszer most megkövetelte tőlük, hogy kitágítsák ismereteiket, s választás elé állította az ügyintézőket. Vagy teljesítik a továbbképzésben előírt regulákat, vagy elvesztik eddigi munkahelyüket. Azonban a közszolgálati életpálya modell 2016. július 1-jén bevezetésre került, amely elsőként a járási hivatalokat, majd kormányhivatalokat, végül a minisztériumok munkatársait érintette, amely fizetésemelést is jelentett a munkavállalóknak. Kutatásom során vizsgáltam to-

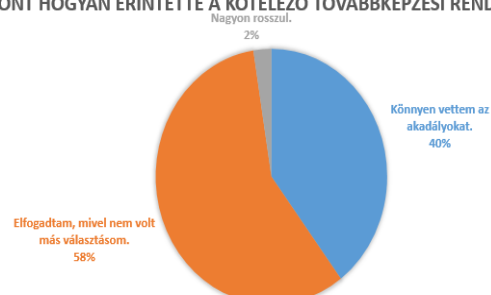
¹⁴ Kodifikáció és közigazgatás 2016/II. lapszám Nyikos Bettina: Az egyablakos ügyintézési rendszer az ügyfelek és ügyintézők szemszögéből

vábbá azt, hogy hogyan fogadták a tisztviselők a továbbképzési rendszerek megjelenését. A következő kérdést tettem fel: *Önt hogyan érintette a kötelező továbbképzési rendszer?* Az alábbi válaszokat (44 db) kaptam:

ÖNT HOGYAN ÉRINTETTE A KÖTELEZŐ TOVÁBBKÉPZÉSI RENDSZER?



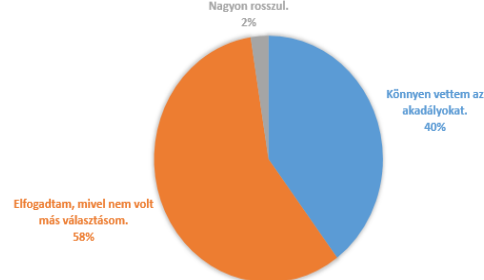
ÖNT HOGYAN ÉRINTETTE A KÖTELEZŐ TOVÁBBKÉPZÉSI RENDSZER?



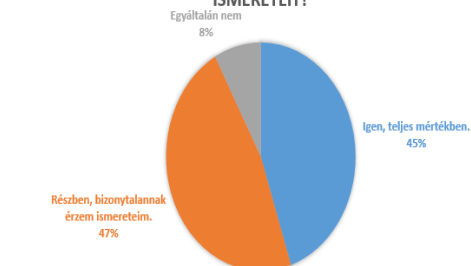
1. ábra: Baranya megye; 2. ábra: Tolna megye

Az ábrákból leolvasható, hogy alapján véve a tisztviselők elfogadták, azonban megoszlanak a vélemények abban, hogy mennyire ment egyszerűen ez a jóváhagyás. A válaszadók fele, illetve a másik ábrán közel fele elfogadta, hiszen nem volt más választása, elvégre senki sem szeretne elveszíteni a munkahelyét. Minden bizonnyal azoknak volt a legnehezebb helyzetük, akik akár több 10 év óta egy bizonyos munkakört töltöttek be, és a rendszer most megkövetelte tőlük a továbbképzési programokon való részvételt. Legrosszabbul az öregségi nyugdíjkorhatár előtt állókat viselte meg, hiszen a továbbképzések mindenkit egységesen vetettek alá a reformoknak. E gondolatmentet vezetve fogalmazódott meg bennem a következő kérdés, melyet szintén a kormányhivatali dolgozóknak tettem fel: *Az integrált ügyfélfogadásra való átállás bővítette-e szakmai ismereteit?*

ÖNT HOGYAN ÉRINTETTE A KÖTELEZŐ TOVÁBBKÉPZÉSI RENDSZER?



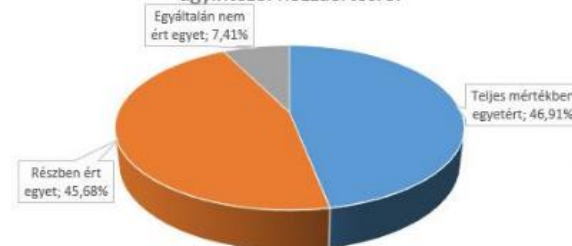
AZ INTEGRÁLT ÜGYFÉLFOGADÁSRA VALÓ ÁTÁLLÁS BŐVÍTETTE-E SZAKMAI ISMERETEIT?



1. ábra: Tolna megye; 2. ábra: Baranya megye

Az ábrákon kiválóan látszik, hogy csak részben voltak ezek a továbbképzési programok sikeresek. Szembetűnik, hogy a válaszadók többsége bizonytalannak érzi ismereteit. Korábbi kutatásomban¹⁵ vizsgáltam az ügyfelek elégedettségét az ügyintézők szakmai hozzáértésével kapcsolatban, amely során igencsak hasonló arányok mutatkoztak. Úgy gondolom a három diagramot érdemes összevetni, amelyből következik az, hogy az ügyfelek miért is csak részben vannak megelégedve az ügyintézők hozzáértésével ügyeinek intézése során.

Elégedettség mérésének százalékos kimutatása az ügyintézői hozzáértésről



Jól látható, hogy az arányok igen hasonlóan oszlanak meg, alig látunk pár százalékos eltérést. Valamennyi ügyfél jól érzékeli azt, hogy részben van csak az ügyintézők hozzáértésével megelégedve, hiszen valamennyi

¹⁵ Kodifikáció és közigazgatás 2016/II. lapszám Nyikos Bettina: Az egyablakos ügyintézési rendszer az ügyfelek és ügyintézők szemszögéből

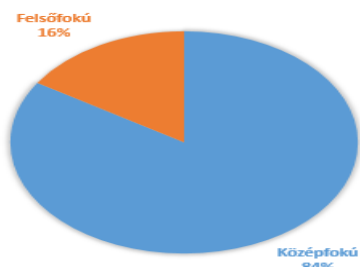
ügyintéző is hasonlóan így érzi ezt, amely bizonytalanságukban tükröződik. A továbbképzési rendszer nem teremtette meg mindannyiuk számukra azt a tudást, amellyel az ügyfeleknek maradéktalanul a rendelkezésére tudnak állni. Azonban a pozitív oldal is igen hasonló, amely szerint az ügyfelek teljes mértékben elégedettek és az ügyintézők is a továbbképzési rendszert abszolút kiválónak találták. E probléma egyik konstitutív forrása a végzettségben keresendő, hiszen egy ügyintéző már érettségivel részese lehet az egyablakos ügyintézési rendszernek. E probléma másik forrása pedig az, hogy számtalan esetben terheli az ügyfél az ügyintézőre a felelősséget, még akkor is, ha ő maga hibázott, vagy jogszabály nem ad lehetőséget kérésének teljesítésére. Az arányok tökéletesítését szolgálja véleményem szerint az ügyintézők minimum képzettségének határvonalát a közigazgatási diplománál meghúzni, vagy komplexebb kötelező továbbképzési tanfolyamokra kötelezni az ügyintézőket.

Kutatásomban megvizsgáltam a kormányhivatali tisztviselők szakmai képzettségét is, hogy közép- vagy felsőfokú képesítéssel rendelkeznek, amely során a következő diagramot kaptam:

ÖN MILYEN VÉGZETTSÉGGEL RENDELKEZIK?



ÖN MILYEN VÉGZETTSÉGGEL RENDELKEZIK?

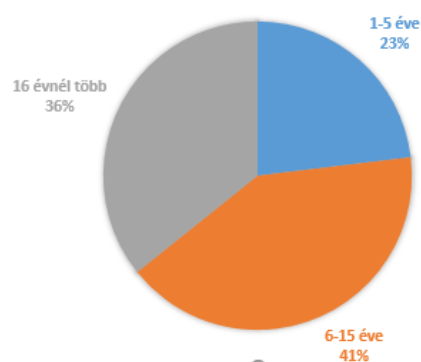


1. ábra: Baranya megye; 2. ábra: Tolna megye

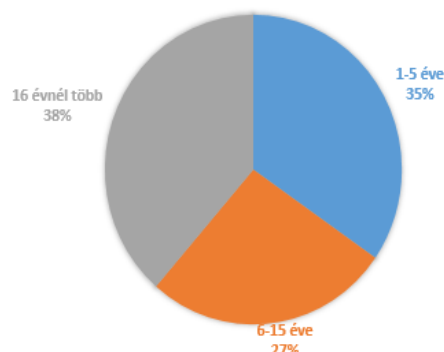
Az ábrákon látható, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkező munkavállalók vannak többségben a közigazgatás e szegmensében, 2017/1.

sőt a Tolna Megyei Kormányhivatalban, illetve Járási Hivatalaiban lényegesen több felsőfokú végzettséggel rendelkező állami tisztviselő van jelen. Végzettségből adódóan kivételes esetben párhuzam húzódhat aközött, hogy az ügyfelek miért is csak részben vannak megelégedve a az ügyintézői hozzáértéssel. Hiszen felsőfokú végzettség alapvetően szélesebb tudást foglal magába, azonban ezt a tapasztalatot az évek is igazolhatják. Ebből következően a következő kérdés a közigazgatásban eltöltött időre vonatkozott. *Ön mióta dolgozik a közigazgatásban?*

ÖN MIÓTA DOLGOZIK KÖZIGAZGATÁSBAN?



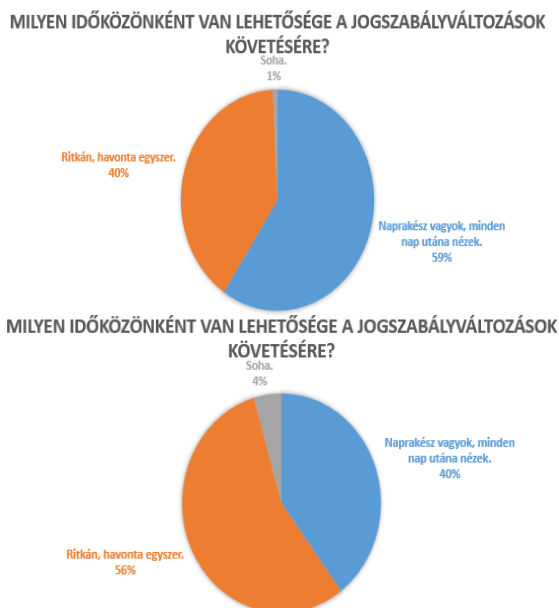
ÖN MIÓTA DOLGOZIK A KÖZIGAZGATÁSBAN?



1. ábra: Tolna megye; 2. ábra: Baranya megye

A két ábra között már eltéréseket figyelhetünk meg a szolgálati viszony tekintetében. Az 1. ábrán a legmagasabb arányban 6-15 éves tapasztalattal rendelkezők vannak többségben, míg a 2. ábrán a 16 évnél több éves gyakorlattal rendelkezők. Levonhatjuk tehát azt a következtetést, hogy a középkorúak teszik ki a tisztviselő létszám legnagyobb részét a két intézmény tekintetében. A bizonytalanság másik forrása a jogszabályok követésében keresendő, hiszen kijelenthet-

jük, hogy manapság a jogszabályok változása igen gyakori, és számos bizonytalanság ebből eredeztethető. Így következő kérdésem: *Milyen időközönként van lehetősége a jogszabályok követésére?*



1. ábra: Tolna megye; 2. ábra: Baranya megye

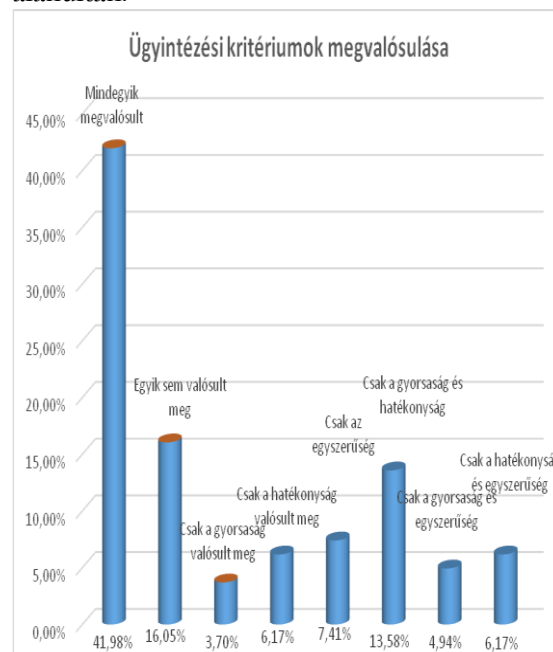
Az ábrákon jól mutatják, hogy sajnos vannak olyan esetek – alacsony számban ugyan, ahol az ügyintéző egyáltalán nem néz utána a jogszabályok változásának, azonban kiemelő, hogy számos esetben naprakész tisztviselőkkel találkozhatunk.

Befejezés

Az állami tisztviselőkről szóló törvény, az állami tisztviselői kar létrehozását a területi közigazgatás rendszerének szervezeti és működési sajátosságai, a kormányhivatalokban és járási hivatalokban dolgozó állami tisztviselők által ellátott feladatok indokolták. Az új szabályozás bevezetése „alulról építkező módon” történt, első lépésben a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási hivatalainál, majd megyei kormányhivatalok, végül a minisztériumokban dolgozó kormánytisztviselők tekintetében került rá sor. Változások nem csak a jogviszony tekintetében mutatkoztak meg, hanem kialakításra került az egyablakos ügyintézés is, amely lényegesen megkönnyítette az ügyfelek ügyintézését,

2017/1.

illetve az ügyintézés is ezáltal meggyorsította. A kormányablakok kialakításának és az egyablakos ügyintézésnek köszönhetően egyre inkább látjuk megvalósulni az egységes jogalkalmazást, amely gyors, hatékony és egyszerű ügyintézés feltételez. Kutatásom során vizsgáltam, hogy a médiából és tanulmányokból is sokat hallott három szavas jelisége az egyablakos ügyintézésnek, napjainkban milyen mértékben sikerült megvalósítani az ügyintézés során az ügyfelek véleménye szerint. Az arányok a következő módon alakultak:



Összességében elmondható, hogy a válaszadók csaknem a fele elégedett a kritériumok megvalósulásával. A hatékonyság mindenképp előre sorolható, az egyik sem valósult meg kritérium ezek mellett csekély számot mutat (16,05%)

A válaszadók közel fele úgy értékelte, hogy az ügyintézési kritériumok, név szerint gyorsaság hatékonyság egyszerűség, megvalósult. Azonban kisebb nagyobb hiányosságokat e területen is észrevehettünk, mint például a fent említett ügyintézők szakmai bizonytalansága. A gyakorlat azt mutatja, hogy nem az adott ügy eljárásrendjének lefolytatásával vagy a döntés jogszerűségével vannak problémák, hanem az ügyfelekkel történő bánásmód kifogásolható, azonban az is megfigyel-

hető, hogy ügyfelek gyakran türelmetlenek. Mindazonáltal úgy gondolom, e hiányosságok 2020-ra kiküszöbölhetőek lesznek. Észrevételem, illetve a kérdőívekből levont álláspontok alapján úgy gondolom, hogy a jelenleg kialakított területi államigazgatási

rendszer az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai szerint törekszik az egységes jogalkalmazás megvalósítására valamint az ügyfélcentrikus területi államigazgatás megvalósításához.

Kozák Bettina joghallgató

Széchenyi István Egyetem,

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

A Kúria és az Alkotmánybíróság viszonya a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jog kapcsán¹

1. Bevezetés

Az Alaptörvény hatályba lépése jelentős változásokat hozott az egész hazai jogrendszerben, illetve az államszervezet rendszerében. Egyes szervek megszűntek, mások átalakultak, illetve teljesen új szervek is létre jöttek. Hatásköröket telepítettek át egyik szerveről a másikra, és még sorolhatnánk. Az Alaptörvény hatályba lépése a Kúria és az Alkotmánybíróság hatásköreiben is jelentős változásokat eredményezett. Ezek közül én egyet emeltem ki, mégpedig a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel, illetve a törvényen alapuló helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerülését az Alkotmánybíróságtól a Kúriához, melynek következtében megduplázódott a normakontrollt végző szervek száma a jogrendszerünkben, és megbontásra került a normakontroll egysége.

Dolgozatomban alapvetően az alábbi, a hatásköri változások következtében felmerülő kérdésekre szeretnék választ adni:

- Mi az oka a hatásköri változásnak?
- Milyen hatásokkal járt az új szabályozás?
- Mennyire minősül demokratikusnak az a megoldás, amely szerint a helyi önkormányzat helyett, a felette törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal alkotja meg az önkormányzati rendeletet?

- Miért éppen a jogforrási hierarchia legalsó szintjén valósítanak meg egy ilyen garanciális eljárást, és a helyi önkormányzati rendelet és a törvény között a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő többi norma tekintetében miért nincs ilyen?
- Hol húzódik meg a két szerv hatásköre közötti határvonal, tehát, mely ügyben melyik szerv jogosult eljárni és miért?
- Milyen mértékben támaszkodik a két szerv egymás korábbi döntéseire?
- Végül, ha más intézmény által kibocsátott rendelet törvénybe ütközését vizsgálja az Alkotmánybíróság, akkor a helyi önkormányzati rendeletet miért nem?

Ezen kérdések megválaszolásával szeretném a jogalkotó szándékát felfedni az új szabályozással kapcsolatban, és megvizsgálni, hogy vajon az új vagy a régi megoldás-e a jobb. Mindenek előtt azonban szeretném kiemelni, hogy vizsgálataimat főként elsődleges források tanulmányozásával végzem el, tekintettel arra, hogy ebben a témakörben még csekély írott anyag keletkezett.²

2. A többszintű normakontroll Németországban

A Magyarországon alkalmazott modell nem egyedülálló a világon. Több ország esetében is fennáll a hasonlóság. Egyesekben a vizsgált szervek szervezeti felépítésében, míg másokban az egyes eljárási szabályok tekintetében. Ezek közül én most Németországot vizsgáltam meg közelebbről.

A történelem során a német jogi fejlődés hagyományosan példaként szolgált a magyar jog előtt. A magyar kodifikátorok előszeretettel vettek át német jogtudósok által kidolgozott, és alkalmazott elméleti megfontolá-

¹ XXXIII. OTDK Alkotmányjog II. szekciójában 2. helyezést elért dolgozat 2017/1.

² Szeretném megköszönni Prof. Dr. Stumpf István, Dr. Kiss Julianna és Dr. Erdős Csaba közreműködését és segítségét dolgozatom elkészítésében.

sokat, alapvető értékeket és elveket, továbbá szabályozási módszereket.

A német az alkotmány már 1947-ben rendelkezett az alkotmánybíróság felállításáról, azonban az csak 1951-ben kezdett el működni. A német alkotmánybíróság két különböző tevékenységi körrel felruházott ikerbíróságra tagolódik. Az alapjogi szenátus az alapjogok értelmezésével kapcsolatos normakontroll eljárásokat és alkotmányjogi panaszokat vizsgálja, az alkotmányjogi szenátus pedig a közjogi, állambírói, hatásköri, pártbírói kérdésekben illetékes.³

Németországban az önkormányzati rendeletek feletti normakontrollt a közigazgatási bíróságok végzik, melynek következtében adott esetben meg is semmisítik azt. Ezért a magyar kettévált hatáskörhöz hasonló jogi helyzet nincsen, német tapasztalatok nem léteznek. Ebben a kérdésben azonban beválik a német „specifikus alkotmányjog” tana, melyet erre a helyzetre is lehet alkalmazni.

A magyar törvényhozó az említett konfliktusok megelőzése végett a bírósági hatáskört általánossá tette és az Alkotmánybíróság hatáskörét kivételként szabályozta. „Az Alkotmánybíróság (...) az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása”.

Ez a jogszabályi rendelkezés a „speciális alkotmányjog” ismerv fogalmát fejt ki. A kizárólagosság klauzula pedig, azt „jogállami csapdát” hivatott elkerülni, amelyet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése teremt, amely értelmében minden törvényellenesség egyszerre közvetett alkotmányellenességet is megvalósít.⁴

3. A hatalommegosztás rendszere

3.1. Horizontális hatalommegosztás

A hatalmi ágak elválasztása és megosztása a felvilágosodás korához köthető követelmény, mely kifejezetten az abszolutizmus ellen irányuló elmélet volt. A leggyakrabban idézett – noha közel sem első – Montesquieu-i modell három hatalmi ágot különített el, nevezetesen a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást.⁵ Az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában az államhatalmi ágak elválasztása elvének értelmezése során abból indul ki, hogy ezen elv a mai parlamentáris rendszerekben is érvényesül, ahogy azt az Alkotmány (Alaptörvény) is tükrözi. „A törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A »jog«, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újrashabályozhatja.”⁶ Ezzel szemben a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges. Ezt a semlegességet fogalmazza meg az Alkotmány (Alaptörvény) amikor deklarálja, hogy a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve. A függetlenséget fejezi ki továbbá a bírák párttagságának és politikai tevékenységének tilalma, mely egyértelművé teszi a bírói hatalom politikai semlegességét, sőt azt kifejezetten megköveteli. Ezáltal jól látszik, hogy a bírói hatalmi ág nem áll olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a másik két hatalmi ággal, mint amilyenben azok egymással vannak.⁷ Az Alaptörvényben pe-

³ Jakab Dénes Barna: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében, In: Jogelméleti szemle, 2003/2. szám

⁴ Küpper, Herbert: Az alkotmány, a törvény és a(z) alkotmány)bírászkodás – magyar kihívások és német 2017/1.

tapasztalatok. in: Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/1. szám, 21-22. oldal

⁵ Sári János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995., 1-2. oldal

⁶ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

⁷ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

dig végre *expressis verbis* tartalmazza a hatalommegosztás kifejezést is.

Ez a hármas felosztás azonban ma már nem minősül elégségesnek, lévén, hogy háromnál több hatalmi ág létezik. Gondoljunk itt például az Alkotmánybíróság tevékenységére, mely a fent nevezett egyik hatalmi ágba sem illeszkedik be, így az valójában egy külön hatalmi ágat képez. Montesquieu *A törvények szelleméről* című művében még ezen hatalmi ágaknak az institucionális elválasztásáról írt, manapság azonban már inkább funkcionális hatalommegosztásról beszélhetünk.⁸

Ha a normakontroll tevékenységet, mint egyfajta negatív jogalkotást egy külön hatalmi ágként fogjuk fel, akkor a helyi önkormányzati rendeletek kapcsán is egy funkcionális hatalommegosztás valósul meg. Miután a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel, illetve a törvényen alapuló helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerült az Alkotmánybíróságtól a Kúriához, és az Alkotmánybíróság már csak abban az esetben vizsgálja felül a helyi önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, amennyiben a vizsgálat tárgya a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ezzel támasztható alá, hogy megduplázódott a normakontrollt végző szervek száma a jogrendszerünkben és megbontásra került a normakontroll egysége.

