Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

SCHOBLOCHERNÉ PERÉNYI ZITA
A bírói rendszer Finnországban

NADRAI NORBERT
Választási jogorvoslat változó fórumrendszere

KÜHÁR NOÉMI
A közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenesség vizsgálata, különös tekintettel a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatra

NYIKOS BETTINA
A jogalkotási kritériumok megnyilvánulási formái a helyi önkormányzati rendeletekben

2019/1.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

Főszerkesztő

Tilk Péter — tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztők

Kocsis Miklós — egyetemi docens, PTE ÁJK
Petrétei József — egyetemi tanár, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Kecskés László — egyetemi tanár, PTE ÁJK; az MTA levelező tagja

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina — OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Buksza Zsolt — főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala
Csink Lóránt — egyetemi docens, PPKE JÁK
Daku Magdolna — főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala
Domaniczky Endre — konzul, Magyarország Külügyminisztériuma
Drinóczi Tímea — egyetemi tanár, PTE ÁJK
Gelencsér József — közigazgatási jogász
Gyergyák Ferenc — főtitkár, TÖOSZ
Havassy Sándor — igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal
Horváth Attila — tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar
Kiss László — professor emeritus, PTE ÁJK, v. alkotmánybíró
Kocsis Miklós — egyetemi docens, PTE ÁJK, igazgató, MMA Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet
Kovács Gábor — jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város
Küpper, Herbert — Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München
Mihályi Zsolt Apor — osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzatának Hivatala
Nagy Erika — vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztály
Orova Márta — közigazgatási főtanácsos, Miniszterelnökség
Papp Imre — adjunktus, ELTE ÁJK
Patyi András — rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE, az NVB elnöke
Petrétei József — egyetemi tanár, PTE ÁJK
Varga Zsolt — jegyző, Kisújszállás Város
Wallacher Lajos — ügyvéd, Erős Ügyvédi Iroda/Squire Patton Boggs, Budapest
Varga Zs. András — tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK; alkotmánybíró
Zöld-Nagy Viktória — helyettes államtitkár, Miniszterelnökség

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

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

HU ISSN 2063-7519

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő *4*

Schoblocherné Perényi Zita
A bírói rendszer Finnországban *5*

Nadrai Norbert
A választási jogorvoslat változó fórumrendszere *19*

Kühár Noémi Marianna
Az közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenesség vizsgálata, különös tekintettel 15/2019. (IV. 17.) AB határozatra *34*

Nyikos Bettina
A jogalkotási kritériumok megnyilvánulási formái a helyi önkormányzati rendeletekben *47*

Köszöntő

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

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

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

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

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2019 júniusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Schoblocherné Perényi Zita
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

A bírói rendszer Finnországban[1]

A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény kiadásával, a közigazgatási törvényszékek és a Közigazgatási Felsőbíróság létrehozásával a kormányzat befejezni kívánta a bírósági rendszer 2011. évben indult reformjainak sorát. Azonban az Európai Parlamenti képviselők választását követő napokban, 2019. május 30. napon a kormányinfón Gulyás Gergely bejelentette, hogy Magyarországon a közigazgatási bírósági rendszer kiépítését elhalasztják. 2019. október 31. napon a program végleges lezárásáról szóltak a hírek, majd Varga Judit azt is bejelentette, hogy a jelenleg működő Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságokat is visszaszervezik a törvényszékek alá. Ennek okaként elsősorban a bírói függetlenséget érintő újra és újra felmerülő európai és nemzetközi kritikákat hozta fel a kormányzat, mely kritikák központi eleme volt, hogy a közigazgatási bíróságok létrehozásával a kormány az igazságszolgáltatás e területét centralizálni és egyszemélyi vezetés által irányítani akarja, és így a hatalmi ágak szétválasztásának elve sérül. A bírói függetlenségre vonatkozó jogalkotást azonban nemcsak ezzel a törvénnyel kapcsolatosan bírálta a Velencei Bizottság, hanem az Alaptörvény megalkotásakor, A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (továbbiakban Bjt.), valamint A bíróság szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban BSZI.) törvények megalkotásánál is[2].

Az Európai Uniótól érkező kritikákkal szemben visszatérően hivatkozik a magyar kormány arra, hogy az Európai Unió Tanácsának jelenlegi elnökségét adó Finnországban a bíróságok igazgatása a szintén a végrehajtó hatalom - azaz a kormány egyik minisztere - alá tartozik, önálló közigazgatási bíróság pedig szintén van, mégsem indítja meg senki Finnországgal szemben a 7. cikkely szerinti eljárást[3].

Tanulmányom célja ezért a finn bíróság, és annak igazgatási rendszerének értékelése, elemzése, összehasonlítása a bírói függetlenségből szempontjából a magyar szabályozással.

I. A finn és a magyar jogszabályok a hatalommegosztás és a bírói függetlenség témakörében

1. A hatalommegosztás elve

Finnország Alkotmányának (1999. évi 731 törvény, 1999. június 11.) harmadik szakasza tartalmazza a parlamentarizmusról és a hatalmi ágak szétválasztásáról szóló rendelkezéseket. Eszerint a jogalkotó hatalmat a Parlament gyakorolja, emellett pedig dönt az Államot érintő pénzügyekben. A kormányzati hatalmat (végrehajtó hatalom - a szerk.) a köztársasági elnök és a kormány gyakorolja, akiknek a Parlamenttől ered a felhatalmazásuk. Az igazságszolgáltatási hatalmat a független bíróságok, legfelsőbb szinten pedig a Legfelsőbb Bíróságok és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság gyakorolja.

A magyar Alaptörvény e tekintetben annyira szűk szavú, hogy az már a rendelkezés jelentését teszi kétségessé. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése bár deklarálja, hogy a magyar állam működése a hatalom

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

[2] Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, CDL-AD(2013)012, 14-15 June 2013, Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, CDL-AD(2012)020, 12-13 October 2012 , Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD(2012)001,16-17 March 2012, Opinion on the New Constitution of Hungary, CDL-AD(2011)016,17-18 June 2011), 17. bek.

[3] Teljes cikk itt: https://www.origo.hu/nagyvilag/20190715-finnorszagban-serul-az-igazsagszolgaltatas-fuggetlensegenek-az-elve.html (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)

megosztásának elvén alapszik, ugyanakkor nem fejti ki, ez mit jelent pontosan. Márpedig a hatalommegosztás elvét sok szerző, sok korban máshogy és máshogy definiálta. Arisztotelész a Politika című művében az állami feladatokat a közügyekről tanácskozó testület, a magisztrátusok és az igazságszolgáltatás szerve között osztja fel, ami megfeleltethető a törvényhozás-végrehajtás-igazságszolgáltatás Montesquieu-i hármas felosztásnak (A törvények szelleméről). John Locke ugyanakkor a Két értekezés a polgári kormányzatról című művében, nem ezt a hármas felosztást alkalmazza, nála a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett a harmadik hatalmi ág a föderatív hatalom, ami a külföldi, nemzetközi kapcsolatokat jelenti. A jelenkorban hatalmi ágnak tekinthetőek az állami rendszer részét képező Alkotmánybíróság, az Államfő, az Ügyészség, az Ellenzék, az Ombudsman, valamint egyes szerzők szerint az állami rendszeren kívül álló, de a kormányzatra erős nyomást gyakoroló gazdaság vagy a média. A hatalommegosztás elvének az önkormányzatiság, valamint a nagy nemzetközi szervezetek, szupranacionális intézmények miatt nemcsak horizontális, de vertikális vetülete is van[4], de létezik e fogalomnak temporális, föderatív, decizív, társadalmi, konstitucionális értelmezése is. Érheti ezért az a kritika az Alaptörvény ezen rendelkezését, hogy bár jól hangzik, jelenthet bármit.

Ha tehát a hatalommegosztás elvének alkotmányban foglalt rendelkezéseit összevetjük, láthatjuk, hogy a magyarnál sokkal pontosabb a finn jogszabály.

2. A bírói függetlenség elve

A finn alkotmány erre vonatkozó direkt rendelkezést nem tartalmaz. A bírói függetlenség a finn Alkotmányban csak közvetve jelenik meg, mint például a fent hivatkozott hatalommegosztással kapcsolatos rendelkezésben, ahol utalnak arra, hogy az igazságszolgáltatás a független bíróságok dolga. Ugyanígy közvetve jelenik meg a finn Alkotmány 21. szakaszában, mely alapvető jogként tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyével független és pártatlan bírósághoz, vagy hatósághoz fordulhasson, és hogy jogairól és kötelezettségeiről döntés szülessen.

A magyar Alaptörvény a 26. cikk (1) bekezdésében azonban konkrétan deklarálja, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. Az Alaptörvény 28. cikke pedig kifejti, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Ha tehát jelentőséget tulajdonítunk annak, hogy egy adott ország alapdokumentumában milyen módon szerepel a bírói függetlenség, mint alapkövetelmény, államrendező elv, úgy a magyar szabályozás pontosabb.

Ugyanakkor törvényi szinten ez Finnországban is többször deklarálásra került.

A finn Bíróságokról szóló törvény (Courts Act 673/2016) első rész, első fejezet, 3. szakasza szerint a bíróságok ítélkezésük során függetlenek. Majd megerősíti ezt ugyanezen törvény első rész, első fejezet 6. szakaszának (2) bekezdése és a harmadik rész kilencedik fejezet 1. szakasza is, mely szerint a bírók függetlenek döntéshozatalaik során, és csak a törvényeknek vannak alávetve. Az Eljárásjogi törvény (Code of Judicial Procedure 732/2015.) 11. szakasza szerint a bíró köteles megvizsgálni a jogszabályok valós tartalmát és

[4] Petrétei József: „Hatalommegosztás ” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas (2018)., 1996. bek: (1)-(3), (43)

értelmét, és az alapján hozni meg a döntését, függetlenül a saját akaratától. A jogszabály értelmezése során az törvények szellemére és a szokásjogra tekintettel lehet, ha az észszerű.

Magyarországon a BSZI. preambuluma szerint az Országgyűlés a bírósági hatáskörök jogállami szintű, hatékony ellátása, a bírói függetlenség elvének maradéktalan megvalósítása és az ítélkezés egységének biztosítása érdekében a bíróságok szervezeti felépítéséről, feladatairól és igazgatásáról az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 25-28. cikke alapján alkotta ezt a törvényt. Ugyanezen törvény 1.§-a szerint Magyarországon a bíróságok igazságszolgáltatási, továbbá törvény által meghatározott egyéb tevékenységet látnak el. A 2.§ (2) bekezdése szerint a bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését. Fenti jogszabály 3.§-a kimondja, hogy a bírák és az ülnökök függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélkezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.

Megállapítható tehát, hogy mindkét állam alapelvként deklarálja a bírói függetlenséget, lássuk azonban mi biztosítja ennek megvalósulását.

II. A finn jogrendszer és a finn bíróság rendszere

Ha a jogrendszereket Rene David[5] munkásságában megfogalmazott 5 csoportra bontjuk, azaz római-germán (kontinentális) jogcsaládra, common law jogrendszerre, a szocialista jogok és a vallási jogok, valamint a hagyományos (tradicionális) jogok családjára, akkor a finn jogrendszer vegyes jogrendszer a tekintetben, hogy egyaránt tartalmaz elemeket a kontinentális és a common law rendszerekből[6]. Kontinentális vonás, hogy a bírósági ítéleteknek nincs jogforrási erejük, hogy az írott jog dominál, hogy a joggyakorlat a római jogon alapul. A bíróságok a hivatalnok bírságok vonásait mutatják, de különvélemény megfogalmazásához joguk van. Common law vonás, hogy nagy, írott jogi kódexeik nincsenek, például külön eljárásjogi törvény van az általános bíróságok szerinti eljárásra, a közigazgatási bíróságok előtti eljárásokra, a Legfelsőbb Bíróság előtti eljárásra, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság előtti eljárására és külön törvények vannak a speciális bírósági eljárásokra. A jogi érvelés során továbbá Finnországban az alkotmányra is hivatkozhatnak közvetlenül. Kötelező erejű lehet továbbá a szokásjog a finn eljárásjogi törvény, azaz a Code of Judicial Procedure[7] szerint, mely kimondja: A szokás jog, amennyiben észszerű és az adott jogviszonyra jogszabály nincs, az ítélet hozatalkor figyelembe vehető.

A finn bíróság rendszerét a duális és háromszintű jelzőkkel szokták leírni[8]. Duális, mert két egymástól elkülönült szervezet létezik benne egymástól teljesen függetlenül, azaz külön bíróság foglalkozik a polgári és büntető ügyekkel, és külön bíróság foglalkozik a közigazgatási ügyekkel. Háromszintű, mert a körzeti bíróságok döntései megfellebbezhetőek a Fellebbviteli Bíróságoknál és a Legfelsőbb Bíróságnál. Az általános és a közigazgatási bíróságok mellett vannak különbíróságok is (Kereskedelmi, Munka, Biztosítási Bíróság és a High Court of Impeachment), ugyanakkor Alkotmánybírósága Finnországnak nincs. A magyar kormány azon hivatkozása tehát, hogy az általa létrehozni kívánt bírósági szervezet közel azonos a már fennálló és működő, és kritikával nem illetett finn rendszerhez helytálló. De lássuk a részleteket:

1. Körzeti Bíróságok

1990 előtt 71 Körzeti Bíróság és 25 Városi Bíróság járt el elsőfokú bíróságként Finnországban. Az 1990-es években indult

[5] David, René. A jelenkor nagy jogrendszerei, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, Budapest, 1977.
[6] Kondorosi Ferenc-Maros Kitti-Visegrádi Antal: A világ jogi kultúrái – a jogi kultúrák világa, Napvilág Kiadó Budapest, 2008. 99-103. o.
[7] Code of Judicial Procedure, Chapter one, Section 11
[8] Sami Sarvilinna: Court Administration in Finland – Studies in Law, Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2020, 952. o.

bírósági reform ugyanakkor az elsőfokú bíráskodást az újjászervezett 70 Körzeti Bíróságra bízta, melyek száma 2019. január 1. napra 20-re csökkent. A Körzeti Bíróságok élén a Főbíró áll (Chief Judge), ő képviseli a bíróságot. Feladata a munkaszervezés, a belső szabályzatok kialakítása, felel a bírósági eljárások minőségéért, és a döntések összehangolásáért. Évente ő képviseli a bíróságot az Igazságügyi Miniszterrel tartott egyeztetéseken. Munkáját segíti egy Végrehajtó Testület (Executive Board), mely a gazdasági, szakmai anyagokat készíti össze. A négy legnagyobb Körzeti Bíróságon, azaz Helsinkiben, Tamperében, Ouluban és Tuluban van szakmai igazgató (Administrative Director)[9].

2. Fellebbviteli Bíróságok

Kezdetben három Fellebbviteli Bíróság volt: Turkuban, Vaasaban és Viipuriban. 1952-től van azonban Helsinkiben, 1978-tól Kouvulában, és 1979-től Rovaniemiben is. Ezen bíróságok járnak el másodfokon a Körzeti Bíróságok ítéleteivel szembeni ügyekben. Ugyanakkor ezen bíróságoknak is vannak igazgatási feladataik a bírósági rendszerben: ők felügyelik a Körzeti Bíróságok működését, és ha szükséges bele is avatkozhatnak abba. A másodfokú bíróságok tanácsban járnak el, laikus tagjaik nincsenek, bizonyos ügyekben azonban szakértőket kérhetnek fel. A Fellebbviteli bíróságok élén az Elnök (President) áll, aki egyszemélyben igazgatja és képviseli a bíróságot, például az Igazságügy Miniszter előtt tartott éves összejöveteleken. Feladata a divíziók kialakítása, értelmezi a jogszabályokat, kialakítja a belső szabályzatokat, jelöli ki a teljesítendő célokat, ellenőrzi azok megvalósulását. Az Elnök mellett a Titkár (Secretary General) felel a pénzügyekért, a kommunikációért, a személyügyi kérdésekért. A Végrehajtó Testület a bírákból és a Titkárból áll, előkészítik a döntéseket, ajánlásokat tesznek, segítik az Elnök munkáját. Az Elnök teljes jogkörrel vezeti a Fellebbviteli Bírságot, természetesen azon keretek között, amit a bíróság Közgyűlése (Plenary) ad neki. A Közgyűlésnek valamennyi bíró tagja[10].

3. Legfelsőbb Bíróság

A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény a Supreme Court Act (74/1918). Legfelsőbb fóruma a polgári, kereskedelmi és büntető ügyeknek, és hozzá lehet fellebbezni a Biztosítási és a Kereskedelmi Bíróságoktól is. Emellett azonban ő a bírósági adminisztráció felügyelő szerve. A törvények aláírása előtt, és kegyelmi ügyekben a Köztársasági Elnök a Legfelsőbb Bíróságtól kér előzetes véleményt. Kezdeményezheti jogszabály alkotást is a Parlamentnél, illetve a jogszabályok értelmezésével, alkalmazhatóságával kapcsolatosan joga van állásfoglalást kiadni, vagy ilyen állásfoglalás kiadását kezdeményezheti a Kormánytól. A Legfelsőbb Bíróság dönt a bíróságok közötti illetékességi és hatásköri vitákban is. Az élén az Elnök áll, döntéseit tanácsban hozza. Plenáris ülésen határoz elvi állásfoglalások kiadásáról, illetve jogszabály kezdeményezéséről. Működési szabályzatát a Közgyűlésen fogadják el, de azt az Elnök írja alá. Az Elnök munkáját a Titkár, Végrehajtó Bizottság és szakmai igazgató segíti. Összesen 16 tagból áll, tagjai az Elnök és 15 bíró. Amennyiben azonban a munkateher ezt indokolja 3 éves határozott időre a Köztársasági Elnök maximum 14 fővel kiegészítheti tagjai számát. 5 tagú tanácsokban ülésezik[11].

4. Közigazgatási Bíróságok

A regionális Közigazgatási Bíróságok 1999. év óta léteznek. Jelenleg hat van a helsinkii, a hämeenlinnai, a kelet-finn, az észak-finn, a turkui és a vaasai. Az Åland szigetek saját közigazgatási bírósággal rendelkezik.

Ezen bíróságok foglalkoznak mindazon ügyekkel, melyek a közigazgatási ügyeket érintik, vagy amelyekben közigazgatási szervek, önkormányzatok, vagy egyéb

[9] Uo. 952. o.
[10] Uo. 593. o.
[11] Uo. 954. o.

hatóságok vesznek részt. Vezetése, képviselete a Főbíró (Chief Judge) feladata, az Igazságügy Miniszter elé az éves jelentést is ő teszi. A Közgyűlés által alkotott Működési Szabályzatot ő írja alá. Dönt személyi kérdésekben, felel a döntések szakmai színvonaláért, egységességéért. Munkáját segíti a Titkár, a Végrehajtó Testület, és egy a szakmai igazgató feladatát ellátó bírósági alkalmazott.[12]

5. Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság

Szabályozása a Supreme Administrative Court Act 1265/2006 törvényben. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság látja el a közigazgatási ügyekben a legmagasabb szintű bírói feladatokat. E körben törvényjavaslatot terjeszthet be a Kormányhoz, és véleményezi a kiadott közigazgatási joggal kapcsolatos jogszabályokat, mielőtt a Köztársasági Elnök aláírná őket. A regionális Közigazgatási Bíróságok döntései elleni fellebbezéseket is ő bírálja el, azokban az ügyekben, ahol fellebbezésnek helye van. Képviselete és vezetése az Elnök feladata, különös tekintettel arra, hogy a bíróság döntései egységesek és törvényeknek megfelelőek legyenek. A Titkár feladata a belső ügyek intézése, azaz a személyi,- pénzügyi döntések előkészítése. A Közgyűlés feladata a a döntések, a jogszabálytervezetek, véleményezések mellett az éves költségvetés és az éves beszámoló elkészítése. A Közigazgatási Tanács az Elnök, négy bíró, és a divízió vezetőkből áll.

A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tagjai az Elnök és 20 bíró, de az ügyekben 5 tagú tanácsban jár el. Vízügyi, Környezetvédelmi és a szellemi tulajdont érintő ügyekben a tanácsot 5 bíró és két szakértő alkotja. A fellebbezés elutasításában 3 tagú tanács dönt[13].

6. Külön Bíróságok

Különbíróság a High Court of Impeachment, mely a Kormány, a Köztársasági Elnök, az Igazságügy Miniszter, a Köztársasági Elnök, az Ombudsman, a Legfelsőbb Bíróság, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elleni büntetőügyekben jár el. Tagjai a Legfelsőbb Bíróság, és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke, a Fellebbviteli Bíróság három tagja, és a Parlament 5 – négy évre megválasztott – tagja.

A Kereskedelmi Bíróság dönt a versenyjogi kérdésekben, illetve minden olyan ügyben ahol a piaci szereplők sértették meg a magánszemélyek jogait. Fellebbezés beadható döntése ellen - az ügy típusától függően - a Legfelsőbb Bírósághoz és a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz.

A Biztosítási Bíróság a társadalombiztosítást érintő ügyekkel foglalkozik. Tagjaik a Főbíró, a bírák, és szakértők. Döntései a Legfelsőbb Bíróságnál fellebbezhetőek meg.

A Munkaügyi Bíróság a szakszervezetekkel kapcsolatos kollektív szerződésekkel, a társadalmi szervezetek kollektív szerződéseivel foglalkozik, ezek értelmezésével kapcsolatosan konkrét esetekben is döntést hozhat. Ugyanakkor érdekesség, hogy a munkavállaló, munkáltató közötti szerződésekkel kapcsolatos ügyekben a körzeti, elsőfokú bíróságok járnak el. A munkaügyi Bíróság döntései ellen fellebbezésnek helye nincs. Tagjai az Elnök, a bírák, és 14 fő, akik közül 8 fő munkaügyi tapasztalattal rendelkezik (4 munkáltatói oldalról, 4 munkavállalói oldalról), 4 fő, aki társadalmi szervezet tagja, és két fő laikus személy. Élén az Elnök áll. Döntései ellen fellebbezésnek nincs helye.

III. A magyar bírósági szervezet

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 8. §-a szerint elsőfokon ítélkezik a járásbíróság (kerületi bíróság), a közigazgatási és munkaügyi bíróság és a törvényszék, másodfokon ítélkezik a járásbírósághoz (kerületi), valamint a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a törvényszék, a törvényszékhez tartozó ügyekben az

[12] Uo. 955-956. o.

[13] Uo. 956-597. o.

ítélőtábla és az ítélőtáblához tartozó ügyekben, továbbá az e törvényben meghatározott esetben a Kúria. A felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el.

Ha tehát alapul vesszük a finn bírósági rendszerre vonatkozó jellemzőket, a magyar bíróság egységes szerkezetű, azaz nem megosztott a bírósági rendszerünk az általános határkör és közigazgatási ügykör tekintetében. Másrészt viszont négyszintű a rendszer, mert a fellebbvitel szintjei a következők: járásbíróság - törvényszék - ítélőtábla - kúria.

A **járásbíróságok a**z első fokon eljáró kerületi és városi bíróságok - jelenleg 111 helyi bíróság - jogutódjai 2013. január 1-jétől. Eljárnak mindazon ügyekben, amelyekben az elsőfokú eljárást törvény nem utalja más bíróság elé. Kiemelném itt, hogy a bírósághoz fordulás, mint alapjog tekintetében jelentősége van annak, hogy az átlagember szempontjából ez a 111 helyi bíróság elérhetőbb, mint Finnországban a 20 körzeti bíróság.

A 2012. december végéig a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben még a munkaügyi bíróságok, illetve a törvényszékek jártak el. 2013. január 1. napjától 20 **közigazgatási és munkaügyi bíróság** kezdte meg a működését – elkülönülve a törvényszékektől. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kpt.) illetékességi szabályai alapján azonban 2018. január 1. napjától a közigazgatási perek zömét nyolc regionális illetékességgel eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróság intézi. A Pp. 19. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokon jár el a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. Friss bejelentés, hogy 2020. évtől ezen bíróságok megszűnnek és visszaolvadnak a törvényszékekbe.