3.2. Vertikális hatalommegosztás:

A fent leírt elméleteken túlmenően nem csak horizontálisan tudjuk elválasztani a hatalmi ágakat, hanem vertikálisan is. E nézet alapján a központi szint ellenpólusát jelentik a helyi önkormányzatok vagy a föderatív államok esetében a tagállamok. Ez a modell az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki, a hatalommegosztás lényegét pedig a fékek és ellensúlyok rendszerében látja. Ennek alapján

a területi, a helyi és a központi szervek korlátozni tudják egymást. Ez azonban Csink Lóránt véleménye szerint a helyi önkormányzat és a központi hatalom viszonylatában nem valósul meg, hiszen a helyi önkormányzat is gyakorol jogalkotási és végrehajtási feladatokat. Így azonban, ha a hatalommegosztást úgy értelmezzük, mint amelynek értelmében az egyes állami funkciókat a hatalom koncentrációjának elkerülése érdekében más hatalmi ágak gyakorolják, és ezek az ágak egymást fékezik és ellensúlyozzák, azt állapíthatjuk meg, hogy a vertikális hatalommegosztás legfeljebb csak az ellensúlyozást valósítja meg, de az eltérő funkció gyakorlását nem. A vertikális hatalommegosztás lényege tehát az, hogy azonos vagy hasonló funkciók gyakorlása más illetékeséig területre kiterjedően valósul meg.

„Vertikális hatalommegosztásról legtagabb értelemben akkor beszélhetünk, ha valamely szerv döntési szabadságát egy eltérő területi alapon szervezett másik szerv korlátozza, vagy legalábbis ellensúlyozza. (...) Szűkebb értelemben ugyanakkor csak akkor beszélhetünk vertikális hatalommegosztásról, ha a két, eltérő területi alapon szervezett intézmény legitimitása azonos. Azaz, ha az egyik intézmény a népszuverenitás alapján jött létre, akkor ezzel szemben csak olyan intézmény állhat, amelyik szintén a népszuverenitás hordozója.”⁹ Mivel az Alaptörvény szerint Magyarországon a közhatalom forrása a nép, a népszuverenitással csak a politikai közösség egésze rendelkezik, annak részei, így a helyi választópolgárok nem. Így viszont hazánkban nem valósul meg a vertikális hatalommegosztás.¹⁰

A következőben azt szeretném bemutatni, hogy miként valósul meg Kúria és az Alkotmánybíróság között, a helyi önkormányzati rendeletek kapcsán, a normakontroll hatáskör megkettőződése következtében megvalósuló funkcionális hatalommegosztást.

⁸ Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Pázmány Press, Budapest, 2014., 13-14. oldal
2017/1.

⁹ Csink Lóránt: uo. 157. oldal

¹⁰ Csink Lóránt: uo. 155-157. oldal

4. A helyi önkormányzati rendeletek feletti normakontroll szervezeti-eljárási oldala

A közigazgatási szervek egymáshoz való viszonyának alapvetően három típusát különböztetjük meg, ezek az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés. Ezek közül a felügyelet, és azon belül is a törvényességi felügyelet nem más, mint a jogérvényesítés egyik módja, melyben a felügyeletet gyakorló a felügyelt szerv jogszerű működést folyamatosan figyelemmel kíséri, vizsgálja, és jogsértés esetén intézkedik a megsértett rend helyreállításáról illetve szankcionálja a jogsértőt.¹¹ A törvényességi felügyelet kizárólag csak a jogszabálysértések orvoslására hivatott. A felügyeletet gyakorló szerv intézkedési lehetőségei általában csupán a kezdeményezésig terjednek, ám kivételesen előfordul, hogy a szerv saját maga végzi a jogszabálysértés megszüntetését.

4.1. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárás menete

Az Alaptörvény deklarálja, hogy a Kormány a helyi önkormányzatok felett a törvényességi felügyeletet a fővárosi és megyei kormányhivatal (továbbiakban: kormányhivatal) útján biztosítja. Kimondja továbbá, hogy a helyi önkormányzat köteles az önkormányzati rendeleteket a kihirdetésüket követően haladéktalanul megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Amennyiben azonban a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségét elmulasztja, kezdeményezheti a mulasztás megállapítását. Ha pedig a helyi önkormányzat a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati

rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.¹²

A következőben a kormányhivatal által az Alkotmánybíróság és a Kúria előtt megindított normakontroll eljárásokat fejtem ki részletesen.

4.1.1. Alkotmánybíróság előtti normakontroll

Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálata iránti javaslatát, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszterhez, mellyel egyidejűleg megküldi azt az érintett helyi önkormányzatnak is. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánytól az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja a helyi önkormányzati rendelet alaptörvényellenességét, azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti.¹³

4.1.2. Kúria előtti normakontroll

A kormányhivatal a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát, és annak megállapítását kezdeményezheti, hogy a helyi önkormányzat elmulasztotta törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét. Ezen kezdeményezések esetében is érvényesül az előzőekben már leírt tétel, miszerint az érintett helyi önkormányzatnak is meg kell küldenie a Kúriához

¹¹ Csörgits Lajos – Erdős Csaba - Karácsony Gergely – Kukorelli István – Váczi Péter – Smuk Péter: Alkotmányjog II. Államszervezet, (Szerk: Smuk Péter), Universitas-Győr, Győr, 2014, 213. oldal 2017/1.

¹² Alaptörvény 34. cikk (4) –(5) bekezdés

¹³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Möt.) 136. §

előterjesztett indítványt. Amennyiben a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközik, abban az esetben azt megsemmisíti.

Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását, határozatában határidőt tűz, és elrendeli, hogy a helyi önkormányzat határidőn belül tegyen eleget jogalkotási kötelezettségének. Ha a helyi önkormányzat az Önkormányzati Tanács döntésének megfelelően eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, határidő tűzésével gondoskodik a fővárosi és megyei kormányhivatal állásfoglalásának beszerzéséről, majd az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti. Amennyiben azonban a helyi önkormányzat a Kúria döntésében feltüntetett határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.¹⁴

Ha a Kúria a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül a jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatot hoz, melyben határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának orvoslása érdekében alkossa meg az önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat helyett. Az Önkormányzati Tanács döntésének meghozatalát követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének elmulasztását már nem orvosolhatja. A határozat a fővárosi és megyei kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra egyaránt kötelező.¹⁵

A kormányhivatal vezetőjének a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, és az önkor-

mányzati rendeletre irányadó szabályok szerint kell megalkotnia azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kormányhivatal a kihirdetett rendeletet megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző köteles gondoskodni a kihirdetett önkormányzati rendelet közzétételéről, a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon. A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a kormányhivatal vezetője jogosult a következő önkormányzati választásig.¹⁶

4.2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.031/2012/11. számú és a Köf.5.001/2013/6. számú határozatában az alábbiak szerint értelmezte feladatát:

Az Önkormányzati Tanács feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás lefolytatása, melynek során a jogszabályba ütköző önkormányzati rendelet rendelkezést megsemmisíti. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata kiterjed a törvénybe ütközés és más jogszabállyal való ellentét vizsgálatára egyaránt, amellyel az önkormányzati rendelet – az Alaptörvényben fogalt jogforrási hierarchia alapján – nem lehet ellentétes.¹⁷

Az Önkormányzati Tanács kimondta továbbá, hogy döntései során az önkormányzati rendelet törvényességét a hatályos törvényekhez és más jogszabályhoz méri. A Köf.5.031/2012/11. számú határozatában lefektetett hatáskör-értelmezése szerint feladata – a normakontroll eljárás sajátosságaira tekintettel – elsődlegesen az, hogy az önkormányzati rendeleteket a törvényekkel összhangba hozza, illetve azzal összhangban tartsa. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az

¹⁴ Mötv. 137. §

¹⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban: Bszi.) 59.-61. §
2017/1.

¹⁶ Mötv. 138. §

¹⁷ Köf.5.031/2012/11. számú határozata

önkormányzati rendeletet főszabályként az elbíráláskor hatályos jogszabályokhoz méri. E főszabály érvényesül akkor is, ha a vizsgálandó önkormányzati normát már hatályon kívül helyezték, de azt a perben még alkalmazni kell. „Az Önkormányzati Tanács ezért az indítvány megalapozottságát nem az Önkormányzati Rendelet megalkotásakor, hanem az indítvány elbírálásakor hatályos joganyag és nem az Alkotmány, hanem az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel vizsgálja. Utóbbi megállapítás nem zárja ki azt, hogy ahol arra lehetőség van, ott az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedekben kialakított gyakorlatára is figyelemmel hozza meg döntését.”¹⁸

5. A normakontroll, mint a törvényességi felügyelet ultima ratioja

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet alapján a fővárosi és megyei kormányhivatalnak a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást kell alkalmaznia, és csak ennek eredménytelensége esetén alkalmazhat más eszközt a jogszabálysértés megszüntetése érdekében. Ebben az esetben azonban a jogszabálysértés mielőbbi orvoslása érdekében akár több eszköz egyidejű alkalmazására is lehetősége van, ha az alkalmazni kívánt törvényességi felügyeleti eszközök jellege azok egyidejű alkalmazását lehetővé teszi. Ezek alkalmazására egészen addig lehetősége van, amíg a jogsértő helyzet fennáll.

5.1. Alkotmánybíróság előtti normakontroll kezdeményezése

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 37. §-a alapján utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban és alkotmányjogi panasz alapján vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, azonban csak abban az esetben, ha a vizs-

gálat az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására irányul.

Utólagos normakontroll eljárásban az Abtv. 24. §-a szerint a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján vizsgálja meg, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll.

Abban az esetben, ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése érdekében az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével javaslatot terjeszt elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. Ezzel egy időben a kormányhivatal az indítvány tervezetét megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is. Az indítvány-tervezetet 45 napon belül kell előterjeszteni a miniszternek. Amennyiben az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül Alaptörvénnyel ellentétesnek a fővárosi és megyei kormányhivatal haladéktalanul tájékoztatja a minisztert. Erről a miniszter az alkotmánybírósági eljárás során az Alkotmánybíróságot tájékoztatja.¹⁹

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett határozatokat megvizsgálva megállapítottam, hogy a Kormány még egy ízben sem élt ezen jogával. Azonban ha jól belegondolunk, ez nem is okoz olyan nagy meglepetést, hiszen nem vetne túl jó fényt a helyi önkormányzatra sem, ha egy rendelete kapcsán alkotmányellenességet állapítana meg az Alkotmánybíróság. Hiszen az, hogy egészen a taláros tes-

¹⁸ Köf.5001/2013/6. számú határozat 2017/1.

¹⁹ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet

tületig eljut az ügy, az azt jelentené, hogy egy elég hosszasan eljárásen keresztül a helyi önkormányzat ellent mondana a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Persze előfordulhat, hogy a kormányhivatal, a miniszter és a Kormány is téved az Alaptörvénybe ütközés kérdésében, hiszen ennek megállapítására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult.

Megjegyezném azonban, hogy a jogszabályba ütközés megállapítása lényegesen egyszerűbb, hiszen abban az esetben a kormányhivatal közvetlenül a Kúriához fordulhat, és így nincs szükség közvetítő szervekre, így a Kormányra sem, ezáltal pedig egyszerűbb az eljárás és hatékonyabb a jogérvényesítés is. Ezen felül a jogszabálysértés szinte kivétel nélkül fel is merül, míg a tisztán Alaptörvénybe ütközés rendkívül ritkán fordul elő, hiszen a kevés olyan tárgykör van, amelyet valamilyen más, a jogforrási hierarchiában magasabb szinten álló norma nem szabályoz, így viszont az Alaptörvény és a helyi önkormányzati rendelet közé általában beékelődik egy jogszabály, mely esetben viszont a Kúria jogosult eljárni az ügyben.

Törvényességi felhívások eredményessége (%)			
Megye/főváros	2012. év	2013. év	2014. év
Bács-Kiskun	82,5	99	93,5
Baranya	100	99,8	100
Békés	92	91,4	100
Borsod-Abaúj-Zemplén	99,4	99,8	95,2
Csongrád	100	100	100
Fejér	99,2	99,6	99,4
Győr-Moson-Sopron	98,4	98,3	95,6
Hajdú-Bihar	99	100	100
Heves	100	97,4	100
Jász-Nagykun-Szolnok	100	99,6	100
Komárom-Esztergom	84,2	78,5	88,3
Nógrád	100	95,1	98,3
Pest	96,6	98,4	94,8
Somogy	99,3	100	100
Szabolcs-Szatmár-Bereg	99,5	99,6	97
Tolna	100	100	100
Vas	100	100	100
Veszprém	99	99,1	98,9
Zala	99	99,5	99,2
Budapest	89,2	97,9	100
Összesen	98,9	99,1	97,9

A táblázat alapján megállapítható, hogy az ügyek többsége már a kormányhivatal törvényességi felhívását követően lezárul.²⁰ Ezt igazolta lakóhelyem, Répcelak város jegyzőjével, Dr. Kiss Juliannával készített interjú is, melyben Dr. Kiss Julianna beszámolt arról, hogy tudomása szerint nagyon ritkán fordul elő ilyen típusú ügy, és a helyi önkormányzatok a kormányhivatal törvényességi felhívásában foglaltaknak általában eleget tesznek.

Megállapítottam továbbá, hogy az ügyek többsége az ügy nevezett „régí” típusú és „közvetlen” alkotmányjogi panasz eljárásokban indul meg. A fenti eljárás típusok szabályait az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza az alábbiak szerint: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján

²⁰ Dr. Gyergyák Ferenc: Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014, In: Új Magyar Közigazgatás, 2016. 1. szám, 52. oldal

alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”

Mint azt már korábban említettem az Alkotmánybíróság az esetek többségében elutasító, illetve visszautasító döntést hozott. Több esetben előfordult, hogy az eljárási határidőt lépte túl a kezdeményező, vagy éppen a sérelmet szenvedett nem merítette ki jogorvoslati lehetőségét, illetve olyan esetre is volt példa, hogy nem volt megállapítható az indítványozó tényleges érintettsége. A 2012-es évben leggyakrabban olyan probléma merült fel, hogy az indítványozó indítványában nem kizárólag alaptörvény-sértésre hivatkozott, hanem valamely jogszabály megsértésére is, vagy az indítványban felvetett kérdés nem volt eldönthető az indítvánnyal érintett önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályokkal való összevetése nélkül. Így történt ez a 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés esetében is: „Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Abtv. 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Tekintettel arra, hogy a bírói indítványban felvetett kérdés nem dönthető el az indítvánnyal érintett

önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályokkal való összevetése nélkül és tárgya nem kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása, az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a kérdés eldöntésére, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § (1) bekezdésének a) pontja, valamint az Ügyrend 64. § (1) bekezdése alapján az indítványt visszautasítja és azt a Kúriához teszi át.”

Egyedi normakontroll eljárás alapján is indult eljárás a taláros testületnél, ennek szabályait az Abtv. 25. §-a tartalmazza, mely szerint „(1) Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

(2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.”

Az egyedi normakontroll eljárás alapján indult ügyek sikeresebben szerepetek az Alkotmánybíróság előtt, mint az alkotmányjogi panasz alapján indultak. Ezen eljárástípus esetében már nem volt olyan mértékű az elutasító, illetve a visszautasító döntések száma.

5.2. Normakontroll iránti igény érvényesítése a Kúria előtt

A Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását az Alkotmánybírósághoz képest szűkebb kör kezdeményezheti: a helyi önkormányzat felett törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal, az alapvető jogok biztosa és a bíró. A bíró abban az esetben kezdeményezheti ezt, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálá-

lása során az önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli.

A Bszi.-ben, illetve az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben 2013. január 1.-je előtt nem szerepelt az alapvető jogok biztosának a kezdeményezési joga. Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5054/2012/2., Köf.5058/2012/2. számú határozataiban a normakontroll-eljárásának megindítására jogosultak között helyesen nem is tüntette fel az alapvető jogok biztosát. Azonban a két nevezett törvény módosítását követően keletkezett Köf.5056/2014/2. számú határozatban, az Önkormányzati Tanács feltehetően rutinból átvette a fenti két korábbi határozatban foglaltakat, és szintén nem említette meg az alapvető jogok biztosát a kezdeményezésre jogosultak között, és az alábbiak szerint rendelkezett:

„a Bszi. 48. § (1) bekezdése szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsának normakontroll-eljárását „a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal”, valamint a 48. § (3) bekezdés alapján a bíró kezdeményezheti »Ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli.« A kormányhivatal és a bíró norma-kontroll kezdeményezési jogán kívül a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását a hatályos szabályok alapján más nem kezdeményezheti. A Bszi. 51. § (1) bekezdése a) pontja szerint az Önkormányzati Tanács az indítvány beérkezésétől számított 15 napon belül érdemi vizsgálat nélkül elutasítja az indítványt, ha azt nem az arra jogosult fővárosi és megyei kormányhivatal vagy az egyedi ügyben eljáró bíró nyújtja be. A Bszi. 51. § (2) bekezdés b) pontja értelmében pedig az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti, ha az (1) bekezdés alapján az indítványt érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani”.

Ehhez képest az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34/A. §-a szerint „Ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

(2) Az (1) bekezdés szerinti indítvány tartalmazza

- a) a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet,
- b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,
- c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért,
- d) annak okát, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.”

Ezen felül a Bszi. 48. § (1a) bekezdése is felsorolja az indítványozásra jogosultak között az ombudsmant. „Az alapvető jogok biztosa az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal kezdeményezi.”

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Önkormányzati Tanács döntésével ellentétben, a Kúria eljárását a kormányhivatal és a bíró norma-kontroll kezdeményezési jogán kívül az alapvető jogok biztosa is kezdeményezheti, így a Köf.5056/2014/2. számú határozatban fel kellett volna tüntetni az alapvető jogok biztosát is a kezdeményezésre jogosultak között.

Mint látható meglehetősen szűken határozta meg a jogalkotó a kezdeményezésre jogosultak körét. Egy magánszemély például nem fordulhat közvetlenül a Kúriához abban az esetben, ha valamely helyi önkormányzati rendelet jogszabályba ütközését észleli, még akkor sem, ha ez jelentős sérelmet okoz számára. Ebben az esetben, az egyedi ügyben a bíróság Kúriához fordulásának joga

vethető fel, amely azonban teljesen más joghatással bír, mint a kormányhivatal, vagy az alapvető jogok biztosának kezdeményezési joga. Egyedi ügyben a már hatályon kívül helyezett jogszabály egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát is ki lehet mondani, amire a másik két kezdeményező kérelmére indult eljárás nem kerülhet sor. Ezen felül a magánszemélyek az alapvető jogok biztosához, vagy a kormányhivatalhoz fordulhatnak, akik rendelkeznek kezdeményezési jogosultsággal. Ezzel azonban már közvetetté vált az eljárás, továbbá az ombudsman és a kormányhivatal így kvázi egy szűrőként funkcionálhat, és már az előttük folyó eljárásban is elbukhat a sérelmet szenvedett személy ügye, ha az ombudsman vagy a kormányhivatal úgy ítéli meg, hogy az önkormányzati rendelet nem sért más jogszabályt. A kormányhivatalhoz fordulás egyébként a jogérvényesítés szempontjából hatékony megoldás, mivel az egyedi ügghöz még nem kötődik, továbbá költségmenetes és relatíve gyors is.

Hasonló közvetett eljárás valósul meg az absztrakt utólagos normakontroll tekintetében is, hiszen miután az Alkotmánybíróság esetében eltörölték az *actio popularis*-t, a polgárok számára csak az ombudsmanon keresztül érhető el az Alkotmánybíróság. Azonban az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezői körének leszűkítésével egy időben bevezetésre került a „valódi” alkotmányjogi panasz, mellyel az alkotmányjogi panasz típusok körét bővítették ki, és ebből kifolyólag a polgárok számára is egy plusz lehetőséget teremtettek érdekeik érvényesítésére.

További érdekesség, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárás során kötelező a jogi képviselet. Persze ezt kezdeményezői oldalon nem nehéz megoldani, hiszen a kezdeményezésre jogosult szervek alapvetően foglalkoztatnak jogi szakvizsgával rendelkező személyt. Problémásabb viszont a helyzet a helyi önkormányzatok esetében, amelyek nem feltétlenül foglalkoztatnak jogi szakvizsgával rendelkező személyt, ugyanis jegyzői tisztséget betölthet a közszolgálati

tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott egyéb felsőfokú végzettséggel rendelkező személy is. Mindenesetre a Bszi 48. §-a is ennek megfelelően nem ügyvédkényszert ír elő, hanem az alapvetően nem ügyvédként tevékenykedő, azonban jogi szakvizsgával rendelkező személy eljárását is lehetővé teszi az alábbiak szerint: „(2) Az önkormányzati tanács előtti eljárásban a jogi képviselet - a (2a) bekezdésben meghatározott kivétellel - kötelező. Jogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviseletében eljáró ügyvédet vagy ügyvédi irodát, a fővárosi és megyei kormányhivatal jogi szakvizsgával rendelkező alkalmazottját, valamint a helyi önkormányzat jogi szakvizsgával rendelkező jegyzőjét és jogi szakvizsgával rendelkező alkalmazottját. Az ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként.

(2a) Az alapvető jogok biztosa személyesen vagy az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának jogi szakvizsgával rendelkező képviselője útján járhat el.”

Ehhez képest érdekes, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás nincsen jogi képviselethez kötve, annak ellenére, hogy például az alkotmányjogi panasz eljárásban a polgárok közvetlenül fordulhatnak a szervhez. Véleményem szerint ez annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárásban nincs jogvita, és ezáltal nincsenek felek sem, nem igazán jó, hiszen egy polgár nincsen feltétlenül teljesen tisztában az egyes eljárási szabályokkal, így viszont a hiányos formai vagy tartalmi elemekkel benyújtott alkotmányjogi panasz csak az Alkotmánybíróság ügyterhét növeli feleslegesen. Természetesen amennyiben az indítványozónak lehetősége van az Alkotmánybíróság által meghozott visszautasító döntésében megjelölt probléma orvoslására, és az Abtv.-ben meghatározott határidőn belül erre még lehetősége van, ismételten benyújthatja az immáron megfelelő indítványt a tájárós testülethez, azonban ez már egy új ügyet jelent az Alkotmánybíróság előtt. Úgy gondolom, hogy a kötelező jogi képviselet ezt a problémát orvosolni tudná. Azonban véleményem szerint a Kúria eseté-

ben ezen előírás viszont felesleges, hiszen alapvető jogok biztosa csak jogi végzettséggel rendelkező személy lehet, a kormányhivatal, mint köztudott foglalkoztat jogi végzettséggel rendelkező személyt, aki az ügyben eljárhat. A helyi önkormányzatok esetében pedig úgy gondolom, hogy tekintettel arra, hogy érdekükben áll a pervesztesség elkerülése, nyilván azon önkormányzatok is jogi szakvizsgával rendelkező személyt bízhatnak meg a Kúria előtti perképviseltekre, amelyek alapvetően nem alkalmaznak ilyen személyt.

Mindenesetre annak ellenére, hogy ilyen szűk körű kezdeményezésre jogosult van, mégis jóval több ügy indul a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt, mint az Alkotmánybíróság előtt. Ez pedig leginkább az eljárási és hatásköri szabályoknak köszönhető.

Érdekes helyzetet teremt az, amikor egy indítványozó egyszerre hivatkozik alkotmány sértésre és jogszabálysértésre is. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján, mely szerint „az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása” a kezdeményezést visszautasítja, és elrendeli az ügy Kúriára való áttételét. A Kúria Önkormányzati tanácsának viszont ebben az esetben az Alaptörvény-ellenességről is rendelkeznie kell, így viszont megkettőződik az alkotmányossági szempontú normakontroll. Ezt a problémát az Önkormányzati Tanács a Köf.5001/2013/6. számú határozatában az alábbiak szerint oldotta fel: „Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §-a önkormányzati rendeletek normakontrollja kapcsán az Alkotmánybíróság hatáskörét kizárólag alaptörvényellenességre alapozott indítvány esetében teremti meg.

Alaptörvényellenességre és törvénysértésre is hivatkozó indítványok elbírálására az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Abtv. 71. § és 72. §-a alapján - értelemszerűen figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára is - a Kúriának van hatásköre.

Mindazonáltal a Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvénysértés, illetve jogszabályellenesség tárgykörében vizsgálódik minden olyan esetben, amikor az indítványban állított tágabb körben megjelölt alaptörvény-ellenesség egyben jogszabályi kollízióként is értelmezhető.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsa azonban nem csupán a jogszabálysértő, sőt adott esetben alaptörvény-ellenes önkormányzati rendeletet vizsgálja felül, hanem hatásköre kiterjed a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megvizsgálására, és amennyiben annak feltételei fennállnak, annak megállapítására is. Ennek kezdeményezésére a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett szintén a kormányhivatal jogosult.²¹

6. A hatáskör változás okai

Mint már említettem, az Alaptörvény hatályba lépését követően jelentős változások következtek be az Alkotmánybíróság hatásköreiben. Talán a legélesebb változást az actio popularis, azaz a bárki által kezdeményezhető absztrakt utólagos normakontroll eljárás megszüntetése hozta magával, ugyanis ennek köszönhetően jelentős mértékben csökkent a

²¹ Ugyan ennek az eljárásnak a normakontroll jellege vitatható, hiszen ebben az esetben egyáltalán nincs norma, amely nem rendelkezett valamiről, amiről kellett volna. Csakhogy rendkívül hasonlít a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség esetéhez, amelyet az Alkotmánybíróság bármely eljárása – így a különböző normakontroll hatásköreinek gyakorlása során is – megállapíthat. Az is alátámasztja a rendeletalkotás elmulasztásával kapcsolatos hatáskör normakontrollként való felfogását, hogy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásra jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályait kell alkalmazni a megfelelő eltérésekkel.

taláros testület ügyterhe. Ezt követően a polgárok már csak az alapvető jogok biztosán keresztül tudják érvényesíteni absztrakt utólagos normakontroll iránti igényüket, melynek eredményeként az ombudsman egyfajta előszűrőként szolgál, és ennél fogva tehermentesíti az Alkotmánybíróságot. Az ügyteher csökkentését hozta magával továbbá az is, hogy a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerült az Alkotmánybíróságtól a Kúriához.²²

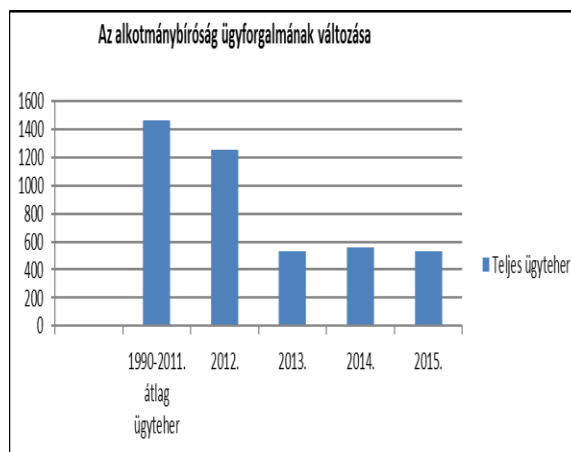
²² Az Alkotmánybíróság alapvetően az Alaptörvénybe, és nem törvénybe ütközést vizsgálja. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság 39/2005. (X. 18.) AB határozatában az adott helyi önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabályba ütközésére tekintettel, az alkotmányba foglalt jogforrási hierarchia sérelmi miatt mondott ki alkotmányisértést. Ez indokolja azon megállapítást, miszerint a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerült az Alkotmánybíróságtól a Kúriához. A 39/2005. (X. 18.) AB határozat az alábbiak szerint rendelkezett: „Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. §-a alapján a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkot rendeletet. A Képviselő-testület az Ör.-t a Hgt. 23. § f) pontjának felhatalmazása alapján, a Hgt. végrehajtására alkotta meg. A Hgt. 21. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. A Hgt. 25. § (1) bekezdése szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan, a közszolgáltatás jellegét, a kezelt hulladék mennyiségét és minőségét, a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordításaihoz és a működés fejleszthető fenntartásához szükséges költségeket alapul véve a külön jogszabályban meghatározottak szerint kell megállapítani. Ez a külön jogszabály a Korm.r., amelynek 7. §-a szerint a közszolgáltatási díj megállapítása az általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek meghatározásával történik. Az egységnyi díjtétel a gyűjtődény egyszeri ürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömege vagy térfogata szerint meghatározott díj lehet. Az Ör. 1. számú melléklete a hulladékszállítási díjtételeket nem kizárólag a gyűjtődényzet egyszeri kiürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömege vagy térfogata alapján határozta meg, hanem alapdíjat is meghatározott. (...) Az Alkotmánybíróság már 2017/1.

6.1. Ügyteher csökkentése

Az Alkotmánybíróság folyamatos túlterheltséggel küzdött a rendszerváltást követően, mely a hatásköri változásoknak köszönhetően jelentősen mérséklődött. Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján minden évben statisztikai kimutatást tesz közzé éves ügyforgalmáról. Ezen statisztikai adatokat összevetve jól látható, hogy a szerv felállításától egészen 2012. január 1-éig az átlag ügyteher csaknem háromszor akkora volt, mint az elmúlt évben. Ezt illusztrálja a következő általam készített táblázat, illetve diagram is, melynek adatait a közzétett statisztikából kivonatoltam.

(Forrás: alkotmanybirosag.hu)

Az Alkotmánybíróság ügyforgalmának változása	
Időszak	Teljes ügyteher
1990-2011. átlag ügyteher	1466
2012.	1249
2013.	536
2014.	558
2015.	530



rábban is megállapította, hogy »a felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez.« (...), továbbá »egy felhatalmazáson alapuló jogszabály akkor alkotmányos, ha nem lépi túl (...) az Alkotmány szerinti, valamint a felhatalmazó jogszabály által meghatározott törvényi szintű keretet.«

Táblázat adataiból jól látható, hogy 2012-ben még nem volt olyan nagy az eltérés az ügyteher kapcsán a korábbi évekhez képest, mint ahogyan az 2012 után tapasztalható. Ez talán betudható annak, hogy a 2011-es évet követően 413 ügy még folyamatban maradt 2012. január 1-én, továbbá, hogy a hatásköri változások folytán egyes esetekben nem volt teljesen egyértelmű, hogy hol húzódik meg a határvonal, a két szerv között arra tekintettel, hogy az adott ügy kapcsán az Alkotmánybíróságnak vagy a Kúriának van joga annak elbírálására.

A nevezett probléma feloldásáról az Alkotmánybíróság 3107/2012. (VII. 26.) AB végzésében az alábbiak szerint rendelkezett:

Az Abtv. 37. § (1) bekezdése korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az önkormányzati rendelet felülvizsgálata tekintetében, mivel az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csupán akkor vizsgálja felül, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. „Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre valamely önkormányzati rendelet felülvizsgálatára olyan alkotmányjogi panasz keretében, amely az alaptörvény-ellenesség körén kívül eső törvényellenesség, jogszabály-ellenesség vizsgálatára irányul. Ilyen esetekben az indítványt át kell tenni az eljárásra hatáskörrel rendelkező Kúriára, mivel az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.”²³

Ezen rendelkezés folytán nagyon megnehezült a taláros testülethez fordulás lehetősége a helyi önkormányzati rendeletek alkotmányos összhangjának vizsgálata kapcsán. A helyzeten az sem javít, hogy bizonyos esetekben akkor is elutasítja az Alkotmánybíróság a kezdeményezést, ha az indítványozó

ténylegesen csak Alaptörvény ellenességre hivatkozik beadványában, azonban az ügy elbírálásához az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való előzetes összevetése szükséges. Ez történt az Alkotmánybíróság 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés esetén is, melyben a testület az alábbiak szerint foglalt állást: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügyben nem hozható döntés kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata által, mert az indítvánnyal érintett önkormányzati rendelet és az azt módosító rendelet alkotmányos megítéléséhez elengedhetetlen annak összevetése a BVKSZ és az OTÉK megengedett legnagyobb beépítési mértékre és legnagyobb építménymagasságra vonatkozó rendelkezéseivel.”²⁴

Ezek után nem meglepő, hogy az amúgy is kevés ügyben, ami az Alkotmánybíróság előtt indult, szinte kivétel nélkül elutasító vagy visszautasító döntéssel zárult. Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján közzétett határozatokat megvizsgálva összesámoltam, hogy hány ilyen ügy volt az egyes években 2012. január 1. után. Az adatok folyamatos csökkenést mutatnak.

(Forrás: alkotmanybirosag.hu)

Időszak	Helyi önkormányzati rendelet alaptörvény- ellenességének megállapítására irányuló kezdeményezések száma
2012.	15
2013.	4
2014.	4
2015.	2

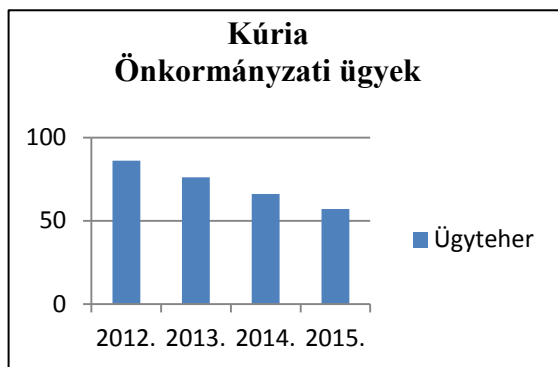
Ami az Alkotmánybíróságnál ügyteher csökkentésként jelentkezett, az a legfőbb bírói szervnél viszont újabb hatáskörök megjelenését eredményezte, és ebből kifolyólag az ügyterhét is növelte. A Kúria tekintetében is végeztem vizsgálódásokat, hogy mekkora terhet is jelentett a hatásköri átszervezés.

²³ 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés 2017/1.

²⁴ 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés

Ebben az esetben már kicsit nehezebb volt a dolgom, mivel a Kúriának a honlapján nem érhetőek el az éves statisztikai adatok. Ezt a problémát viszont úgy oldottam meg, hogy összeszámoltam az önkormányzati ügyek kapcsán, a Kúria honlapján közzétett határozatokat és ennek alapján állapítottam meg az éves darabszámot, melyet az alábbi táblázatban összegeztem, illetve diagramon modelleztem.

Kúria önkormányzati ügyek száma	
Időszak	Ügyteher
2012.	86
2013.	76
2014.	66
2015.	57



(Forrás: <http://www.lb.hu/hu/onkugy>)

Bár a számok itt is folyamatosan csökkenő tendenciát mutatnak, azért mégis csak jelentősen magasabbak, mint azt az Alkotmánybíróságnál láttuk. Ennek oka az lehet, hogy nagyon kevés olyan önkormányzati jogalkotási tárgykör van, amelyet nem jogszabály szabályoz, és ezáltal hiába vethető fel az Alaptörvény megsértése is, ha az önkormányzati rendelet és az Alaptörvény közé egy törvény is beékelődik. Ezen felül további problémát jelent, hogy nagyon nehéz elérni, hogy a taláros testülethez érdemben vizsgálatot folytasson egy helyi önkormányzati ügyben.

Meg kell még jegyezni azonban, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem csupán a jogszabálysértő, sőt adott esetben alaptörvény-ellenes önkormányzati rendeletet vizs-

gálja felül, hanem hatásköre kiterjed a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megvizsgálására is. Olyan eset azonban viszonylag ritkán fordul elő, hogy a Kúria ténylegesen meg is állapítsa a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztását. Az esetek nagy többségében a helyi önkormányzat már a megyei kormányhivatal felszólítására eleget tesz jogalkotási kötelezettségének. A Kúria honlapján közzétett döntéseket megvizsgálva összeszámoltam, hogy mindösszesen 36 esetben vizsgálódott a Kúria Önkormányzati Tanácsa ilyen ügyben. Az év szerinti eloszlást a következő táblázat mutatja.

Évszám	2012	2013	2014	2015
Ügyszám (db)	7	10	18	1

Egyes esetben az Önkormányzati Tanács két hatáskörét nem is olyan egyszerű szétválasztani egymástól. Így történt ez a Köf.5005/2015/3. számú döntés esetén is, melyben az Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy a vizsgált önkormányzati rendelet nem volt törvényt sértő, a probléma nem a normaszöveggel önmagában merült fel, hanem azzal, hogy a szabály hiányos volt. Ez a probléma az önkormányzati rendelettel „kapcsolatban legfeljebb törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztását vetheti fel abban a vonatkozásban, hogy az Ör. nem tartalmazza a törvényben foglalt garanciális szabályt. Bár a Kúria Önkormányzati Tanácsának van hatásköre a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására, azt bíró az előtte folyamatban lévő ügyben nem kezdeményezheti (csak a kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 137. § (1) bekezdése alapján). Mindemellet az is figyelembe kell venni, hogy a mulasztásban megnyilvánuló törvényellenesség esetleges megállapítása bírói kezdeményezés esetén nem „oldja meg” a bíró által alkalmazni köteles norma törvényességi problémáját, hiszen az ilyen típusú döntésben az Önkormányzati Tanács pusztán jogalkotási kötelezettséget írhat elő

(annak visszamenőleges és perben is alkalmazható hatálya pedig nem várható el az önkormányzati jogalkotótól)."

6.2. Központi közigazgatási bíróság megteremtése

Stumpf István véleménye szerint a Kúria és az Alkotmánybíróság között bekövetkezett hatáskörváltozások hátterében az húzódnak meg, hogy az alkotmányozó hatalom ezzel meg kívánta teremteni egy, majdan létrejövő központi közigazgatási bíróság alapjait.²⁵

„A közigazgatással szembeni bírói jogvédelem, a közigazgatási működés bírói ellenőrzése (bírói kontroll) többszörösen alkotmányi szabályozásra tartozó tárgykör, oda tartozik a jogállamiság egyik alkotóelemeként, a bírósági szervezet részeként és a bírói hatáskörök okán is, nem is beszélve a bírói út alapjogával való kapcsolatáról.”²⁶

A központi közigazgatási bíróság nem ismeretlen a magyar történelemben. A közigazgatási bíráskodás kezdete hazánkban az 1883. évre tehető, amikor az 1883. évi XLIII. tc. osztrák mintára létrehozta a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot, mely egyszintű, országos illetékességű és hatáskörű közjogi bíróság volt. Ez a bíróság ekkor főként egyéni adó- és illetékügyi hatósági döntések elleni jogorvoslati fórum volt. Ezt a bíróságot 1896-ban a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság váltotta fel. A Közigazgatási Bíróság két osztályra tagolódott, a pénzügyi osztálya – mely a Pénzügyi Bíróság munkáját folytatta – és az ún. „általános osztályra”. A Közigazgatási Bíróság hatáskörébe tartozott többek között az önkormányzatok védelme az államigazgatási döntésekkel szemben, amikor a korabeli felfogás szerint „alkotmánybírói” funkciókkal ruházta fel a Közigazgatási Bíróságot. A Közigazgatási Bíróság döntése bizonyos esetekben meritórius volt, azaz lehe-

tősége volt a jogellenes hatósági döntés megsemmisítésén felül, a hatóság helyett saját döntést is hozni. 1907-ben létrehozták a Hatásköri Bíróságot, melynek feladata az aszimmetrikus kétpólusú bírósági rendszer keretében felmerülő konfliktusok megszüntetése volt. A Hatásköri Bíróság a Curia és a Közigazgatási Bíróság elnökéből, valamint 8-8 bírájából állt, és a bíróságok valamint a közigazgatási szervek között, továbbá a rendes bíróságok és a Közigazgatási Bíróság között felmerülő hatásköri vitákat bírálta el. Ez a rendszer 1949-ig működött, amikor is a Közigazgatási Bíróságot és a Hatásköri Bíróságot megszüntették.

A rendszerváltás után felmerült aztán ismételt az igény a közigazgatási bíráskodás iránt, melynek alapjait 1989-ben meg is teremtték, azzal, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése hatáskört adott a bíróságoknak a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára, az 57. § (5) bekezdése pedig az egyén szubjektív jogává tette a bírósághoz fordulás lehetőségét, az államigazgatási határozatokkal szemben. Azonban a fent nevezett szakaszok egyike sem részletezi, hogy milyen jellegű vagy melyik bíróság, milyen eljárásban, milyen határozatok, milyen szempontú ellenőrzését jogosult, illetve köteles elvégezni. A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak megteremtése más rendelkezésekben nem öltött testet. A rendszerváltás következtében végbemenő alkotmányozás során ennek a témakörnek kisebb súlyt és jelentőséget tulajdonítottak, mint az Alkotmánybíróságnak vagy az országgyűlési biztosi intézménynek.²⁷

2013. január 1-jén aztán felállították a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, mely az önálló közigazgatási bíróság megteremtésének első lépése volt. E bíróságok jogállása a járásbíróságokéhoz igazodik, ám illetékességi területe a törvényszékekkel azonos. A közigazgatási és munkaügyi bíróság nem rendelkezik jogi személyiséggel, hanem a törvényszék jogi személyiségéhez tartozik. A köz-

²⁵ Interjú Stumpf István alkotmánybíróval, készült 2016. április 7. napján

²⁶ Patyi András: A bírói kontroll kihívásai, In: Jog, Állam, Politika - Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 2011. évi különszám, 54. oldal 2017/1.

²⁷ Patyi András: uo. 54. oldal

igazgatási és munkaügyi bíróság a törvényszék kihelyezett egységeként, a törvényszéki elnök igazgatási és pénzügyi felügyelete alatt működik, és a törvényszék elnöke bizonyos kérdésekben közvetlenül beleszólhat a köz-igazgatási és munkaügyi bíróság igazgatásába. A bíróság első fokon jár el, felette a felbbsíteli szintet a törvényszék képezi.

Mint látható a közigazgatási bíráskodás még teljes mértékben a rendes bíróságokon belül marad, hiszen még az elsőfokú közigazgatási és munkaügyi bíróság sem alkot önálló bírósági ágat, így még formális önállósulásról nem lehet szó. Az önállósulás csírája azonban a hat regionális közigazgatási és munkaügyi kollégium esetében már megjelenik. A kollégium több megye területét átfogó, az ítélőtáblák illetékességéhez nem igazodó regionális szervezet, amelyben az adott régió közigazgatási és munkaügyi bírái közösen vagy külön-külön összeülnek és szakmai kérdéseket beszélnek meg.²⁸

Paczolay Péter *Töprengések Alkotmánybírósági hatáskörökről* című munkájában úgy fogalmazott, hogy „az alkotmánybíró a hatályos magyar jogrendszerben közigazgatási bíróként jár el mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre meg nem tisztul”. Paczolay Péter már korábban is kifejtette ezzel kapcsolatos álláspontját, mely szerint nem illeszkedik az Alkotmánybíróság hatáskörei közé az önkormányzatokkal kapcsolatos ügycsoportok többsége. Véleménye szerint különösen azon ügyek esetében áll fent ez a helyzet, amelyeknek során a törvényellenesség ellenőrzése az Alkotmánybíróság feladata, hiszen ez klasszikusan közigazgatási bírói hatáskör. Az új szabályozás ezen ugyan változtatott, hiszen már nem az Alkotmánybíróság végzi a helyi önkormányzatok feletti törvényességi

normakontrollt, azonban nem is egy köz-igazgatási bíróság, hanem a Kúria.²⁹

Egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer létrehozása nagy valószínűséggel az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusának megváltozását eredményezné. A hatályos szabályozás értelmében az Alkotmánybíróság jogosult a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével, az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés feloldására, amennyiben az érintett szerv indítványozza a hatásköri összeütközés Alaptörvény-értelmezése alapján történő megszüntetését az Alkotmánybíróságnál. Az Alkotmánybíróság ekkor arról dönt, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet. Az Abtv. értelmében a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közötti hatáskör összeütközés megszüntetése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ez a jelenleg fennálló egyseges bírósági szervezetben persze ésszerűnek mondható. Azonban amennyiben létrejön egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer, melyben kialakul egy legfelsőbb közigazgatási bíróság is, amely a Kúriával azonos szinten helyezkedik el, szükségessé válik egy olyan hatásköri fórum létrehozása is, amely a két bírósági fórum közötti hatáskör összeütközést eldönti. Ezt a szerepet megfontolandó lenne az Alkotmánybíróságra telepíteni. A közigazgatási hatóságok közötti hatáskör összeütközés ügyében való döntést pedig célszerű lenne a legfelsőbb közigazgatási bírói fórumhoz telepíteni.

Egy elkülönült legfelsőbb közigazgatási bíróság átvehetné a Kúriától az általa ellátott helyi önkormányzati rendeletek feletti normakontroll eljárást és az Országos Választási Bizottság által előterjesztett döntések elleni kifogások elbírálását is.³⁰

²⁸ Herbert Küpper: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása, Magyar Tudományos Akadémia, In: MTA Law Working Papers, 2014/59., 2-15. oldal 2017/1.