A 20 megyei (fővárosi) bíróság jogutódja a **törvényszék.** Ezek első fokon járhatnak el, illetve másodfokon bírálják el a járásbíróságok ellen bejelentett fellebbezéseket. A törvényszéken ügykörök szerint működhetnek tanácsok, csoportok és büntető, polgári, gazdasági, valamint közigazgatási-munkaügyi kollégiumok.

Az **ítélőtábla** bírálja el a járásbíróság és a törvényszék határozata ellen előterjesztett jogorvoslatokat. Létrehozásuk indoka a Legfelsőbb Bíróság tehermentesítése volt. Emellett eljár a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. Az ítélőtáblán tanácsok, büntető, valamint polgári kollégiumok működnek. Öt ítélőtábla van: a Fővárosi, a Debreceni, a Győri, a Pécsi és a Szegedi Ítélőtábla.

A **Kúria** felülvizsgálati jogkörrel rendelkezik és fellebbviteli fóruma az ítélőtáblán hozott döntéseknek. Elbírálja - törvényben meghatározott ügyekben - a törvényszék, továbbá az ítélőtábla határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz, joggyakorlat-elemzést folytat a jogerős vagy véglegessé vált határozattal befejezett ügyekben, ennek keretében feltárja és vizsgálja a bíróságok ítélkezési gyakorlatát, elvi bírósági határozatokat és elvi bírósági döntéseket tesz közzé, dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról, és eljár a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekben.

IV. A bíróságok igazgatása

1. A bíróságok igazgatása Finnországban

A finn bírósági szervezet ismertetésénél az egyes bíróságok önigazgatási módjáról már szó esett. E fejezetben azt ismertetem, hogy a bíróságok igazgatása központi szinten hogyan történik. Finnországban a Courts Act két országos bírói testületről beszél: a Bírói

Kinevezések Testületéről és a Bírói Képzések Testületéről.

1.1. Bírói Kinevezések Testülete (Judicial Appointments Board)

Tagjait a Kormány nevezi ki 5 évre. Elnöke a Legfőbb Bíróság elnöke, alelnök a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tagja. További tagjait a Fellebbviteli Bíróság, a körzeti bíróság, az ügyvédi közösség, a közigazgatási bíróság, a speciális bíróság, ügyészség kijelölt tagjai, továbbá egy jogi egyetemi oktató adja, mely utóbbi személyt az Igazságügy Miniszter jelöli. Feladata megfelelő jelöltek állítása a kiírt bírói helyekre.

1.2. Bírói Képzések Testülete

Felel az Igazságügy Minisztériummal összehangoltan az igazságügyi dolgozók képzéseiért és a vizsgák megszervezéséért. Tagjait öt évre a Kormány választja. Elnöke, alelnöke és nyolc tagja van a testületnek, melyből az elnök, alelnök és 4 tag bíró, egy tag ügyvéd, egy jogi szakember, egy ügyész és egy tag az Igazságügy Miniszter delegáltja.

E két testület tehát jól láthatóan csak részfeladatokat lát el. A bíróságok központi Igazgatása azonban valójában az Igazságügy Miniszter feladata.

1.3. Igazságügy Minisztérium

Finnország egyike azon országoknak, ahol a bíróságok igazgatása az Igazságügy Miniszter feladatköre, aki viszont a végrehajtó hatalom része[14]. Nincs tehát olyan országos bírói szervezet, amely a bírók képviseletét egy személyben, vagy testületileg ellátná, vagy amely közvetítene a minisztérium és a bírók között.

Az Igazságügy Miniszter a finn Alkotmány (731/1999) 108. szakasza szerint felügyeli a törvényességet a Kormány és a Köztársasági Elnök aktusai felett. Biztosítja, hogy a bíróságok, más hatóságok, állami hivatalnokok, közalkalmazottak és minden közfeladatot ellátó személy jogszerűen járjon el, és teljesítse kötelezettségeit. E körben köteles az alapvető jogokra és a szabadságra tekintettel eljárni. Jogi kérdésekben informálja és véleményt ad a Köztársasági Elnöknek, a Kormánynak és a Minisztereknek. Évente köteles a Parlamentnek és a Kormánynak jelentést tennie a munkájáról.

Finnországban tehát az Igazságügy Miniszter a felelőse a jogszabályok betartatásának, felügyeli a demokratikus intézmények működését és az alapvető jogok betartását. Ez értelmezhető úgy, hogy egyszemélyben vesz részt a törvényhozásban, a bíróságok működtetésében és az ítéletek végrehajtatásában.

A 2005. évi szervezeti reformok után a Minisztérium Bírósági Adminisztráció Osztálya hat különálló területtel foglalkozik:

- A bírósági adminisztrációval foglalkozó testület a felelős a bíróságok szervezeti működéséért, mely körben meghatározza a közös célokat, és az azok eléréséhez szükséges intézkedéseket. Napi kapcsolatban áll valamennyi bírósággal, így könnyítve meg az információk áramlását, nemcsak az egyes bíróságok, de azok divíziói között is. Fontos feladata például az egységes IT rendszer kiépítése valamennyi bíróságnál.
- A stratégiai és jogi testület a közép és hosszú távú fejlődésre fókuszál, folyamatosan figyelve a világban alakuló, jogalkalmazást érintő tendenciákat. Részt vesz a jogalkotási folyamatok előkészítésében, az Igazságügyi Minisztérium Jogszabály előkészítő csoportjához hasonlóan. Kapcsolatot tart az EU intézményeivel, nemzetközi szervezetekkel.
- A jogi segítségnyújtással foglalkozó testület a finn jogi segítségnyújtó irodák munkáját fogja össze.
- A végrehajtással foglalkozó testület a végrehajtói irodák működését hangolja össze.

[14] Uo. 958-600. o.

- A képzésekkel foglalkozó testület hatásköre nemcsak a bírák, de valamennyi igazságügyi dolgozó képzésére kiterjed.
- A pénzügyi és személyügyi kérdésekkel foglalkozó testület a bíróságok meghallgatása után dönt a rendelkezésre álló – az országos költségvetésben elfogadott – tétel bíróságok közötti elosztásáról[15].

Az éves Igazságügy Miniszterrel folytatott találkozón közel 50 küldött bíró vesz részt. Ezen találkozók feladata az adott év kiértékelése, a statisztikai adatok összegzése, az azokból a következő vére vonatkozó elvárások, célok megfogalmazása.

1.4. Az igazgatási rendszer kritikája és Finnország hivatalos álláspontja

2003. évben egy a bírósági rendszer átalakításával foglalkozó vizsgálóbizottság vizsgálta, hogy a bíróságok szakmai irányítása centralizált formában, azaz az Igazságügyi Minisztériumnak alárendelten szükséges-e. És ha igen, mennyiben szükséges figyelemmel lennie a bírák véleményére, az igazságszolgáltatási jellegzetességekre. A vizsgálóbizottság többsége úgy gondolta, hogy egy külön irodát, hivatalt kellene létrehozni a bíróságok irányítására az Igazságügy Minisztériumtól elkülönülve, a nemzetközi trend ugyanis ezt a formát tartja ideálisnak. Fontosnak tartotta, azt is, hogy a bírák részt vegyenek a bírói rendszer központosított irányításában, azaz bírók dolgozzanak benne. Kiemelte azt is, hogy ha a jelenlegi Igazságügy minisztériumi testületi forma marad meg fontos, hogy annak tevékenysége az általános fejlődési tendenciákra, a nemzetközi tapasztalatokra irányuljon, nem a napi szintű igazgatásra, másképpen a bírák függetlensége sérül. A vizsgálóbizottság vizsgálta a különböző szintű bíróságok közötti kapcsolatot is, és megállapította, hogy az alsóbb és felsőbb szintű bíróságok között sem lehet alá- föle rendeltség, hanem a bíróságok szakmai kérdésekben a kollegalitás szerint kötelesek eljárni.

A továbbra is ismételten felmerülő, a bírói függetlenségre vonatkozó kritikákkal szembeni hivatalos finn álláspont az, hogy az Igazságügy Miniszter a bírók fő tevékenységének minősülő döntéshozatalba nem szól/szólhat bele, ezt a rendszer, az Alkotmány, és az egyéb jogszabályok nem engedik[16].

A finn Alkotmány biztosítja ugyanis a bíróságok függetlenségét, és mivel a Köztársasági Elnök nevezi ki a bírókat, az Igazságügy Miniszter hatásköre voltaképpen kizárólag arra terjed, ki, hogy a bírósági rendszer működését koordinálja, gördülékennyé tegye. Ezt támasztja alá az is, hogy a finn Alkotmány 21. szakasz alapvető jogként tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyével független és pártatlan bírsághoz, vagy hatósághoz fordulhasson, és hogy jogairól és kötelezettségeiről döntés szülessen. Mindenkinek joga van a nyilvános eljáráshoz, a meghallgatáshoz, az ésszerű döntéshez, a fellebbezéshez, az igazságos tárgyaláshoz. A finn hivatalos álláspont szerint tehát a Minisztérium tevékenysége kizárólag a bíróságok működéséhez szükséges feltételek megteremtése, és ekként a bírói függetlenség nem sérül.

2. A bíróságok igazgatása Magyarországon

2.1. Igazgatási feladatok helyi szinten

A BSZI. 9.§-a a bíróságok elnökeihez rendeli az ügyelosztásai rend kialakítását, annak betartatását és nyilvánossá tételét. A BSZI. 25.§-a Kúria jogosítványává teszi a jogegységi határozatok, joggyakorlat elemzést, elvi bírósági határozatok és döntések hozatalát, azonban ezek alkalmazását a bíróságok elnökei kötelesek figyelemmel kísérni. A bírói vezetők jogai között (BSZI. 118-141.§) szerepel, hogy gondoskodnak a bíróság működéséhez szükséges személyi és tárgyi

[15] Councils for the Judicial States CCJE (2007) 4, teljes szöveg: https://rm.coe.int/0900001680747c52 (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)

[16] Sami: i. m. 959-600. o.

feltételekről, gyakorolják a törvény által hatáskörébe utalt munkáltatói jogokat, irányítják a bíróság pénzügyi, gazdasági tevékenységét, ellenőrzik és gondoskodnak az eljárási szabályok betartásáról, az OBH elnöke által meghatározott alapelveknek megfelelően szervezeti és működési szabályzatot készítenek, meghatározzák a vezetésük alatt álló bíróság munkarendjét és munkatervét, jóváhagyják a kollégiumok munkatervét, továbbá ellenőrzik a betartásukat, irányítják és ellenőrzik a náluk alacsonyabb beosztású bírósági vezető igazgatási tevékenységét, biztosítják a bírói testületek működési feltételeit, összehívják az összbírói értekezletet, biztosítják az érdekképviseletek jogainak gyakorlását, szervezik és ellátják a hatáskörükbe utalt oktatási és továbbképzési feladatokat. Emellett évente tájékoztatási kötelezettségük van.

2.2. OBH elnöke

2012. január 1. napjától, A bíróság szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény bevezetésével olyan új irányítási modell jött létre, amelyben az ítélkezés szakmai felügyelete és a központi igazgatás elvált egymástól. A nemzetközi kritikák kiindulópontja ez a törvény. E naptól ugyanis a szakmai kérdésekben a Kúria elnöke, az igazgatási feladatok tekintetében pedig az OBH elnöke jogosult eljárni, szemben a korábbi szabályozással, amely szerint a fent felsorolt jogosítványok többsége az Országos Igazságszolgáltatási Tanács feladata volt.. A jelenleg hatályos szabályozásban a magyar Alaptörvény szerint az Országos Bírósági Hivatal Elnökét az Országgyűlés választja[17] 9 évre. Személyére a Köztársasági Elnök tesz javaslatot[18].

Az OBH elnöke

- központi igazgatási feladatkörében: kialakítja a igazgatás hosszú távú feladatait, a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, ajánlásokat, határozatokat hoz, képviseli a bíróságokat, javaslatot tesz a bírói szervezetre vonatkozó jogszabályalkotásra, a bíróságok jelzései alapján véleményezheti az önkormányzati rendeleteket,
- irányítja az OBH tevékenységét,
- a bíróságok költségvetésével kapcsolatos feladatkörében: összeállítja a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatát és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolóját, meghívottként részt vesz a Kormány, továbbá az Országgyűlés költségvetéssel foglalkozó bizottságának ülésén, ellátja a fejezetet irányító szerv vezetőjének feladatait a központi költségvetésről szóló törvény bíróságok fejezete tekintetében, gyakorolja a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat, irányítja a bíróságok belső ellenőrzését, az érdek-képviseleti szervekkel együttműködve meghatározza a cafetéria-juttatás éves összegét, és megállapítja az egyéb juttatások részletes feltételeit és mértékét,
- a statisztikai adatgyűjtéssel, az ügyelosztással és a munkateher méréssel kapcsolatos feladatkörében: az országos munkaterhének mutatói alapján meghatározza a bíróságok létszámát, dönt a statisztikai adatok gyűjtéséről, feldolgozásáról, meghatározza és felülvizsgálja a bírói munkateher mérésére szolgáló adatokat,
- a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében: kiírja a bírói álláspályázatokat, javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésére és felmentésére, a bírót első kinevezésekor beosztja az elnyert pályázat szerinti bíróságra, beosztja a katonai bírót a katonai tanácsba, kijelöli a meghatározott ügyekben ítélkező bírákat és a bírósági közvetítői tevékenységet végző bírákat, valamint a törvényszék elnökének javaslatára a törvényszéken közigazgatási és munkaügyi ügyekben eljáró bírákat, továbbá dönt a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben foglaltak szerint a kijelölés megszüntetéséről, beoszthatja a bírót a Kúriára, az OBH-ba, továbbá az

[17] Alaptörvény 1. cikk (2) bek.

[18] Alaptörvény 9. cikk (3) bek. j) pont

igazságügyért felelős miniszter által vezetett a minisztériumba, illetve dönt a beosztás megszüntetéséről és a bírónak ismét tényleges bírói álláshelyre történő beosztásáról, dönt a bíró áthelyezéséről, dönt a bíró más szolgálati helyre történő kirendeléséről, dönt a bíró tekintetében a tartós külszolgálat ellátásáról, dönt arról, hogy a bíróság hatáskörének vagy illetékességi területének csökkenése olyan mértékű-e, hogy ott a bíró további foglalkoztatása nem lehetséges, kinevezi és felmenti a törvényben meghatározott bírósági vezetőket, megállapítja, hogy a választó szerv melyik bírósághoz hány ülnököt választ,

- a bíróságok igazgatásával kapcsolatos feladatkörében: jóváhagyja az ítélőtáblák, továbbá a törvényszékek szervezeti és működési szabályzatát, irányítja és ellenőrzi a bírósági elnökök igazgatási tevékenységét, elvégzi a kinevezési jogkörébe tartozó bírósági vezetők vizsgálatát,
- a képzéssel kapcsolatos feladatkörében dönt a központi oktatási feladatokról és felügyeli azok végrehajtását, továbbá meghatározza a regionális képzési feladatokat, meghatározza a bírák képzési rendszerének és a képzési kötelezettség teljesítésének szabályait, kinevezi a Magyar Igazságügyi Akadémia vezetőjét, meghatározza a bírósági fogalmazók egységes központi képzésének rendszerét,
- a tájékoztatással kapcsolatos feladatkörében: félévente tájékoztatja a tevékenységéről az OBT-t, évente tájékoztatja a Kúria, az ítélőtáblák, valamint a törvényszékek elnökeit, az Országgyűlést, az Országgyűlés bizottságát a tevékenységéről, a bíróságok általános helyzetéről, gondoskodik a Bírósági Határozatok Gyűjteményének közzétételéről, elrendeli a bíróságokon szükséges adatok gyűjtését, és tájékoztatást ad a bírósági jogalkalmazással kapcsolatos kérdésekben,
- egyéb feladatkörében: ellátja a vagyonnyilatkozatával kapcsolatos feladatokat, dönt a törvényben meghatározott címek, plakettek, kitüntetések adományozásáról, biztosítja az érdek-képviseleti szervek jogainak gyakorlását.

Az OBH elnökét érő kritikák legfőbb alapja az, hogy 2012 előtt feladatait az Országos Igazságszolgáltatási Tanács látta el, azaz a testületi jogosítványok kerültek át 2012. évben egyszemélyi irányítás alá.

2.3. Az Országos Bírói Tanács

- Az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete. Az OBT a felügyeleti feladatai mellett közreműködik a bíróságok igazgatásában[19].Az OBT létszáma 15 fő. Tagjai: a Kúria elnöke, továbbá 14 bíró. Az OBT 14 bíró tagját a bírák küldöttértekezlete a küldöttek közül titkosan, szavazattöbbséggel választja meg[20].Az OBT és a választott bíró tagok, valamint póttagok megbízatása az OBT első ülésétől számított 6 évre szól[21].
- Az OBT az általános központi igazgatás területén ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén az OBH elnöke felé jelzéssel él, véleményezi az OBH elnöke által kiadott szabályzatokat, ajánlásokat, jóváhagyja a szolgálati bíróság ügyrendjét és közzéteszi az ügyforgalmáról, valamint ítélkezési gyakorlatáról szóló tájékoztatóját és közzéteszi azt az intraneten, elfogadja a bírák Etikai Kódexét és közzéteszi azt a központi honlapon.
- Az OBT a költségvetés területén véleményezi a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatot és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolót, ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását, és véleményezi az egyéb juttatások részletes feltételeit és mértékét.

[19] Bszi. 88. § (1) bek.
[20] Bszi. 88. § (3)-(4) bek.
[21] Bszi. 102. §

- Az OBT a statisztikai adatgyűjtés, az ügyelosztás és a munkatehermérés területén kivételesen indokolt esetben elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését.
- Az OBT a személyzeti területén véleményt nyilvánít az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelölt személyéről, meghatározza a pályázat elbírálásánál figyelembe veendő elveket az OBH elnökének és a Kúria elnökének azon jogköre vonatkozásában, amikor az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni, egyetértési jogot gyakorol azon pályázatok elbírálása során, amelyekben az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni, egyetértési jogot gyakorol azon bírósági vezetői kinevezések esetében, amelyekben a pályázó nem kapta meg a véleményező szerv hozzájárulását, dönt az ítélőtáblai, a törvényszéki, a közigazgatási és munkaügyi bírósági, továbbá a járásbírósági elnök és elnökhelyettes újbóli kinevezéséhez való hozzájárulás kérdésében, évente közzéteszi véleményét az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról, kinevezi a szolgálati bíróság elnökét és tagjait, felmentést adhat a bírósági vezető és a vezetése alatt álló szervezeti egységben bíráskodó hozzátartozója közötti összeférhetetlenség esetében, lefolytatja a bírák vagyonnyilatkozatával kapcsolatos ellenőrzési eljárást, az OBH elnökének kezdeményezése alapján címet, díjat, oklevelet, plakettet adományozhat, javasolhat, ahhoz hozzájárulhat, a bíró lemondása esetén hozzájárulhat, hogy a lemondási idő 3 hónapnál rövidebb legyen, illetve a bírót a lemondási időre vagy egy részére mentesítheti a munkavégzési kötelezettség alól, valamint a bíró nyugállományba helyezése vagy a felmentési okként meghatározott életkor elérése esetén a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény alapján dönt a felmentési időre vonatkozóan a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejéről.
- Az OBT a képzés területén javaslatot tesz a központi oktatási tervre, és véleményezi a bírák képzési rendszerének és a képzési kötelezettség teljesítésének szabályait.

Az OBT feladatköreit áttekintve jól látható, hogy szerepe főként javaslat tételre, véleményezésre és felügyeletre vonatkozik, döntési jogai azonban szinte nincsenek.

2.4. A fenti irányítási rendszerrel kapcsolatos kritikák és a magyar hivatalos álláspont

A jelenleg fennálló jogi szabályozással szembeni ellenérveket a Helsinki Bizottság 2012. szeptemberében kiadott, A módosított törvények kritikája c. műve sorolja fel tételesen[22], illetve a Nemzetközi Ügyvédi Kamara Emberi Jogi Intézetének 2012. szeptemberében és 2015. évben készült jelentései[23]. Ezek a tanulmányok a Velencei Bizottság 2012. évben készült jelentésében[24] megfogalmazott kritikák alapján készült törvénymódosításokat vizsgálták a tekintetben, hogy az így kialakult szabályozás, mennyiben felel meg a jogállamiság feltételeinek. Eszerint a bírói függetlenséget

[22] Helsinki Bizottság: A módosított bírósági törvények kritikája 2012. szeptember: teljes szöveg itt: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB-TASZ-EKINT_Modos%C3%ADtott_birosagi_torvenyek_kritikaja_201209.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)

[23] Nemzetközi Ügyvédi Kamara Emberi Jogi Intézete: A legutóbbi refomrok hatása a bíróságok függetlenségére és a jogálamiságra Magyarországon teljes cikk itt: 2019/1. https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=F95A6BF2-99CF-42C8-9C24-D3B7A531207C

[24] Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD(2012)001,16-17 March 2012. teljes szöveg itt: https://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf

veszélyezteti, hogy az OBH elnökét, nem a bírók választják maguk közül, hanem tőlük független testület, azaz az Országgyűlés. Kritika volt, hogy indokolatlanul hosszú a mandátum ideje (9év), és azáltal hogy az OBH elnöke újraválasztható, adott személy mandátuma bármeddig fennállhat. Az OBH és a kúriai kinevezések tekintetében a Kúria és az OBH elnöke eredménytelenné is nyilváníthat bírói pályázatot, ekként az OBT-nek az a joga, hogy felállítson egy rangsort a pályázókból, súlytalanná válik[25]. A bírák áthelyezésénél fennálló OBH elnöki jogosítvány, azaz hogy a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása végett háromévente egy évre átrendelhet egy bírót más helyre, indokolatlanul pontatlan kifejezés[26], így visszaélésre adhat okot. Bár az OBT – azaz az OBH felügyelő szervének - ülésein tanácskozási joggal részt vevők körébe bekerültek olyan személyek, akik nem függnek az OBH elnökétől (pl: Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, Magyar Közjegyzői Kamara elnöke), szavazati joggal továbbra is csak olyan rendelkeznek ezen testületben (bírók), akik az OBH elnökének alárendeltek, függnek[27]. Továbbá az OBT – hangsúlyozzuk, hogy az OBH-t felügyelni hivatott szerv - köteles a költségvetéséről megállapodni az OBH elnökével, ami tovább rontja működési hatékonyságát[28]. Kényes kérdés az is, hogy az OBH elnöke csak akkor nem vehet részt az OBT ülésein - ahol ugyebár csak a bíróknak van szavazati joguk -, ha zárt tárgyalást rendelnek el, ennek azonban csak bizonyos esetekben van helye (titokvédelem, személyiségi jogok védelme). És végül az OBH elnöke jogosult határozatot hozni - igaz megfellebbezhető, és csak az OBT által meghatározott elvek szerinti indokolt határozatot- hozni ügyáthelyezésről. A Helsinki Bizottság jelentése szerint ez a gyakorlatban jelentheti a döntések befolyásolását.

A Bíróság honlapján megjelenő hivatalos álláspont szerint az OBH elnöke tevékenységét azonban nem kontroll nélkül, hanem az állampolgárok, valamint az egyéb hivatásrendek előtt transzparensen és az Országos Bírói Tanács felügyelete alatt látja el[29].

- Működése során köteles az igazgatás és az ehhez kapcsolódó döntéshozatal nyilvánosságát biztosítani.
- Közzétételi és közlési kötelezettség terheli az OBH elnöki határozatok, szabályzatok, ajánlások és tájékoztatók tekintetében.
- Megbízatása megszűnésének szabályai között is érvényesül a testületi kontroll. Tisztségétől való megfosztását az OBT a tagjai kétharmadának szavazatával meghozott határozatával indítványozhatja az Országgyűlésnél.
- A költségvetési fejezetgazda feletti szokásos kontroll is érvényesül felette.
- Biztosítania kell az érdek-képviseleti szervek jogosítványainak gyakorlását.

Tájékoztatási kötelezettség terheli félévente tevékenységéről az OBT-nek, évente a Kúria, az ítélőtáblák, a törvényszékek elnökeinek, az Országgyűlésnek, továbbá az Országgyűlés igazságüggyel foglalkozó bizottságának.

Az OBH hivatalos álláspontja szerint a vezetői kinevezéseknél továbbra is megmarad a bírói testületek véleményezési joga, ráadásul a vezetői kinevezések nagyobb részéről (pl: kollégiumvezető-helyettes, csoportvezető, csoportvezető helyettes, tanácselnök) nem is az OBH elnöke, hanem az ítélőtáblák és törvényszékek döntenek, mindemellett az OBH elnökének a jogosítványai korlátozottabbak azoknál, melyekkel az ítélőtáblai és a törvényszéki elnökök rendelkeznek. Az OBH elnökének ugyanis előzetesen véleményeztetnie kell a döntését az OBT-vel, ha olyan vezetőt nevezne ki, aki nem nyerte el a véleményező testület többségi szavazatát.

V. A két rendszer értékelése

Elsősorban fontos leszögezni, hogy az Európai Unióban mindkét igazgatási forma

[25] Bjt. 18. § (3)-(4), 19.§, 20.§
[26] Bjt. 31. §
[27] Bszi. 106. § (1) bek.
[28] Bszi. 104. § (1) bek.
[29] Forrás: https://birosag.hu/orszagos-birosagi-hivatal-0/altalanos-tajekoztato (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)

(miniszteriális, bírósági) elfogadott, amennyiben a rendszer garantálja a bírói függetlenséget. A Consultative Council of European Judges a CCJE (2007) 4. számú, Councils for the Judiciary – States without High Council tanulmányában[30] négy intézményi rendszert elemez, azt, amikor az igazgatás szerve:

- egy multifunkcionális minisztérium,
- külön minisztérium (Finnország, Csehország, Ausztria, Németország),
- egy külön erre létrehozott bírói szervezet (Svédország, Írország, Dánia, Norvégia),
- egy olyan külön szervezet, amelyben többségben vannak a bírók (Magyarország, Litvánia, Hollandia). A fenti jelentés a bírói függetlenséget akkor tartja megvalósultnak, ha: biztosítottak az anyagi és szervezeti feltételek ahhoz, hogy az ügyeket észszerű időn belül, befolyásolástól mentesen eldöntsék, ha a bírók kinevezés és előmeneteli rendszere az érdemeken alapul, ha megtartottak az etikai szabályok, és felelősségre vonásban részesül az, aki ezeket megszegi. És habár kijelenti a Bizottság, hogy amennyiben a bíróságok pénzügyi és egyéb anyagi feltételeit egy Minisztérium biztosítja mindig felmerülhet a befolyásolás lehetősége, elismeri, hogy a ennek a formának előnye, hogy a bíróknak csak szakmai kérdésekkel kell foglalkozniuk, hogy közvetlenebb a bíróságok és egyéb igazságügyi szervek kapcsolata (rendőrség, ügyészség, stb.), hogy a szervezetek központi igazgatása jobban tudja biztosítani azt, hogy minden választópolgár bírósághoz fordulhasson, és végül az Igazságügy Miniszter megbízatása a választásokkal mindig változik. Ugyanakkor e jelentés nem deklarálja, hogy melyik igazgatási formát tartja követendőnek.

Ugyanakkor, ha a fent leírtak szerinti két intézményi formát (magyar-finn) összevetjük az alábbi megállapításokat tehetjük:

- A finn Alkotmány messze tartalmasabban fogalmazza meg, a hatalommegosztás alapelvét, ellenben deklarálja a finn Igazságügy Miniszter igazságszolgáltatással kapcsolatos jogait, és csak közvetve sorolja fel a bírói függetlenséget, mint alapértéket.
- Mind a finn, mind a magyar modellben egy-egy személy rendelkezik a legnagyobb hatáskörrel a bírói kinevezések, képzések, és igazgatás területén.
- A finn modellben ez a személy nem bíró, hanem a Kormány tagja, a magyar modellben ez a személy bíró, akit az Országgyűlés választ.
- A finn modellben a bíróságok igazgatásáért felelős személy megbízatása a Kormány megbízatásához kötődik, míg a magyar rendszerben a megbízatás ideje alapesetben 9 év, de ez meghosszabbítható.
- A finn modellben az Igazságügy Miniszter jogosítványai nincsenek olyanképpen részletesen leszabályozva, mint az OBH elnökéé.
- Az Igazságügy Miniszter mellett nincs felügyelő szerv, a magyarban van, ez az OBT.

1. Megállapításom

A két rendszer összevetése alapján joggal hivatkozik a kormány arra, hogy a finn modellhez képest a magyar modell nem támadható.

2. Ugyanakkor…

Ugyanakkor ahhoz, hogy a bíróságok magyar igazgatási rendszerével szembeni nemzetközi és hazai kritikákat megértsük tisztában kell lenni a magyar történelmi előzményekkel. A rendszerváltás előtt a bíróságok igazgatása az Igazságügy Miniszterhez tartozott, ő volt az igazságszolgáltatás „irányító centruma", melynek nemcsak a szervezet igazgatását, de az ítélkezés irányítását is jelentette[31]. A rendszerváltáskor, a jogállamiság kiépítésének első lépéseként alapvető igény volt, hogy a

[30] Forrás: https://rm.coe.int/1680747c52 (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)

[31] Badó Attila: Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás, Iurisperitus Bt., Szeged 2013. 157. o.

végrehajtó hatalomtól függetlenítsék a bíróságokat. Nagy előrelépés volt ezért, amikor A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény módosításáról szóló 1991. évi LXVII. törvény létrehozta azokat a bírói testületeket, melyek bírósági önkormányzati szervezetekként befolyásolhatták már a kormányzati döntéseket, mint például véleményt nyilváníthattak a vezetői kinevezésekkel kapcsolatosan. De mint azt például az 1996. évben kirobbant kinevezési botrány bizonyította, ezen testületek véleményét az Igazságügy Miniszter a gyakorlatban jogkövetkezmények nélkül figyelmen kívül hagyhatta. Az Igazságügy Minisztériumtól való végleges függetlenséget A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény biztosította, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozásával ugyanis egy – a végrehajtó hatalomtól független - testület vált mind szakmai, mind igazgatási szempontból a bírói rendszer irányítójává. Ezt követte A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló, jelenleg hatályos 2011. évi CLXI. törvénnyel bevezetett szervezeti reform, amely ismét egy személy, az OBH elnöke kezébe helyezte a bíróságok igazgatásának jogkörét. Ezért a végül be nem vezetett, A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény azon rendelkezései, hogy lényegében e bíróságok tekintetében az OBH elnökének feladatköreit újra az Igazságügyi Miniszter látja el, nyilvánvalóan heves ellenérzéseket váltott ki azokból, akik megélték a régi érában ennek lehetséges következményeit. Ha ugyanis a történelmi előzményeket nézzük, és nem vetjük össze a régi és új szabályozás részleteit, visszalépés volt valóban, hogy a nehezen kivívott, a többi hatalmi ágtól való függetlenséget, megint egy az Országgyűlés által választott egyszemélyi irányítási rendszer váltotta volna fel.

Másrészt egy adott rendszer sosem értelmezhető egy adott ország jogtudata, jogszemléletének vizsgálata nélkül. Zoltán Ödön írta le az alábbi gondolatokat: „A bírói függetlenség tényleges érvényesülése szempontjából rendkívül nagy jelentősége van annak, hogy a bírói függetlenség elve mennyire hatja át azoknak a tudatát, akik tevékenységüknél fogva – potenciális megsértői lehetnek ennek az Alkotmányban is megfogalmazott elvnek. Az e körben uralkodó közfelfogás, közszellem igen nagy jelentőségű az említett szempontból. Lehet, hogy valamely országban a bírói függetlenségnek nincsenek látványos biztosítékai, a gyakorlati érvényesülése mégis igen, nagy fokú, mert maga az elv valóban élő, a gondolkodást mélyen átitató, természetes és tradicionális követelmény."[32] Ide tartozik szerintem Horváth Imre erdélyi magyar költő azon gondolata is, hogy nem elég tisztességesnek lenni, annak is kell látszani.

Álláspontom szerint az, hogy bár a finn rendszer összehasonlítható elemzés alapján valóban támadhatóbb volna a bírói függetlenség szempontjából, nyilvánvalóan van oka annak, hogy ez nem történik meg ott, ellenben Magyarországon igen.

[32] Ödön Zoltán: a Legfelsőbb Bíróság a nemzetközi összehasonlítás tükrében, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2019/1. 1989, (A bírói függetlenség és a legfelsőbb bíróság) 204. o.

Nadrai Norbert
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

A választási jogorvoslat változó fórumrendszere[1]

A jogorvoslati fórumrendszer felépítése

2014 óta működő tudásmegosztó program[2] a Kúrián lehetőséget biztosít a bírói tanácsok munkájába való betekintésre a döntéselőkészítő folyamat figyelemmel kísérése és a meglévő bírói döntések elemzése szakértői segítséggel. A tudásmegosztás alapján a Doktori Iskolák és Kúria között létrejött együttműködés során lehetőség van arra, hogy széleskörű betekintés alapján a bírói jogorvoslati rendszert áttekintsük. A megismerés során az eljáró bírói tanácsok tagjai kellő tapasztalattal tudnak javaslatokat megfogalmazni a jogalkotás számára.

A helyi önkormányzati választásokon a területi választási bizottság másodfokú határozata ellen benyújtott jogorvoslati kérelem elbírálására az illetékes ítélőtábla rendelkezik hatáskörrel[3]. A bíróság a bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz[4]. A bírósági felülvizsgálati kérelmet elbíráló bíróságok fórumrendszerét átalakító 2013. évi választási eljárási reform alapján, a törvényszék helyett az ítélőtábla bírálja el a területi választási bizottság másodfokú határozata ellen benyújtott jogorvoslati kérelemeket. A szabályozás célja az volt, hogy a joggyakorlat egységességét javítsa. A Nemzeti Választási Bizottság döntése ellen a Kúriához lehet bírósági felülvizsgálati kérelemmel fordulni, ez a szabályozás változatlan, amely ténylegesen megvalósítja a jogorvoslati joggyakorlat egységességét.

A jogorvoslati fórumrendszer alapján az országgyűlési választás esetén az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság döntése ellen a Nemzeti Választási Bizottsághoz lehet fordulni jogorvoslattal, annak döntésével szemben pedig felülvizsgálati kérelemmel a Kúriához lehet keresetlevelet benyújtani. Az európai parlamenti választás, az országos népszavazás esetén a Nemzeti Választási Bizottsághoz lehet fordulni jogorvoslattal, annak döntésével szemben pedig felülvizsgálati kérelemmel a Kúriához lehet keresetlevelet benyújtani. A helyi önkormányzati választásnál a helyi választási bizottsághoz lehet jogorvoslattal fordulni, amelynek döntése ellen a területi választási bizottsághoz lehet fellebbezést benyújtani, annak döntésével szemben pedig felülvizsgálati kérelemmel az ítélőtáblához lehet keresetlevelet benyújtani.

A nemzetiségi választás esetén[5] a helyi választási bizottság dönt a szavazatszámláló bizottság tevékenysége, döntése elleni kifogásról, valamint a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos kifogásról, és minden olyan kifogásról, amely kifejezetten a települési nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik. A területi választási bizottság dönt minden olyan kifogásról, amely kifejezetten a területi nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik, és minden olyan kifogásról, amely nem a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos kifogás, és az elkövetés helye a területi választási bizottság illetékességi területén található, továbbá a helyi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről. A területi választási bizottság döntése ellen a Nemzeti Választási Bizottsághoz lehet fordulni jogorvoslatért, annak döntése ellen pedig a Kúriához. A Nemzeti Választási Bizottság dönt minden olyan kifogásról, amely kifejezetten az országos nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik, valamint minden olyan kifogásról, amely nem a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel

[1] A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.
[2] Forrás: https://www.kuria-birosag.hu/hu/sajto/egyuttmukodesi-megallapodas-alairasa
[3] Ve. 229. § (1) bekezdés
[4] Ve. 229. § (2) bekezdés
[5] Ve. 330. §

kapcsolatos kifogás vagy kifejezetten a területi nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik, és az elkövetés helye nem határozható meg, továbbá a területi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről. A Nemzeti Választási Bizottság döntése ellen pedig a Kúriához lehet felülvizsgálati kérelemmel fordulni.

A bírói szervezetrendszer sajátosságai

Az ítélőtábla polgári és büntető ügyszakkal rendelkezik, közigazgatási ügyszakkal nem. A hasonló regionális illetékességgel rendelkező megyei törvényszékeken működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírái rendelkeznek közigazgatási ismeretekkel. A választási jogszabályok zárt rendszert alkotnak, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény rendelkezéseit e körben nem kell alkalmazni. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szabályozása speciális eljárást rögzít, a bírósági jogorvoslatoknál a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) rendelkezéseit kell alkalmazni. A regionális illetékességgel rendelkező megyei törvényszékeken működő közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz történő hatáskörtelepítés esetén továbbra is problémaként jelentkezik az egységes joggyakorlat kialakulásának nehézsége. A választási eljárásban tapasztalt bírák hiánya a törvényszéki szinten hasonlóan nehézséget jelent, mint az ítélőtáblák ítélkezésénél. Az egyes bírói felülvizsgálattal érintett döntési típusok szerint elképzelhető a hatáskörtelepítés szétválasztása, így a tömegesen előforduló, adminisztratív jellegű ügyeket a megyei törvényszékeken működő regionális közigazgatási bíróságok bírálhatnák el. Míg a választás eredményét befolyásoló döntésekkel szemben a Kúriához lehetne fordulni felülvizsgálattal. A fenti hatáskörtelepítés mellett fontos a bírák képzése, a választási irodákban hosszabb ideje tapasztalattal rendelkező szakemberek részéről. Ennek a képzésnek széleskörű, az összefüggéseket és háttérben zajló eseményekre is ki kell terjednie, ilyen a választási szervek létrehozásának és működésének nem megfelelő garanciái, a függőségi viszonyok bemutatása, az egyes település típusok és országrészek jellemző társadalmi működése, a láncszavazások, a választók szervezett utaztatása, a szavazatvásárlási technikák, adatbáziépítési módszerek és ahhoz kapcsolódó adatvédelmi kérdések, esélyegyenlőségi problémák a finanszírozás és a média területén.

Kiemelt társadalmi érdek, hogy a választási ügyekben eljáró bírák felkészültek legyenek és kellő tapasztalattal rendelkezve ítélkezzenek. A 2019. évi helyi önkormányzati választás megmutatta, hogy a választójogban járatlan bírák a választás eredménye elleni jogorvoslatok során hozott döntésekben alkalmazott jogkövetkezményeknél, újra számlálás, szavazás megismétlése esetén - egyes esetekben - nem rendelkeztek olyan tapasztalattal, amely megalapozott döntést eredményezett. Helyette a szokásos, tapasztalat hiánykor alkalmazott bírói biztonsági döntésként elrendelt jogkövetkezményekkel felesleges eljárásokat, és munkát, illetve többlet költségeket okoztak. E mellett a nem szükséges jogkövetkezmények alkalmazása esetén a választások tisztaságába vetett közbizalmat is rombolták. Az ítélkezéshez nem csak tételes jogszabályi ismeret szükséges, hanem az egész választási rendszer részletszabályainak gyakorlati tudása is fontos. Aki nem vett részt választási eljárásban, nem mer döntést hozni, és nem csupán költséges és a választói közbizalmat gyengítő döntést hoz, hanem a másik védekező bírói magatartást is alkalmazza, az indítványok visszautasítását formai és lényegtelen tartalmi hiányosságok miatt. Ez a magatartás sokszor eredményezi a nyilvánvaló választási visszaélések legitimálását a választók szemében, így hasonló visszaélések esetén már nem fordulnak jogorvoslattal a választási szervekhez. Az egységes joggyakorlat biztosítása valamennyi választási típusban fontos, különösen a helyi önkormányzati választáson mivel itt eltérő település típusokhoz eltérő választási rendszerek kapcsolódnak, mint az egyéni listás vagy a vegyes választási rendszer. Ezért nem csak az országgyűlési és az európai parlamenti választások során a Kúria által biztosított egységes és következetes joggyakorlatra van szükség. Nem fogadható el, hogy különböző településeken eltérő szabályok alapján kerüljenek kiosztásra a mandátumok. A választás eredménye elleni jogorvoslatok

jogkövetkezményeinek pontos meghatározása szükséges a jogalkotó részéről, így taxatív módon kell előírni, hogy mikor kell újraszámolni a szavazatokat, továbbá milyen arány esetén szükséges csak az érvénytelen szavazatok átvizsgálása. A két legtöbbet kapott szavazatok közti különbség vagy az érvényes szavazatok meghatározott százalékát figyelembe véve, amely létezett már a magyar szabályozásban. A többségi elvű választási rendszer miatt a két legtöbbet kapott szavazatok közti különbségnek van jelentősége elsősorban, azonban e különbséggel kapcsolatos érvénytelen szavazatok vizsgálata is indokolt a láncszavazások jogszabály által biztosított[6] lehetősége miatt, hiszen a többletszavazatok egyenlő levonási szabálya[7] miatt befolyásolható az eredmény szoros választási eredmény esetén. A szavazás megismételtetése kivételes döntés, ezért különösen fontos, hogy a szabályozásnak egyértelmű legyen, így konkrétan milyen feltételek fennállta esetén írható elő. A szavazás megismételtetése költséges eljárás, hiszen duplázza a költségeket, emellett rendkívüli társadalmi hatása van, mivel rövid idő alatt eltérő eredményt hozhat, így elsősorban súlyos választási visszaélés esetén indokolt alkalmazni, mint jogkövetkezményt. Felesleges, bizonytalan döntéshozatal miatti előírása alkalmas a választásokba vetett közbizalom alá-ásására.

A választási eljárásban hozott bírói döntések nyelvezete

A bíróság által hozott határozatok nyelvezetéről is érdemes szót ejteni, mivel ezeket a döntéseket szélesebb körben olvassák, illetve a sajtó munkatársai interpretálják a választók felé. Ezért célszerű az egyszerűbb, közérthető megfogalmazás, amely megkönnyíti a választók általi megértést, akár példákkal való alátámasztása is indokolt lehet, amelyet a bírák ritkán alkalmaznak az ítéletek megfogalmazásakor. Természetesen az ítéletek megfogalmazásánál ez egy általános követelmény kellene, hogy legyen, hiszen gyakorta kritikaként hangzik el, hogy az ítéletek, amelyeknek a végrehajtásához fontos érdek fűződik nehezen értelmezhetőek a hétköznapi ember számára. Nem attól lesz valaki jó bíró, hogy szakkifejezéseket, kollégiumi véleményeket, eseti Kúriai döntéseket citál, és idegen szavakkal tűzdel meg egy ítéletet, hanem aki egy logikai levezetés szerint, a tényállás alapján, alkalmazva az írott jogot és a következetes joggyakorlatot alkalmazva hozza meg döntését. Fontos, hogy az indokolás kellően részletes legyen, de ez mellett könnyen áttekinthető is, kiemelve a lényeges elemeket, és az azok alátámasztásához szükséges részletismereteket. A kronológiai ok-okozati kapcsolatokat, a lépcsőzetesen egymásra épülő eljárási elemekből összetevődő láncolatot és annak következményét, eredményét. A választási eljárás során hozott jogorvoslati döntéseknél érdemes az alapelvekre is kitérni, hogy a jogszabály részletszabályait könnyebben megértse az ítélet olvasója. A megfogalmazáskor figyelembe kell venni, hogy a laikusok által is értelmezhető, illetve a sajtóközlésre, magyarázatra alkalmas szövegezés történjen. Érdemes kitérni az ítéletek anonimizálására[8], amely választási eljárás során hozott jogorvoslati döntéseknél nem feltétlenül szükséges, hiszen itt közérdekről van szó, közszereplőkkel, az önkéntes indulással a nyilvánossághoz való hozzájárulást feltételez, így azt a jogalkotásnak kivétel szabályként érdemes beemelni a szabályozásba, a komikusnak ható anonimizálás elkerülése érdekében, így nem csupán közjogi méltóságokat rögzíteni teljes névvel.[9]

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény a továbbiakban: Bszi.) 166. § (1) bekezdése szerint a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Ezt a követelményt kell megfelelően érvényesíteni a választási eljárás keretében született döntéseknél. Kiemelendő, hogy ezen eljárásokban a jogorvoslat nem csupán egy jogsérelem orvoslása, hanem politikai eszköz is lehet, az eljárás alatt eltelt idő,

[6] Ve. 182. § (1) bekezdés
[7] Ve. 197. §

[8] Balogh Zsolt György: A bírósági határozatok közzétételének szabályozása Magyarországon Infokommunikáció és Jog 2013/2. szám
[9] Kvk.II.37.606/2019/4.

annak hosszúsága értékelhető egyes politikai érdekek mentén. Ilyen például egy népszavazási kérdés elbírálása, amely a jogorvoslati eljárás ideje alatti politikai, társadalmi változások hatására okafogyottá válhat. A vasárnapi boltbezárás miatt kezdeményezett népszavazási eljárás ezt jól mutatja, amelyet a Kúria döntése[10] foglal össze hitelesen.

A törvényi szabályozásban meghatározott alapvető követelményen túl[11] a határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni. A Bszi. 166.§ (2) bekezdés a) pontja alapján a közzétett határozatban - ha törvény másként nem rendelkezik - nem kell törölni az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és - ha törvény kivételt nem tesz - az e minőségében eljáró személy családi és utónevét, illetve neveit (a továbbiakban együtt: nevét), továbbá beosztását, ha az adott személy az eljárásban közfeladatának ellátásával összefüggésben vett részt. A választások nyilvánossága egy fontos garanciális elem, így az anonimizálási szabály e körben ezen elvnek kell megfeleljen. A választási eljárásban hozott határozata keretében a közérthetőséghez hozzátartozik az indítványt tevő ismertetése, és az ítélettel érintett személyek, szervezetek tényszerű felsorolása. Az anonimizálás a választási eljárás során hozott döntéseknél a közbizalom ellen hat, a választók úgy értékelik, hogy valamilyen titkosításról van szó, nem pedig arról, hogy valamely személy adatvédelemének alkalmazásáról. Aki a választási eljárásban részt vesz, akár jelöltként, jelölő szervezetként, vagy a jogorvoslati eljárásban indítványozóként annak vállalnia kell nevét, mivel ehhez közérdek fűződik. Gondoljunk az időhúzó, a jogorvoslati jogot politikai eszközként használó indítványozókra, amely bátorítja a visszaélésszerű joggyakorlást, a névtelenségbe burkolódzó magatartást.

A választási eljárás során a jogorvoslat fórumrendszere választási gyakorlattal rendelkező bírókat igényel, akik a közigazgatási ügyszakban eljáró bírák közül kerülhetnek ki. Érdemes áttekinteni a közigazgatási bíróság helyzetét, annak alakulását. Ahhoz, hogy megérthessük azt a régi vitát, hogy hol helyezkedjen el a közigazgatási bíróság a magyar közjogi szervezetrendszerben érdemes áttekinteni sorsának alakulását és a vita hátterében meghúzódó érdekeket.