²⁹ Paczolay Péter: Töprengések alkotmánybírósági hatáskörökről, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010. 1. szám, 13.14. oldal

³⁰ Stumpf István: Erős állam- alkotmányos korlátok, Századvég kiadó, 2014, 184-185. oldal

Az Igazságügyi Minisztérium közzétett a honlapján egy előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról, melyben egy közigazgatási felsőbíróságról rendelkezik. Így egyre valószínűbbnek látszik, egy a rendes bíróságoktól elkülönült, központi közigazgatási bíróság létrehozásának megvalósulása.

7. A hatáskörváltás következtében felmerülő kérdések

A témát vizsgálva több kérdés is megfogalmazódott bennem az új szabályozással kapcsolatban. Ezekre szeretnék itt most kitérni.

7.1. Mennyire minősül demokratikusnak az a megoldás, amennyiben a helyi önkormányzat helyett, a felette törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal hozza meg az önkormányzati rendeletet?

A Kúria a Köm.5009/2013/3. számú határozatában megállapította, hogy az önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, hiszen ez alapján teljesezhet ki az önkormányzati autonómia. „A jogszabályi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadályát lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat).”

A fent nevezett határozatában a Kúria megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésére tekintettel a rendeletpótlási eljárás az alaptörvényi szabályozáson nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör pedig az Alaptörvény rendelkezésein alapul. „A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia”. Ez a garancia úgy teljesül, hogy sem az Alaptörvény, sem a Bszi. sem pedig az Mötv.

nem teszi automatikusan lehetővé a kormányhivatal vezetője számára a rendelet megalkotását a Kúria által megadott határidő lejártát követően, hanem a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie ezt a Kúriánál. Az önkormányzatnak így lehetősége nyílik a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is a teljesítésre. Erre a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően, egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig van lehetősége. A Bszi. szerint az Önkormányzati Tanács döntésének meghozatalát követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének elmulasztását már nem orvosolhatja. A kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkotja meg a rendeletet.

A pótlási joggal kapcsolatban problémát vet fel, hogy az adott kormányhivatal mennyiben lesz képes a helyi viszonyokhoz igazodó jogszabályi rendelkezések kialakítására, mivel az minden esetben az adott település sajátosságához igazodik, így pedig megfelelő háttér-szabályozás kialakítása sem lehetséges. Erre tekintettel alapvetően szerepe lesz a kormányhivatal és az érintett önkormányzat együttműködésének, a kormányhivatal felkészültségének és a viszonyokban való jártaságnak.

Érdekes továbbá, hogy felmerülhet olyan helyzet, hogy valamely önkormányzat a népszerűtlen helyi rendelkezés megalkotásának elkerülése érdekében, és ebből kifolyólag a politikai felelősség áthárításának lehetőségét kihasználva szándékosan nem alkotja meg a törvény által előírt helyi önkormányzati rendeletet. Amennyiben pedig a törvényi szabályozás nem kapcsolja össze a mulasztást valamilyen arányos szankcióval, ez a helyzet viszonylag könnyen ki is alakulhat. Az persze kérdéses, hogy ilyen esetben milyen szankció és kivel szemben alkalmazható eredményesen. Annak megítélése azonban, hogy a jegyző szakmai mulasztása, a képviselő-testület megegyezésre képtelensége, vagy adott esetben a munka tudatos, politikai okokból való

akadályozása áll a mulasztás hátterében, csak a konkrét eset összes körülményének figyelembe vételével állapítható meg. Az azonban nyilvánvaló, hogy mulasztáshoz kapcsolt szankciók szabályozásának teljes hiánya könnyedén elvezethet ahhoz, hogy az önkormányzatok felismerjék a munka és a felelősség áthárításának lehetőségét, és éljenek is azzal.³¹

7.2. Miért épen a jogforrási hierarchia legalsó szintjén valósítanak meg egy ilyen garanciális eljárást, és akkor a helyi önkormányzati rendelet és a törvény között, a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő többi norma tekintetében miért nincs ilyen?

A hatályos szabályozás szerint, a törvények és a helyi önkormányzati rendeletek esetében egyfajta garanciális eljárás valósul meg. A törvények esetében ez az előzetes normakontroll eljárás alapján, a helyi önkormányzati rendeletek esetében pedig a korábban ismertetett módon valósul meg. A kérdés az, hogy akkor a többi jogszabálytípus estében miért nem valósul meg ilyen, hiszen ezen jogi normák esetében is előfordulhat, hogy azok beleütköznek egy náluknál magasabb szintű jogi normába. Ennek értelmében azonban egy magasabb szintű norma esetében nehezebb orvosolni a normakollíziót, mint egy alacsonyabb szintű esetében. Véleményem szerint ezt a problémát úgy lehetne orvosolni, hogy a többi jogszabály esetében is meg kellene teremteni valamilyen típusú garanciális eljárást, akár úgy, hogy ezen jogszabályok megalkotására jogosult szervek felett is létre kellene hozni egy olyan automatikus szűrőként funkcionáló felügyeleti szervet, mint ami a helyi önkormányzatok esetében is megvalósul a kormányhivatal által.

7.3. Ha más intézmény által kibocsátott rendelet törvénybe ütközését vizsgálja az Alkotmánybíróság, akkor a helyi önkormányzati rendeletet miért nem?

A törvények és a helyi önkormányzati rendeletek között a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő jogszabályok esetében eljárhat az Alkotmánybíróság abban az esetben is, ha azok nem csupán az Alaptörvénybe, hanem más, náluknál magasabb szinten álló jogszabályba ütköznek. Ennél fogva azonban nem világos, hogy a helyi önkormányzati rendeletek esetében ez a hatáskör miért került át a Kúriához.

7.4. Mi a teendő akkor, ha a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez a jogszabály egy nála is magasabb szintű jogi normával ütközik, mellyel azonban a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhangban van?

Ebben esetben az önkormányzati rendeletet nyilván indokolatlan lenne megsemmisíteni arra hivatkozással, hogy az sérti a jogforrási hierarchiát. A jogforrási hierarchia figyelembe vétele során a vizsgálat itt nem csak a két, eredetileg a vizsgálatba vont jogszabály vonatkozásában történik. A Kúria erre a Köf.5.059/2013/4. számú ügyben mutatott rá, amely során az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy „a normahierarchia alkotmányos rendjét figyelembe véve tehát jelen ügyben nem az Ör. jogszabályellenessége, hanem a Korm. rend. törvényellenessége merül fel”. Erre figyelemmel az Önkormányzati Tanács nem semmisítette meg a vizsgált önkormányzati rendeletet.³²

7.5. Milyen mértékben tartja magát a Kúria az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatához?

Érdekelt, hogy az a Kúria mennyire tartja magát az Alkotmánybíróság által megfogal-

³¹ Tilk Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében, In: Kodifikáció, 2014/1. szám, 33-41. oldal
2017/1.

³² Tilk Péter: uo. 25-26. oldal

mazottakhoz, vissza utal-e a taláros testület döntésére. Erre tekintettel kivonatoltam néhány, a Kúria Önkormányzati Tanácsa által meghozott döntést, melyből megállapítottam, hogy a Kúria több határozatában is visszautalt az Alkotmánybíróság által megfogalmazottakra a két szerv hatáskörének elválasztása tekintetében. A Kúria az alábbiak szerint rendelkezett ezen kérdésben: „Az Alkotmánybíróság a 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben megállapította, hogy az Alaptörvény-ellenesség mellett a más jogszabályba ütközés vizsgálatára is irányuló indítványok tekintetében nincs hatásköre eljárni, az eljárásra hatáskörrel a Kúria rendelkezik. (...) A főnti szabályok alapján megállapítható, hogy a Kúria elsődlegesen az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközését vizsgálja, ugyanakkor – ahogy az Alkotmánybíróság 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben is megállapította – a jogi szabályozás nem zárja ki, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alaptörvény-ellenes és egyben más jogszabályba is ütköző önkormányzati rendelet vizsgálatát saját hatáskörben lefolytassa, s döntsön az ilyen típusú ügyekben is.”³³

7.6. Miért vizsgálhatja az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati adórendeletet, ha a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényt nem?

Az Alaptörvény 37. cikke értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság e törvényt is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvényt megalkotására és kihirdetésére

vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ehhez képest a helyi önkormányzati adórendeletek esetében nem valósul meg ilyen szintű korlátozás, hanem a többi önkormányzati rendelethez hasonlóan felülvizsgálhatja őket abban az esetben, ha az Alaptörvénybe ütköznek. Ennek értelmében azonban egy magasabb szintű norma alkotmányellenessége nem állapítható meg az Alkotmánybíróság által, de egy alacsonyabb szintűé – ha az egyébként nem törvénysértő – igen. Ez paralel probléma azzal, hogy helyi önkormányzati rendelet alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárás nagyon bonyolult, míg a más jogszabályba ütközés megállapításának kezdeményezése elég egyszerű. Azaz a kisebb súlyú probléma egyszerűbben kezelhető, mint a nagyobb súlyú, holott véleményem szerint ennek pont fordítva kellene lennie.

8. Az eredmények összegzése, értékelése

Az adatokból egyértelműen látható, hogy nem okoz túl nagy megterhelést jelenleg egyik szervnek sem a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárások tekintetében megvalósuló döntéshozatali jogkör. Az Alkotmánybíróság esetében az elérni kívánt ügyteher-csökkentés ténylegesen megvalósult ugyan, azonban nem a vizsgált hatáskör Kúriához való áttétele eredményezte ezt a drasztikus változást. Ebben véleményem szerint sokkal inkább szerepe volt a már említett actio popularis megszüntetésének. Az is jól látható, hogy az Alkotmánybírósághoz ilyen típusú ügyből évről évre egyre kevesebb érkezik. Ennek oka az, hogy nagyon ritka az az eset, hogy egy önkormányzati rendelet kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, és ha ez még fenn is áll sem feltétlenül fogadja be az Alkotmánybíróság az ügyet. Az esetek nagy többségében a szerv az indítványt elutasította vagy visszautasította. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a taláros testület ki akarja magát vonni az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata alól. Visszásságot vet fel az is, hogy abban az esetben, ha egy helyi önkormányzati rendelet nem csupán törvény, ha-

³³ Köf.5054/2012/2.; Köf.5058/2012/2.; Köf.5056/2014/2. 2017/1.

nem alaptörvény-ellenes is akkor is a Kúriának kell eljárnia. Ez ugyanis hatáskörmegkettőzést eredményez. Így viszont a Kúria látja el az Alkotmánybíróság feladatát is. Természetesen az is elképzelhető, hogy – amint arra fentebb rámutattam –, hogy a hatáskörváltás valódi oka egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezet felállításának megalapozása volt, s csak egy folyamat elején tartunk. A megkettőzött normakontrollal kapcsolatban felvetett problémák továbbra megoldásra várnak, intézményi modellektől függetlenül.

IRODALOM

- Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz, Pázmány Press Kiadó, Budapest 2014, 13-14. oldal, 155-157. oldal
- Sári János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995., 1-2. oldal
- Küpper Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása, Magyar Tudományos Akadémia, In: MTA Law Working Papers, 2014/59. szám, 2-15. oldal
- Küpper, Herbert: Az alkotmány, a törvény és a(z alkotmány)bíraskodás – magyar kihívások és német tapasztalatok. in: Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/1. szám, 21-22. oldal
- Stumpf István: Erős állam- alkotmányos korlátok, Századvég kiadó, 2014, 184-185. oldal
- Tilk Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében, In: Kodifikáció, 2014/1. szám, 33-41. oldal
- Alkotmányjog II. Államszervezet, Szerk.: Smuk Péter, Universitas-Győr, Győr, 2014, 213. oldal
- Jakab Dénes Barna: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében, In: Jogelméleti szemle 2003/2. szám
- Paczolay Péter: Töprengések alkotmánybírósági hatáskörökről, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010. 1. szám 13.14. oldal
- Dr. Gyergyák Ferenc: Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014, In: Új Magyar Közigazgatás, 2016. 1. szám, 52. oldal
- Patyi András: A bírói kontroll kihívásai, In: Jog, Állam, Politika - Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 2011. évi különszám, 54. oldal
- Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
- Alaptörvény
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet
- 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés
- 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés
- 3005/2013. (I. 21.) AB végzés
- 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés
- 38/1993. (VI. 11.) AB határozat
- Köm.5009/2013/3. számú határozat
- Köf.5054/2012/2. számú határozat
- Köf.5058/2012/2. számú határozat
- Köf.5056/2014/2. számú határozat
- Köf.5001/2013/6. számú határozat
- Köf.5.040/2015/5. számú határozat
- Köf.5001/2013/6. számú határozat
- Köf.5005/2015/3. számú határozat
- Köf.5031/2012/11. számú határozat
- <http://www.alkotmanybirosag.hu/>
- <http://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy>

Pálfi Edina doktorandusz

Széchenyi Egyetem

Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar

A települési adó bevezetése és az első tapasztalatok¹

1. Bevezetés

Tanulmányomban a nemrégiben bevezetett új adónemet, a települési adót vettem górcső alá. A tanulmány célja annak áttekintése, hogy a gyakorlatban milyen kihívásokat hívott életre az új adótípus, azonban a kutatáshoz elengedhetetlen volt annak vizsgálata is, hogy hogyan vezették be illetve, mi volt a központi kormányzat célja a települési adó bevezetésével.

A cikk során tárgyalt települési adótípusokon keresztül igyekeztem levonni következtetéseket, arra vonatkozóan, hogy az új adó hogyan hat az önkormányzatok autonómiájára, az önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyére, továbbá, hogy a központi kormányzat elérte-e célját a települési adó bevezetésével. Az elmúlt években az önkormányzatok súlyos eladósodása miatt szükségessé vált az önkormányzati törvény reformja, és egyben egy új önkormányzati bevételi rendszer kialakítása. A reform során célul tűzték ki, hogy az önkormányzatok bevételeik előteremtése érdekében nagyobb önállóságot kapjanak, erősítve ezzel az önkormányzatok autonómiáját. A kormány ezt a helyi adók bővítésével kívánta megteremteni, így született meg 2015-ben települési adó.

2. A reform előkészületei

A helyi adó-megállapításának hatáskörét kétféle módszerrel lehet szabályozni, nyílt és zárt listás módszerrel. A nemzetközi gyakorlatban a zárt listás módszer az uralkodó,

kevés államban figyelhető meg a nyílt listás rendszer alkalmazása.²

A zárt listás rendszer keretében az önkormányzatok csak arról dönthetnek, hogy a törvény által meghatározott valamely adófajtát bevezetik vagy nem. Az adótényállás tartalma azonban rögzített. Azt, hogy milyen típusú és milyen mértékű adó vethető ki, továbbá, hogy milyen mentességek, kedvezmények érvényesíthetők azt a zárt listás rendszerben működő önkormányzatok nem határozhatják meg. „Az önkormányzat döntési szabadságának legalább arra kell kiterjednie zárt lista esetében, hogy a törvényi határokon belül döntsön az adómértékről. Ha ez a feltétel nem teljesül, akkor az adott adó nem minősül helyi adónak.”³ A zárt listás módszer előnye, hogy kiszámíthatóbbá teszi az adórendszert.

A nyílt listás rendszer keretében az önkormányzatok szabadon állapíthatják meg a helyi adókat, az adó tárgyán kívül meghatározhatják az adó alanyát és annak mértékét is. Ezzel tehát az önkormányzatok szabad kezlet kapnak, és saját belátásuk szerint határozhatják meg a legfőbb bevételi forrásuk egyikét, a helyi adót.

A nyílt listás módszer 2015. január 1-jei hatállyal bevezetésre került Magyarországon. Hosszas viták előzték meg, mivel több szakértő nem értett egyet a nyílt listás rendszerrel. Szerintük ugyanis „kevésbé kiszámíthatóvá teszi az adórendszert, sőt akár helyi politikai játszmák eszközeként is felhasználható (...) mert ezzel sokkal könnyebb egy-két célzott adóalanyt elérni, mint az országos adókkal.”⁴

A nyílt listás módszert a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.)

¹ E tanulmány a XXXIII. OTDK Állam-és Jogtudományi Szekciójának Közigazgatási jog I. tagozatában szereplő pályamunka lerövidített, átdolgozott változata

2017/1.

² Kecő Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2015., 10. o.

³ „i.m.” 15. o.

⁴ Kecő Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2015., 13. o.

1/A. § (1) bekezdésébe építették be, a következőképpen: „E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete rendelettel az illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezethet be.”⁵

A Hatv. a települési adó tárgyát nem határozza meg, „a 2014-es javaslatok elsősorban a magánszemélyek egyes vagyontárgyainak az adóztatását”⁶ vetítették előre. Kérdéses, hogy a jellemzően magánszemélyek tulajdonában álló vagyontárgyak adóztatása elegendő bevételt jelenthetnek-e az önkormányzatok számára.

3. A hatályos szabályozás

Az állam a települési adók bevezetésével az önkormányzatok számára szélesebb hatáskört és további segítséget kívánt adni a még megmaradt feladataik elvégzéséhez, - a már meglévő, főként vagyoni típusú adók mellett - ugyanis a jelenlegi adórendszer nem teszi lehetővé minden település számára, hogy a helyi adottságokhoz igazodó közteherviselési rendszert alakítson ki. Így, a települési adóval az önkormányzatok dönthetik el, hogy mit adóztatnak meg (adótárgy) és milyen mértékben (adómérték), azonban ezt mégsem tehetik meg korlátok nélkül, mert a Hatv. egy - bár meglehetősen széles - keretet szab számukra.

A kormány célja ezzel az volt, hogy az önkormányzatok autonómiáját elősegítsék, támogassák azáltal, hogy szabad kezet kaptak a bevételeik megteremtésére. Az új feladatfinanszírozási rendszer keretében (1990-től 2012-ig normatív alapú finanszírozási rendszer volt Magyarországon) számos közfeladatot, közszolgáltatást elvontak az önkormányzatoktól, mely feladatok ellátása állami kézbe került, tehát az önkormányzatok önál-

lóságának kiszélesítése mögött egy központosítás is meghúzódik. Kevesebb a feladat, de kevesebb a központtól jutott bevétel is.

A Hatv. kimondja, hogy „az önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan települési adót, települési adókat vezethet be, amelyet, vagy amelyeket más törvény nem tilt. Az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá - e minőségére tekintettel - vállalkozó.”⁷

Tehát csak olyan tárgyra vezethet be adót, amelyet még nem terhel az adófizetés kötelezettsége, ezáltal viszont az adótárgyak köre jelentősen lecsökken. Ezen kívül a Hatv. egyéb részleteket nem határoz meg - adótényállás elemei, adó alapja, adó mértéke - így az önkormányzatok „ötletelhetnek”, hogy mi lehet a települési adó potenciális tárgya, ami, biztosít is annyi bevételt számukra, hogy a megmaradt feladataikat abból finanszírozzák. Az önkormányzatoknak nem lehet céljuk, hogy magánszemélyekre, a helyi lakosságra hárítsa ezt a terhet és rajtuk keresztül pótolják a bevételeket.

Az újonnan felállított feladatfinanszírozási rendszer a források felhasználhatóságának tekintetében a kötött felhasználást határozza meg, ez szintén visszas lehet az önkormányzati autonómia szempontjából.

A települési adó esetében a Hatv. kiköti, hogy „a települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.”⁸

⁵ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1.§ (1) bekezdés

⁶ Kecő Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2015., 13. o. 2017/1.

⁷ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1/A. § (1) bekezdés

⁸ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1/A. § (5) bekezdés

Felmerül a kérdés, hogy hiába teremti elő az önkormányzat a bevételét, ha azt csak egy feladatra használhatja fel, és esetlegesen egy másik közfeladat ellátásánál meg hiány, alulfinanszírozottság jelentkezik, azt az önkormányzat hogyan fogja tudni saját hatáskörben kezelni.

Az régi rendszerben (normatív finanszírozás rendszere) volt lehetőség a helyi költségvetés átcsoportosítására, mellyel az ilyen problémákat orvosolni tudták. Másrészt „már az adó bevezetésekor tudni lehet, hogy mire kell költeni a bevételeket, ez azt eredményezheti, hogy a helyi érdek elvész, és a bevétel a központi támogatási rendszer egy elemévé válik. Hiszen a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsék az állam által kötelezően előírt feladatának pénzügyi forrását. Épp ezért egy szabad felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene a helyi önkormányzatok számára.”⁹

Egyelőre csak kevés önkormányzat élt a települési adó adta lehetőséggel. Megfigyelhető, hogy az önkormányzatok a korábban is már ismert adókból (vagyon típusú adók, helyi iparüzési adó, kommunális adó) próbálják a bevételeiket megteremteni. Ennek oka lehet, hogy még nincsenek felkészülve az új adó kivetésével járó esetleges adminisztrációs problémákra, illetve mivel a rendszert még nem kiforrott, tarthatnak egy esetleges jogsértő adókivetéstől. Ezenkívül a kötött felhasználás is problémát jelenthet, hiszen azoknak az önkormányzatoknak kedvez ez a lehetőség, akik kifejezetten településfejlesztésre kívánják fordítani a bevételeiket, illetve nincs elég forrásuk a szociális ellátások finanszírozására.

A jelenlegi adatok szerint¹⁰ 2015. január 1-től napjainkig összesen 55 helyi önkormányzat döntött úgy, hogy az illetékességi területén bevezeti a települési adót. Az adatokból ki-

derül, hogy a legtöbb önkormányzat a termőföldet adóztatja meg. Ezen kívül megfigyelhető, hogy jellemzően azokat a mezőgazdasági járműveket adóztatják meg, amelyek nem tartóznak a gépjárműadóról szóló törvény hatálya alá. Láthatunk azonban egyedibb ötletek is. Zsombó községben például a magas építmények után kell adót fizetni, Keszthelyen pedig a gazdasági övezetekbe nem sorolt, övezeti gazdasági célra nem hasznosított ingatlanokra vetettek ki adót.

A tanulmány további részében részletesen bemutatnám a gyakorlatban megvalósult önkormányzati adó ötleteket, és ismertetném az azokkal kapcsolatos első benyomásokat.

4. Az egyes települési adó-típusok

4.1) Termőföldadó

A földadó esetében az adó tárgyaként az ingatlan nyilvántartásban gyümölcsös, legelő, fásított terület, szőlő, vagy mezőgazdasági művelési ágban nyilvántartott termőföld került jellemzően kijelölésre.

A földadóval kapcsolatban már több probléma is napvilágot látott. Felmerült a kérdés, hogy nem ellentétes-e ez az intézkedés a kormány által preferált családi gazdaságok kialakításával. „Konfliktusokhoz vezethet, hogy a helyi adópolitika ellentétes a központi kormányzat politikájával, mivel újabb terhet ró a termőföld tulajdonosokra, miközben a központi cél a terhek enyhítése, mezőgazdaságból élők, őstermelők támogatása.”¹¹ Úgy tűnik, hogy a kormány nem számolt azzal a verzióval, hogy az önkormányzatok a termőföldet, „találják meg” a települési adó tárgyának.