A közigazgatási bíróság szervezeti változásai

A közigazgatási bírák 1947. évben teljes ülésükön elfogadott teljesülési megállapodás alkotmánybírósági hatáskört[12] jelentett, mely szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. törvénycikk (a továbbiakban: Áf.) preambulumában rögzítésre került, hogy a köztársaság polgárai részére biztosítja az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogait. A közigazgatási bírák teljes ülése szerint, minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, amely az említett jogokkal ellentétben áll, külön hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát vesztette, mert a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert a törvényhozás az egész állam-berendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását. Eszerint, az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítélhetne a bíróság. A Közigazgatási Bíróságtól 1945 után elsőként a nemzetgyűlési választások törvényessége feletti bíráskodás jogkörét vették el, majd az elfogadott teljesülési megállapodásban meghatározott alapjogi bíráskodás melletti önkéntes elkötelezettség miatt 52 év működés után megszüntették az elkülönül Közigazgatási Bíróság szervezetét. Egy füst alatt megszűntették a közigazgatási bíráskodást, kivonva az állami irányítást a bírói kontroll alól. Fontos kimondani azonban, hogy a közigazgatási bírák a teljesülési megállapodással hitet tettek a

[10] Knk.IV.37.257/2016/7.
[11] Bszi. 166.§ (1) bekezdés
[12] Patyi András: Útközben, Alapkérdések a szervezetileg önálló közigazgatási bíráskodás megszervezése kapcsán ACTA HUMANA • 2019/1. 77–106.

jogállamiság mellett, és nem szolgálták ki, mint szervezet az állampárti visszaéléseket, szemben a rendes bírói szervezettel. A bírói szervezet kiszolgálta az állampárt kívánságait, vérbírái több száz ember halálát okozták. Ezek a törvényesíttet gyilkosságok, bebörtönzések, vagyonelkobzások az áldozatok számára hátrányosabb volt, mint a jogtalan kivégzés vagy fogságban tartás, hiszen a bíró ítélete legitimálta az állami önkényt, a közösség megvetése széleskörű volt.

Az 1956-os forradalomban és szabadságharcban részvételt megtorló ítéletek törvényi semmiségét igazolja a Kúria a semmiségi ügyek[13] tárgyalásakor 30 évvel a rendszerváltás után. Az elmúlt időszakban 31 ügyben adott ki semmisségi igazolást a Kúria, amely azt jelenti, hogy 142 személyt ártatlanul ítéltek el.[14] 2019. október 22-én további két ügyben[15], három érintett esetében hozott hasonló döntést. A Kúria a semmisségi igazolásokkal kapcsolatos ügyekben külön kihangsúlyozta, hogy az 1956-os forradalmat és szabadságharcot követő megtorló elítéléseket a törvény nem ismeri el ítéletnek, a büntetőjognak ezekben az esetekben nem volt keresnivalója. Az eljárásokat el sem kellett volna kezdeni. Az eljárás nem az igazság felderítéséről és az igazság szolgáltatásáról, hanem a hatalom bosszújáról szólt. Ezt a megállapítást érdemes kiegészíteni az akkori bírák tevékeny közreműködésével. Azon megállapítás, mely szerint a semmis ítélet olyan, mintha azt meg sem hozták volna, nemcsak érzéketlen, de a jószándék mellett is cinikus és arrogáns, hiszen ezen döntések alapján ölték meg a mártírokat. A Kúria további gesztusa volt a Nagy Imre és társai ügyében hozott végzésében[16] leírt értékítéletével, hogy az igazolásokkal a Kúria a múlttal szembenéző, önvizsgálatot tartó utókor tiszteletét fejezi ki a hősök iránt. Ez a felelősséget elmosó kenetteljes megjegyzés olyan paradoxont alkalmaz, mintha egy szervezet képes lenne önvizsgálatot tartani. Amit, ha képes lenne megtenni, akkor is bűnösségének beismerése és nem a hősök iránti tiszteletre vezetne. Egyértelműen ki kell mondani a bűnt elkövető bírák neveit és róluk kimondani, hogy nem voltak bírák, így ítéletet sem hozhattak, csak az önkényuralom parancsait írták alá. Ez a megoldás teszi lehetővé a fenti végzésben a jövő bírói nemzedékének megfogalmazott képletes üzenetet, hogy hivatásával mindenkor az igazságszolgáltatást teljesítse, abból ne engedjen, és eljárásában csak a törvényt alkalmazza, az igazságot keresse. Tehát a törvény alkalmazása során nem hagyhatja figyelmen kívül egy bíró az igazságszolgáltatást, mint legfőbb értéket. Felhagyva a jogszolgáltatást kihangsúlyozó jogászok bírói munkában értelmezhetetlen leegyszerűsítésével. Fenti végzés utolsó mondata teljesen eltér az 1956 utáni szégyenteljes ítélkezések utólagos megítélésétől és a mai kornak szólnak, mely szerint a bírót hivatástudatában a politika, a jogtól távolodó eszmék vagy sikert, feltűnést ígérő divatok ne befolyásolják, de azt se feledjék, hogy Európán belül hol a helyük és melyik nemzet bírái. Ez a kijelentés már a mai bírósági belső szervezeti és személyi feszültségét, harcát hivatott értékelni, hiszen a megtorlásokat nem lehet divatnak nevezni. Azonban éles kritikát jelent a bírósági igazgatási rendszerről, amelyet legjobban huszonnégy bírósági elnök - ítélőtábla, törvényszék elnök, a Fővárosi Ítélőtábla dr. Ribai Csilla kivételével - által aláírt ezen mondattal szöges ellentétben álló levél[17] jellemez. Ennek a levélnek sincs a jelenkorban semmilyen következménye, helyette levették a bíróságok hivatalos internetes portáljáról. Mintha nem is lett volna, ahogy a megtorló ítéletek semmisségi

[13] Az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló 2000. évi CXXX. törvény és az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló 2000. évi CXXX. törvénynek a semmisség igazolása iránti eljárás hatékonyabb működése érdekében szükséges módosításáról szóló 2016. évi LVI. törvény

[14] Forrás: https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/tovabbi-1956-utani-megtorlo-iteletek-torvenyi-semmisseget-igazolta-kuria

[15] Bs.699/2019., Bs.700/2019

[16] Bs.III.1344/2016/10.

[17] Forrás: https://444.hu/2019/12/04/nyom-nelkul-eltunt-a-birosaghu-rol-a-hando-tundenek-irt-rettento-kinos-koszonolevel

eljárását értékeli a Kúria. A levél ismertetése helyett néhány kifejezés szerepeltetése többet mond mind maga a szöveg: aranykor (az elnök asszony megbízatási ideje), …fejlődés hangjait visszhangozták az igazságszolgáltatás templomai, támogatásoddal …, iránymutatásoddal…, nem lehetünk elég hálásak… Utoljára az 1950-es évek első felében, a totális diktatúra, személyi kultuszában használt fogalmak. A levelet valaki megírta, ezért fontos lenne tudni nemcsak személyét, akit a bíróság közelébe sem szabad engedni, hanem korát is, mert amennyiben egy fiatal követte el, akkor értelmezhető igazán, Nagy Imre kaposvári születésű mártír miniszterelnök semmisségi végzésében írt Kúria által megfogalmazott intelem. Amely csak akkor ér valamit, ha annak érvényt szerez a bírói kar. Ennek hiányában nincs okunk reménykedni, hogy nem lesz olyan bíró, aki újabb megtorló ítéleteket hozzon, anélkül, hogy a legcsekélyebb kétely gyötörné döntése jogszerűsége miatt.

A közigazgatás személyzetének legnagyobb problémáját a végzettség hiánya jelentette a háború után, nehezen volt ellenőrizhető, hogy ki milyen végzettséget szerzett a háborút megelőzően, illetve, aki megfelelő, magasabb képzettséget szerzett az eleve gyanússá vált az új rendszer szemében. A korábbi bírák és hivatalnokok lecserélése[18] nem önmagában csak állásvesztést jelentett, hanem több esetben bebörtönzéshez, kitelepítéshez, vagyonelkobzáshoz, nyugellátás csökkentéshez vezetett.

A közigazgatási bíróság létrehozásának víziója

A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. (a továbbiakban: KBT.) törvény céljaként a jog uralmának a közigazgatás minden területére kiterjedő biztosítása volt a törvény 2018. december 12. napján történt elfogadásakor. A botrányos elfogadási körülmények[19] a túlóra újra szabályozása miatt alakultak ki az Országgyűlés alsóházi termében, ahol nem az elnöki pulpitus elfoglalása, hanem a képviselői elektronikus szavazókártya hiányában is elfogadott szavaztok okoztak kételyeket az új törvény társadalmi és szakmai elfogadottságának. Az Alaptörvény hetedik módosítása teremtette meg az elkülönült közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteit és állapította meg az Országgyűlés kötelezettségét, hogy a közigazgatási bíráskodásról önálló törvényt alkosson. Az Európai Unió tagállamainak többségében a közigazgatási bírósági szervezet elkülönül a rendes bírósági szervezettől és az 1897 – 1949 között Magyarországon is elkülönült a rendes és a közigazgatási bírósági rendszer. A közigazgatási bíráskodás elkülönülését már az 2011. évi igazságszolgáltatási reform is alapul vette, amikor nem önálló jogi személyiséggel rendelkező, járásbírósági jogállású közigazgatási és munkaügyi bíróságokat hozott létre.

A bírósági szervezet átalakításának konfliktusai, amelyben értelmezni kell a választási jogorvoslatot

Magyarország Alaptörvényének 2018. június 28. napján elfogadott hetedik módosítása (a továbbiakban: Atm7.) teremtette meg az elkülönült közigazgatási bíráskodás szervezeti alapjait, a Kúriával azonos jogállású Közigazgatási Felsőbíróság felállításáról is rendelkezett. Az alaptörvény-módosítás rendelkezett a bírósági jogértelmezésről is, mely szerint a bíróságoknak a jogértelmezés során a jogszabály célját elsősorban a jogszabály preambulumából és az indokolásból kell meghatározniuk. Az Atm7. szabályozása szerint a bírósági szervezet rendes bíróságokra és közigazgatási bíróságokra tagozódik. A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben, a rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben

[18] Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezésekről szóló 5.000/1946. (V. 19.) ME rendelet, az igazságügyi hatóságok létszámcsökkentése és az antidemokratikus elemektől való megtisztításáról szóló 18.667/1946. IM rendelet

[19] Forrás: https://www.portfolio.hu/gazdasag/20181212/botranyos-korulmenyek-kozott-szavaztak-meg-az-uj-kulonbirosagi-rendszert-307609

meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bíróságok legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, míg a rendes bírósági szervezeté a Kúria marad. A két legfelső bírói fórum biztosítja a jogalkalmazás egységességét. Az Atm7. rendelkezése alapján indokolt a rendes és közigazgatási bíróságok igazgatásának az elválasztása. Ezen rendelkezésnek, illetve koncepcionális elképzelésnek később jelentősége lett, amikor hatékony ellenérvként szolgált költségvetési kihatása miatt, mely szerint felesleges forrásigényként jelentkezik az Alkotmánybíróság Hivatala és az Országos Bírósági Hivatal mellett egy új, harmadik bírósági igazgatási szerv létrehozása. Ezen financiális érv mellett szólt, hogy egy szervezeti rendszer felállítását nem lehet érvként használni személyi probléma megoldására, amely az Országos Bírósági Hivatal elnöke és a legfőbb - bírák által választott - ellenőrző testület, az Országos Bírósági Tanács között zajlott. A konfliktus végül odavezetett, hogy az Országos Bírósági Tanács kezdeményezte[20] az Országos Bírósági Hivatal elnökének elmozdítását. Az Országos Bírósági Tanács hatásköre a rendes bíróságokat érintő központi bírósági igazgatás felügyelete, azonban a Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jelzés megtételén kívül egyetlen eszköze a tisztségtől való megfosztás indítványozása, ettől eltérő eszköze az igazságszolgáltatás törvényes működésének helyreállítására nincs. Az Országos Bírósági Tanács megállapította, hogy nem tudta megfelelően ellátni az Alaptörvényben írt felügyeleti feladatát, az Országos Bírósági Hivatal elnöke egyes feladatköreit jogállami kontroll nélkül, a vizsgálatok és többszöri felhívás ellenére is rendeltetésükkel ellentétesen gyakorolta, egyes intézkedéseivel sértette az állampolgárok törvényes bíróhoz való jogát. A méltatlanság megállapításának alapjaként rögzítésre került, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke a kontrollált hatalomgyakorlás és a közjogi szereplők között a jogállamban megkövetelt alapvető együttműködési kötelezettség elvét megfogalmazó jogalkotói szándékkal szembe helyezkedve számos intézkedésével és mulasztásával igazolta, hogy tudatosan kívánta elkerülni tevékenysége ellenőrzését, és próbálta megakadályozni az Országos Bírósági Tanács felügyeleti tevékenységét. Az Országos Bírósági Tanács a méltatlanság értékelésekor a kialakult bírói gyakorlatra[21] hivatkozva azt állapította meg, hogy dr. Handó Tünde magatartása és mulasztásai, a bírósági igazgatásban kizárólagos, kontroll nélküli hatalomra törekvése miatt tisztségére méltatlanná vált, így tisztségétől való megfosztásának indítványozása ezen okból is indokolt.

A konfliktus végül odavezetett, hogy az Országos Bírósági Tanács kezdeményezte[22] az elnök elmozdítását, azonban az Országgyűlés a Bszi. 70. § (2) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva dr. Handó Tündét az Országos Bírósági Hivatal elnökét elnöki tisztségétől nem fosztotta meg.[23] Az Országgyűlés pár hónap múlva az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdése alapján dr. Handó Tündét az Alkotmánybíróság tagjává 2020. január 1-jei hatállyal megválasztotta,[24] sőt, a konfliktus súlyossága miatt külön rendelkezett a dr. Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal elnöke lemondási idejéről[25], mely szerint az Országgyűlés a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 71. § (2) bekezdésére figyelemmel megállapította, hogy dr. Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal elnöke lemondási ideje 2019. november 30. napján ér véget. A közigazgatási bíróság sorsát nem csak egy személyi konfliktus befolyásolta, amelyet a döntéshozó személycserével kívánt megoldani, de a szervezeti szabályozás hiányosságából fakadó konfliktusra nem adott választ. Jelenleg tehát személyi garancia áll csak rendelkezésre dr. Senyei György Barna, új, kilenc évre kinevezett Országos Bírósági Hivatal elnöke részéről. Ez azonban egy minisztériumhoz hasonlóan működő központi hivatal esetében elfogadhatatlan. A hiányosság alapja, hogy közigazgatási vezetői gyakorlattal rendelkező felsővezető nem dolgozik az Országos Bírósági

[20] S/6247. számú indítvány
[21] EBH2018.M.2., 31 /2016. számú munkaügyi elvi határozat
[22] S/6247. számú indítvány Forrás: https://www.parlament.hu/irom41/06247/06247.pdf
[23] Az Országos Bírósági Hivatal elnöke megbízatásával kapcsolatos indítványról szóló 17/2019. (VI. 12.) OGY határozat
[24] 33/2019. (XI. 5.) OGY határozat
[25] 42/2019. (XI. 19.) OGY határozat

Hivatalban. A 2012. év előtti szervezeti rendszerben az Országos Ítélkezési Tanács hivatalvezetője közigazgatási szakember volt, aki pótolta azt a szakmai tudást, amivel egy bíró nem rendelkezhet, ha nem vezetett korábban közigazgatási szervezetet. A tárgyalóteremben a bírói attitűd nem azonosítható a közigazgatási szerv vezetői munkával, az előbbinél a kompromisszum keresés nem, az utóbbinál pedig kiemelt szerepet kap. Az Országos Bírósági Hivatal alapvető szervezeti problémája a feladatok delegálásának hiánya, amely az elnököt teljesen felőröli. Kézi vezérlés ezen a szinten káoszt eredményez, a vezetés önmagáért létezik. A heti jelentések értelmetlen rendszere, heti egy napot vesz igénybe és a jelentések uralmát jelenti, amely egyre jobban elrugaszkodik a valós állapottól az elvárások megfelelésének irányába. A felelősség delegálás alapja a hozzáértés, berendelt titkárokkal kialakított kabinettel ez nem megy, akiket egy cél vezérel minél előbb bíróvá válni. Persze az lesz, csak a bírói munkához szükséges gyakorlat hiányában. Miért alakult ki ez a rendszer? Azért, mert az Országos Bírósági Hivatal nem tudott versenyképes béreket adni a fővárosi közigazgatási vezetői gyakorlattal rendelkezőknek, így maradt a belső erőforrás. Ez tévedés és drága megoldás hosszú távon. A bíróvá válás függetlenséget erősítő szakmai munkája helyett a kapcsolatokkal rendelkező, alárendeltként jól funkcionáló magatartást erősíti. A bírák berendelése is csak szűk körben a bírói munkához szorosan kapcsolódó feladatok esetén lehetőség, de igazgatási, szakmai területeken bírókat alkalmazni pazarló és alacsony hatékonyságú. Egy informatikát szerető bíró nem képes versenyezni egy informatikai rendszergazdával, egy munkaügyi bírónak semmi keresnivalója a személyzeti munkában, perképviselőként eljárni pedig teljesen nonszensz. A bíró legyen bíró, azért tanult, képezte magát. Másra használni a tudását vétek. Az Országos Bírósági Hivatalban dolgozni és mellette ítélkezni pedig több mint aggályos, mind szakmailag, mind etikailag. Itt a motiváció a több pénz, magasabb szintű bíróságra bejutni, vagy vezető pályázaton előnyt szerezni. Kegyenc rendszerhez vezet ez a torzulás. Huszonnégy bírósági vezető Budapestre váratlanul felrendelve egy értekezletre, majd az Országos Bírósági Hivatalban megírt búcsúlevelet aláíratni velük, amely miatt az egész bírói kar szégyenkezik, az ország pedig kiröhög csak egy tünet, amelyről felismerhető a betegség. Kezelése, hogy leplezik, eltüntetik még nem orvosolja betegséget. A korábbi igazgatási csúcsvezetőt személyi kultusz legszélsőségesebb módján méltatni, rajongást kifejezni a levél írójának szégyene. Az azt aláíró bírósági vezetők Szolgálati Bíróság elé állítását nem lehet elkerülni, súlyos következmények nélkül. A legnagyobb probléma, hogy a magukat bírónak mondó igazgatási vezetőkben fel sem merült, hogy lemondjanak elnöki megbízatásukról, amelyet követően bírói hivatásuknak élhettek volna. Ennek hiánya azonban megkérdőjelezi, hogy ítélkezési munkát végezhetnek-e a jövőben. A bírák integritási szabályzata[26] nagy feszültséget okozott, de arra már kevés figyelem irányult, hogy rendszer szinten, különböző projektek célfeladatain keresztül sérül legjobban a bírói függetlenség. Ennek áttekintése nélkül jelentős információ hiányzik a vezetéshez, különösen a források felhasználásának szabálytalansági eljárásaira való felkészülésében. Összeségében az ítélkezési munka és az igazgatási munka elválasztása nélkül érdemi változás nem valósulhat meg. Az intézményes garanciák nélküli személyes garancia eshetőleges és nagy valószínűséggel sikertelenséghez vezet. Az előző időszak megítélése is ezen alapul, amely indokolttá teszi a szervezet nevének megváltoztatását is Bírói Hivatalra. Jelezve, hogy az igazgatási szerv a bírák érdekeit hivatott szolgálni.

A másik személy kérdés, amely befolyásolta a közigazgatási bíróságok felállításának sorsát az prof. dr. Patyi András a Nemzeti Választási Bizottság, az Államreform Bizottság elnökének, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorának helyzetében bekövetkezett változás. A pozíciók sokasága jelzi, azt a megkülönböztetett bizalmat, amelyet a kormányzó többség részéről élvezett. Ez lehetővé tette az Alaptörvény hetedik módosításának, és az abból következő jogszabályok elfogadását. Ez a munka jogtörténeti jelenségű. Senkinek sem

[26] 6/2016 (V.31.) OBH utasítás az integritási szabályzatról

sikerült a bírói hivatásrendet ilyen mértékben megváltoztató elfogadott jogszabályokat kidolgozni. Fontos a későbbiekben, hogy ez a bírósági szervezeten kívül került kialakításra, annak folyamatos, hol nyílt, hol háttérben meghúzódó ellenállása mellett. Prof. dr. Patyi András személye miatt még a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) kinevezési szabályát is módosították[27] egyéni képviselői módosítói indítványra, amely módszer túl azon, hogy nem elegáns, a bírói függetlenségbe vetett hitet rombolja, persze ez csak szűk kört érint, akik átlátják ezt a rendszert és van érzékük hozzá, sőt értékrendjük része a jogállamba való hit. A Bjt. 23. § (1) bekezdése szerint a bíró kinevezése - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - első alkalommal (első bírói kinevezés) három évre, egyéb esetben határozatlan időre szól. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján, ha a bíró szolgálati viszonya a 90. § g) vagy n) pontja alapján szűnt meg, és az ott megjelölt megbízatása megszűnését követő 30 napon belül kéri bíróvá történő ismételt kinevezését, őt kérelmére, pályázat kiírása nélkül a köztársasági elnök - az Országos Bírósági Hivatal elnökének javaslatára - a megszűnést megelőző kinevezésének megfelelően határozott vagy határozatlan időre bíróvá kinevezi. A bírót az Országos Bírósági Hivatal elnöke tényleges bírói álláshelyre, indokolt esetben pályázat nélkül tanácselnöki munkakörbe osztja be, illetve nevezi ki. A bírót a bírói szolgálati jogviszonya megszűnését megelőző utolsó tényleges bírói álláshelye szerinti vagy azzal legalább azonos szintű, lehetőleg a bíró lakóhelye szerinti bíróságra tényleges bírói álláshelyre kell beosztani. A bíró más szolgálati helyre a hozzájárulásával osztható be. A 90. § g) és n) pontjában megjelölt jogviszonyban eltöltött időt szolgálati időként kell figyelembe venni. A Bjt. 90. § n) pontja alapján a bírót fel kell menteni, ha állami felsőoktatási intézmény rektorává vagy költségvetési szervként működő kutatóközpont vagy kutatóintézet vezetőjévé nevezik ki. Ez az utaló szabállyal megvalósított törvénymódosítás a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorának, kinevezését és kedvező bérbesorolását jelentette a Kúrián, lemondva minden posztjáról felkészülve a Közigazgatási Felsőbíróság elnöki kinevezésére, amely 2019 nyár elejére volt prognosztizálva. Azonban a bizalom megtörni látszott, amikor a kormányfő közösségi oldalán közzétételre került az a videó, amely az addigi szakmai karriert lerombolta. A Nemzeti Választási Bizottság elnöke, - amely a legfőbb választások tisztaságáért felelős választott bizottság – Nagyon sajnálom miniszterelnök úr - kijelentésével, a testület jogerős[28] döntéséért, a választási szervek függetlenségébe vetett hitet rendítette meg. Ebben a videóban[29] látszik miért fontos a megfelelő összeférhetetlenségi szabály és a választási szervek döntéshozóinak függetlensége. Az elnöki poszt váományos, a bírság bajnok megnevezést kapta a kormányfőtől, amely túl azon, hogy udvariatlan és szabados megnevezés, alárendelti minőséget jelölt. A másik a választásokhoz kapcsolódó döntés az egész bírói karra vonatkozó negatív megítélésre vezetett a kormányfő részéről, amikor a 2018. évi választások eredményének megállapítása során egy megítélésében egyszerű, kérdésről szóló döntés kapcsán a kormányfő úgy értékelte[30], hogy a Kúria döntésével[31] elvett egy mandátumot a kormánypárttól, ezzel a Kúria egyértelműen és súlyosan beavatkozott a választásokba. Majd lekicsinylő megjegyzést tett, mely szerint a Kúria intellektuálisan nem nőtt fel a feladatához. A levélben szavazás eredményét a Nemzeti Választási Bizottság 825/2018. számú határozatával állapította meg, amelyet a Kúria Kvk.III.37.503/2018/6. számú határozatával hagyott helyben. Az Alkotmánybíróság a Kúria fenti végzése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt IV/758/2018. AB végzésével visszautasította. Az

[27] A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról szóló 2018. évi XXXV. törvény

[28] Nemzeti Választási Bizottság 605/2018. számú határozata

[29] Forrás: https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/04/13/orban_szova_tette_az_nvb_elnokenek_hogy_345_ezerre_megbuntette_a_kampanyban/

[30] Forrás: https://www.magyarhirlap.hu/belfold/Orban_A_Kuria_egyertelmuen_beavatkozott_a_valasztasokba

[31] Kvk.III.37.503/2018/6. számú határozata

Alkotmánybíróság e végzésének indokolásában a levélszavazás eredményének megítélésére kiható megállapítást tett, amelyben rögzítette, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés a Ve. -ben, amely akár a kiküldött válaszboríték vagy a biztonsági csík kötelező alkalmazását előírná, vagy ezek mellőzéséhez kifejezetten az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzné. Továbbá nem szerepel a Ve. -ben olyan jogi korlátozás, amit a Kúria végzése[32] a Ve. eljárási alapelveiből értelmezés útján levezetett, és ennek alapján a Nemzeti Választási Bizottság határozatát[33] helybenhagyó döntést hozott, amely a más borítékban küldött szavazatokat arra hivatkozva nyilvánította érvénytelenné, hogy az ilyen borítéknál a sérülés hiánya nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alapvető jog gyakorlását korlátozó előírást kifejezett törvényi szabály hiánya esetén nem lehet bírói jogértelmezéssel pótolni, mert ez az alap-jogkorlátozás szükségességéről szóló állásfoglalás lenne, ami a törvényhozásra tartozik. Az Alkotmánybíróság kifejezetten ténykérdésnek tekintette azt a körülményt, mely szerint a Nemzeti Választási Iroda csak a biztonsági csík sértetlensége esetén tudta kijelenteni, hogy a borítékokat nem nyitották fel, következésképpen ezáltal tudta a 825/2018. Nemzeti Választási Bizottság határozat melléklete szerinti 225 025 szavazólapot kétséget kizáróan érvényesnek tekinteni. A Nemzeti Választási Bizottság eljárása és a Kúria jogorvoslati eljárása során sem lehetett kizárólag jogszerűségi kérdéssé átalakítani, és ilyenként felülvizsgálni. Ezt erősíti meg az Alkotmánybíróság szerint a Nemzeti Választási Bizottság jogorvoslattal egyébként nem támadott 695/2018. számú határozata, amely kifogás tárgyában úgy foglalt állást, hogy nem lehet zártnak minősíteni azt a szavazási iratot, amelynek válaszborítékját annak biztonsági csíkján található jelzés alapján a lezárást követően felnyitották, majd újból lezárták. Az Alkotmánybíróság szerint mindennek azért van jelentősége, mert az Alkotmánybíróság a Kúria végzésének a kifogást tévesen részben jogkérdésként elbíráló részére nem lehet figyelemmel, ha a kifogás valójában kizárólag a ténykérdésre irányul, alkotmányjogi panasz ténykérdésre nem alapítható és ez a korlát a választási ügyekben sem léphető át.

A bírósági szervezetrendszer átalakításának átrendeződése

A két személyhez kapcsolódó események befolyással bírhattak a közigazgatási bíróság sorsát illetően, de annak határozatlan időre való elhalasztásának bejelentésére az Európai Parlamenti választást követő napokban tartott kormányülésen[34] került sor, mivel az európai választások eredménye nagyobb kompromisszum készséget igényelt a kormánytól. Az ellenzéki pártok a miniszter szerepe miatt a közigazgatási bírók kiválasztása miatt eleve elutasították a törvényt. Bár az akkori igazságügyi miniszterrel szemben nem fogalmazódott meg olyan kritika, mint az akkor hivatalba lévő Országos Bírósági Hivatal elnöke által a bírói karban feszültséget okozó kinevezési gyakorlata. A 2018. december 12. napján elfogadott a közigazgatási bíróságokról szóló törvény és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló törvény alkalmazása, amelyek az elkülönülő közigazgatási bírósági szervezet létrejöttéhez - 2020. január 1. - nélkülözhetetlen szervezeti, igazgatási és jogállási szabályokat tartalmaztak, a kormány 2019. május 29-i ülésén elfogadott halasztási javaslattal megakadt. A kormány indokolása szerint, annak érdekében, hogy az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítási folyamatának további előrehaladása ne hátráltassa a Magyarországot ért, megalapozatlan jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták megnyugtató lezárását, a kormány a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló törvényjavaslatot nyújt be az Országgyűléshez. Öt hónappal később a kormány úgy döntött[35], hogy nem vezeti be a

[32] Kvk.III.37.503/2018/6. számú végzés
[33] Nemzeti Választási Bizottság 825/2018. számú határozata
[34] https://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-kormay-elhalasztja-a-kozigazgatasi-birosagokrol-szolo-torveny-hatalybalepeset
[35] https://hu.euronews.com/2019/10/31/a-kormany-vegleg-elallt-a-kozigazgatasi-birosagok-tervetol

szervezetileg elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert. Komoly szakmai vitát követően a kormány úgy döntött, hogy a bíróságot meg kell óvni a felesleges vitáktól, ezért megtartja az egységes bírósági rendszert, nem lesz önálló közigazgatási bírósági szervezet. A Közigazgatási Törvényszékek eredeti koncepciója egy év alatt az elfogatott hetedik Alaptörvény és a közigazgatási bíróságokról szóló törvénnyel együtt bő egy év alatt elbukott, amely valóban jogtörténeti jelentőségű. Emellett jelentős költségekkel, felesleges munkával és egzisztenciális kiszolgáltatottsággal járt számos szakember számára. A sors fintorra, hogy a nyolcadik Alaptörvény módosítását az ellenzéki képviselők terjesztették be, amit a kormánypárti többség megszavazott. Ennek értelmében a 2019. december 12. napján – egy évvel napra pontosan a közigazgatási bíróságokról szóló törvény botrányos elfogadása után - az Országgyűlés a szervezetileg elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert nem vezette be, és az Alaptörvény bíróságokra vonatkozó rendelkezéseinek az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző állapottal megegyező tartalmú módosítását fogadta el. Ennek értelmében törlésre kerültek az önálló közigazgatási bíráskodásról szóló részek, ugyanakkor nem került vissza a különbíróságok létrehozásának lehetőségére utaló korábbi alaptörvényi rendelkezés.

Közigazgatási bíróságok 2020

Az önálló közigazgatási bíróság reform másféléves indulása és elbukása, a rendes bíróságon belül egy régi kérdés eldöntését eredményezte a közigazgatási és munkaügyi ügyszak külön választását. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: KB. saláta tv.) 2019. december 17-i rendkívüli ülésnapon vált teljessé. A rendkívüli ülésre azért volt szükség, mert december 10-i ülésnapon a zárószavazásoknál, a bírói bérre vonatkozó, egy képviselői indítványként benyújtott módosító javaslat kétharmadot igénylő részének megszavazásakor kormánypárti képviselők nemmel szavaztak, így a teljes összegző módosító csomagról szavazásnál már csak tartózkodtak, míg az eredetileg benyújtott kormányjavaslat átment az Országgyűlésen. A köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek[36] 2019. december 10-ei ülésnapján elfogadott - KB. saláta tv. szövegét szavazási hiba miatt – törvényt. Most nem kívánok kitérni az Alkotmánybíróság által megfogalmazott véleményre a saláta törvény problémáira[37], mert ez a példa jól mutatja, hogy a köztársasági elnök egy alkalommal megfontolásra visszaküldése nem az országgyűlési szavazási hibák reparálására szolgál. Mivel az arra vonatkozik[38], ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és nem fordult az Alkotmánybírósághoz. Ebben az esetben van joga a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldeni az Országgyűlésnek. Ilyenkor az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés, így a 2019. december 17-i rendkívüli ülésnapján fogadta el a törvényt, amely szerint a jogorvoslati rendszer hatékonysága csak úgy biztosítható, ha a közigazgatási perek fórumrendszere egyszerű és átlátható. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok elsőfokon, a Fővárosi Törvényszék első és másodfokon, a Kúria másodfokon, felülvizsgálati eljárásban, illetve szűk körben első és végső fokon járt el a KB. saláta tv. elfogadásáig. Meghatározott választási ügyekben a járásbíróságok, valamint az ítélőtáblák jártak el első és végső fokon. A KB. saláta tv. célja, hogy a nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett elsőfokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű törvényszékek, másodfokon, felülvizsgálati eljárásban, illetve szűk körben első- és végső fokon pedig a Kúria eljárásával jöjjön létre a közigazgatási bíráskodás a rendes bíróságokon belül. Ezzel megszünteti a

[36] https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny191217.pdf/11456799-92ac-371e-d574-58a3107737f2?t=1576748473400 2019/1.

[37] 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, 4/2006. (II. 15.) AB határozat

[38] Magyarország Alaptörvénye Állam, 6. cikk

közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, és létrehozza a járásbíróság törvénykezési helyét, mint a járásbíróság szervezeti egységét.
Mivel a közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnnek. A közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban korábban eljáró nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett elsőfokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű nyolc törvényszék, másodfokon és felülvizsgálati eljárásban pedig a Kúria jár el.
A KB. saláta tv. a Bszi. és a Bjt. módosításával lehetővé teszi, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke a közigazgatási ügyekben eljáró bírót - közigazgatási tapasztalatainak bővítése, illetve bírói tapasztalatainak a közigazgatásban történő kamatoztatása érdekében - meghatározott közigazgatási szervekhez vagy alkotmányos intézményekhez beoszthassa. Ezt nem csupán lehetőségként érdemes szabályozni, de azon bíróknak, akiknek semmilyen közigazgatási gyakorlatuk nincs a referádájukhoz tartozó területen indokolt, hogy legalább egy éves gyakorlatot szerezzenek, amely a képzésnek egyik leghatékonyabb formája. Különösen igaz ez a választási, népszavazási ügyekben eljáró bírákra.

A KB. saláta tv. lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság tagjai megválasztásuk esetén ne veszítsék el korábbi bírói tisztségüket, a korábban nem bíróként működő alkotmánybírók pedig bírói kinevezést kapjanak. Ennek indoka a jogalkotó részéről, hogy az alkotmányjogi panasz bevezetése óta az Alkotmánybíróság egyes eljárásai a gyakorlatban kifejezetten jogorvoslati jelleget öltöttek. Igaz, hogy ez az eljárás a döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára korlátozódik, azonban az alkotmánybíróság bírósági ítéleteket vizsgál felül, amely lényegében bírói munka. Az Alkotmánybíróság tagjai nem választhatóak újra[39], így felsőbírósági szintű tapasztalatukat megbízatásuk megszűnését követően bíróként alkalmazhatják. Az Alkotmánybíróság tagja megbízatásának ideje alatt a bírói szolgálati viszony szünetel, amely garantálja a bíróságok függetlenségét, hiszen az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés választja és túl a szakmai követelményeken a parlamenti többség akaratát fejezi ki. Az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személy, aki a megválasztását megelőzően nem volt bíró, kérheti a köztársasági elnöktől bíróvá történő kinevezését, ha megfelel a bírói kinevezéshez megállapított követelményeknek. A bírák, ügyészek és közjegyzők kinevezésének feltétele az azonos szabályok szerint elvégzett pályaalkalmassági vizsgálat, azon alkotmánybíró számára, aki hivatalba lépéséig határozatlan időre kinevezett bíró, ügyész vagy közjegyző volt, nem szükséges a pályaalkalmassági vizsgálat elvégzése. Ez a szabályozás nem veszi figyelembe, hogy életkoruk alapján előfordulhat, hogy volt bíró, ügyész vagy közjegyző kinevezésekor még nem kellett a ma alkalmazott szigorú pályaalkalmassági vizsgálaton átesnie, számukra kötelezővé kell tenni e vizsgálatot garanciális szempontból.

A szünetelést követően a bírót a Kúria elnöke a Kúriára osztja be, amely szabályozás azt jelenti, hogy a parlamenti többség által választott alkotmánybírák a Kúrián folytathatják munkájukat, akkor is, ha nem töltik ki mandátumukat. Ez lehetőséget biztosít a törvényhozásnak, hogy a Kúriai tanácsokban ítélkező bírákat juttasson a számára szükséges mértékben, amely komoly kritikákat okozhat az európai szintéren.

A Bjt. hatályos rendelkezései nem szabályozzák a bírói pályázatot elutasító döntéssel szembeni jogorvoslatot, amit a Javaslat szerinti módosítás pótol, és lehetővé teszi, hogy a pályázó három napon belül a szolgálati bíróság előtt kifogásolja a döntést. A szolgálati bíróság a kifogást, annak előterjesztését követő nyolc napon belül elbírálja, és döntését nyomban közli a pályázóval és a bíróság elnökével. Ha a szolgálati bíróság a kérelemnek helyt ad, úgy az elutasító döntést hatályon kívül helyezi. A szolgálati bíróság döntésével szemben

[39] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 6. § (3) bekezdés

további jogorvoslatnak nincs helye. A módosítás értelmében a Bjt. 172. § (2) bekezdése módosításának hatályba lépésétől számított 6 hónapon belül a bírák ismételt besorolására kerül sor azzal, hogy az új besorolás alapján járó illetmény visszamenőleg, e rendelkezés hatályba lépésétől illetné meg a bírót. A módosítás alanyi jogot állapít meg a jogszabály által jogi szakvizsgához kötött, továbbá a jogszabály felhatalmazása alapján a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabályzata által jogi szakvizsgához kötött egyéb jogviszonyban vagy tevékenységgel eltöltött idő szolgálati időbe történő beszámítására. A felülvizsgálatra hivatalból kerül sor, amelynek eredményeképpen az érintett bírák kinevezési okiratának módosítására és a jogosultságot megalapozó tények alapján történő újra-besorolására kerül sor. Ez a szabály fontos garanciális elem, amely a bírói függetlenség egyik pillére, mivel a közigazgatásból a bírói hivatásrendbe kerülő szakemberek szolgálati idejét kiszámíthatatlanul egyedi mérlegeléssel az Országos Bírósági Hivatal elnöke határozott meg. A kiszámíthatatlanságra példa, hogy minden szabályozás nélkül a Fővárosi Törvényszékre beosztott bírák esetében 2015-ig a jogi szakvizsgához kötött munkakörben töltött teljes időt elismerte a bírói jogviszony meghatározásakor. Míg azt követően a Közigazgatási Bíróságok felállításához kinevezett bíráknál 2018-ban a jogi szakvizsgához kötött munkakörben töltött idő felét ismerte el. Sőt Ő határozta meg egyszemélyben, hogy mit ismer el a jogi szakvizsgához kötött munkakörnek. Döntése ellen lehet a kinevezést követő 15 napon belül pert indítani, azonban több bíróság úgy döntött, hogy nincs perbeli jogképessége, ezért a döntési jogkörrel nem rendelkező munkáltató perelhető. Esetemben 21 év jogi szakvizsgához kötött munkakörben eltöltött időből 8 évet ismert el, a per másfél év után sem jutott el az érdemi ellenkérelem benyújtásáig. Így a közigazgatási bírák fizetésében jelentős különbség volt az új szabályozásig, amely 2020. január 1. napjáig visszamenőlegesen rendezi az új besorolást, elismerve az eddigi vállalhatatlan, indokolatlan hátrányt okozó szabályozást.

A saláta szabályozás fontos a szervezeti átalakításon túlmutató szabályozást tartalmaz, mely szerint a bíróságok kötelesek a Kúria jogértelmezését követni. E rendelkezés nem sértheti az ítélkező bírók, tanácsok függetlenségét. Ezért a KB. saláta tv. lehetővé teszi az eltérést a Kúria jogértelmezésétől, ha az az ügy körülményei vagy az Alaptörvénnyel való összhang érdekében az szükséges. Az eltérést az eljáró bíró, illetve tanács köteles külön indokolni. Az eltérés megalapozottságának vitatását lehetővé teszi a felek számára.

A KB. saláta. tv. igazi saláta jellegét határozza meg azon rendelkezések hatályon kívül helyezése[40], amely szerint az Alkotmánybíróság és a Kúria elnöke a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről szóló jogszabályban foglaltak szerint személyvédelemre jogosult. Az Alkotmánybíróság és a Kúria jelenlegi elnökét a megbízatása lejártáig még megilleti a személyi védelem, ezért a hatályon kívül helyező rendelkezést az 2020. január 1. napját követő első alkalommal történő választást követően kell alkalmazni. A személyi védelem eddigi is indokolatlan volt, bíróságok ez idő alatt is komoly forráshiánnyal küzdöttek.

A választási ügyek a bírósági fórumrendszerben szükséges változások

A közigazgatási ügyszak szabályozásának változásait nyomon követve lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy a választási ügyek tárgyalása hol, milyen szinten történhet ideálisan. A Közigazgatási Bíróság 1947. évi teljesülési megállapodásától fogva napjainkig a közigazgatás bírói kontrollja éles vitákat vet fel. A diktatúra idején megszűnő, majd szűkkörben az állami, lényegi döntésekkel szembeni magán- és közérdek bírói védelem jelzi a mindenkori állam demokrácia szintjét vagy annak hiányát. A demokrácia szintjét ma is jelzi, hogy az állam milyen szabályozás

[40] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 19. § (2) bekezdése

mellett, milyen garanciák mentén biztosítja döntései felett a bírói kontrollt. A bírói függetlenség biztosítása, a bírói kinevezésektől az automatizmust tartalmazó szignálásig a valóban működő kontrollt szolgálja, ennek hiányában csak formális felülvizsgálatról beszélhetünk.

A választási jogorvoslatoknál talán a leghangsúlyosabban kell érvényesülnie a valódi bírói felülvizsgálatnak, annak hiánya vagy teljességének hiánya a demokratikus működést alapjaiban kérdőjelezi meg. A választási, népszavazási ügyekben folyó ítélkezés a Kúria következetes és egységes gyakorlata alapján a legfontosabb garancia, azonban az alsóbb bíróságokon is szükséges a szakmai munka maradéktalan biztosítása, amelyre csak intézményes garanciák nyújthatnak biztosítékot.

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Kbm.tv) 2019. december 17-i rendkívüli ülésnapon került elfogadásra, melynek célja, hogy a nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett elsőfokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű törvényszékek, másodfokon, felülvizsgálati eljárásban, illetve szűk körben első- és végső fokon pedig a Kúria eljárásával jöjjön létre a közigazgatási bíráskodás a rendes bíróságokon belül. A választási jogorvoslat átalakítása ezt a struktúrát kell kövesse. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási ügyszakkal nem rendelkező ítélőtáblák[41] hatáskörét a közigazgatási törvényszékekhez lehet telepíteni. A hatáskörtelepítés mellett a bírák referádájának meghatározásakor a törvényszékeken választási gyakorlattal rendelkező - korábban választási irodán dolgozó közigazgatási szakemberek – bírák kiválasztása indokolt, hogy a Kúria választási-, népszavazási ügyekben eljáró tanácsaihoz hasonlóan, a törvényszéken is megvalósuljon a töretlen és következetes joggyakorlat. Ezzel biztosítva a rendkívül rövid jogorvoslati határidők mellett a megalapozott, a választásokban részt vevő jelölő szervezetek és jelöltek számára megnyugtató döntések meghozatalát. A választási jogorvoslati eljárásban eljáró tanácsok referádájához jól illeszthetők az önkormányzati határozatok bírósági felülvizsgálata. Továbbá a Kúria önkormányzati tanácsának tehermentesítése érdekében, az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatában is szerepet vállalhatnak vagy teljeskörűen vagy a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításában.

A Kúria[42] több döntése is hivatkozik az egyik korábbi döntés elvi tartalmára,[43] amely a választási eredmény elleni jogorvoslat további speciális jellegét határozza meg az egyéb választási jogorvoslathoz képest. E szerint a törvénysértés pontos megjelölése mellett annak bizonyítékait is olyan fokon kell megjelölni, illetve hivatkozni, amely legalább a valószínűsítés szintjén alátámasztja az eredmény megállapítása során bekövetkezett jogsértéseket. Az eredmény elleni jogorvoslat sajátossága, hogy a bizonyítás lehetőségei a jogorvoslatot előterjesztő részéről korlátozottak, mivel csupán közvetett ismerete lehet a szavazatszámlálás eredményéről. A Kúria álláspontja szerint a bizonyítási kötelezettséget a fellebbező eljárásjogi lehetősége által meghatározott módon lehet megkövetelni. A gyakorlatban ez a közvetett ismeretre alapozott valószínűsítés a szavazatszámláló bizottság tagja által tett írásbeli nyilatkozattal vagy a rendkívüli események jegyzőkönyvének csatolásával valósulhat meg eredményesen. Ezen sajátosság figyelembevételével érdemes vizsgálni a közigazgatási törvényszékek hatáskörtelepítését, mivel a rövid jogorvoslati határidők mellett nem csupán írásos, hanem személyes meghallgatásra is sor kerülhet a választási bizottsági

[41] Ve.229.§ (1) bekezdés

[42] BH2015. 24. Választási ügyben a Kúria az eljárás sommás jellege miatt csak korlátozott eszközökkel és szűk körben tud bizonyítást felvenni. Alapvetően - és érdemi elbírálás esetén - csak a kérelmező által csatolt bizonyítékokat tudja értékelni. Az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasító tartalmú határozatának megalapozottsága esetén érdemi felülvizsgálatra nem kerülhet sor [2013. évi XXXVI. törvény 224. §, 231. § (1) és (4) bekezdése].

[43] Kúria Kvk. 37.500/2014/6.

tagok körében. Különösen, ha eltérő nyilatkozatok állnak rendelkezésre. Ezen személyes meghallgatási eljárás külön eljárási szabály alkotását követeli meg, alapul véve a tanú meghallgatására vonatkozó szabályokat. A megalapozott, a választás eredményét jogerősen lezáró bírói döntéshez e szabályozás megalkotása alapvető.

Az ideális választási jogorvoslati fórumrendszerhez szükséges garanciális szabály a helyi választási iroda vezetője 2013. előtti kinevezési gyakorlatának visszaállítása, amely a rendszerváltástól a Közgyűlés hatásköre volt. Ezen túlmenően a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjainak kiválasztását az Országgyűlés helyett a Kúriához érdemes telepíteni, szigorú képesítési követelmények meghatározása mellett. A Kúria közigazgatási kollégiumának javaslata alapján a Köztársasági elnök nevezhetné ki a választott tagokat. Ennek alapvető indoka a többletkompenzáció miatt kialakult kétharmados parlamenti többség állandósulása, valamint a Nemzeti Választási Bizottság kiemelt szerepe a jogorvoslati rendszerben. Az Országgyűlés frakcióit alakító pártok a Nemzeti Választási Bizottság delegált tagjainak megbízására változatlanul jogosultak maradnak.

Összegezve a választási eljárás jogorvoslati rendszerének igazítása a közigazgatási bíráskodás fórumrendszeréhez a szakmai döntéshozatalhoz okszerű. Ehhez társulnia kell a bírói felülvizsgálatot megelőző választási szervek tagjainak független döntéshozatalát szolgáló garanciális szabályok megalkotásának, illetve a korábbi szabályozás helyreállításának a jegyző kinevezése esetében.