A Hatv. a telekadó hatálya alól kivette a termőföldet, hogy arra az önkormányzatok ne vethessenek ki adót, tehát a Hatv. rendelkezéseiből kifolyólag a termőföld nem lehet helyi adó – telekadó – tárgya, mégis a telepü-

⁹ <http://www.kozjavak.hu/hu/ki-mint-vet-ugy-arat-de-lesz-mit-gondolatok-telepulesi-ado-bevezeteserol>

¹⁰ Forrás: Magyar Államkincstár honlapja, <https://hakka.allamkincstar.gov.hu/> 2017/1.

¹¹ <http://www.kozjavak.hu/hu/ki-mint-vet-ugy-arat-de-lesz-mit-gondolatok-telepulesi-ado-bevezeteserol>

lési adó 2015. január 1-ei bevezetésével – ugyan más jogcímen – de megnyílt a lehetőség a termőföld megadóztatására.

A földadó esetében további problémát okoz a „kettős adóztatás” tilalmának megsértése. A termőföldeket mezőőri járulék, valamint kárenyhítési hozzájárulás is terhelheti. A kárenyhítési hozzájárulást a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény kimondja, hogy a mezőgazdasági termelő „köteles kárenyhítési hozzájárulást fizetni”¹², melynek mértéke „évenként a mezőgazdasági termelő használatában levő, és

a) ültetvénytüvelésre szolgáló termőföld után hektáronként 3000 forint,

b) szántóföldi zöldség termesztésére szolgáló termőföld után hektáronként 3000 forint,

c) a b) pont hatálya alá nem tartozó egyéb szántóföldi kultúrák termesztésére szolgáló termőföld után hektáronként 1000 forint.

(2) A kárenyhítési hozzájárulást a kockázatközösségben tag mezőgazdasági termelő az egységes kérelmében bejelentett használatban levő termőföld alapján, az (1) bekezdés szerint köteles megfizetni.”¹³

A mezőőri járulék megállapítására a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény ad felhatalmazást: „az önkormányzati mezei őrszolgálat megalakítási, fenntartási és működési költségeit a földhasználó, ha ez ismeretlen, a tulajdonos által kifizetett mezőőri járulékból és a központi költségvetés által biztosított hozzájárulásból kell fedezni.”¹⁴ A helyi önkormányzat képviselő-testülete amennyiben él a törvényi felha-

talmazással, rendeletével bevezetheti a mezőőri járulékot. A mezőőri járulék mértéke nincs meghatározva, így annak legkisebb és legnagyobb összegéről, valamint a megfizetésének módjáról is, az önkormányzatok szabadon dönthetnek. A mezőőri járulék adók módjára behajtható köztartozásnak minősül.

Felmerül a kérdés, hogy amennyiben egy termőföldet már ez a két járulék terhel, úgy kivethető-e még rá a települési adó. A Hatv. kimondja, hogy települési adót olyan adótárgyra lehet kivetni, amelyet nem terhel egyéb közteherhiviselesi kötelezettség.

E kérdéskör kapcsán, a települési adó rendelet törvényességi felülvizsgálata kapcsán, a Kúria Önkormányzati Tanácsa precedens értékű határozatot¹⁵ hozott, 2015. október 27. napján. Magánszemély beadványa alapján az alapvető jogok biztosa indított vizsgálatot Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 01.) önkormányzati rendelete ellen. Az alapvető jogok biztosa a rendelet megsemmisítését kezdeményezte a Kúriánál. A magánszemély indítványában a kettős adóztatásra vonatkozó tilalomra hivatkozott, szerinte a rendelet több okból is törvénytértő.

A rendeletben a termőföld szerepelt adótárgyként, melyet a fent tárgyalt két közteher (a kárenyhítési hozzájárulás, valamint a mezőőri járulék) is terhel. Az alapvető jogok biztosa arra hivatkozott, hogy a termőföldet terhelő két közteher kizárja, hogy az egyidejűleg települési adó tárgya is legyen. Vitatta továbbá a vállalkozó, mint adó alany fogalmát, mert a Hatv. 1/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a települési adó alanya nem lehet vállalkozó, a vállalkozó fogalmát pedig az 52.§ 16. pontjában rendezi, mely szerint a tevékenységet üzletszerűen végző vállalkozó magánszemély, az egyéni vállalkozó, illetve a mezőgazdasági őstermelő – akinek az e tevékenységből származó bevétele az adóévben

¹² A mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény 6.§ (4) bekezdés a) pont

¹³ A mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény 10.§ (1) bekezdés a)-c) pont, valamint (2) bekezdés

¹⁴ A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 19. § (1) bekezdés 2017/1.

¹⁵ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata

nem haladja meg a hatszázezer forintot – nem lehet alanya a települési adónak.

Balmazújváros önkormányzata állásfoglalásban kérte az indítvány elutasítását, arra hivatkozva, hogy a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint nem minősül köztehernek sem a kárenyhítési hozzájárulás, sem a mezőőri járulék, mivel ezekért cserébe az önkormányzat ellenszolgáltatást nyújt. „A települési adó alanyával összefüggésben arra hivatkozott, hogy a Helyi adó tv. 1/A. § (1) bekezdésének helyes értelmezése szerint az adóalanyi körből csak a termőföldhöz közvetlenül kapcsolódó vállalkozói tevékenység jelent kizárást, önmagában a termőföld tulajdonjoga nem.”¹⁶

A Kúria az alapvető jogok biztosa által kifogásolt érveket sorban megvizsgálta, majd a következőket állapította meg.

Balmazújváros képviselő testülete által kibocsátott rendeletben nem tett különbséget az adóalanyok között, a törvényi tartalomnak megfelelően, mert a Hatv. 52. § 16. pontja értelmében, amennyiben a termőföld tulajdonosa egyben egyéni vállalkozóként, vagy őstermelőként folytat vállalkozói tevékenységet a tulajdonában álló termőföldjén, úgy nem a települési adó alanya, mivel vállalkozót a Hatv. 1/A. (1) bekezdése ezt kizárja. Így ezt a részt a Kúria törvénytörőnek, az alapvető jogok biztosának indítványát megalapozottnak találta.

Ezt követően a „Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék a „közteher” fogalomkörébe vonható fizetési kötelezettség-e.”¹⁷ Mivel a közteher fogalmát a magyar jogrendszer nem tartalmazza, így a Kúria vizsgálata során a kapcsolódó jogszabályokat vizsgálta.

A „közteher” fogalmát ilyen értelemben a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 28. § (1) bekezdése rendezi.¹⁸

A Kúria a kárenyhítési hozzájárulást nem tekintette a termőföldhöz kapcsolódó köztehernek, „mert bár a mezőgazdasági termelő fizetési kötelezettsége törvényen alapul, de az állam által képzett pénzügyi alap nem a Gst. 28. § (1) bekezdése szerinti „közös szükségletek”, hanem a mezőgazdasági termelők esetleges kárainak pénzügyi fedezetét hivatott biztosítani.

A mezőgazdasági káresemény bekövetkeztekor a mezőgazdasági termelő nem az állami közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásra, hanem a kártelepítés Mkk.tv.-beli szabályainak megfelelően, a maga által is teljesített befizetések alapján válik jogosulttá kárainak megtérítésére.”¹⁹ Mindezek tekintetében tehát a Kúria álláspontja az, hogy a kárenyhítési hozzájárulással terhelt termőföld települési adó tárgya lehet.

A mezőőri járulék esetében a Kúria állásfoglalása a következő volt: „A mezőőri járulék a törvényen alapuló mezei őrszolgálat létrehozatalával és fenntartásával összefüggésben az önkormányzat javára, önkormányzati rendeletben megállapított fizetési kötelezettség. A mezei őrszolgálat a termőföldhöz kapcsolódó, vagyonvédelmi feladatot ellátó, a települési önkormányzat döntése alapján létreho-

¹⁸ A közteher fogalmát A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény a következőképpen határozza meg: 28. § (1) Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany

a) adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló - az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli - rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, továbbá

b) az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj [az a) és b) pont a továbbiakban együtt: fizetési kötelezettség] teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez.

¹⁹ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata [16] pont

¹⁶ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata

¹⁷ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata 2017/1.

zott és fenntartott rendészeti típusú szerv. A mezőőri szolgálatot az önkormányzat a földhasználók, illetve a termőföld tulajdonosai számára előírt fizetési kötelezettségből, valamint a központi költségvetés által biztosított hozzájárulásból finanszírozza. A befizetés, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, a Gst. 28. § (1) bekezdés b) pontja szerinti köztehernek minősül. A mezei őrszolgálat az önkormányzat döntése alapján, rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott intézmény, amely a földhasználónak vagy a termőföld tulajdonosának a szándékától független, mégis rendelkezésére álló közszolgáltatás. Ugyanakkor annak költségeihez jogszabályban – önkormányzati rendeletben – megállapított kötelezettsége folytán hozzá kell járulnia.”²⁰ Ezt követően a Kúria levonta a végső következtetést, mely szerint a mezőőri járulék köztehernek minősül, így arra a termőföldre, amelyet már mezőőri járulék terhel, nem lehet települési adót kivetni. Balmazújváros önkormányzati rendeletét törvénytörvénynek nyilvánította, így azt egészében megsemmisítette. A döntés bár kizárólag Balmazújvárosra vonatkozik, de várható, hogy a többi önkormányzat által, a termőföldekre kivetett települési adóról szóló rendelet is megtámadhatóvá teszi.

A termőföld adóval kapcsolatban további problémák várhatók, melyek az adó mértékének megállapítását érintik. A földadó éves mértékét különböző módon számítják az önkormányzatok. Egyes településeken a földterület hektárban illetve négyzetméterben kifejezett nagyságához, más esetekben pedig az aranykorona-értéke alapján számolják. Az aranykorona-értékhez kötött települési adók esetében a problémát az okozza, hogy az földek aranykorona-értékét az 1850-1870 – es években állapították meg²¹, így

érdemes lenne ezeket az adatokat az ingatlanügyi hatóságnál, egy ügynevezett földmivizsgálási eljárás során felülvizsgáltatni, mivel amennyiben gyengébb minőségű a termőföld, úgy csökkenni fog az aranykorona-értéke, ezáltal az adóteher is jelentősen csökkenthető.

A legtöbb önkormányzat a földadó bevezetésének lehetőségével élt, de ezenkívül találkozhattunk giccsadóval, traktoradóval, toronyadóval, ebadóval, továbbá egyik településen a lóadó bevezetésének lehetősége is felmerült. Ezek száma elenyésző, földadón kívül a további bevezetett adók mintáját nem követték az önkormányzatok.

4.2) Giccsadó

Óbuda-Békásmegyer önkormányzata által kivetett giccsadó, könnyen követendő példa lehet számos önkormányzatnak. A giccsadóval az önkormányzat azokat az épületeket sújtaná, amelyek a főbb építési előírásoknak ugyan megfelelnek, de a helyi, egyedi övezeti és településképi előírásokat nem veszik figyelembe, ezzel megbontva, rombolva az adott utca esztétikai képét, hangulatát. Az adó alapja nem az ingatlan nagysága, vagy értéke, hanem kizárólag az a tény, hogy az, a kerületi szabályoktól eltérő. Az adó éves mértéke várhatóan ötszázezer forint lesz. Ennek előzménye, hogy a kormány az otthonteremtés megkönnyítése, valamint az eljárás egyszerűsítése céljából, a háromszáz négyzetméter alatti épületek esetén megszüntette az engedélyeztetési eljárást, helyette csak bejelentési kötelezettséget ír elő.

Az önkormányzat az adó bevezetését azzal indokolta, hogy a kormány intézkedésével

különbségeket, és ezen megállapított érték alapján fizették a földtulajdonosok adót. Az értéket a különböző művelési ághoz tartozó és különböző minőségű földek hozadéka, illetve a tiszta jövedelem alapján igyekeztek meghatározni (becslőjárások). Az 1870-es évektől azonban elavulttá vált, mint tényleges jövedelemszint, de relatív értékszámként még ma is használják.

Forrás:
<http://www.magro.hu/agrarhirek/szakcikkek/aranykorona-mint-foldmertek-mutato/>

²⁰ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata [19] – [20] pontja

²¹ Az aranykorona-érték: A kialakított rendszer alapján aranykoronában fejezték ki a földek közötti minőségi 2017/1.

lényegében szabad kezet kaptak a magán-építetők, az építésügyi szakemberek pedig sorra fogalmazták meg aggályaikat az építési kultúrával, az épületek színezésével kapcsolatban. Véleményük szerint az építészeti minőség és a településképp romlása várható. Az önkormányzat kihasználva az adójogi norma „kettős magatartás-befolyásoló” jellegét²² – egyszerűen a giccsadóval kívánja rászorítani az építetőköt arra, hogy a 300 m² alatti építmények esetében is konzultáljanak a helyi hatósági építésszel.

A giccsadó kivetése kapcsán kiemelendő, hogy az önkormányzat nem arra használja a települési adó kivetésének lehetőségét, amire eredeti funkciója szerint szánták – tehát hogy önkormányzati bevételi forrást képezzen –, hanem a jogalanyok magatartásának befolyásolásának eszközévé vált. Ezen túl megfigyelhető egy hatalommegosztási aspektusa is: a kormányzat eltervezte és népszerűsítette az egyszerűbbé váló építési igazgatási eljárást, amelynek része volt az engedélyeztetés eltörlése is, majd az önkormányzat települési adónak „álcázva” burkoltan visszavezeti az intézményt (nem engedélyezés, hanem konzultáció néven, de az eljárás lényege ugyanaz): tehát a központi hatalom akarata megtörhetett a helyi önkormányzaton.

4.3) Traktoradó

A traktoradó esetében az adótárgy javarészt a mezőgazdasági vontató és annak pótkocsija.

Apaj község 2015. január 1-től két települési adó kivetésével is élt, a termőföldek mellett megadóztatta a rendszám táblával ellátott, mezőgazdasági járműveket, amelyek nem tartoznak a gépjárműadó hatálya alá. Novák

²² „Az adójogi norma előírja, hogy az adott körülmények között a jövőben milyen magatartást kell tanúsítani (például pénzfizetés vagy egyéb mellékkötelezettség teljesítése). Csakhogy az adójogi norma a legritkább esetekben irányul kizárólag arra, hogy bizonyos pénzeszközöket a költségvetésbe fizessenek be, vagy az adózó bizonyos mellékkötelezettségeket teljesítsen.” – Földes Gábor: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 144. o.
2017/1.

Pál, a település polgármestere egyik online hírportálnak ezzel kapcsolatban a következőket nyilatkozta: „ezek a járművek is megterhelik az úthálózatot, fölhordják a sarat, amelyet le kell takarítanunk, de nem fizetnek utánuk adót (...) náluk az iparűzési adóból csekély bevétel folyik be, ezért igyekeztek olyan adót kitalálni, amely nem a lakosságot sújtja.”²³ A mezőgazdasági járművek adóztatásánál is felmerül az a probléma, ami a termőföldeknél, hogy ezzel szintén a mezőgazdaságból élőket terhelik az önkormányzatok, és ez ellentétes lehet a kormány családi gondalkodásokat preferáló programjával. A termőföld adóztatása kapcsán már felmerült probléma – az adó a vállalkozási tevékenységet sújtaná, ami a Hatv. 1/A. § (1) bekezdés alapján jogellenes –, itt is vizsgálendő, a mezőgazdasági járművek túlnyomórészt vállalkozási, termelő tevékenységhez kapcsolódnak, vállalkozó pedig nem lehet települési adó alanya.

4.4) Toronyadó

Zsombó község szintén nem a helyi lakosokat kívánta az adóval sújtani, így eddig az országban elsőként – és eddig egyedülként – vezették be új adónemként a magas építmények adóját, más néven a toronyadót. Az új adót a magas építmény teljes magassága alapján – méterben meghatározva – évente kell megfizetni. Az adó mértéke tíz méterenként sávosan emelkedik (ún. progresszív adó). Az adó legalacsonyabb mértéke a 30 méter magas építményekre vonatkozik, ez évente 1,25 millió forint. A 80 méter fölötti épületek esetén már évente 2,75 millió forintot kell fizetni. Zsombó községben három hírközlési torony és egy víztorony is van, továbbá egy templomtorony, amelyre azonban nem kell adót fizetni, ugyanis az állami, önkormányzati, egyházi, valamint civil szervezet üzemeltetésében vagy tulajdonban álló építmények mentességet élveznek. Zsombó község rendeletének 2. §-a határozza meg az adó alanyát: „Az adó alanya az, aki a naptári év első napján a magas építmény üzemeltetője vagy

²³ <https://www.metropol.hu/cikk/1302274-megkeves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot>

ennek hiányában tulajdonosa. Amennyiben az üzemeltető és a tulajdonos személye elválik egymástól, az adó alanya a magas építmény üzemeltetője.”²⁴ A rendelet az értelmező rendelkezéseknél kifejti az üzemeltető fogalmát, miszerint „üzemeltető, az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a magas építményt saját érdekkörébe tartozó tevékenység végzéséhez vagy szolgáltatás nyújtásának céljára bérli, működteti, használja.”²⁵

4.5) Ebadó

Zalaapáti község a településen élő kutyákat tette adókötelessé. Az ebadó szintén nagy port kavart, többen kifejtették álláspontjukat, miszerint az ebadó kizárólag nyomásgyakorlás a Zalaapátiban működő ideiglenes állatbefogadó menhely felszámolására. Ezt lát-szik alátámasztani, hogy a rendelet az egy – kettő kutyát tartó állampolgárookra nem vet ki adót, csak azokra, akik nagyobb számban tartanak. Az ebadónak keresztelt települési adót sávosan vetették ki; két kutyáig nem kell adót fizetni, e fölött, három-négy kutya tartása esetén ezer forint évente, tíz kutyáig már tízezer, ennél több esetén pedig százezer forint az adó mértéke. Vincze Tibor Zalaapáti polgármestere úgy nyilatkozott ez ügyben, hogy az állatmenhely nem való belterületre és jelenleg az önkormányzatnak nincs más eszköze a belterületi állattartás korlátozására. Továbbá említést érdemel az a háttérinformáció, miszerint a kutyák tulajdonosa nem zalaapáti lakos, hanem az ausztriai Tierhilfe für Ungarn nevű egyesület, tehát nem indokolt, hogy az ideiglenes befogadó menhelyet zalaapáti belterületén működtessen. A rendelet szempontjából ennek nincs jelentősége, mert az ebadót annak kell megfizetnie, aki Zalaapáti község közigazgatási területén kutyát tart. Egyszerű következtetés, hogy az adó mögöttes célja valójában az

lehet, hogy a tulajdonos a menhely székhelyét helyezze át egy másik településre, külterületre. Azonban két probléma is felmerül ezzel kapcsolatban. Az egyik, hogy a Hatv. 1/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy „adómentes valamennyi helyi adó alól az egyesület, az alapítvány”. Amennyiben valóban az említett egyesület tulajdonában vannak a kutyák, akkor nem vethető ki rájuk az adó. Továbbá az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: állatvédelmi törvény) kimondja, hogy az önkormányzati feladatok állami támogatási összege részben az állatvédelmi hozzájárulás. „Az állatok védelmével kapcsolatos feladatok ellátásához állatvédelmi hozzájárulást kell fizetni. Az állatvédelmi hozzájárulásra kötelezett termékek körét, a hozzájárulás mértékét, valamint fizetésének és felhasználásának szabályait külön törvény állapítja meg.”²⁶ Az állatvédelmi törvény 42/C. § (1) bekezdése meghatározza, hogy „az ebtartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat az adott év első napjáig négy hónapos kort betöltött eb után az eb tulajdonosától évente ebrendészeti hozzájárulást szedhet be” melyet az önkormányzat köteles az ebtartással kapcsolatos állattartási és közegészségügyi intézkedések finanszírozására fordítani.

Ez a rendelkezés váltotta fel a korábban már bevezetett ebadót. Így itt is, mint a korábban már tárgyalt földadónál felmerül a kettős adóztatás tilalmának kérdése, hiszen mindkettő az önkormányzat részére fizetendő, és az önkormányzat bevételeit képező járulék, ráadásul a funkciójuk, valamint az adó tárgya is ugyanaz.

5. Összefoglalás, eredmények

A települési adó kivetésének lehetőségével úgy tűnhet, hogy az önkormányzatok adóztatási – így bevételszerzési – lehetőségei

²⁴ Zsombó Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a magas építmények települési adójáról szóló 19/2014 (XII.1.) rendelete, 2. §.

²⁵ Zsombó Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a magas építmények települési adójáról szóló 19/2014 (XII.1.) rendelete, 8. § 8 pont 2017/1.

²⁶ Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 42. § (2) bekezdés

nagymértékben nőttek, azonban ezzel az adóztatás funkciója alapjaiban megváltozott, mivel az önkormányzatok nem a bevételeiket növelik a kivetett adóval, hanem azok a helyi politika eszközévé váltak.

Ugyan láthattuk néhány példát arra, amikor az önkormányzat valóban a bevételeit akarta növelni, például termőföld adó, de azok a törvényi korlátozás miatt kudarcba fulladtak. Az ebadónak, valamint giccsadónak keresztelt települési adóval alátámasztható az az álláspont, miszerint az adók szabad kezű megállapításával, a települési adók a helyi politika befolyásoló eszközeivé válhatnak, és ezáltal könnyen megcélózhatnak egy-egy, az illetékességi területükön működő célcsoportot, amelyek tevékenysége esetleg nem kívánatos. Ezekben az esetekben már az adó kivetésekor sem volt cél a bevételszerzés, hanem az adót kvázi szankcióként, a helyi nyomásgyakorlásra használták fel.

A Hatv. szabta korlátozás miatt a települési adók köre jórészt a földadóra szűkül – legalábbis az eddigi tapasztalatok ezt mutatják, bár ez is csak korlátozásokkal vezethető be (lásd: Balmazújváros rendeletének esetét), A települési adó alanyai közül a vállalkozói tevékenységet végzők – legalábbis e tevékenységükhöz köthetően – kizárásra kerültek, így a települési adók alanyai az anyagilag tipikusan kevésbé terhelhető réteghez tartozó a magánszemélyek lettek,

A helyi (adó)politika szempontjából is megfontolandó települési adó kivetése. Egy ilyen adónem bevezetése ugyanis az egyébként is tehetősebb önkormányzatokat hozza még jobb helyzetbe; ők nem szorulnak települési adó kivetésére, amelyek meg igen, azokból a növekedő adóteher is hozzájárul az elnéptelenedő településekről történő elvándorlás felgyorsításához és ezzel egyúttal a potenciális adóalanyok számának csökkentéséhez, azaz szükségszerűen tovább nyílik az olló az egyes települések anyagi lehetőségei között.