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

A közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenesség vizsgálata, különös tekintettel a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatra[1]

I. Bevezetés

Az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján több ellenzéki képviselő lezárta az elnöki emelvény feljáratát, ezzel megakadályozva, hogy az ülést vezető elnök a pulpituson elfoglalhassa helyét. Az alelnök ennek eredményeként az üléstermi helyéről volt kénytelen vezetni az ülést és lebonyolítani az aznapi szavazásokat. Mivel a levezető elnök nem tudta szavazókártyáját a pulpituson behelyezni, a szavazógépek „kártya nélküli" üzemmódban működtek. Mindezek miatt ellenzéki képviselők indítványozták az Alkotmánybíróságnál, hogy állapítsa meg az néhány így elfogadott törvény alaptörvény-ellenességét, közjogi érvénytelenség okán.

Tanulmányomban a fentiek okán azt a kérdéskört járom körül, hogy a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak megszegése (illetve be nem tartása) mely esetekben vezethet a törvény közjogi érvénytelenségének megállapításához, és annak megsemmisítéséhez. Munkám felépítését tekintve először a jogforrások érvényességének és hatályosságának szabályait ismertetem, majd az Alkotmánybíróság 11/1992. (III.5.) számú határozatán keresztül bemutatom a közjogi érvénytelenség tételét. Az Alkotmánybíróság azonos tárgyú határozatai után kiemelten foglalkozok a december 12-i ülésen elfogadott törvények érvényességi kérdéseivel.

II. Jogforrások érvényessége és hatályossága

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alaptörvény tehát expressis verbis kimondja a jogállamot, egyrészt mint kitűzött célt, másrészt, mint Magyarországot jellemző alapelvet. A jogállam konkrét definícióját azonban nem tartalmazza az Alaptörvényt, annak lényegét a jogalkotó az Alaptörvény különböző rendelkezéseiben konkretizálja (egyrészt egyértelműen megfogalmazva, másrészt ki nem nyilvánítva, de alkalmazott tételként megjelenítve). Fogalmának meghatározásában az Alkotmánybíróságnak fontos szerep jutott.[2] Bár az erre vonatkozó AB határozatok jóval az Alaptörvény megszületése előtt keletkeztek, a bennük foglalt megállapítások ma is ugyanúgy érvényesek.

A 9/1992. (I.30.) AB határozat maga is kimondja, hogy a jogállam fogalmának értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata. A jogállamiság alapértékét kitöltő elveket fokozatosan, egy-egy konkrét ügy kapcsán fejti ki a testület. A határozat kimondja, hogy az „Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét"[3]. A 11/1992. (III.5.) AB határozat visszautal az előbb ismertetett döntésre, hangsúlyozva, hogy a jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kisegítő jellegű, másodlagos szabály, és nem is pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma. Megerősíti, hogy a jogállamiság megsértése önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.[4]

Mindkét határozat kiemeli, hogy a jogbiztonság a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme. Ezen elv a jogalkotó kötelességévé teszi a jog egészével, részterületeivel és az egyes jogszabályokkal kapcsolatban annak biztosítását, hogy azok kiszámíthatóak, előreláthatóak,

[1] Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Petrétei József – Tilk Péter: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. 41.o.
[3] 9/1992. (I.30.) AB határozat, Indokolás V.2.
[4] 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás IV.1.

világosak és egyértelműek legyenek. Ez nemcsak az egyes normákkal szemben támasztott követelmény tehát, hanem az egyes jogintézmények működésével kapcsolatban is fennálló elvárás. Emiatt alapvető fontosságúak a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák, hiszen érvényes jogszabály csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet, az egyes jogintézmények csak az eljárási normák betartásával működhetnek alkotmányosan.[5]

A törvények érvényességének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye az egyes eljárási szabályok betartása a törvényalkotási folyamat során is. Valamely jogforrás érvényessége azt jelenti, hogy a jogforrás megfelel a rá vonatkozó érvényességi követelményeknek. Az érvényes jogszabály elvileg alkalmas joghatás kiváltására, vagyis arra, hogy jogok és kötelezettségek fűződjenek hozzá. A jogforrásoknak négy érvényességi kellékét különböztetjük meg, melyek a következők szerint alakulnak.

1. A jogszabálynak az e jogszabály alkotására felhatalmazott, vagyis jogalkotási hatáskörrel rendelkező szervtől kell származnia. E szerint annak az állami szervnek kell az adott jogszabályt megalkotnia, mely arra kifejezetten jogosult. Jogalkotási hatáskör a magyar jogban csak az Alaptörvényből eredhet. Nem elég csupán azt megvizsgálni, hogy az érintett állami szervnek jogalkotási hatáskör van-e, igazolni kell, hogy az adott jogszabályi forma és tartalom kibocsátására is bír felhatalmazással.[6]

2. A jogforrást a rá vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően alkották meg, tehát az előírt eljárási rend szerint jött létre. Ezt a korábbi alkotmánybírósági határozatok is kimondták, miszerint érvényes jogszabály csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy nem minden eljárási szabály megszegése vezet érvénytelenséghez (ennek bővebb ismertetésére a későbbiek kerül sor). Ha a jogszabály megalkotása során valamely garanciális szabályt súlyosan megsértettek, ez formai okból közjogi érvénytelenséget idézhet elő, amely a jogszabály megsemmisítéséhez vezethet.[7]

3. Fontos érvényességi kellék, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogforrási hierarchiába, tehát nem ellenkezhet felsőbb fokozatú jogforrásokkal. Ezen követelmény megsértése szintén a jogszabály Alkotmánybíróság általi megsemmisítését eredményezheti.[8]

4. A jogforrást az előírt módon kell kihirdetni (általában a hivatalos lapban történő publikálással megismerhetővé kell tenni). A jogszabály ettől az időponttól válik formálisan érvényessé, az érintettek számára ekkortól létezik.[9]

A törvény mint joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozat éppúgy lehet érvénytelen, mint más akaratnyilatkozatok. Az ilyen törvény joghatás kiváltására alkalmatlan, de amíg Alkotmánybíróság nem állapítja az alkotmányellenességét, és nem semmisíti meg, addig alkalmazandó és alkalmazható. Kérdés az, hogy kötelesek vagyunk-e engedelmeskedni egy olyan törvénynek, amely nyilvánvalóan alkotmányellenes. Ha valaki ilyen esetben megtagadja egy törvény betartását, és vele szemben szankciót próbálnának alkalmazni, hivatkozhatna a jogi norma érvénytelenségére? Még ha később az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal meg is semmisíteni a törvényt, meglátásom szerint a jogalkalmazó nem tekintheti önmaga érvénytelennek a jogszabályt, és nem dönthet annak alkalmazhatóságáról.[10]

[5] 9/1992. (I.30.) AB határozat, Indokolás V.4.
[6] Petrétei – Tilk: i.m. 79.o.
[7] Petrétei – Tilk: i.m. 79.o.
[8] Petrétei – Tilk: i.m. 79.o.
[9] Petrétei – Tilk: i.m. 79.o.
[10] Forgács Krisztián: Érvényesség, hatályosság (In: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar dolgozatai 1., 2001.) 16.o.

A jogszabály érvényességétől el kell határolni a hatályosság fogalmát, mely a jogszabály alkalmazhatóságát (végrehajthatóságát), alkalmazandóságát jelenti. Jól látszik, hogy az érvényességhez képest jelentéstöbbletet tartalmaz, hiszen attól, hogy egy jogszabály érvényesen létrejött, még nem biztos, hogy alkalmazható, tehát hatályos.[11] Emiatt érdemes néhány szóval kitérni a hatályosság kérdésére is. Megkülönböztetünk területi, időbeli, személyi és tárgyi hatályt.

1. Egy jogszabály területi hatályi megjelöli azt a területet, amely az adott jogforrást alkalmazni kell, illetve lehet. Így például az Országgyűlés által alkotott törvény hatálya általában az egész ország területére kiterjed, míg egy önkormányzati rendelet csak saját illetékességi területükre.

2. Az időbeli hatály azt az időszakot jelöli meg, amelytől kezdődően és ameddig a jogszabályban foglalt jogi hatás tényleges bekövetkezhetősége elvileg fennáll, tehát a jogforrás alkalmazni kell, illetve lehet. Emiatt a jogszabályban meg kell határozni hatályba lépésének napját, melynél figyelembe kell venni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az időbeli hatály kezdete a kihirdetés időpontjához képest háromféle módon határozható meg:

   a. Ex nunc (a kihirdetés napjától): ebben az esetben az érvényesség és a hatályosság időpontja egybeesik. A Jat.[12] szerint az azonnali időbeli hatály megállapítása akkor lehetséges, ha a szabályozás célja másként nem érhető el. Ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, ami nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. [13]

   b. Ex tunc (visszaható hatály): a kihirdetéstől képest korábbi időponttól kezdve hatályos a jogforrás. A Jat. 2.§ (2) bekezdése szerint „jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé" (ez a korlátozás az ex tunc hatály esetében is így van). Ennek általában csak akkor lehet helye, ha a jogszabály által védett érdekek nagy társadalmi jelentősége megköveteli, és a pro futuro hatálybalépés veszélyeztetné a norma céljának megvalósulását.

   2 fajtája:
   i. Retroaktív visszaható hatály: a jogforrás hatályba lépése előtti lezárt viszonyokra is alkalmazni kell;
   ii. Kvázi-retroaktív visszaható hatály: a jogszabály hatályba lépése előtt keletkezett, de még folyamatos jogviszonyokban alkalmazandó.[14]

   c. Pro futuro (jövőbeli hatály): a jogforrás a kihirdetéséhez képest későbbi időpontban lét hatályba. A Jat. 2.§ (3) bekezdése szerint a „jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre". Ennek értelmében kellő időt kell hagyni a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, valamint az érintett személyes és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként is alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez. Speciális eset, ha a

[11] Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch04s08.html#ftn.id515844 (2019.11.16.)
[12] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)
[13] Jat. 7.§ (2) bekezdés
[14] Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch04s08.html#ftn.id515844 (2019.11.16.)

hatálybalépést valamely jövőbeli esemény bekövetkeztének időpontjához köti a jogalkotó (Jat. 2.§ (3) bekezdés).

3. A személyi hatály azt jelöli meg, hogy mely személyi körre, kikre vonatkozóan kell, illetve lehet alkalmazni az adott jogszabályt. Nem a jogforrás konkrét címzettjeinek körét jelöli ki, hanem azt, hogy ki lehet egyáltalán címzettje a jogszabálynak. Tehát azokat a természetes és jogi személyeket, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket határozza meg, akikre jogszabály általános jelleggel jogokat és kötelezettségeket háríthat. A jogszabályok személyi és területi hatálya szorosan összefonódik, az ettől való eltérésről kifejezetten rendelkezni kell.[15][16]

4. Egy jogforrás tárgyi hatálya azt jelenti, hogy a benne szereplő normák tartalmuk szerint milyen eseményekre vonatkoznak, azaz milyen típusú esemény esetén lép be a jogkövetkezmény.

III. A közjogi érvénytelenség tétele

Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III.5.) határozatával kifejlesztette a közjogi érvénytelenség tételét, ugyanis hangsúlyozta, hogy érvényes jogszabály csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet. Ennek okán érdemes az említett AB határozatot behatóbban megvizsgálni, hiszen az ebben foglalt megállapítások az új Alaptörvény elfogadása utáni esetekben is kiindulópontot jelenthetnek.

Az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén elfogadta „Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről" szóló törvényt. A lex Zétényinek is nevezett törvényt Zétényi Zsolt és dr. Takács Péter terjesztette be, és az Országgyűlés csaknem kétharmados többséggel el is fogadta. A törvény alapján 1990. május 2-án ismét elkezdődött volna az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett azon hazaárulások, emberölések és halált okozó testi sértések elévülése, mely esetekben az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét.[17]

A köztársasági elnök az Országgyűlés által elfogadott törvényt nem hirdette ki, hanem 1991. november 16-án kelt indítványában kérte az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. Az alkotmányossági aggály lényege az volt, hogy a törvény 1.§-a nem sérti-e az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, illetve nem ütközik-e az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésébe. A köztársasági elnök kérte annak vizsgálatát, hogy az elévülési idő újrakezdését kimondó rendelkezés nem ellentétes-e azzal az alapvető alkotmányos elvvel, mely szerint a Magyar Köztársaság jogállam (ennek fontos összetevője a jogbiztonság, mely meglátása szerint e törvény esetében csorbát szenvedett). Továbbá a törvény 1.§-ával kapcsolatban aggályosnak találta annak visszaható hatályú rendelkezését, valamint a nullum crimen sine lege elvbe ütközőségét is felvetette. Felvette továbbá, hogy nem ellentétes-e a teljes elévülési idő „újraindítása" a jogállamiság azon követelményével, „mely szerint az elévülési idő eltelte után az állam büntetéstől való mentességet ígér mindenkinek, és ennek az ígéretnek a visszavonása nem sérti-e azt a jogállami alapelvet, hogy minden állampolgár bízhat az állam és a törvény szavahihetőségében".[18] Megvizsgálandóvá tette azt is, hogy nem sértik-e a jogbiztonság jogállami elvét a törvényben foglalt teljesen általános, illetve határozatlan fogalmak (pl.: „állam politikai okból nem érvényesített büntető igényét")?

A Sólyom László által vezetett Alkotmánybíróság a törvény alkotmányellenességét állapította meg, ugyanis „a törvény szövegezésének határozatlansága és bizonytalansága sérti a

[15] Petrétei – Tilk: i.m. 79-80.o.
[16] Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch04s08.html#ftn.id515844 (2019.11.16.)
[17] 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás I. 1.
[18] 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás I. 2.

jogbiztonság követelményét".[19] A testület a határozatában olyan fontos, a jogállamiság szempontjából alapvető kérdésekkel foglalkozott, mint például az, hogy miként kötik a jogalkotót olyan jogállami alapszabályok, mint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Az Alkotmánybíróság többek között a következőket állapította meg:

- az elévült bűncselekmények újbóli büntethető tétele alkotmányellenes
- a még el nem évült bűncselekmények törvényi elévülési idejének meghosszabbítása, illetve az elévülés törvénnyel való félbeszakítása alkotmányellenes
- visszaható hatályú törvénnyel nyugvási vagy félbeszakítási okot megállapítani alkotmányellenes
- az elévülés szempontjából alkotmányellenes aszerint megkülönböztetni, hogy az állam politikai vagy más okból nem érvényesítette büntető igényét
- annak, hogy „állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét" nyugvási okká nyilvánítása alkotmányellenes, ugyanis határozatlansága miatt sérti a jogbiztonságot.[20]

A határozat indokolásában a testület kifejtette, hogy a törvény rendelkezései nem egyértelműek és határozatlanok, amely miatt sértik a jogbiztonság elvét. A jogbiztonság és a jogállamiság szorosan összefüggő fogalmak. A testület kimondja, hogy az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással új Alkotmány lépett hatályba, mely kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam".[21] Ez a rendelkezés a jelenlegi Alaptörvényben is szó szerint így szerepel.

Az Alkotmánybíróság kimondja, hogy Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program is egyszerre. Az Alkotmány expressis verbis kimondta Magyarország jogállamiságát, amely csak úgy valósulhat meg, ha az Alkotmány valóban és feltétel nélkül hatályosul. A testület szerint a „jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összehangba kell hozni, illetőleg, - az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert"[22]. A jogállam megvalósítása egy folyamatos tevékenység, amely nem zárul le egyetlen törvény megalkotásával, hanem az egész jogrendszert, az egész államot átható alapelvként és célként kell lebegnie a jogalkotó és jogalkalmazó szervek és személyek előtt. Az állami szerveknek alkotmányos kötelessége, hogy a jogállam megvalósításán munkálkodjanak.

A tanulmány szempontjából leginkább lényeges gondolatok az Indokolás IV. rész 1. pontjában találhatóak, mely a következő megállapításokat tartalmazza. Az Alkotmánybíróság visszautal saját korábbi határozatára, miszerint a 9/1992. (I.30.) AB határozat már kimondta, hogy az Alkotmány a köztársaság alapértékévé nyilvánította a jogállamiságot. A jogállamiság lényegét biztosító szabályokat az Alkotmány különböző rendelkezéseiben konkretizálja, ugyanis vannak olyan jogállami elemek, melyek egyértelmű megfogalmazást nyernek. A jogállamiság elvét az Alkotmány rendelkezései ugyan részletezik, ugyanakkor az alapérték tartalmát nem töltik ki teljesen. A jogállam fogalmának meghatározásában, elemeinek tisztázásában, valamint a magyar alkotmányos viszonyok közötti értelmezésében rendkívül fontos szerepe van az Alkotmánybíróságnak. A jogállamiságot kitöltő elveket a testület egy-egy konkrét ügy kapcsán, fokozatosan fejti ki.[23] Az Alkotmánybíróság kimondja, hogy a jogállamiság elve nem kisegítő, másodlagos szabály, és nem is pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, melynek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság azon értelmezései[24], melyek a jogállamhoz kapcsolódnak a következő csoportokba sorolhatók: közhatalom gyakorlása, hatalommegosztás, közigazgatás törvényessége, jogalkotás rendje, valamint jogbiztonság.[25]

[19] 11/1992. (III.5.) AB határozat
[20] 11/1992. (III.5.) AB határozat
[21] 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás III.1.
[22] 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás III.1.
[23] Petrétei – Tilk: i.m. 33.o.
[24] Az új Alaptörvény elfogadását követő értelmezésekkel együtt.
[25] Petrétei – Tilk: i.m. 33.o.

A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, melyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények kiszámíthatósága szempontjából. Az AB határozat itt mondja ki, hogy „csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás”[26]. A mondat első fordulatával az Alkotmánybíróság kimondta a közjogi érvénytelenség tételét. „Ha a jogalkotás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével” – az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában így fogalmaz (ABH 1997. 331, 345.). A megsemmisítés alapja ilyen esetekben a közjogi érvénytelenség, amely a normai formai alkotmányellenességének egyik változata.

A jogszabályokat érintő hibákat két csoportba lehet sorolni. Formai hiba lehet a jogalkotási eljárás hibája (jogalkotási hatáskör hiánya vagy nem megfelelő eljárás), tartalmi hiba, ha a jogszabály tartalma nem felel meg egy magasabb szinten álló jogszabály tartalmának, azaz ellentmondás van közöttük. A közjogi érvénytelenség tehát a formai hibák csoportjába tartozik: érvényes jogszabály csak akkor jön létre, ha a jogalkotási hatáskörrel rendelkező szerv a jogalkotás folyamatára vonatkozó szabályok betartásával hozza létre a jogszabályt. Azonban a jogalkotási eljárás különféle rendelkezéseinek megsértése nem azonos súlyú a közjogi érvénytelenség megállapításának vizsgálatakor, tehát bizonyos eljárási szabályok mellőzése nem feltétlenül eredményezi a jogszabály megsemmisítését. A Jat., a HHSz., valamint más törvények rendelkezései eltérő súlyúak, így az Alkotmánybíróság minden esetben mérlegeli a szabálytalanság súlyosságát, és azt követően dönt az esetleg megsemmisítésről.[27]

Többször felmerül az Alkotmánybíróság gyakorlata során a jogalkotási törvény előírásainak megszegése. Ezzel kapcsolatban a testület kimondja, hogy a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdekképviseleti szervek véleményének beszerzése nem feltétele a jogszabály közjogi érvényességének, tehát ennek figyelmen kívül hagyása nem tekinthető olyan súlyos eljárási hibának, amely a rendelkezése megsemmisítését indokolná. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó, jogalkotási törvényben található előírások megsértése, illetve figyelmen kívül hagyása a jogalkotó államigazgatási, valamint politikai felelősségét alapozhatja csak meg (ABH 1998, 387, 395, 397.). Ugyanakkor a konkrét jogszabályi előírás mellőzése felvetheti az érvénytelenség kérdését: egy környezetvédelmi tárgyú döntésében az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye beszerzésének hiánya miatt alkotmányellenességet állapított meg[28]. Ez azonban egyedi eset, a testület állandó gyakorlata szerint az a mulasztás, hogy a jogszabály előkészítése során a jogalkotó nem szerezte be a Jat. szerint jogosult szervektől a véleménynyilvánítást, önmagában nem vezet ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenséget állapítson meg, és emiatt megsemmisítse a jogszabályt.[29] Az Alkotmánybíróság határozatai értelmében a törvényalkotási eljárás érdemi része a javaslat benyújtásával kezdődik, így az ezt megelőző egyeztetési és véleményezése folyamatok kívül esnek a törvénytervezet előkészítésén. Emiatt nem tekinti a testület alkotmányellenesség megalapozására okot adó szabálytalanságnak ezek elmulasztását.

IV. Közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos AB határozatok

A közjogi érvénytelenség tételét az Alkotmánybíróság a fentebb részletesebb elemzett 11/1992. (III.5.) számú határozatával fejlesztette ki. Azonban ezt követően számtalan olyan AB határozat született, amely ezzel a

[26] 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás IV.1.

[27] Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács Alkotmánytan I. https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alkotmanytan_i/ch04s13.html (2019.11.16.)

[28] 30/2000. (X.11.) AB határozat (lent részletesen)

[29] Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács Alkotmánytan I. https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alkotmanytan_i/ch04s13.html (2019.11.16.)

kérdéssel foglalkozik. Mielőtt a 2018. december 12-én elfogadott törvények közjogi érvénytelenségét közelebbről megvizsgálom, érdemes áttekinteni ezen határozatok előzményeit, és az Alkotmánybíróság abban foglalt érveit, következtetéseit. Ebben a fejezetben a releváns határozatokat tekintem át.

Az Alkotmánybíróság a 29/1997. (IV. 29.) számú határozatában kimondta, hogy a formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére. Érdemes az alkotmánybírósági eljárás előzményeiről néhány szót ejteni, ugyanis érdekes, a parlamenti joggal kapcsolatos indítvány érkezett a testülethez.

Az Országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat zárószavazása napján ötvenkét képviselő előzetes alkotmányellenességre irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybíróságnak, valamint a házelnöknél indítványozták a zárószavazás elhalasztását. Az Országgyűlés a zárószavazás elhalasztása iránti kérelmet ügyrendi javaslatnak minősített, és lefolytatta a szavazást. A képviselők ezt követően az elfogadott törvény utólagos normakontroll keretében történő vizsgálatát kezdeményezték, valamint a Házszabály egyes rendelkezései alkotmányellenességének kimondását is belefoglalták az indítványba. Az Alkotmány a két vizsgálatot elkülönítette, jelen határozat ez utóbbi témával foglalkozik.

A határozat értelmében az olyan törvény, melyet az Országgyűlés úgy szavazott meg, hogy az előzetes alkotmányossági vizsgálatát nem tette lehetővé, formai okból alkotmánysértő. A formai hibás jogalkotási eljárás pedig a törvény megsemmisítéséhez vezethet. A megsemmisítés alapja tehát a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik fajtája. Az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a parlament házszabálya nem teheti semmilyen feltételtől függővé, hogy a jogosultak indítványa alapján a zárószavazás előtt sor kerülhessen a javaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatára.[30]

Az Alkotmánybíróság e határozatával szigorú álláspontot alakított ki a közjogi érvénytelenség elbírálásával kapcsolatban, és súlyos szankcióként a visszamenőleges megsemmisítés helyezte kilátásba minden olyan törvény esetében, mely valamilyen formai hibában szenved. Az 52/1997. (X.14.) AB határozat kimondta, hogy a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmánysértés – így az is, ha a törvény alkotmányellenesen elrendelt népszavazáson alapul – a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonhatja maga után.[31]

A 66/1997. (XII. 29.) AB határozatban a testület nyilvánvalóvá tette, hogy az eljárási biztosítékok következetes érvényesítése, a formalizált eljárási szabályos maradéktalan betartása a törvényhozási eljárásra vonatkozóan is – a jogállamiságból fakadó – alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság ezen döntésében is hangsúlyozta, hogy a „jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” [56/1991. (XI. 8.) AB hat. ABH 1991. 454., 456.]