A települési adó intézményének törvénybe foglalásával a központi kormányzat az ön-
2017/1.

kormányzati bevételekért való felelősséget – legalább részben – áthárítja az önkormányzatokra. Ezzel központi szinten az önkormányzatokra fordított kiadás is mérsékelhető – így elvileg központosítva, törvényben megállapított közterhek csökkenthetők, de legalábbis az önkormányzatok finanszírozása ezek emelését nem indokolhatja.

A települési adók rendszeréből a központi kormányzat politikai tőkét is kovácsolhat, mivel a népszerűtlen adóztatás feladatát, legalább részben az önkormányzatokra háríthatja.

A korlátozott alanyi és tárgyi körre kivethető települési adó miatt az önkormányzatok pénzügyi függősége nem csökkent, így pénzügyi autonómiájukban érdemi előrelépés nem történt, a feladatfinanszírozás továbbra is meghatározó.

6. Felhasznált irodalom

Jogforrások:

- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
- A mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény
- A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény
- A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.035/2015/4. számú határozata
- A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- Zsombó Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a magas építmények települési adójáról szóló 19/2014 (XII.1.) rendelete
- Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény

Felhasznált irodalom:

- Földes Gábor: Adójog, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

- Kecső Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben.* Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2015.

Egyéb dokumentumok:

- Bordás Péter: Ki mint vet úgy arat - de lesz mit? Gondolatok a települési adó bevezetéséről.
<http://www.kozjavak.hu/hu/ki-mint-vet-ugy-arat-de-lesz-mit-gondolatok-telepulesi-ado-bevezeteserol> (letöltés dátuma: 2016. február 28.)
- Magyar Államkincstár honlapja
<https://hukka.allamkincstar.gov.hu/> (letöltés dátuma: 2016. február 22.)
- Aranykorona, mint földérték mutató.
<http://www.magro.hu/agrarhirek/szakcikkek/aranykorona-mint-foldmertek-mutato/> (letöltés dátuma: 2016. március 2.)
- Suhajda Zoltán: Még kevés település vetette ki az új adót.
<https://www.metropol.hu/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot> (letöltés dátuma: 2016. március 2.)

Bubori Nóra Beáta
Fekete Kristóf Benedek
Kühár Noémi Marianna
Németh Boróka

joghallgatók

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar

Beszámoló a XXV. kaposvári Jogi beszélgetésekről (2017. március 23-24.)

2017. március 23-24-én került sor a Jogi beszélgetések előadásorozatra, melyet idén 25. alkalommal rendeztek meg. A kétnapos jogi tanácskozásnak ebben az évben is, a hagyományokhoz hűen, a Kaposvári Városháza díszterme adott otthont. Az esemény fő szervezői Hajnal Éva, a Kaposvári Törvényszék elnöke, Pongráczné Csorba Éva, a Somogy Megyei Ügyvédi Kamara elnöke, Horváth Szilárd, Somogy megye főügyésze, Csillag Gábor, Kaposvár Megyei Jogú Város jegyzője és Sárhegyi Judit, a Somogy Megyei Önkormányzati Hivatal megyei jegyzője. A 25. jubileumi rendezvény témája a „Jogrend, avagy a rend joga?”, mely témáról előadók hosszú sora fejtette ki aktuális véleményét. E beszámoló szerzői Tilk Péterrel, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatójával vettek részt a konferencián.

Első nap Vörös Tamás¹ köszöntőjével kezdődött a program. Horváth Jenő² helyett – aki betegsége miatt idén nem lehetett jelen és nyithatta meg a konferenciát – Vörös Tamás mondta el ünnepi köszöntőjét az egybegyűlt közönségnek és a neves előadóknak a Kaposvári Polgármesteri Hivatal dísztermében. Egyedülállónak nevezte, hogy egy rendezvény ennyit megélt már és feltette kérdését: „Van még valami, amiről lehet beszélni?”, majd rögtön meg is válaszolta azt: „Mivel még nem vagyunk a „Kánaánnál”, ezért van.” Ezt követően elmondta, hogy saját maga számára mit jelent a rend. Ez – ahogy

ő fogalmazott – a rendezett és jó élet; egy asztal, aminél mindenki elfér. Majd a tanulás fontosságára hívta fel a figyelmet, és hogy a konferenciák is a tudást hivatottak növelni.

Kecskés László professzor úr elsősorban szeretett egyetemünkről, a Pécsi Tudományegyetemről, s az ahhoz kapcsolódó történelmi jelentőségű eseményekről, személyekről, szokásokról és történetekről beszélt.

Egyetemünk sokat kapott Kaposvártól, ezt fontosnak tartotta a professzor úr kiemelni. Immár 25. éve került megrendezésre Kaposváron a „Jogi beszélgetések” c. előadásorozat, az idei évben „Jogrend, avagy a rend joga?” címmel. A dékán úr kiemelte, hogy megtiszteltetés számára, hogy részt vehet az eseményen, hogy képviselheti egyetemünket és találkozhat az igazságszolgáltatás vezetőivel. Megköszönte a meghívást, és hogy ott lehetett az eseményen.

Az előadást a Kaposvárhoz és Somogy megyéhez fűződő élményeivel kezdte. Elmondása szerint Kaposvártól és Somogy megyétől sok okos embert, támogatást, megbecsülést kaptunk. Kiemelt személy Prof. Varga László, híres somogyi büntetőjogász, illetve Tamás Lajos, Földvári József, Bódis József és Óriás Nándor professzor urak, akik szintén a megyéből származnak.

A Pécsi Tudományegyetem Magyarország egyik legnagyobb hallgatói létszámmal rendelkező felsőoktatási intézménye, amelynek ma már több mint 21.000 diákja van, s ebből több, mint 2000 külföldi hallgató. Egyetemünk története három szakaszra osztható, s az első szakasz az alapítástól, 1367-től 1526-ig, a mohácsi csatáig tartott. Egyesek úgy gondolják, hogy a Pécsi Tudományegyetem nem hivatalos jogutódja az 1367-ben I. Lajos király által Pécsen alapított középkori egyetemnek, amely a legelső volt az országban, hanem az egykori pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem utódja, a professzor úr mégis helyesebbnek tartja az 1367-es évet hangoztatni. Pécs kisebb-nagyobb háború miatti kihagyásokkal mindig is egyetemi város volt.

¹ Somogy megye nyugalmazott főjegyzője

² A Magyar Ügyvédi Kamara örökös és tiszteletbeli elnöke

Ugyan a középkori egyetem mindössze néhány évszázadig működött, s nagyon kevés írásos dokumentum maradt fenn róla, a török hódítás és a népi felkelések után 1833-tól ismét megnyitotta kapuit. II. József császár már 1785-ben a Királyi Akadémia székhelyét Győről Pécsre tette át, de 1833-ig kellett várni, hogy Szepesy Ignác püspök, a városi tanácssal együttműködve megalapítsa a Pécsi Akadémiát, jogi és bölcsész szakokkal. Tehát már ekkor működött itt jogi kar, de az is bizonyítható, hogy már a középkorban műveltek itt jogi oktatást: a négy általános középkori fakultásból (artes (bölcseleti), jogi, orvosi, teológiai) az artes és a (kánon) jogi fakultás bizonyíthatóan létezett Pécsen. Ezért mondjuk elsősorban, hogy ez a középkori egyetem a PTE első formája, amit egyetemi címerünk is jelez, amelyben az 1367-es évszám szerepel. 1912-ben alapították a már említett pozsonyi Magyar Királyi Erzsébet Egyetemet, amely a pécsi egyetem jogelődjének tekinthető (De igazi elődje, alapja továbbra is az 1367-ben alapított középkori egyetem, annak ellenére, hogy jogelődnek nem tekinthető.). Az első világháborút követő viszontagságok után, 1921-ben a Magyar Nemzetgyűlés végül elfogadta azt a törvényt, amely időlegesen átköltöztette a pozsonyi egyetemet Pécsre. A város szerb megszállása miatt késve ugyan, mindenesetre az egyetem 1923-tól négy karral működött: jog, orvostudomány, bölcsészlet és evangélikus teológia. Az utóbbi Sopronban. A második világháború alatt a bölcsészkart ideiglenesen áthelyezték részben Szegedre, részben pedig Kolozsvárra. 1950-ben leválasztották és akadémiává fokozták le az Evangélikus Hittudományi Kart. 1951-ben pedig az orvosi kar vált ki és önálló egyetemenként működött tovább (Pécsi Orvostudományi Egyetem), így a Pécsi Egyetem egyetlen karral, a jogi fakultással működött tovább. Ez is jelzi, hogy Pécsen mindig is a jogi oktatás bizonyult a legerősebbnek, s jogászokra volt ekkor is a legnagyobb szükség.

Pécsen a jogi felsőoktatás gyökerei tehát 1367-ig, az első magyar egyetem alapításáig nyúlnak vissza. Ahogy a béke és a háború

korszakai változtak a magyar történelemben, úgy folyt, illetve nem folyt jogászképzés Pécsen. A reformkorszakban, báró Négyesy Szepesy Ignác által Pécsre hozott joglíceumban tanulhattak jurátus-generációk, majd az 1848–49-es forradalom és szabadságharcot követően – a kiegyezés idején – Pécsi Akadémia néven újult meg az intézmény. 1921-ben a Pozsonyból menekült Magyar Királyi Erzsébet Tudományegyetem kapott új otthonát itt és kezdte meg két év múlva, 1923-ban működését, s azóta öröndetes módon folyamatosan fejlődik, erősödik, megújul. A Jog- és Államtudományi Kar neve az ötvenes években Állam- és Jogtudományi Kar lett. 1982-től a Janus Pannonius Tudományegyetem, majd a felsőoktatási integrációt követően 2000-től a Pécsi Tudományegyetem keretein belül folytatja működését. Kiváló oktatók és hallgatók öregbítik egyetemünk becsületét, így a neves Somogy megyei jogász professzorok is, akiket korábban említettem. Nagyra becsüljük őket, és szeretettel várjuk a Somogy megyei fiatalokat a jogi karra.

2017-től szeptember első napja a Magyar Felsőoktatás Napja, s a pécsi egyetemalapítás emléknapja is. A Pécsi Tudományegyetem alapításának 650 éves évfordulója alkalmából a hagyományok ápolása, hangsúlyozása, a kulturális értékek közvetítése, megőrzése kerül középpontba. Alapvető célja az egyetem hazai és nemzetközi imázsának jelentős növelése, az egyetemi identitástudat erősítése az oktatókban, a dolgozóknak, a jelenlegi és a volt hallgatókban egyaránt.

Ezt követően Fülöp Sándor ügyvéd, az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület elnöke, a jövő nemzedékek volt országgyűlési biztosa „A jogrend idői dimenziója: nemzedékek közötti igazságosság” címmel tartott előadást. Környezetvédelmi témájú prezentációjában bemutatta az ökológiai katasztrófahelyzetek rendszerét, ezzel kapcsolatban kitért arra, hogy a klímaváltozás, a víz és a termőföld kihasználása visszafordíthatatlan folyamat. Kijelentette, hogy a környezetvédelem nemzeti probléma, így az

egyes államok feladata, hogy tudományos szintű túlélési stratégiákat dolgozzanak ki.

Előadását három nagyobb témakör köré építette, melyen belül elsőként a világmagyrázatokkal, globális tervekkel foglalkozott. Manuel Castells: *The Information Age* című munkája a korszakváltás problémáját kutatja. A váltás az 1970-es évekre tehető, ugyanis a hidegháborúnak köszönhetően ekkor jelent meg az internet, amely hatalmas változásokat hozott. Castells szerint az ipusztuáialis és posztipusztuáialis (ipforációs) kor közti válság jelei mutatkoznak. Művében azzal foglalkozik, hogy miért és hogyan megy végbe a korszakváltás. Ezek után az Oxford Martin Commission for Future Generation: *Now for the long term* című munkájának rövid bemutatása következett. A bizottság 19 nemzetközi szinten elismert vezető személyiségből áll, akik a politika, üzleti élet, média vagy a civil társadalom világából származnak. Az általuk írt Jelentésben ökológiai válságról írnak, foglalkoznak a megatrendekkel, és sikeres új megoldásokra tesznek javaslatokat. Ezt követte a World Future Council: *Global Policy Action Plan* bemutatása, mellyel kapcsolatban a tanulás és felelős kormányzás jelentőségét, valamint a klímastabilitás és az ökosztisztéma szolgáltatások megőrzésének fontosságát emelte ki az előadó. Majd az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok rendszerével foglalkozott, mely olyan új, egyetemes célokat és alcélokat tartalmaz, melyet az ENSZ tagállamoknak a következő 15 évben figyelembe kell venniük politikájuk meghatározása során. Így az SDG I. céljai között megjelenik a szegénység és éhség legyőzése, az egészség, az oktatás, a nemek közötti egyenlőség, valamint a környezeti fenntarthatóság biztosítása is. Az SDG II. célkitűzései között szerepel többek között az országok közötti és országon belüli egyenlőtlenség visszaszorítása, fenntartható városok létesítése, békés és elfogadó társadalmak kialakítása, és a végrehajtás pénzügyi és intézményi garanciái is.

Fülöp Sándor előadásának második részében a jövő tervezésének magyarországi helyzetét 2017/1.

vel foglalkozott. Bemutatta a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégiát, mely a fenntartható fejlődés külső feltételrendszere. Négy erőforrást jelöl meg, melyek a következők: emberi, társadalmi, környezeti és gazdasági erőforrás. A stratégia helyzetfelméréseket, ajánlásokat és intézményi biztosítókat tartalmaz, valamint fenntartható helyi közösségek létrehozását szorgalmazza. Ezt követően a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégia jellemzőinek rövid ismertetése következett, melyből kiderült, hogy a stratégiai alapcélkitűzései között szerepel a tájak épségének tudatos megőrzése, a lakosság jó minőségű és biztonságos élelmiszerekkel való ellátása, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, az ivóvízbázisok, a talajok, az élővilág és a környezet védelme.

Az előadás harmadik részében a megvalósítás eljárási és intézményi feltételeivel foglalkozott Fülöp Sándor. Ismertette az Alaptörvényben szereplő környezeti jogok rendszerét, ezen belül bemutatta az egyént jelenben megillető jogokat, és az államot jövőben terhelő kötelezettségeket. Kiemelten foglalkozott a közösségi részvétel rendszerével is, így az egyént megillető információhoz jutás, beleszólás és jogorvoslathoz való joggal is.

Fenyvesi Csaba³ „*A jogászok-jogtanárok, jogtudósok, jogalkotók, jogalkalmazók- rendje*” című előadásában sajátos módon fogalmazta meg, mi egy jogász küldetése, feladata. Megjegyezte, hogy a jogban sosincs olyan, hogy $2 \times 2 = 4$. Mindig lehetnek tudományos hipotéziseink, írhatunk sok könyvet, de ennek ellenére kevés olyan jogász maradt meg a történelem során, aki a jogtudományban tudott maradandót alkotni, inkább felfedezőkre, tudósokra emlékezünk. Mindenesetre mindenkinek kell, hogy legyen egy vezérvonal. Számára ez a vezérfonal a TUSZEHURE mozaikszó tartalmán keresztül értelmezhető.

³ A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense

TU, a tudás.

Szent-Györgyi Albert azt mondta, aki nem tudja elmagyarázni tudománya lényegét egy nyolcéves gyermek számára érthetően, világosan, az kontár a szakmájában. Tisztán és világosan kell közvetíteni a tudásunkat, értékeinket. A jogásznak van tudása, kell lenni tudásának. Nem csak történelmi, jogtörténeti, hanem napi, elméleti és gyakorlati tudásának. Itt pallérozódik többek között a gondolkodás. A tudás az, amire később építkezni tudunk. Ahhoz, hogy tudásunk növekedjen állandóan kérdéseket kell feltennünk, kockáztatnunk kell, meg kell néznünk, mi van a horizonton túl.

Rombányi professzor, az egyik leghíresebb orvosprofesszor szerint az oktatásnak és a tanárságnak az a lényege, hogy megtanítsuk a diákot módszertanra, meg kell tanítani gondolkodni.

Grastyán Endre játékelmélet-kutató megállapította, hogy a játék fontos részét képezi mindennapjainknak, akár a szakmánkat, tevékenységeinket is felfoghatjuk egyfajta játékként. Ezen kívül fontos megemlíteni, hogy párhuzam vonható le a sakkjáték és a bűnüldözés között is, mely szerint a megnyitás a helyszíni szemlével, a középjáték az egész nyomozással, valamint a végjáték a bírósági szakasszal azonosítható. A játékot a kíváncsiság viszi előre, az előrejutásban a tudásvágy, a horizont mögé tekintés, az új dolgok felé nyitottság a legfontosabb.

Selye János azt mondta, hogy mindig az új témát kell keresni. Az agyonírt témáról a legkönnyebb írni, nem azzal, hanem az újdonsággal kell foglalkozni.

Delphoi. Mit írtak a jósdában? Meg kell ismerni a tananyagot, a diákot, és ismerni kell önmagunkat, a realitás talaján maradva. *Neumann János* szerint hibáinkat el kell fogadni, gyengeségeink ismerete is tudásunkhoz tartozik.

De nem elég a tudás, hiszen vannak nagytudású tanárok, ügyintézők, mégis olyanok, mint a „pokrócok”. Mégpedig azért, mert kell hozzá a szeretet.

SZE, a szeretet

Az első és legfontosabb szempont az affinitás. Akiben nincs meg az érzelmi kötődés a munka tárgya iránt, legyen akár lakatos, ügyintéző vagy lehet jogász, jogtanár, ha nem szereti a tantárgyát, nem közvetíthet tiszta, szép, nemes üzenetet.

A szeretet nem merül ki a tantárgy szeretetében, hanem szeretnünk kell a helyet, ahova nap, mint nap járunk. Olyan helyen kell dolgozni, ahol jó körbe nézni, mely helynek hangulata, szelleme van. Ha mi otthon érezzük magunkat, a másik is - a polgár és a diák is - így fogja érezni magát.

Ezekén kívül szeretni kell a „csillagszeműeket”. Ki a csillagszemű? A csillagszemű a tanítvány, a polgár. A csillagszeműekből kell megcsinálni a csiszolt gyémántot. Lényeg, hogy nem az ügyfél vagy a diák van értünk, hanem éppen fordítva.

HU, a humor

Nem szabad unalmasnak lenni. „Csipetnyi sóval” az egész mondandónk értékesebb lehet. Fontos, hogy a humor lehet mások kigúnyolása, élcélődés. Lehet szellemes, kulturált, azonban soha nem mehet a tanítvány vagy az ügyfél kárára.

RE, a rend

Mindezek mellett nem elég tudni, nem elég szeretni, nem elég a humor, mert kell hozzá a rend. Kutatások megállapították, hogy előadásunk, mondanivalónk csupán 7%-át képezi a tárgyi tudás. 38%-a hanglejtés, hangszín és 55%-a metakommunikáció, a kiállítás, párbeszéd, a másik szemébe nézés. *Rombányi* azt mondta, hogy növelni kell a 7%-ot aktivitással, bevonással, együtt gondolkodással, polgárral és diákkal való együttműködéssel. Így lesz a féldrágakőből csiszolt gyémánt. A

diákfejnek rendben kell lenni. Ha rendben van, bármi lehet belőle.

Harmónia: a rend nem lehet egyenlő a rend-
őrállammal, parancsuralmi rendszerrel, ha-
nem az együtt munkálkodás rendjét kell je-
lentenie, amelyben mindenki fegyelmezetten
megtartja a maga feladatát.

Végül a professzió. Három nagy professzió
van: a pap, orvos és a jogász. Élet-halál ura
mind a három. Ennek a professziónak a
tudás az alapja, a szeretet adja dinamikáját, a
humor adja a savát-borsát és a rend pedig
azért van, hogy ne legyen rendetlenség, bün-
tető eljárás esetén ne legyen justizmord vagy
az ügyintézés során az ügyfél elégedett le-
gyen, valamint együttműködés legyen a diák
és a tanár között, az ügyfél és az ügyintéző
között.

Ez a jogász feladata és küldetése.

Sárközy Tamás⁴ „A jogállam megváltozott
rendje a kockázattársadalomban.” című elő-
adásában kifejtette: a jogrend a rend joga
nélkül nincs, az egyik a másikat kiegészíti.

Két végletről beszélhetünk, az egyik az ön-
kényuralmi társadalom rendje, ami nem fér
össze egy jogállami berendezkedéssel, a má-
sik a káosztársadalom, amelyet jogi káosz,
ún. „weimarizálódás” jellemez, ez azonban
nem engedhető meg. Olyan jogállami rend
kell, ami a két véglet között középen helyez-
kedik el. Ennek érdekében meg kell gátolni a
hatalomkoncentrációt.

A tömegesedés a jognak nem jó, mivel a jog
individuálisan van elkészítve. A jogi viszo-
nyokból kiindulva a következőket láthatjuk:
amikor amatőr – amatőr (polgár polgárral
szerződik) felállás van az a polgári jog, ha
profi – profi (egyik cég a másik céggel) áll
egymással szemben akkor az a kereskedelmi
jog, amennyiben amatőr – profi (polgár –
céggel) (jog)viszony áll fent, akkor beszélhe-
tünk a fogyasztói társadalomról.

A fogyasztói társadalom rohamos térnyeré-
sével felgyorsult az implementáció, egyszóval
beszélhetünk egyfajta robotizációról, amely
végső soron elvezet a szerviz-társadalomhoz
(szolgálati társadalom).

A kitágult világ átrendeződésén megy végbe,
amely átalakítja a gazdaság vezető részét.
Fokozódó állami beavatkozásnak lehetünk
tanúi mindenütt. Ebben a felgyorsult világ-
ban – még – komplexebb viszonyok jönnek
létre, amelyek tovább növelik az áttekinthe-
tetlenséget. Mindezek társadalmi hatásai a
következőkben mérhetők:

1. Nő a szakadék a társadalmak között,
kiéleződnek a különbségek, akár or-
szágokon belül is beszélhetünk erről a
jelenségről.
2. A vidékek – többek között a falvak –
elnéptelenednek, nagy (sokmillió) s
városok alakulnak ki.
3. Élesednek a generációk közötti kü-
lönbségek.
4. Környezeti változások, ipari átrende-
zések mennek végbe, melyek ösz-
szefüggésben vannak az újkori
(nép)vándorlással is.
5. Átfogó erkölcsi romlást lehet felfe-
dezni mind a sportolóknál (a fairplay
háttérbe szorul), mind a polgároknál.
6. Lassú a jogi rendszer, ahhoz, hogy
felvegye a lépést a gyors társadalmi
változásokkal.