A 39/1999. (XII.21.) AB határozatában a testület megállapította azt is, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2.§ (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.”[32] Emiatt az Alkotmánybíróság megsemmisíti azt a jogszabályt, melynek megalkotása során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely közjogi érvénytelenséget idézett elő, illetve, amely mással nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével. Ezzel a gondolattal a testület visszautal saját korábbi döntéseire.

[30] A parlament házszabályával kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok https://www.jogiforum.hu/hirek/14320 (2019.11.16.)

[31] 52/1997.(X.14.) AB határozat II.

[32] 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás III.7.

A 30/2000. (X.11.) AB határozat előzménye: az indítványozó a nehéz tehergépkocsik közlekedésének korlátozásáról szóló 111/1995. (IX. 21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 99/1997. (VI. 11.) Korm. rendelet megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Kérelmét azzal indokolta, hogy véleménye szerint a rendelet az Alkotmányba ütközik, valamint - az vonatkozó törvény kifejezett rendelkezésének figyelmen kívül hagyásával - nem került sort a rendelettervezetnek az arra jogosult állami testület által történő véleményeztetésére. Ahogy már fentebb is ismertettem az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott a jogalkotót terhelő egyeztetési kötelezettséggel. A testület jogszabály-alkotási követelményeket meghatározó állandó gyakorlata, hogy a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdek-képviseleti szervek véleményének beszerzése a jogszabályok közjogi érvényességének nem feltétele. Az Alkotmánybíróság végül arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek. A testület a fentiek okán megsemmisítette a rendeletet, ezzel az Alkotmánybíróság lehetőséget kívánt nyújtani a jogalkotó számára ahhoz, hogy alkotmányos egyeztetési kötelezettségének eleget téve alkosson új jogszabályt.

A 8/2003. (III.14.) AB határozatban a bíróság alkotmányos követelményként azt is meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor." A jogbiztonság elve a testület szerint megköveteli, hogy a jogalkotás ésszerű rendben történjék.[33]

Különösen érdekes a 63/2003. (XII.15.) AB határozat, mely az úgynevezett „kórháztörvény" elfogadása alkotmányossági vizsgálatának eredményeként született meg. Az indítványozók a Kórháztv. megsemmisítését kezdeményezték, arra tekintettel, hogy a törvényt eredményező jogalkotási folyamat eljárási rendje nem volt szabályszerű. Többek között kifogásolták, hogy Országgyűlés „lényegében érdemi vita nélkül és figyelmen kívül hagyva" a köztársasági elnök észrevételeit, a megfontolásra visszaküldött törvényt változatlan formában fogadta el. A testület töretlen gyakorlata, hogy a jogalkotási eljárás alkotmányosságát is vizsgálja, és dönt a formai hibás törvényhozási eljárás alkotmányosságáról. A testület rögzítette, hogy a köztársasági elnök észrevételei nyomán lefolytatott újratárgyalás része a törvényalkotás folyamatának. Az erre vonatkozó szabályok biztosítékot nyújtanak az érdemi újratárgyaláshoz, így megszegésük formai alkotmányellenességet von maga után, amely a törvény megsemmisítéséhez vezet.[34]

Az indítványozók által felvetett egyik szabálytalanság az volt, hogy az újratárgyalást tartalmazó ülés napirendjét a képviselőknek és a köztársasági elnöknek nem volt alkalmuk időben megismerni, amely feltétele lenne a tárgyalásra való megfelelő felkészülésnek. Az Országgyűlés 2003. június 23-án délelőtt rendkívüli ülést tartott, a házelnök a kórháztörvény újratárgyalására egy másik rendkívüli ülést hívott össze, mégpedig ugyanarra a napra, 20 órai kezdettel. A folyamatos ülésezés miatt az azonos napra összehívott ülésre vonatkozóan a törvény érdemi tárgyalásának feltételeit nem biztosították, tekintettel az idő rövidségére. A törvényhozás kiszámíthatóságának lényeges feltétele, hogy a plenáris ülés összehívásáról, és annak napirendi javaslatáról a képviselők megfelelő időben értesüljenek. Az akkor hatályos Házszabály szerint ennek határideje az ülést megelőző 48 óra. Mivel ezt a szabályt figyelmen kívül hagyták, a törvényhozási eljárás kiszámíthatatlanná vált, és sérült az Alkotmány 2.§ (2) bekezdése is. Nem mellesleg az Országgyűlés ülésein a köztársasági elnök is felszólalhat, akinek ebben az esetben szintén nem volt lehetősége erről tájékozódni, és részt venni az ülésen.

Az Alkotmánybíróság határozatában visszautal egy korábbi döntésére, melyben leszögezte: a „demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő

[33] Stumpf István: Jogalkotás a közjogi érvénytelenség tükrében (In: Jogi beszélgetések, Kaposvár 2013-2015) 58.o.

[34] 63/2003. (XII.15.) AB határozat, Indokolás III.

döntéshozatalt. Az alkotmányos demokrácia összetett rendszer, melyben részletes eljárási szabályok rendezik több szerv – olykor folyamatos – együttműködését. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének – a döntésnek – a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntésnek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása".[35]

A testület megállapította, hogy „amennyiben a visszaküldött törvényről vita nélkül, illetve az érdemi vitát lehetetlenné téve, lényeges eljárási szabályok megsértésével, garanciális jelentőségű határidők figyelmen kívül hagyásával dönt az Országgyűlés, akkor az a köztársasági elnöknek az Alkotmányban biztosított, a törvényhozást korlátozó jogosítványát sérti, s a hatalommegosztás elvének érvényesülését lehetetleníti el. A köztársasági elnök jogkörének kiüresítése ezért az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében garantált demokratikus jogállam sérelmét eredményezi".[36] Végül az Alkotmánybíróság a jogbizonytalanság elkerülése végett nem ex tunc, hanem ex nunc hatállyal semmisítette meg a kórháztörvényt.

Szintén a Házszabály megsértése kérdésében született a 109/2008. (IX.26.) AB határozat. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Eftv.) megsemmisítése iránt, melyek közül a tanulmány témája szempontjából kettő releváns. Az egyik indítványozó azért kérte az alkotmányellenesség megállapítását, mert a jogalkotó sem a Magyar Orvosi Kamarával, sem a Magyar Egészségügyi Szakdolgozók Kamarájával nem folytatott le semmilyen előzetes egyeztetést a tervezett intézkedés hatásairól. A Magyar Orvosi Kamara feladat- és hatáskörébe tartozik az orvosok szakmai tevékenységét, anyagi helyzetét közvetlenül befolyásoló, illetve valamennyi, az egészségügyet egyéb módon érintő jogszabály megalkotásánál a véleménynyilvánítás. A jogszabályok előkészítéséért felelős szervek, személyek számára pedig törvény írja elő, hogy kötelesek a jogszabálytervezeteket és azok indokolásait megküldeni a Kamarának, hogy annak véleménye kialakításához megfelelő idő és ismeret rendelkezésre álljon. A jogalkotó köteles a Kamara véleményét mérlegelni, figyelmen kívül hagyása vagy részleges figyelembevétele esetén annak okairól a jogszabály megalkotására jogosult személyt vagy szervezetet tájékoztatni. Az indítványozó szerint ezen eljárási szabályok megsértése az Eftv. közjogi érvénytelenségét idézi elő.

A testület ezzel kapcsolatban visszautalt a 7/2004. (III.24.) AB határozatára, melyben megállapította, hogy a „vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségszegés nem érintheti az adott törvény érvényességét". A Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása önmagában nem vezet a törvény alkotmányellenességéhez, hanem csak akkor, ha az az Alkotmány valamely szabályába is ütközik. A korábbi határozat kimondta, hogy az „előkészítésre vonatkozó szabályok megsértése az előterjesztő államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozza meg"[37]. Így a testület ebben az esetben sem találta alkotmánysértőnek azt, hogy a fenti szervezetek nem gyakorolhatták véleményezési jogukat.

A másik releváns indítvány felhívta a figyelmet bizonyos, a törvény megalkotásával kapcsolatos szabálytalanságokra, az előterjesztő ugyanis sürgősségi javaslatot nyújtott be, ám azt nem indokolta meg, ezzel megsértette a Házszabály 92.§ (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a „Házszabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét."[38] A sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettség nem tekinthető olyan házszabályi előírásnak, amely közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakad, így

[35] 62/2003. (XII.15.) AB határozat
[36] 62/2003. (XII.15.) AB határozat, Indokolás III.1.6.
[37] 7/2004. (III.24.) AB határozat
[38] 109/2008. (IX.26.) AB határozat, Indokolás III.1.4.

megsértése nem ellentétes a jogállamiság elvével. Az indokolási kötelezettség elmulasztása szabályellenességet megvalósított ugyan, de alkotmányellenességet nem.

Az Alkotmánybíróság a 164/2011. (XII.20.) AB határozatában összefoglalta a közjogi érvénytelenségre vonatkozó gyakorlatát. Az újraszabályozott első egyházügyi törvénnyel kapcsolatban benyújtott első indítvány azt az eljárási szabálytalanságot jelentette, hogy a jogalkotási eljárás során a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására Házszabállyal ellentétesen került sor. A határozat indokolása szerint: „a zárószavazás előtt módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherencia zavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén – a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás azt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti."[39]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Házszabálynak a zárószavazás előtti módosító javasaltok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő. Az Országgyűlés ezt követően hamar módosította a Házszabály érintett rendelkezését, melynek következtében a zárószavazás előtti módosító javaslat tárgyköre jelentősen kibővült. Az alkotmánybíróság döntése tehát hatott a törvényhozó hatalomra.[40]

Az Országgyűlés ezt követően megalkotta a második egyháztörvényt (a továbbiakban: Ehtv2.), mellyel szemben tizenhét alkotmányjogi panasz, és egy absztrakt normakontroll-indítványt érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ezek közül azzal foglalkozok, mely súlyos eljárási szabálysértést vetett fel, és az Ehtv2. megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint jogellenes volt a törvényjavaslat általános vitájának a napirendre tűzése, a bizottsági ajánlások formálisak voltak vagy hiányoztak. Az országgyűlési képviselőknek csupán néhány órájuk volt, hogy megismerjék a tervezet szövegét, és megalapozott vélemény alakuljon ki bennük arról. A 6/2013. (III.1.) AB határozatban a testület ismét kimondta, hogy „a Házszabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa, sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli."[41] A Házszabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti többek között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, miszerint „Magyarország független, demokratikus jogállam." Az így megalkotott törvény közjogilag érvénytelen, és így alapot ad a törvény megsemmisítésére.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Házszabálynak azon rendelkezései, melyek az plenáris ülés napirendjére vonatkoznak (így annak előzetes megküldését írják elő) a képviselői tevékenység garanciáinak minősülnek, ezért megsértésük olyan súlyos eljárási szabálytalanság, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő. A probléma jelen esetben azzal kapcsolatban merült fel, hogy a testület miként értékeli a rendkívüli ülés során érvényesülő házszabályi rendelkezéseket. Ezzel kapcsolatban kimondta, hogy a rendes ülésszakon való tárgyalásra vonatkozó rendelkezések főszabály szerint a rendkívüli ülésekre is alkalmazandók. Emellett leszögezte azt is, hogy ha a képviselők számára a benyújtott javaslat megismeréséhez biztosított minimális idő rendelkezésre állt, de az Országgyűlés nem rendeli el a sürgős tárgyalását, akkor ugyanazon ülésnapon nem kezdhető meg annak tárgyalása.[42]

[39] 164/2011. (XII.20.) AB határozat, Indokolás III.2.
[40] Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság (In: Jog és politika határán, Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után, szerk.: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán) 2019/1. 295-296.o.
[41] 6/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás IV.68.
[42] Stumpf: i. m. 61.o.

A testület a fentiek következményeképpen kimondta, hogy a „törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, másrészt megállapította, hogy a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Házszabállyal való összehang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki".[43] Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította, és nem állapította meg a közjogi érvénytelenséget.

V. A 15/2019. (IV. 17.) AB határozat

Az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján ellenzéki képviselők elállták az elnöki pulpitust, ezzel megakadályozva a levezető elnök abban, hogy elfoglalja a helyét. Az elnök emiatt üléstermi helyéről vezette az ülést, és a szavazógépek „kártya nélküli üzemmódban" működtek, ugyanis a levezető elnök a pulpituson nem tudta behelyezni a kártyáját. Az ülés közben az ellenzéki képviselők más módon is megpróbálták megakadályozni a napirenden szereplő törvényjavaslatok elfogadását, mint például bekiabálásokkal, sípolással, a Himnusz eléneklésével. A fenti események oka a „rabszolgatörvény" néven elhíresült a munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról" szóló törvényjavaslattal szembeni tiltakozás volt. A javaslat a munka törvénykönyvét módosította, az ellenzéki képviselők véleménye szerint a munkavállalókra nézve hátrányosan. Az Országgyűlés a fenti zavaró körülmények dacára sikeresen lefolytatta az aznapi zárószavazásokat, így az említett törvény is elfogadásra került.

Ezt követően Szabó Timea és további ötvenöt (a parlamenti képviselők egynegyedének több) ellenzéki képviselő indítványozta az Alkotmánybíróságnál a fenti törvény közjogi érvénytelenségének megállapítását és megsemmisítését, valamint a Munka Törvénykönyv bizonyos szakaszai alaptörvényellenességének megállapítását, és hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Az indítványozók az Ogytv.[44] 51.§-ára hivatkozva előadták, hogy az elnöki székből történő ülésvezetés olyan „törvényi követelmény a levezető elnökkel szemben", melynek be nem tartása az Országgyűlés tárgyalási rendjére vonatkozó szabály megsértésének minősül. Véleményük szerint, ha az elnök szék elhagyása az Ogytv. szerint az ülés megszakadását eredményezi, azt feltételezi, hogy az ülést csak az elnöki székből lehet vezetni, különben annak elhagyása nem eredményezheti az ülés megszakadását.

Továbbá a pulpitusról történő ülésvezetés teszi lehetővé a szavazási rendszer „kártyás" üzemmódban történő használatát, amely a szavazások érvényességéhez az indítvány szerint alapvető jelentőségű. A képviselők szerint a „kártya nélküli" üzemmód aktiválása azzal a következménnyel járt, hogy nem volt biztosítható, hogy csak az ülésen jelen levő képviselők adhassanak le szavazatot. Ugyanis a szavazógépek aktiválva lettek, és hozzárendelték az ülésrend szerinti képviselőhöz, függetlenül attól, hogy a képviselő egyáltalán jelen volt-e. Az indítvány szerint nem volt biztosíték arra, hogy csak az a képviselő szavazhatott, aki a teremben tartózkodott, valamint aggályosnak találtak azt is, hogy az ülésteremben a miniszterelnök testőrei is jelen voltak, akik egyébként arra nem rendelkeznek jogosultsággal.

Az ellenzéki képviselők hivatkoztak még az Ogytv. 5.§ (2) bekezdésére is, miszerint „az Országgyűlés ülésén – a házelnök által meghatározott sorrendben – egyidejűleg két jegyző teljesít szolgálatot, akik közül lehetőleg egy kormánypárti országgyűlési képiviselőcsoporthoz, illetve egy ellenzéki országgyűlési képviselőcsoporthoz tartozik." Az indítvány szerint ez a garancia nem érvényesült, ugyanis a házelnök annak ellenére nem jelölt ki ellenzéki jegyzőt, hogy az ülésen ilyen személy jelen volt. Emellett ténylegesen sem kormánypárti, sem ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó jegyző nem látta el az ülésvezetés segítésére irányuló feladatait. A képviselő fentiek alapján kérik az alaptörvény-ellenesség megállapítását.

[43] Uo. 62. o.

[44] AZ Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.)

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az indítványokat. Elsőként is kiemelte, hogy az elnök pulpitusra történő feljutásának fizikai ellehetetlenítésével történő megakadályozására tett kísérlettel, illetőleg a parlamenti patkóból történő ülésvezetéssel korábbi gyakorlata során nem találkozott. A testület rögzítette, hogy a formalizált eljárási szabályok meghonosodása a jogfejlődés során „magával hozta azoknak, az összefoglaló néven obstrukciónak nevezett magatartásoknak a megjelenését is, amelyek révén a parlamentben kisebbségbe került politikai erők időről-időre megpróbáltak egyes politikai céljaik elérése érdekében – legtöbbször a visszaélésszerű joggyakorlás határait feszegetve – eredeti rendeltetésüktől eltérően élni a rendelkezésükre álló, formailag jogszerűnek tekinthető lehetőségeikkel."[45] Ezekkel együtt megjelentek a „letörésükre" irányuló, az eljárási szabályok megváltoztatásában, vagy bizonyos esetekben jogellenes magatartásokban megnyilvánuló törekvések is. A testület úgy vélte, hogy azok a magatartások, melyek jogszerűnek még formai értelemben sem nevezhetők nem minősülnek obstrukciónak. Ezekben az esetekben olyan jogellenes helyzet állhat elő, amely azonnali megoldás igényel, ám semmilyen konkrét előírás nem található a házszabályi rendelkezések között. Ilyenkor két megoldás is szóba jöhet: egyrészt sor kerülhet az adott ülés megszakítására, másrészt a fennálló helyzet kezelésére az ülés folytatása mellett is lehetséges.

Az Alkotmánybíróság külön foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy a korábbi Alkotmány hatálya alatt keletkezett, közjogi érvénytelenségi tárgyú határozatai a jelen ügyben is alkalmazhatóak-e. Az alkotmányosság elveivel az Alaptörvényben fennálló tartalmi azonosság, és az Alaptörvény hatályba lépését követő alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapította, hogy a korábbi megállapítások jelen ügyben is felhasználhatók. Ez alapján az Alkotmánybíróság saját korábbi döntéseire hivatkozva, ismét kijelentette, hogy a törvényalkotási folyamat során az eljárási garanciák betartásának követelménye a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakad, emiatt a súlyos eljárási szabálytalanság megalapozhatja egy jogszabály közjogi érvénytelenségét. Ugyanakkor ismét leszögezte, hogy a házszabályi rendelkezések bármelyikének megsértése automatikus nem eredményez alkotmányellenességet, csupán azon előírások megsértése, amelyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak.

Az adott ülésnap jegyzőkönyvéből kiderült, hogy ellenzéki és független képviselők az elnöki pulpitusra való feljutást az utat elállva, fizikailag ellehetetlenítették. Miután a levezető elnök eredménytelen kísérlet tett az elnöki emelvényre való feljutásra, végül a patkóban helyet foglalva, egy hordozható mikrofon segítségével került sor az ülés megnyitására és levezetésére. A példa nélküli helyzetre tekintettel az ülést a házelnök nyitotta meg, majd átadta a szót a levezető elnöknek. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy formálisan sem tekinthető jogszerűen az olyan képviselők magatartás, amely az elnöki pulpitusról való ülésvezetés fizikai úton való megakadályozására irányul.

Az ellenzék az üléstermi helyről történő ülésvezetés szabálytalanságát abból a rendelkezésből vezette le, hogy ha az ülést vezető elnök a határozatát nem tudja kihirdetni, az elnöki szék elhagyásával az ülés megszakad. Ilyen esetben az ülés csak akkor folytatható, ha a házelnök újból összehívja azt. Az indítványozók szerint abból, hogy az elnöki szék elhagyása az ülés megszakadásához vezet, következik, hogy az ülés levezetésére máshonnan nem kerülhet sor, csak az elnöki székből. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az elnöki emelvényről történő ülésvezetés nem tekinthető olyan garanciális követelménynek, melynek hiánya ellehetetleníteni a képviselői jogok érvényesülését biztosító ülésvezetést, hanem inkább praktikus célokat szolgál. Különösen aggályosnak találta a testület ezt az indítványozói kifogást amiatt, hiszen az emelvényre való feljutás hiánya magából az indítványozók magatartásából eredt. Mindezek miatt az indítvány

[45] 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás IV.19.

ezen része tekintetében az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Alaptörvény sérelmét.

Az Ogytv. 5.§ (2) bekezdése szerint az adott ülésen szolgálatot teljesítő jegyzők közül az egyik lehetőleg ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó legyen. Az indítványozók ezen rendelkezés sérelmét vélték látni a december 12-i ülésnapon. Az Országgyűlés aznapi sajtóközleménye szerint „az Országgyűlés elnöke – figyelemmel arra, hogy láthatóan az ellenzéki jegyzők egyike sem kívánta ellátni jegyzői feladatait – az országgyűlési törvény 5.§ (2) bekezdésében foglalt jogkörével és felhatalmazásával élve két kormánypárti jegyzőt jelölt ki az ülésvezetésben történő közreműködésben". Mivel a hivatkozott törvényi rendelkezés lehetővé teszi a házelnök számára, hogy szükség esetén (mint jelen esetben: kényszerítő okok következtében) kormánypárti jegyzőket kérjen fel a feladatok ellátására, nem tekinthető a törvényi előírás megsértésének a fenti cselekedet.

Az indítványozók azt is sérelmezték, hogy a támadott törvények elfogadásakor véleményük szerint a szavazó berendezések nem megfelelően működtek, ugyanis minekután az elnök a pulpituson nem helyezi be a saját kártyáját, a szavazógépek kártya nélküli üzemmódban működnek. Az eredmények manipulálását is felvették az indítványozók, ugyanis a szavazási eredményen a parlament hivatalos honlapján nem voltak azonnal elérhetőek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gépi szavazás alkalmazását, különösen pedig a szavazógépek kártyás üzemmódban történő használatát a vonatkozó házszabályi rendelkezések sehol nem írják elő kötelező jelleggel. A szavazás eredményével kapcsolatban pedig leszögezte, hogy a plenáris ülésről készült, hitelesített jegyzőkönyv annak ellenkező bizonyításáig mindenkire, még az Alkotmánybíróság tagjaira nézve is kötelező, az esetleges bizonyítások lefolytatása más közhatalmi szervek, illetve hatóságok feladat- és hatáskörébe tartozik. A jegyzőkönyv tanúsága szerint az Országgyűlés a december 12-i ülésen határozatképes volt, és mindhárom érintett törvény megkapta az érvényességhez szükséges számú szavazatot.

A testület a fentiekre tekintettek az ellenzéki képviselők által benyújtott indítványokat elutasította. Emellett leszögezte, hogy bár a „saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat" polgári jogi alapelv kifejezett alkotmányjogi tételként nem jelenik meg jogrendszerünkben, a jogok jóhiszemű és rendeltetésszerű gyakorlásának elve az egész jogrendszerünket áthatja. Az olyan magatartást, mely az állam alkotmányos működését veszi célba alaptörvény-ellenes, és így az Alkotmánybíróság jogellenes magatartást nem védhet, és ahhoz jogszerzés sem társulhat, ugyanis ez kifordítani magából a jogot.

VI. Összegzés

Tanulmányomban a közjogi érvénytelenség alkotmányjogi tételének kifejlesztését, és az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlatot vizsgáltam meg. Több mint huszonöt év vonatkozó alkotmánybírósági határozatain keresztül mutattam be a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos problémás kérdéseket. Érdekes látni, hogy az évek folyamán mindig újabb és újabb, addig példa nélküli események fordultak elő. Ezek a testületet komoly kihívások elé állították annak megítélése során, hogy az adott szabálytalanság van-e olyan súlyú, amely az adott jogszabály megsemmisítését igényli. Speciális esetként megjelenik a legutolsó vizsgált határozat, melynél az indítványozók egy olyan – véleményük szerint – közjogi érvénytelenséget előidéző helyzetre hivatkoztak, melyet saját maguk idéztek elő.