Végeredményképpen ezeknek a (társadalmi)
feszültségnek köszönhetően fokozódik a
társadalom rend iránti igénye, ami nem más,
mint a rend joga, vagyis a jog rendje. Jól
látható, hogy a jóléti igény mellett a másik fő
szükséglet a biztonság.

Igen jelentős választások (politikaiak is) előtt
állunk. A rend újfajta jogának – új, nem ha-
gyományos értelemben – fel kell gyorsulnia
és vissza kell szorítania túlszabályozást. A
civilieknek véleményt kell adniuk és az állam
ezeket figyelembe véve kell döntést hoznia.
Az elektronikus jog (távollevők közti jog)
nagy segítséget nyújthat ebben.

⁴ Egyetemi tanár, a Magyar Jogászegylet elnöke
2017/1.

Az túlzás, hogy a fejlődés a jog halála (jogászok halála), azonban muszáj átalakulnia a jognak, amennyiben feladatát eredményesen rendezetten akarja ellátni, a társadalom igényeinek megfelelően.

Fábián Adrián⁵ „Veszélyek és biztonság a közigazgatásban” című előadását azzal kezdte, hogy meghatározta: a *közigazgatás* azon szervezetek összessége, amelyek közhatalmat gyakorolva, az állam vagy az önkormányzat nevében közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre. A helyi közügyekben az önkormányzati igazgatás, az országos jelentőségű ügyekben a központi közigazgatás jár el. A közigazgatás feladatai közé tartozik, hogy rendet tartson, s e rend rendkívüli jelentőséggel bír, ez kovácsolta össze egykor az emberi közösséget is.

A közigazgatás kialakulásának történelmi folyamatát az ókori társadalmak nemzeti szervezetiéből lehet levezetni. Ez olyan társadalmi állapotot jelentett, amelyben az igazgatás alanya már önállósult és bár közhatalommal még nem rendelkeznek ezek a szervek, mégis kizárólag igazgatási tevékenységet vagy döntően igazgatási tevékenységet látnak el.

A római birodalom felbomlása után elsőként a frank birodalom igazgatása jelzi a feudális közigazgatás felé történő elmozdulást. Ez az időszak a XV-XVI. század korában a feudális anarchia időszakába torkollik. Ebben a korban a kis államok igazgatása mellett jellemző az önálló városi közigazgatás kialakulása is. A városok igyekeznek önállóságra szert tenni, és a kivívott autonóm jogaik alapján önálló közigazgatást hoznak létre.

Később kialakultak az abszolút monarchiák, amely közigazgatásának jellemzője a rendőrállami rendszer, amely azt jelentette, hogy a közigazgatás nem állt semmilyen kontroll alatt. Mindent megtehetett, a személyes szabadságot csorbíthatta, az állampolgár teljesen

ki volt szolgáltatva a közigazgatási szerveknek. A polgárság ilyen körülmények között a jogállam eszméjét állította a rendőrállam közigazgatásával szemben. Ennek lényege az ellenőrzött közigazgatás létrehozása, melynek alapelvét az államhatalmi ágak szétválasztására alapozták. Az új típusú közigazgatás a XVIII. század végétől folyamatosan kezd kialakulni a polgári demokráciában. Az ellenőrzött közigazgatás, vagyis az igazságszolgáltatástól elválasztott és ugyanakkor a törvényhozás és igazságszolgáltatás által kontrollált közigazgatás folyamatosan alakul ki, egészen a XIX. század végéig.

Magyarországon a rendszerváltás előtt – a hajdani szocialista országok mintáját követve – a közigazgatást az államigazgatással azonos fogalomként kezelték. Ennek oka az volt, hogy ezek az országok a közigazgatás összes területét központosították. Azonban amikor 1990-ben megalakultak a helyi önkormányzatok, a közigazgatás és az államigazgatás fogalma elkülönült egymástól. Ettől fogva beszélhetünk önkormányzatok által végzett igazgatásról (*önkormányzati igazgatás*) és az államigazgatás szervei által végzett igazgatásról (*államigazgatás*).

Volt idő tehát, amikor a közigazgatás feladata csak a rend őrzésére terjedt ki, ez főképp az abszolút monarchiákra volt jellemző. Ekkor a közigazgatás csak a rendet vigyázta, más, ma jellemző szolgáltatást nem nyújtott. Idővel azonban a közigazgatás differenciálódott, az állam több feladatot vállalt, s a jog nélkülözhetetlenné vált e rendszer szabályozásában. Megjelent például a posta, amely szintén eszköze lehet a veszélyek megelőzésének: a levelezések megfigyelése, nyomon követése elejét vette ugyanis az állam elleni bűncselekményeknek. A magánlevelezéseket a rendőri szervek segítségével figyelték.

A közigazgatás jó eszköze a veszélyek elleni küzdelemnek, de sok veszélyforrást, így például a *vis maior*t nem képes kiiktatni, a veszélyek bekövetkeztét sokszor csak elhárítani lehet, s a közigazgatásnak „éberén kell őrködnie.” Ahol rend van, ott könnyebben

⁵ A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékán-helyettese, a Nemzeti Választási Bizottság tagja
2017/1.

kezelhetőek e veszélyek, s könnyebb azokat elhárítani, a károkat megszüntetni. Így tehát a közigazgatásnak jelentős szerepe van az állam és a lakosság körében a veszélyek elhárítása terén, s ennek kulcseleme a rendfenntartás. Sok emberi eredetű veszélyforrást is kiiktat, így tesz a zajártalom, illetve az emberi csalárdtság és kapzsiság okozta károkkal szemben. Ilyen kár volt a csernobili atomkatasztrófa, s Magyarországon a „vörös iszap katasztrófa”, amelyet emberi mulasztás idézett elő. Emberi csalárdtság okozott jelentős károkat a Quaestor-botrány keretében is, tehát akár egy pénzintézet is veszélyforrás illetve károkozó tényező lehet, e szektorban is rendet kell tartani.

Rendfenntartásra az élet minden területén szükség van. Szükség van rá a természetben, az épített környezetben, az állami intézményekben, iskolákban, óvodákban, kórházakban. A rendet és védelmet a családoknál is biztosítani kell. Védni kell a gyermekeket is, akik az egyik leginkább kiszolgáltatott rétege társadalmunknak. A gyermekvédelem fő szerve a Gyámhatóság, azonban múlt évben egy eset kapcsán kiderült: gyermekvédelmi rendszerünk sem működik hibátlanul. Egy gyöngyösi házaspár ellen ugyanis vádat emelt az ügyészség, mert másfél éves lányuk éhen halt 2016 májusában. Megfelelő táplálás hiányában a másfél éves gyermek tömege nem érte el a 3,5 kilogrammot, ami alig volt több születési súlyánál. A kérdés az, hogy hol volt ekkor a Gyámhatóság? Hol volt a közigazgatás, amely megvéd minket a veszélyektől, az értékek, így az emberi élet elvesztésétől? A közigazgatásnak, amely rendet tart, és nem hagyja, hogy ilyen bekövetkezzék, ekkor is meg kellett volna előznie a halálesetet. Négy-szer is próbálták megelőzni a bajt, négyszer próbált segíteni a Gyámhatóság, de a védelembe vételi eljárás nem hozott időben eredményt, a kislány meghalt. A veszély elhárítását a magyar közigazgatás nem tudta megvalósítani, s visszafordíthatatlan kár következett be, emberi élet veszett el. Sajnos a közigazgatás akkor már nem sokat tehet, ha a veszély bekövetkezik, akkor csak enyhíteni tudja a károkat.

A közigazgatás fontos jellemzője az adatgyűjtés, a nyilvántartások vezetése, amely szintén kulcsa a rendfenntartásnak. Az állam rengeteg adatot tart nyilván állampolgáiról, amelyek egy része közérdekű információ, más adathoz viszont nem, vagy csak korlátozottan lehet hozzáférni. Az adatok ismeretével az állam következtetéseket tud levonni az elmúlt évek demográfiai, egészségügyi, iskoláztatási stb. területeiről, statisztikákat vezet és a jövőbeli változásokat is ki tudja következtetni. E statisztikai számítások és a jövőre néző előrejelzések segítik a közigazgatást a későbbiekben megjelenő kockázati tényezők (pl. elöregedő társadalom veszélyei, az egészségügy túlterheltsége, az adóztatás rendszerének változtatása lesz szükséges stb.) kimutatására és megelőzésére, enyhítésére. Egy közigazgatási rendszert az tesz igazán jóvá, ha hatékonyan reagál a veszélyekre.

A második napot Kéki Zoltán⁶ megnyitója és Solt Pál⁷ köszöntője indította.

Kéki szerint: „A jogi beszélgetések lehetőségek a megoldások keresésére és a problémák feloldásának eszközeinek feltárására. „Rend a lelke mindennek.” Ahol nincs rend ott a káosz, a rossz, a fejtelenség uralkodik. A rend kialakításának eszköze a jog.”

A megnyitót Solt Pál köszöntője követte, melyben kifejtette, hogy a rend nem a szabadság hiányát jelenti és egy rövid geometriai példán keresztül szemléltette állítását.

Sulyok Tamás⁸ „Az Alkotmánybíróság a jogrend záróköve. Az Alkotmánybíróság 2016. évi legfontosabb döntései.” című előadásában utalt rá, hogy a rendszerváltás után a létrejövő Alkotmánybíróság az új állami korszak kezdetét jelentette. A jogállamba való békés átmenet során ki kellett gyomlálni a nem megfelelő jogszabályokat. Az absztrakt utólagos normakontroll a jogalkotó általi mulasztást és a teljes jogrendszert hivatott

⁶ Címzetes főjegyző, Kaposvár Város Díszpolgára

⁷ A Legfelsőbb Bíróság volt elnöke

⁸ Az Alkotmánybíróság elnöke

átformálni. Az 1990-es évektől 2011-ig az Alkotmánybíróság fő tevékenysége az absztrakt utólagos normakontroll. Az Alkotmánybíróság szerepe a rendszerváltás lezárása és az Alkotmány „diktatúrátlanítása” volt, melyet sikeresen teljesített.

Összefoglalva megállapítható, hogy a magyar Alkotmánybíróság az actio popularis absztrakt utólagos normakontroll eljárásai egész Európában egyedülállóak voltak, továbbá negatív jogalkotás révén jelentős hatást gyakoroltak a politikára.

Az új alkotmány (Alaptörvény) elfogadásával az alkotmányozó hatalom egy új szisztémát vezetett be. Eltörölte az actio popularist, valamint hatályon kívül helyezte a korábban meghozott Alkotmánybírósági határozatokat. Ezt azzal lehet indokolni, hogy az új jogállami rendben nincs szükség mindenki által indítható absztrakt utólagos normakontroll eljárásra.

Mindezekkel kapcsolatban megállapítható, hogy az Alaptörvénnyel az Alkotmánybíróság a rendszerváltás zárókövéből a jogállami jogrend zárókövévé vált, mivel az alkotmánybíráskodásnak csak az alkotmányozó akarat előtt kell meghajolnia.

Az eljárás indítási jog az Alaptörvényben rögzítettekkel illeti meg, csak ők jogosultak rá. Például konkrét utólagos normakontroll eljárásának az indítása – a bíróságokra vonatkozóan – három formában lehetséges:

1. Bírői kezdeményezésre (soron kívül) egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak,
2. Alkotmányjogi panasz alapján egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, illetve
3. Alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját célzó vizsgálatra.

Az alapjogi bíráskodás meghatározott módon ki is szélesítette az alapjogvédelmet.

Kiemelkedően fontos megjegyezni, hogy megfelelő indítványt kell az Alkotmánybíróságnak beadni, mivel csak a 2016. évben beküldött 689 darab indítványból (valódi alkotmányjogi panasz) alig 151 jutott el a befogadási eljáráshoz, mivel már a főtárgyi szakasz során befejeződött, anélkül, hogy alkotmánybíróhoz kerülhetett volna. Azonban a befogadási eljárás során is a nagy része elutasításra került. Mindössze 24 ügyben döntött érdemben az Alkotmánybíróság és hozott határozatot, ebből csupán 10 esetben semmisített meg (bírói)döntést.

Végezetül fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság és a bírósági szervek között kiváló az együttműködés, melyet igazol és tovább erősít a közös jogi fórumok és közös konferenciák, továbbá az intézmények közötti személyes szakmai párbeszéd, valamint továbbképzések.

Sulyok Tamás után Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal elnöke tartott előadást „Rend-tartás” címmel. Szerinte kizökent világunkban a bíróságok feladata, hogy rendet teremtsenek a rendetlenségben.

Előadásának címe a tárgyalótermi rendtartásra utal. Meglátása szerint nagy jelentősége van a tárgyalóteremben a külsőségeknek is, mint például a talárnak illetve a pulpitusnak. Hangsúlyozta azonban, hogy hiába van pulpitus, ha a bíróban nincs belső tartás és bölcsesség, jó ítélő- és tűrőképesség, kreativitás, és szakmai hozzáértés. Tűrőképességre és türelemre azért van szükség, hogy a bíró a felekkel és az eljárás egyéb résztvevőivel szót értsen, a tárgyalást megfelelően vezesse, és elfogadja, ha a felsőbb bíróság megmásítja, visszautasítja döntését. A kritikához objektíven és tárgyyszerűen kell viszonyulni. A jó bíró emellett kreatív, hisz ítéletében összetett alkotómunkát végez.

A tárgyalótermi rend garantálását szolgálják az eljárási szabályok is. Elengedhetetlen, hogy a bíró a jogszabályoknak megfelelően, az Alaptörvény szellemében ítélkezzék. Kiemelte, hogy a jövőre hatályba lépő három új

kódex komoly szakmai kihívást jelent a bíróságok számára, ezért az OBH segédanyagok készítésével és képzések szervezésével igyekszik felkészíteni a bírakat az új magyar törvények alkalmazására. 2018. január 1-jén új polgári és közigazgatási perrendtartás, július 1-jén pedig várhatóan új büntetőeljárási törvénykönyv is hatályba lép.

Ezen összetevők teljesülése nélkül nem valósulna meg a rend a tárgyalóteremben. Ahhoz, hogy a bíróság rendet teremtsen, a jogalkalmazásnak is rendezettnek kell lennie.

Darák Péter, a Kúria elnöke „Ígélet és szer-tartás” címmel tartott előadást, melyben a jogrendet nem egy létező valóságként definiálta. Szerinte „a jogrend a külső képe valaminek, aminek a tartalmát nem látjuk”. A címben is megjelenő ígélet a jogrendre utal, ugyanis azt ígéri a jogrend, hogy mindig képes lesz a felvetődő problémákra reagálni. A jog ismert eljárási formái, a szertartások biztosítják azt, hogy a problémák megoldásaihoz eljussunk.

A Kúria elnöke ezután Krekó Péter „Gyanús világ, gyanús jogrendszer” című tanulmányán keresztül mutatja be, hogy a társadalom miként viszonyul a törvényhez. Krekó abból indul ki, hogy az állam és állampolgár viszonyát hazánkban idegenkedés és ellenségeskedés jellemzi. Ezt a szerző történelmünkben gyökerezteti, ugyanis a török, Habsburg és a szovjet uralom idején az állami intézmények az elnyomás megtestesítői voltak. Ezzel kapcsolatban négy elméletet emel ki Darák Péter. Az első az összeesküvéses világnézet, melynek lényege, hogy a társadalmi és politikai viszonyokat háttérben meghúzódó szereplők irányítják. Második a populista elmélet, mely szerint a jogszabályokat, intézményeket befolyásos rétegek irányítják. Harmadik a leviatán megközelítés, amely szerint az állam rátelepszik az emberi élet minden területére. Negyedik az úgynevezett kurucos felfogás, ami szerint az állami szervek nem a polgárok érdekeit szolgálják, ezért azokat ki kell játszani. A tanulmány konklúziója szerint a magyar társadalomban a józan mérték-

tartás jellemző, tehát nem figyelhető meg, hogy bármelyik felfogás dominánssá válna.

Ezt követően a Kúria elnöke a bírói magatartásra vonatkozó elméleteket ismertette Richard Posner *How Judges Think* című munkáján keresztül. Posner a legista elméletet tekinti a bírósági szervezet hivatalos elméletének, miszerint az ideális bírói döntés következtetések alapján születik, melyek esetében személyes tényezőknek semmilyen szerepe nincs. Posner azonban emellett még 8 elméletet is felsorol, mely a bírói magatartást jellemezheti. Ezek közül Darák Péter kiemelte a gazdasági elméletet, mely szerint a bírák viselkedését az önérdék és a haszon maximalizálása is befolyásolja. A szociológiai elmélet szerint a bíróság döntését az határozza meg, hogy milyen összetételű tanácsban születik, tehát a csoportdinamika szabálya érvényesül. A stratégiai elmélet szerint a bíró döntését az is befolyásolja, hogy miként reagálnak a kollégái, a közvélemény és a jogalkotó.

A Kúria elnöke előadásának második felében ismertette a joggyakorlat elemző csoportok idei tevékenységét. Az egyik joggyakorlat elemzés témája a választás és népszavazási eljárás, mely az ítélkezési gyakorlat ellentmondásait kívánja feltárni. Ezzel kapcsolatban felmerül a közszereplők kritizálhatósága, valamint a választás titkosságának problémája. Egy másik elemzés a rokонтartás szabályaival foglalkozik, amely amiatt is érdekes, hogy a bíróságok ezekben az esetekben nagyon formalizált bizonyítási szabályokat folytatnak le, és csak kézenfekvő bizonyítékokat használnak fel az eljárás során. Egy másik joggyakorlat-elemzés a munkáltatói kártérítési felelősség témáját vizsgálja. Továbbá foglalkozni fog a Kúria ebben az évben a közérdeklő adatok nyilvánosságával is, mely elemzésben alkotmánybírói tanácsadó is részt vesz. Emellett még a jegyzői birtokvédelmi eljárás szabályozása is vizsgálat alá kerül a Kúria idei tevékenysége során.

Darák Péter előadásának végén felhívta a figyelmet arra, hogy 2018. január elsejétől

megváltozik a Kúria elérhetősége, a polgári és közigazgatási rendszerek egyfajta szűrő-rendszeren fognak keresztül menni befogadásuk során. Ez azt jelenti, hogy jogegységi és joghelyességi szempontok meghatározzák azt, hogy a felülvizsgálati kérelmet befogadják-e a Kúria vagy sem.

Belovics Ervin⁹ „A jogrend és az igazságosság” című előadásában utalt rá, hogy az állam akkor virágzik, ha nem az egyént (uralkodót) szolgálja kizárólag.

A jogrendnek kell jellemeznie az államot és a jogi normák betartása az állam feladata is. A jogállam szubsztanciája, hogy érvényesüljenek bizonyos alapelvek, és hogy ezek az alapelvek bármely esetben érvényesüljenek/megállják a helyüket.

A jog nem csak eszköz, hanem értékeket is hordoz. A társadalmi élet a jog által szabályozott, rendezett. Kant szerint a jogszabályoknak meg kell felelnie a jog és az erkölcs szabályainak. A jog olyan helyzetet kell, hogy szolgáltasson, amely megfelel a biztonságosságnak (rendek).

Az igazságosság és a jogbiztonság (jog)viszonyát Aquinói Szent Tamás a következőképpen magyarázza: „A törvény csak addig törvény, ameddig a józan ész követi.”

Bánáti János¹⁰ „Rendellenességek, rendetlenségek jogrendünkben” című referátumában kijelentette: a rend csak úgy értelmezhető, ha viszonyítjuk valamihez például a rendetlenséghez vagy a rendellenességhez.

1. Polgári anyagi jogi példa

Ha rendetlenség van a jogalkotásnál van-e kárfelelősség? A kárfelelősség tekintetében igen, rendetlenség van (eredeti törvényjavaslat). A jogalkotási kárért való felelősség szabálya kikerült a jogszabályból a közigazgatási

egyeztetés során. Jogalkotás esetén is az általános kárfelelősség az irányadó.

Tehát jelenleg rendetlenség van ezen a téren és a bírói gyakorlatra vár az, hogy lesz-e lehetőség kárfelelősségre.

2. Büntető anyagi jogi példa

A jogos védelem kérdéskörében a kiindulási pont az Alaptörvény, amely kivételt nem tűrően azt rögzíti, hogy: „Mindenkinek joga van az élethez.”.

A szituációs jogalkotás tekintetében például a jogos védelem esetében az éjjel történő házba való behatolás esetén az élet ellen, annak kioltására irányulónak kell tekinteni a cselekményt. Jogtalan támadás elhárítása esetén – mivel a támadás irányulhat a vagyon ellen is – tekinthetjük az élet elleni cselekménynek.

3. Polgári eljárásjogi példa

A pertárgy rögzítése és az osztott szerkezet tekintetében felfedezhetünk jogalkotási rendetlenséget, mikor a felperes és az alperes között felborul a „pálya”. Az új törvény 30 nap helyett 45 napban határozza meg az ellenkérelem előterjesztésének határidejét, amelyet az előkészítési idő kibővítését hivatott szolgálni. Azzal szemben, hogy adott esetben a felperes évekig készíti elő a perirátót.

Az időszerűség, a gyorsaság fontos, de nem egyedülálló dolog, mivel ha a gyorsítás a szempont, akkor nem feltétlenül érvényesül a jogbiztonság.

4. Büntető eljárásjogi példa

E tekintetben vannak próbálkozások a gyorsítás ellen, például: ha a bíró személyét érinti a változás, nem kell megismételni a tárgyalást, a jegyzőkönyv alapos tanulmányozása után ítéletet hozhat. Azonban a gyorsítás oltárán nem lehet feláldozni a pontos és biztonságos döntéshozatalt.

⁹ Legfőbb ügyészszégi tanácsos, büntetőjogi legfőbb ügyész helyettes

¹⁰ A Magyar Ügyvédi Kamara elnöke
2017/1.

5. Alkotmánybírósági határozat példája

Az Alkotmánybíróság a jogalkotási hibák/rendellenességek fő szűrője. A 21/2016. AB határozat alapján a nyomozási bíró nem vehet részt az eljárásban/döntésben. Alkotmányos követelmény, hogy az ügyben nem járhat el olyan bíró, aki előzetesen részt vett az eljárásban, mivel nem minősül pártatlannak. A (bírói) pártatlanság feltétlenül szükséges.

Ügyek sokaságát kellett átnézni és felülvizsgálni e határozat alapján, amely nagy felfordulást, rendetlenséget okozott.

Összegezvén rengeteg érdekes és további tanulmányaink szempontjából hasznos információval gazdagodva tértünk haza e két napos rendezvényről. Az előadásokat tartó kiváló jogászok megmutatták, hogy a jogrend kérdésének milyen érdekes dimenziói vannak, és e témákról kellő humorral és természetesen óriási szaktudással beszéltek a közönségüknek. Nekünk, joghallgatóknak nagy lehetőség volt, hogy részt vehettünk ezen a nivós eseményen, amelyért köszönettel tartozunk Csillag Gábornak, Kaposvár jegyzőjének, valamint Tilk Péter tanár úrnak, akik lehetővé tették számunkra, hogy számos hasznos ismerettel gazdagodjunk egy igazán színvonalas rendezvény keretében.

Bubori Nóra Beáta
Fekete Kristóf Benedek
 joghallgatók
Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar

**Beszámoló a Dél-dunántúli
 Közigazgatási és Munkaügyi
 Regionális Kollégium kaposvári
 üléséről (2017. április 10.)**

2017. április 10-én Kaposváron tartott teljes ülést a Dél-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium (továbbiakban: DDKMRK), melynek fő napirendi pontja a 2017. évi I. törvény, az új közigazgatási perrendtartás volt. Az ülés Varga Rita regionális kollégiumvezető köszöntőjével kezdődött. A köszöntő után röviden tájékoztatta a jelenlévőket a kollégiumi létszámáról, továbbá bemutatta a regionális kollégium új tagját, Kollár Zoltán székesfehérvári törvényszéki bírót.

Ezt követően Tilk Péter, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének vezetője tartott előadást a közigazgatási perrendtartás (továbbiakban Kp.) alkotmányossági aggályairól.

Docens úr először az előzményeket, majd az alkotmánybírósági határozatot és annak érvrendszerét, továbbá néhány alkotmánybírói különvélemény álláspontját is elemezte és ismertette a Kp.-val kapcsolatban a jelenlévő kollégiumi tagoknak, a jelenlévő bíróknak. Az Országgyűlés tavaly – 2016. december 6-án – fogadta el ezt a törvényt, amelyet már akkor is és azóta is nagyon sok kritika ért, mert sok rendelkezésével kapcsolatban felmerült, hogy alkotmányossági aggályokat hordoz. Mindezekre számos példát lehet felhozni, melyek jól szemléltetik és alátámasztják a kritika létjogosultságát.

Például mi van akkor, ha

- az ügyfélnek nehézséget jelent, hogy elérje a bíróságot, vagy

- adott bíróságnak dolgozónak ingázásra kényszerül?

A köztársasági elnök kezdeményezésére előzetes alkotmányossági vizsgálatra került sor, amelyet az Alkotmánybíróságnak (továbbiakban: AB) rövid időn belül – soron kívül, de legkésőbb 30 napon belül – meg kellett vizsgálnia és határozatot kellett hoznia. A vizsgálat eredményeképpen született meg az 1/2017. (I.17.) AB határozat, amely eldöntötte ezt az indítványt és igazat adott az elnöki indítványnak. Az Országgyűlés ezeket figyelembe véve elfogadta – az AB határozatot követően – a 2017. évi I. törvényt, amely számos további aggályt tartalmaz, főként a nem világos fogalmazás miatt juthatunk eltérő értelmezésekhez.

A fő probléma a sarkalatos (2/3-os) törvény és az egyszerű többséggel elfogadott törvény („feles” törvény) viszonya volt.

Az államfő szerint itt sarkalatos törvényről van szó, amikor a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (2011. évi CLX. törvény) megfogalmazza, melyek Magyarországon a bíróságok, pontosabban a bíróság típusok. Ezt az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése értelmében sarkalatos törvényben kell szabályozni. Tehát mindenképpen sarkalatos törvénnyel lehet „hozzányúlni”, módosítani. A Kp. formailag nem tud ehhez hozzányúlni, mivel egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet sarkalatost módosítani.

Tehát egy sarkalatos tárgykörhöz egyszerű többséggel akart a jogalkotó, úgy hogy nem hoz létre egy új bíróságot, hanem egy „kanyarral” egy feladatkört odatelepít a már meglévőhöz. Közigazgatási felsőbírósággént eljáró bírósággént megjelölték a Törvényszéket a kétharmados és az egyszerű törvény ütközését létrehozva. Ami azért nagyon érdekes, mert az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kettő között nincsen hierarchia, tehát ha a kettő ütközik nem állnak hierarchikus viszonyban egymással.

Az AB szerint a különbség – a sarkalatos törvény javára – egy eljárási többlet, így az érvényességi kellékek közül fog hiányozni, ha nincs meg 2/3, vagyis megsemmisíti. Nem azért semmisíti meg, mert (össze)ütközik, hanem azért semmisít meg, mert az eljárás elfogadásakor valamilyen probléma felmerült. Ez történt ebben az esetben is.

Az AB arra az álláspontra jutott, hogy mivel a Kp. nem sarkalatos és mégis tartalmilag módosítja a Bszi-t, emiatt azt mondja ki az AB, hogy olyan tárgykörben szabályoz egyszerű többséggel a törvény, amelyet nem lehetett volna, mert 2/3-osra utalt.

Továbbá az érvelésbe bekerültek még pl. hogy a törvény az általános hatáskörű bíróságot (pl. Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság) és a különbíróságot a szabályozás – mint külön kategóriákat – összemosta, tehát egyszerre általános hatáskörű és különbíróságok is. Ezt is kifogásolta az AB, mert nem lehetett volna ilyen eljárási rendben elfogadni.

Mindezek okán nem megsemmisítették, hanem nem hirdette ki a törvényt az államfő. Azonban hozzá kell tenni, hogy az új törvényt nagyon nehezen lehet/lehetne megtámadni alkotmányossági szempontból, mivel az érvelésbe számos alaptörvényi rendelkezés került be (pl. jogalkotás szabályairól szóló vagy a jogállamiságról szóló), amelyekre hivatkozva nem lehet indítványt benyújtani.

Docens úr az előadása utolsó részében röviden összefoglalva elemezte Pokol Béla, Stumpf István és Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleményeit, kiemelve azok lényegét.

Zárásképpen rámutatott az újonnan elfogadott és kihirdetett törvény, kérdéses és agályt felvethető részeire, mint például

- az ügyfél hozzáféréseinek a lehetősége a bírósághoz,
- a bírók munkahelyeik közötti ingázása,

- a társas bíraskodás kérdésköre.¹

Tilk Péter előadása után Péterfalvi Attila a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének az adatvédelem időszzerű kihívásairól szóló előadása következett.

Elnök úr az előadásban két jelentős évszámot is megemlített. Az egyik, hogy 25 éve került elfogadásra az első adatvédelmi törvény (1992. évi LXIII. törvény), továbbá, hogy 5 éve működik a hatóság.

Fontosnak tartotta megjegyezni, hogy milyen ügyszámokkal dolgoznak: az összes beadványhoz viszonyítva az adatvédelem és az információszabadság ügyeknek aránya 20%, ugyanakkor azt is elmondta, hogy igyekeznek ezt az arányt a vizsgálati ügyeknél kiegyensúlyozni. Elmondta, hogy az elmúlt évben kb. 300 jogszabályt véleményeztek, 40 esetben éltek jogalkotási kezdeményezéssel, illetve 70 ügyük érintett minősített adatot. Nagyon sok – szám szerint 17000 - adatvédelmi nyilvántartásba bejelentkezés van számon tartva, azonban az adatvédelmi rendelet ezt a fajta nyilvántartást megszünteti a mikro-, kis- és középvállalkozások tehermentesítése érdekében. Lesz bizonyos nyilvántartás, pl. adatvédelmi tisztviselők nyilvántartása, incidensjelentési nyilvántartás vagy a magatartási kódexek nyilvántartása. Ez azonban azt eredményezi, hogy egy egyfajta információforrás elapad, amely a hivatalbóli eljárásokat megalapozná.

Péterfalvi Attila azt is elmondta, hogy 990 ügyet vontak tényleges vizsgálat alá. Az adatvédelmi hatóság ombudsman-i múltja miatt kétféle eljárással rendelkezik. Az ügyek jelentős része *vizsgálati típusú* (ombudsman-i típusú) *eljárás*. Ez egy „lazább” ügy, amely ajánlással vagy állásfoglalással zárul. A prob-

¹ Az ügyben főszabályként tanácsban járnak el, a kérdés az, hogy fel lehet-e a bírói létszámot annyira „alakítani”, hogy megvalósítható legyen. Ugyanis a tanács dönthet úgy, hogy egyszerű ügyben egyes bíróként kijelölik a bírót. Tehát amíg ki nem alakul a rendszer addig az ügyteher fogja eldönteni melyik az egyszerű és melyik nem.

léma az, hogy a rendelet nem teszi lehetővé a vizsgálati típusú ügyeket. Minden döntés ellen bírósági jogorvoslatot kell biztosítani jövőév május 25-e után akkor is, ha nem indítanak vizsgálatot.

Hatósági eljárás az elmúlt évben 63 indult. Ez nem mind adatvédelmi hatósági eljárás, amely konkrét adatvédelmi jogsértés miatt indul, hanem sok olyan hatósági eljárást indítottak, ahol az úgynevezett vállalati kötelező erejű szabályoknak a nemzeti hatósághoz benyújtását és a jóváhagyás kérését elmulasztották, hiszen akkor is be kell nyújtani, hogyha más országban már nyilvántartásba vették.

Bíróságokat érintő ügyeik száma elenyésző, viszont elvi jelentősége van. Minden esetben általános jellegű állásfoglalást adnak, soha nem avatkoznak bele konkrét bírósági ügybe. Még akkor sem, ha nyilvánvaló, hogy nem jogszerű adatkezelés történt, pl. a bíró igazolt hiányzás esetében nem csak elmondja, hogy a szükséges igazolások csatolva vannak, hanem felolvassa az teljes kórismét. Tehát olyan általános jellegű megkereséseket intéznek, amelyek a helyes és elvárt joggyakorlat kialakítását képes biztosítani.

A Kúria gyakorlata értelmében az adatvédelmi hatóságra is vonatkozik az a törvény, hogy kis- és középvállalkozásokat első esetben nem bírságozhat. Azonban vannak olyan esetek, ahol helye lenne annak, hogy első ízben is bírságozhasanak. Elnök úr példának azt az esetet hozta fel, amikor kiskorú gyermekek 18 éven felülieknek szóló oldalra is tudnak regisztrálni. Nagyon fontos az a probléma is, hogy túl sok adatot adunk meg, illetve túl sok adat keletkezik. De problémát jelent az is, hogy az Európai Unióban még nincsenek egységes jogszabályok az adatvédelemre vonatkozóan.

Az új adatvédelmi rendelet bevezetésével előfordulhat például, hogy egy magyar ügyben nem a magyar hatóság jár el (legfeljebb csak közreműködő hatóságként), hanem annak az országnak a hatósága, ahol az adott multinacionális cég székhelye van.

Ilyenkor két nyelven kell lefolytatni az eljárást, ami jelentős bírságemelkedést eredményezhet. Az adatvédelmi rendelet hatálya nem terjed ki azokra az adatkezelésekre, – szemben az info törvénnyel (2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról), amely minden magyarországi adatkezelésre kiterjed a háztartási adatkezeléseket kivéve – amelyeket nem rendszerezve tárolnak. Ezt azonban ki is lehet használni, hiszen ez alapján az adatvédelmi hatóságnak nincs joga vizsgálni a rendezetlen iratokat/adatokat.

Az elhunyt személy online adatainak kezelése esetében felmerült, hogy változtatni kell az info törvényen. Erre a rendelet lehetőséget ad továbbá – mivel személyes adata csak élő személynek van –, hogy a nemzeti jogalkotók/nemzeti parlamentek szabályozzák, hogy mi van az elhunyt személyek adataival kapcsolatban. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság kezdeményezett törvénymódosítást az igazságügyi miniszternél, hogy szabályozza a halál utáni online adatok sorsát. Ez elkészült és ez év (2017) őszén az info törvény módosításába fog bekerülni.

A rendelet érdekes új fogalmakat és intézményeket vezet be az adatvédelmi szabályozás körében, ami jelenleg nincs, ilyenek például a következők:

- *álnevesítés*, ami garancia a személyes adatok feldolgozásánál, hogy elválaszthatóak legyenek a személyes adatok a feldolgozás során,
- *betekintés*, ami adatkezelési műveletnek minősül minden körülmény, minden (eljárási) forma között,
- *profilozás*, ami új (nálunk ilyen még nem volt),
- *biometrikus adat*, ami jelenleg is alkalmazásban van, de kissé eltérő tartalommal (szabályozásban),
- *elszámoltathatóság elve*, ami teljes egészében a rendelt eredményeképpen kerül a szabályozásba és azt foglalja magában – röviden –, hogy az adatkezelőknek nem csak ténylegesen meg kell felelniük a rendeletnek,

BUBORI NÓRA BEÁTA – FEKETE KRISTÓF BENEDEK: BESZÁMOLÓ A DÉL-DUNÁNTÚLI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI REGIONÁLIS KOLLÉGIUM KAPOSVÁRI ÜLÉSÉRŐL (2017. ÁPRILIS 10.)

hanem ezt bizonyítaniuk is kell, tehát megfordul a bizonyítási teher, ugyanis az adatkezelőnek kell bizonyítania, hogy jogszerű az adatkezelés,

- *elfeledtetéshez való jog*, ami egy új jogosítvány és lényegében a törlés jogát jelenti az elektronikus környezetben/környezetből,
- *előzetes hatásvizsgálat*, mint új intézmény, azt foglalja magában, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak audithoz (vizsgálathoz) van joga, tehát pénzért (adatokkal és adatkezelésekkel összefüggésben) auditot végezhet, természetesen szigorú (összeférhetetlenségi) szabályok betartása mellett teheti mindezt.

Zárásképpen pedig a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke előadását egy rövid áttekintéssel és az előre megküldött kérdések megválaszolásával fejezte be.

Ezt követően a regionális kollégiumvezető-helyettes, Sipos Balázs tartotta meg rövid tájékoztatóját a Kp. hatályba lépésével kapcsolatos feladatokról, a regionális kollégiumok jövőbeni helyzetének problématerképének vázolásával.

Sipos Balázs előadását egy hosszan tartó vita követte, amelynek a Kp. alapvető rendelkezései, eljáró bíróságok, hatáskör és

illetékesség szabályaival kapcsolatosan felmerülő kérdések kerültek elő. Az vita „előadó!” Rakos Eszter és Gulyás Krisztina a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírái, valamint Pecze Balázs a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság titkára volt, amelyhez a jelenlévő kollégiumi tagok szervesen bekapcsolódtak.

Mindezt követően a Pp. 132.§-ának alkalmazásának kizártságáról volt szó a Pp. 394/I.§ (1) bekezdés a) pontja esetén, amelyet – hosszas felszólalásokat követően – szavazás döntött el, miszerint: a bírók többsége szigorúan értelmezi a törvény szövegét, vagyis a Pp. 132.§-t nem tartják alkalmazhatónak.

A kollégiumi ülést a 2016. évi munkaterv módosítása, valamint Varga Rita DDKMRK regionális kollégiumvezető beszámolója zárta a 2016. évről.

Összességében számos, a későbbi hivatásunk és jelen tanulmányaink szempontjából hasznos információval gazdagodtunk. A kollégiumi ülés megcsillantotta számunkra a jogász szakma bonyolult, egyben érdekes gyakorlati oldalát, amelyért köszönettel tartozunk Tilk Péter tanár úrnak, továbbá a regionális kollégium vezetőjének Varga Ritának, hogy lehetővé tették számunkra a részvételt.

Németh Boróka, joghallgató
Niklai Patrícia Dominika,
joghallgató
Tilk Péter,
tanszékvezető egyetemi docens

Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar,
Alkotmányjogi Tanszék

**Beszámoló az Észak-dunántúli
 Közigazgatási és Munkaügyi
 Regionális Kollégium
 kétnapos üléséről
 (2017. május 25-26.)**

2017. május 25-26-án tartotta teljes kollégiumi ülését az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium (öt megye – Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Vas, Veszprém és Zala – közigazgatási és munkaügyi bírait tömörítő szervezet) a Zalaegerszegi Törvényszéken. Szőke Zoltán kollégiumvezető úr meghívására lehetőségünk volt részt venni az eseményen, amely számos tapasztalattal bővítette ismereteinket.

A kollégiumi ülést megelőző napon már a helyszínen voltunk, és Gaál Róbert ügyvéd úrnak köszönhetően részt vettünk egy szombathelyi idegenvezetésen, ahol a föld alatt húzódó római városrészletet tekintettük meg testközelből Sosztarics Ottó régész úr kalauzolásával. Megtudhattuk, hogy a római kori Savaria több fontos kereskedelmi és katonai út találkozási pontjában épült. Mindezek közül a legfontosabb már az őskorban is használt Borostyánkőút volt, amely itt ágazott el Arrabona, Aquincum és Sopianae felé. A Borostyánkőút mellett alapított Savaria szerepét a tartományi úthálózatban jól mutatja a város déli kapuja közelében előkerült I. századi mérföldkő, amelyre a Rómától mért távolságot vésték rá. A 675 mérföld megegyezik Savaria és Róma római utakon mért távolságával.

A város legújabb műemléke a Fő téren álló OTP Bank épületének üvegpadlóján kereszt-

tül látható: a hat méter széles, bazaltburkolatú Borostyánkőút Savaria belvárosát átszelő szakasza. Az itt talált leletek múzeumba kerültek, míg a kiásott épületmaradványokat részben visszatemették, részben pedig az építkezések áldozatául váltak. A kevés megőrzött rom-emlék ma itt tekinthető meg; a Fő tér nyugati oldalán álló bank üzlettere alatt. A bazalttömbökkel burkolt út mellett hatalmas, mészkőből faragott korinthoszi oszlop áll, amely most a mai üzlettér megnyezetét tartja, jelezve ezzel az egykori épület nagyságát.

A római kori romok megtekintése után Gaál Róbert ügyvéd úr vendégeiként töltöttük az estét. Megtekintettük a szombathelyi városházát, illetve a mellette található Iseum Savariense Régészeti Múzeum és Tárház impozáns épületét. Vacsoránkat Ludwig Schöne tervei alapján 1880-1881 közt épült zsinagóga mellett fogyasztottuk el a Café Móló Étteremben, s ezalatt átbeszéltük a másnapi ülést, illetve egyéb szakmai kérdéseket vitattunk meg.

A bírósági kollégiumi ülés másnap, május 25-én 10 órakor kezdődött a Zalaegerszegi Törvényszék dísztermében. Elsőként Szőke Zoltán kollégiumvezető beszámolóját hallhattuk a 2016-os évről.

Ezt követően Vörös-Vilimszky Anna kollégiumvezető-helyettes ismertette a hatályon kívül helyezési gyakorlat aktuális kérdéseit a közigazgatási ügyszakban, majd a kollégium tagjai megvitatták az ezzel kapcsolatos tapasztalatokat, észrevételeket.

Az ülést kerekasztal-beszélgetés színesítette, ennek alkalmával napirendre került több aktuális, a bírák mindennapi gyakorlatában előkerülő jogértelmezési kérdés.

Az első nap szakmai programját követően körbevezettek minket a törvényszék épületében, amelynek folyosója a zalaegerszegi bíráskodáshoz kapcsolódó jogtörténeti emlékekből összeállított kiállításnak adott helyet. Megannyi oklevelet, jegyzetet, antik

bútorokat, könyveket tekinthettünk meg. A közigazgatási és munkaügyi bíróság szintén az épületben található, amelyet az ülésen résztvevő zalaegerszegiek mutattak meg nekünk Mihályi Mónika elnök asszony kalauzolásával. Ezután idegenvezetéssel egybekötött sétára indultunk a belvárosban, megtekintve Zalaegerszeg nevezetességeit. Ezek egyike a Mária Magdolna templom, ahol orgonakoncerttel fogadtak minket. A délután hátralévő részét a Bazitai TV-toronyban töltöttük. Megtudtuk, hogy a remek kilátást nyújtó torony egyike a Magyarországon látogatható három TV-torornak. Az Arany Bárány Hotelben elfogyasztott vacsorát követően visszatértünk a törvényszék épületébe, ahol élő zene mellett beszélgethettünk a bírókkal, akik számos tanáccsal láttak el minket – mind a bírói pályára, mind az életre vonatkozóan.

Másnap, május 26-án 10 órakor folytatódott az ülés. Hoffman István, az ELTE Közigazgatási Jogi Tanszékének egyetemi docense

„Aktuális jogértelmezési kérdések az új közigazgatási perrendtartás, illetve az új közigazgatási rendtartás szabályaiból” címmel tartott rendkívül tartalmas és érdekes előadást, amelyből kiindulva kerekasztal beszélgetés során fejtették ki véleményüket a résztvevők. A Kp. és az Ákr. számos újdonságot és felmerülő jogértelmezési kérdést hordoz; ezekre az előadó szemléletesen, gyakorlati példák sorát hozva, nagy elméleti megalapozottsággal mutatott rá. Az előadás során Hoffman István mindannyiunk számára érthetően és érzékletesen tárta fel a két jogszabály tartalmát, az egyes jogértelmezési kérdéseket, várható jogalkalmazási problémákat.

Ezúton köszönjük az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium valamennyi bírójának, különösen Szőke Zoltán kollégiumvezető úrnak és Varga Zoltán bíró úrnak, hogy a rendezvényen részt vehettünk és hasznos elméleti, valamint gyakorlati tapasztalatokkal gyarapodhattunk.

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybíróági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybíróági eljárás, több, mint 15 éves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

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

↳ **jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása** a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;

↳ alkotmánybíróági, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;

↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi*

vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;

↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;

↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;*

↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tilalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakszerű kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybíróági, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*

↳ **alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.**

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

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

Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34

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

MONITUM – CÉGCSOPORT- ISMERTETŐ

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

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM CSOPORT** tevékenységi körébe tartozik

- a) **jogszabálytervezetek készítése,**
- b) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- c) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- d) köz- és felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM CSOPORT** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és más, a tevékenységi köréhez tartozó nem jogi szakértőkkel (könyvvizsgálóval, könyvelővel, adótanácsadóval, és más szakemberekkel) akik-

nek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM CSOPORT** állandó vagy eseti **megbízói** között megtalálhatunk

- a) közttestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) köz- és felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás minden profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM CSOPORT** vezető elemzője és jogtanácsosa dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa, aki jogász alapvégzettsége és PhD tudományos fokozata mellett okleveles közgazdász (MBA) végzettséggel, valamint munkajogi és jogszabályszerkesztő szakjogász oklevelekkel rendelkezik. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM CSOPORT** hatékonyan látja el megbízóinak képviseletét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM CÉGCSOPORTOT** az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: info@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

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.