Fentiek alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy mely eljárási szabálytalanság vezet érvénytelenségre; melyek azok a jogalkotás folyamatára vonatkozó rendelkezések, melyek megsértése akár a jogszabály megsemmisítését is maga után vonhatja. Az egyes eljárási szabályok tehát nem azonos súllyal jelennek meg a jogalkotás során, hiszen megsértésük esetén eltérő jogkövetkezmények következhetnek be.

Nyikos Bettina
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

A jogalkotási kritériumok megnyilvánulási formái a helyi önkormányzati rendeletekben[1]

I. Bevezetés

A közigazgatás közhatalmi jogosítványainak egyik kiemelt komponense mind az elmélet, mind az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogalkotás, amelyben más állami szervek között a közigazgatási szervek is részt vesznek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata mellett nem elhanyagolható tényező a Kúria gyakorlata sem, mivel ha egy önkormányzati rendelet valamely jogszabállyal –Alaptörvényen kívül- ellentétes, már a vizsgálódást ez a szerv folytatja le. Ha a klasszikus hatalommegosztást vesszük figyelembe, a jogalkotás nagyon közel helyezhető el a közigazgatás végrehajtó hatalmi ági funkciójához, amelynek a jogalkalmazás és a szervezés mellett szintén jelentős része a jogalkotás. A jogalkotás borzasztóan összetett elméleti, dogmatikai nehézségekkel terhelt területe, amelynek oka részben abból a kérdésből ered, hogy a jogalkotás mennyire közigazgatási feladat. A helyi önkormányzati jogalkotásban ez abszolút jól szemléltethető, hiszen számos eltérő jogszabályban olvashatjuk e megnyilvánulási formára vonatkozó szabályozást. Ha a hatalommegosztás egyszerű modelljéből indulunk ki, akkor a közigazgatás egésze a végrehajtó hatalomhoz sorolható, hiszen a közigazgatás a végrehajtó hatalmi ág részeként annak feladatait látja el. E körben kiemelendő, hogy a közigazgatás két alrendszerre oszlott fel, amelyek az államigazgatás és helyi önkormányzati igazgatás lettek. A hétköznapi emberekhez, életviszonyaikhoz leginkább az utóbbi áll közel és igencsak kihatással lehet ez a mindennapi életünkre. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét Magyarország Alaptörvénye rögzíti, az önkormányzati feladat- és hatáskörök között elsőként. Ugyancsak az Alaptörvény rögzíti azt a jogalapot, amely alapján a helyi önkormányzat törvény felhatalmazása nyomán egyrészt végrehajtási rendeletet alkothat (szociális ellátási díjak), másrészt magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott társadalmi viszonyt szabályozhat eredeti jogalkotó hatáskörben. A helyi önkormányzati rendelet megalkotásának a főbb szabályait részben Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.), részben az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzata (a továbbiakban: szmsz) tartalmazza, melynek elkészítésére szintén komoly kritériumokat írnak elő a jogszabályok, mind esztétikailag, mind tartalmilag. Tanulmányom megválasztásának indoka, hogy egyfajta támpontot szeretnék adni az önkormányzati rendeletalkotók körének, hogy milyen esetleges hibákat lehetne elhagyni, melyek azok a tartalmi esztétikai hibák, amelyek könnyen kiküszöbölhetőek lennének. Ennek okán a szervezeti-és működési szabályok körét szeretném cizellálni, mivel ez egyébként is egy kötelező rendeletalkotási kötelezettséget jelent a helyi önkormányzatoknak, illetve igencsak aktuális témakör a helyi képviselői választást követően.

II. A jogalkotás-jogszabályszerkesztés kritériumai

A jogalkotás és jogszabályszerkesztés elméleti és gyakorlati elemei szerteágazóak, egyre-több és több részletszabályban találhatunk rá a szabályozási kritériumokra. Számtalan elvárás van, arra, hogy miképp néz ki egy szervezeti és működési szabályzatot tartalmazó helyi rendelet, e tanulmány megírásával pedig jogeseteken és példákon át szeretném szemléltetni a gyakran előforduló hibákat. Mindenekelőtt kiemelendő, hogy a vegyes jogszabályszerkesztés elkerülése érdekében az Mötv. rendelkezései nem ismételhetők meg, a Szervezeti és Működési Szabályzatban (a továbbiakban: szmsz) a képviselő-testületre vonatkozó helyi működést kell rendeletben szabályozni. Az esztétikailag és tartalmilag is kiváló szmsz megalkotásának számtalan kritériuma van. Az első szempont, amelyet át kell

[1] Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai 2019/1. keretében valósult meg.

gondolni, hogy milyen életviszonyt szeretnénk szabályozni, valamint van-e ehhez hasonló életviszonyunk szabályozva. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban Jat.) 3. §-a az alábbiakat tartalmazza: „3. § Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes."[2]

A Kúria a Köf. 5030/2013/4. számú határozatában a következőket mondta ki: „A Jat. 3. §-a értelmében „(...) A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes"[3]. Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében más jogszabállyal nem lehet ellentétes[4], ezért a Jat. hivatkozott rendelkezése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabály – ideértve az önkormányzati rendeleteket is - rendelkezését főszabály szerint a jogellenesség kockázata nélkül nem ismételheti meg. Az úgynevezett vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás – tehát ahol a jogszabály rendelkezéseinek megismétlése nem vezet az önkormányzati rendelet jogellenességére - a Kúria jogértelmezési gyakorlata szerint „abban az esetben törvényes, amennyiben azt az értelmezhetőség, azaz a jogbiztonság feltétlenül megköveteli."[5] Tehát megállapítható, hogy a vegyes jogszabályszerkesztés elkerülése érdekében az Mötv. rendelkezései nem ismételhetők meg az szmsz-ben.

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban: Jszr.) 51. § szabályozza a preambulumra vonatkozó szabályokat:

„51. § (1) Preambulum

a) az Alaptörvény módosításának tervezetében, és
b) a társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvény tervezetében
alkalmazható."[6]

A preambulum tulajdonképpen nem más, mint egy célkijelölés, egy előszó, amely általános elveket fektet le. Az önkormányzati rendelet nem tartalmazhat preambulumot, bevezetőt. A preambulum a törvények tartalmi követelményei között jelenik meg, ebből kifolyólag az önkormányzati rendelet nem határozhatja meg szabályozása célját és általános elveit sem. Ennek ellenére van néhány önkormányzat a mai napig, amely alkalmazza a preambulum megjelenését rendeletében. Ilyen példának okán Cibakháza Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2010.(X.14.) önkormányzati rendelete[7] Cibakháza Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatában megtalálható.

A Jat. 6. §-a a következőket tartalmazza:
„6. § (1) A jogszabály területi hatálya Magyarország területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Az önkormányzati rendelet területi hatálya az 5. § (5) bekezdés szerinti esetben a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, az 5. § (6) bekezdés szerinti esetben a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki.
(2) A jogszabály személyi hatálya
a) Magyarország területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra,
b) önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, az 5. § (5) bekezdés szerinti esetben a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, az 5. § (6) bekezdés szerinti esetben a társult

[2] Jat. 3.§
[3] Kúria a Köf. 5030/2013/4. számú határozata
[4] Alaptörvény T) cikk
[5] Köf.5.056/2012, MK 169. szám,28118
[6] Jszr. 51. § (1)
[7] http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr4eo3dt0ee7em8cj9cd0cb1bz4ce7bw8k

képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.
(3) A jogszabály területi, illetve személyi hatályát a jogszabályban az 5. § (5) és (6) bekezdés szerinti esetben, valamint akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az az (1) és (2) bekezdéstől eltérő területre, illetve személyi körre terjed ki." [8] A Jat. e rendelkezése alapján számos önkormányzat automatikusan beleírja és konkrétan meghatározza a személyi és területi hatályt minden egyes rendeletében. Ezzel kicsit ellentétesen a Jszr. a következőket mondja.

A Jszr. 63. § (1) bekezdése értelmében „nem kell a jogszabály tervezetében a jogszabály személyi hatályáról külön rendelkezni, ha az a jogszabály tervezetének egyéb rendelkezései alapján egyértelmű."[9] Ez a kritérium nem jelent meg „Somogytúr község képviselő-testületének 5/2019 (XI.28.) önkormányzati rendelete Somogytúr Község Önkormányzata képviselő-testületének 5/2019./XI.28./ önkormányzati rendelete az Önkormányzat és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról"[10], hiszen az 5. §-ban felsorolja, hogy kik tartoznak az szmsz hatálya alá. „5. § Az szmsz hatálya kiterjed az Önkormányzat Képviselő-testületére, eltérő rendelkezés hiányában a települési képviselőkre, a képviselő-testület valamennyi bizottságára, a polgármesterre, alpolgármesterre, a jegyzőre, továbbá a közös önkormányzati hivatal valamennyi köztisztviselőjére és közszolgálati munkavállalójára."[11]

A fentiekből levonható tehát, hogy az önkormányzati rendelet területi és személyi hatálya törvényi szinten meghatározott, így azokról az önkormányzati rendeletben nem szabad rendelkezni.

A Jat. 12. § (1)-(2) bekezdés értelmében: „12. § (1) A módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik.
(2) A jogszabály (1) bekezdés szerint végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti."[12]

A fentiekből adódóan a módosító rendelkezések nem maradhatnak hatályban, sem a saját nyilvántartásunkban sem a Nemzeti Jogszabálytárban (továbbiakban: Njt.). A jegyzők kötelessége, hogy a módosító rendeletek a végrehajtottá válásukat követő napon a törvény erejénél fogva hatályon kívül legyenek helyezve. 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4.§-a szerint: „4. § (1) A Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni valamennyi - 2013. június 30. után kihirdetett - még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet kihirdetett szövegét. Ha a Kúria önkormányzati tanácsa kimondja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, az erről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követően a döntéssel érintett jogszabálynál erre haladéktalanul utalni kell. (2) A Nemzeti Jogszabálytárban - a (3) bekezdésben foglalt kivétellel - egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett és a lekérdezés napján hatályos, önkormányzati rendeletnek - ideértve a 2013. június 30. után kihirdetett önkormányzati rendelettel megváltoztatott önkormányzati rendeletet is -
a) a lekérdezés napján hatályos szövegét, és
b) a lekérdezés napját megelőző, illetve követő egy-egy időállapotát.
(3) A 2013. július 1. napját megelőzően hatályba lépett, 2013. június 30. napját követően megváltoztatott és a lekérdezés napján hatályos önkormányzati rendelet esetében a Nemzeti Jogszabálytárban a rendelet lekérdezés napján hatályos egységes szerkezetű szövegét,

[8] Jat. 6. § (1)-(3)
[9] Jszr. 63. § (1)
[10] http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed9dr6eo3dt8ee1em2cj9bz6ce9cd8bw3by8bw9b
[11] http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed9dr6eo3dt8ee1em2cj9bz6ce9cd8bw3by8bw9b
[12] Jat. 12. § (1)-(2)

és a lekérdezés napját követő egy időállapotát kell közzétenni.
(4) A jegyző a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek és az igazságügyért felelős miniszternek a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül továbbítja az önkormányzati rendeletet és annak valamennyi időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét.
(5) A jegyző az egységes szerkezetű szöveget az önkormányzati rendelet vagy az önkormányzati rendeletet megváltoztató önkormányzati rendelet kihirdetését követő öt munkanapon belül a Nemzeti Jogszabálytárban közzéteszi."[13]

A módosító rendelkezések mellett nem elhanyagolandó, hogy a 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4.§-a értelmében az önkormányzati rendeleteket egységes szerkezetű szöveggel is közzé kell tenni a Njt.-n. Számos önkormányzatnál vannak hatályban lévő költségvetési rendeletet módosító rendeletek, szervezeti működési szabályzatot módosító rendeletek. Utóbbira példa „Cered Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2015.(XI.27.) önkormányzati rendelete A képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2015.(II.27.) önkormányzati rendeletének módosításáról"[14]. Jól látható, hogy a módosító rendelkezés 2015. év februárjában készült és a mai napig hatályban van. A hatálybanlévőségük a kapkodásra vezethető vissza, valamint, hogy a munka tömkelegében elmarad ez a két nüánsznyi kattintás az Njt. felületén. Azonban az is megeshet, hogy két ugyanazon tárgyú rendelet marad hatályban.[15] Mi több megeshet az az eset is, hogy az Njt. felületére nincs feltöltve SzMSz, ilyen Tószeg Község estében figyelhető meg.

2019.03.15-től egy újabb kötelezettség jelent meg az önkormányzati rendelet indokolásával kapcsolatban, mégpedig a „Nemzeti Jogszabálytár Indokolások Tára" részben közzé kell tenni az alábbiak szerint:

A Jat. 18. §-a szerint a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, és az álláspontját az indokolás közzétételéről. A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás kötelező erővel nem rendelkezik, és a Jat. nem tartalmaz előírásokat az indokolás formájára vonatkozóan.

Az 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. § (3)-(5) bekezdése és a 21. § (2) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:
„20. § (3) Az önkormányzati rendelet tervezetéhez tartozó, a megalkotását megelőzően rendelkezésre álló, végső előterjesztői indokolást a Nemzeti Jogszabálytárban kell közzétenni.
(4) A közzétételre a (2) és (3) bekezdés szerinti jogszabályok kihirdetését követően kerülhet sor.
(5) Az e rendelet szerint közzétett indokolás a közzétételét követően nem módosítható.
…
21. § (2) A kormányrendelet, a miniszteri rendelet, a miniszterelnöki rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, valamint az önkormányzati rendelet tervezetéhez tartozó indokolást – a jogszabály előkészítőjének az indokolásban kifejtett, erre vonatkozó álláspontja alapján – nem kell közzétenni, ha a jogszabály
a) jelentős társadalmi, gazdasági, költségvetési hatása, környezeti és egészségi következménye,
adminisztratív terheket befolyásoló hatása nem kimutatható, illetve
b) technikai vagy végrehajtási jellegű."[16]

A Jszr. a függelékről egyáltalán nem rendelkezik, mivel a függelék nem a rendelet része, azt

[13] 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4.§ (1)-(5)
[14] http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg0ed5dr0eo7dt8ee3em0cj5bx4ca3cf2cb3bw6by9c
[15] lásd: http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg7ed0dr5eo6dt7ee6em3cj2by5cc2bz9ce4ca5bz8h
[16] 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. § (3)-(5) bekezdése, 21. § (2)

a rendelet módosításával nem lehet módosítani, valamint normatív rendelkezést sem tartalmazhat. A melléklet tartalmazhat normatív és nem normatív jellegű rendelkezéseket is. Gyakori probléma, hogy az szmsz tartalmaz függelékre való utalást, azonban a függeléket a rendelet elfogadását követően határozattal kell elfogadnia a képviselő-testületnek.

A mellékletekre vonatkozó szabályokat folytatva a Jszr. 128. § (1) bekezdésének a) pontja rögzíti:
„128. § (1) A jogszabály mellékletének megjelölése – az alábbi sorrendben – a) a mellékletnek a pozitív egész számokból képzett arab számokkal jelölt sorszámát,”[17]
Nem felel meg az önkormányzati rendelet mellékletének megjelölése a Jszr. 128. § (1) bekezdés a) pontjának, amennyiben a hivatkozott jogszabályhely által nem tartalmazott megjelöléseket tartalmaz – mint például: „számú melléklet”[18]; „számú melléklete”[19]; „sz. melléklet”[20].

Elhanyagolhatatlan az szmsz megfelelő megjelölése is Az 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 11. § (2) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:
„11. § (2) Önkormányzati rendelet megjelölése annak kihirdetése során – az alábbi sorrendben
a) a rendelet megalkotójának teljes megjelölését,
b) a rendelet sorszámát arab számmal,
c) a „/” jelet,
d) a rendelet kihirdetésének évét arab számmal,
e) zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal,
f) az „önkormányzati rendelete” kifejezést és
g) a rendelet címét
foglalja magában.”[21]

A Jszr. melléklete pedig tartalmazza a mintát, amely egyértelműen nyújt segítséget az önkormányzati rendelet megszövegezésénél
„2.3.4. Az önkormányzati rendelet tervezetének a megjelölése
{a rendelet megalkotójának teljes megjelölése}
.../... . (... . ... .) önkormányzati rendelete
{a rendelet címe}”[22]

Gyakori hibák, hogy a zárójel nem gömbzárójel[23], egyéb kifejezéseket használnak[24] a megjelölteken kívül, mint például „egységes szerkezetben”, „módosításokkal egységes szerkezetben”, nem oda teszik a pontot, ahol a mintában szerepel. Hiányzik az „önkormányzati rendelet”[25] megnevezés és még sorolhatnám.

Egy önkormányzati rendelet megalkotásánál elengedhetetlen, hogy a felhatalmazó rendelkezést megfelelően építsék bele, mind tartalmilag, mind esztétikailag a rendeletünkbe. A Jszr. 52.§ (1) – (2) bekezdései és az 53. § (2) bekezdése kimondják, hogy:
„52. § (1) A rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz.
(2) A bevezető rész
a) a jogszabály megalkotásához szükséges - az ebben az alcímben meghatározott – érvényességi kellékek felsorolását és

[17] Jszr. 128. § (1) bekezdésének a) pontja
[18] http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh1eg6ed5dr0eo5dt2ee5em6cj1bz6cd7cf8bz9bx0bz5h
[19] http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg3ed8dr1eo8dt7ee8em5cj0by7cc0ca9bx0ca3cf8h
[20] http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg5ed6dr7eo4dt7ee0em5cj8bx1cb2ca3cc6bx7cc2e
[21] 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 11. § (2)
[22] Jszr. 2.3.4
[23] Somogytúr község képviselő-testületének 5/2019 (XI.28.) önkormányzati rendelete
Somogytúr Község Önkormányzata képviselő-testületének 5/2019./XI.28./ önkormányzati rendelete az 2019/1. Önkormányzat és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról
[24] Sajószentpéter Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 6 /2017. (V.2.) önkormányzati rendelete Sajószentpéter Városi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról (egységes szerkezetben a 22/2017.(XII.19.), 4/2018.(II.26.), 15/2019.(VII.23.), 21/2019.(X.30.) önkormányzati rendelettel, 162/2018.(X.25.), 23/2019.(I.31.), 153/2019.(VII.19.), 249/2019.(X.30.) határozattal)
[25] ÉRSEKVADKERT KÖZSÉG ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK13/2014. (XII. 2.) rendelete az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról

b) a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.
…
53. § (2) Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni."[26]

A Jszr. 55.§ (1) és (5) bekezdései kimondják, hogy:
„55. § (1) A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.
(5) Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköreként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni."[27]

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét.

A fentiek alapján a bevezető rendelkezés a következő módon néz ki:
„Mucsaröcsöge Község Önkormányzat Képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:"

Érdekes a helyzet Köf.5.012/2017/6. határozat estében, amely kiemeli, hogy egy önkormányzati rendelet általában nem alkotható meg részben eredeti jogkörben, másik részben pedig felhatalmazás alapján. A Kúria állásfoglalása alapján, így ugyanis ellentmondásos szabályozási helyzet keletkezhet. Ezért alakult ki az a helyzet, hogy a felhatalmazáson alapuló önkormányzati rendeleteket külön rendeletben kell megalkotni, nem lehetnek az szmsz részei. Ilyen például az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek és tagnak, továbbá a tanácsnoknak járó tiszteletdíjról és természetbeni juttatásról, az önkormányzat által alapított kitüntetésekről, elismerő címekről szóló rendeletek.

Kiemelendő a Jat. 8. § (2) bekezdése, amely 2019. március 15-ei hatállyal módosult, megkönnyítve ezzel az önkormányzati jogalkotást, mivel már nem szükséges teljesen új rendeletet alkotni, elegendő aktualizálni a felhatalmazó rendelkezést (kivéve, ha csak abban volt változás).

A Jszr. mellékletének 7.4.3. pontja tartalmazza az önkormányzati rendelet megszövegezésénél alkalmazandó kodifikációs mintát, amely a következő módon alakul:

Mucsaröcsöge Község Önkormányzat Képviselő-testületének {a rendelet megalkotójának teljes megjelölése} az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, (vagy helyi önkormányzatokról szóló törvény feladatkört megállapító szerkezeti egységére vagy egységeire vonatkozó hivatkozás) meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:
- Nem felel meg az önkormányzati rendelet bevezető része a Jszr. 1. melléklet 7.4.3. pontjának, amennyiben felhatalmazóként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése mellett az Mötv. 143. § (4) bekezdés a) pontja is meg van jelölve.
- Nem felel meg az önkormányzati rendelet bevezető része a Jszr. 1. melléklet 7.4.3. pontjának, amennyiben felhatalmazóként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése helyett az Mötv. 53. § (1) bekezdése van megjelölve.
-Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét.
- Nem felel meg az önkormányzati rendelet bevezető része, amennyiben feladatkörként

[26] Jszr. 52.§ (1) – (2) bekezdései és az 53. § (2) bekezdése

[27] Jszr. 55. § (1) és (5)

az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja mellett az Mötv. 53. § (1) bekezdés is meg van jelölve.
- Nem felel meg az önkormányzati rendelet bevezető része a Jszr. 1. melléklet 7.5.1.4. pontjának, amennyiben a hivatkozott jogszabályhely által nem tartalmazott megjelöléseket tartalmaz – mint például:
  - Község Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról az alábbi rendeletet alkotja:"[28]
  - „a Szervezeti és Működési Szabályzatáról a következőket rendeli el:"[29]
  - „szervezeti és működési rendjére vonatkozóan a következő rendeletet alkotja:"[30]

A következőkben a szerkezeti egységekre vonatkozó szabályozást szeretném szemléltetni:

I. FEJEZET

1. Általános rendelkezések

Itt kell meghatározni:
1. az önkormányzat hivatalos megnevezését,
2. székhelyét (pontos címmel),
3. az önkormányzati testület megnevezését,
4. a képviselő-testület által létrehozott hivatal megnevezését, székhelyét,
5. az önkormányzat működési területének megnevezését,
6. az önkormányzat intézményeit,

Itt lehet meghatározni:
1. az önkormányzat törzsszámát,
2. az önkormányzat adószámát,
3. az önkormányzat KSH statisztikai számjelét,
4. az önkormányzat költségvetési elszámolási pénzforgalmi számla számát,
5. az önkormányzat állami hozzájárulás pénzforgalmi számla számát.

Az Önkormányzat jelképei, kitüntetései vonatkozásában lehetőség nyílik az szmsz-ben szabályozni, de külön önkormányzati rendeletet is lehet, illetve javasolt alkotni. Azonban ha külön rendeletben kerül szabályozásra, akkor utalni kell rá az szmsz-ben. Hibának tekinthető, ha az szmsz-ben nem merev hivatkozással kerül megjelölésre a címer és a zászló használatának rendjéről szóló, és a helyi kitüntetés és elismerő cím adományozásáról szóló önkormányzati rendelet. Valamint gyakori hiba, hogy ha a hivatkozott rendelet időközben hatályát vesztette, amely az SZMSZ-ben nem került módosításra.

Hazai és nemzetközi kapcsolatoknál célszerű felsorolni, mely településekkel tart fenn kapcsolatot az önkormányzat írásos megállapodás alapján (testvértelepülések).

Az önkormányzati bélyegzőről való rendelkezés esetében szintén hasonló helyzet áll elő, mint a tiszteletdíjakkal kapcsolatos rendelet megalkotásakor, tehát külön rendeletben javasolt. A képviselő-testület és szervei által használt bélyegzők leírásáról és lenyomatáról, használatáról belső szabályzatban rendelkezik. A képviselő-testületre vonatkozó szabályozásokat önkormányzati rendeletben kell megállapítani. A bélyegzők használatának rendjét polgármesteri és jegyzői utasítás szabályozza.

Nyilvánosság, lakossági tájékoztatás körében meg kell határozni:
- a helyben szokásos kihirdetés módját (szabályozni kinek a feladatköre, feladata)
(A helyi rendelet kihirdetésének módja lehet pl.: szórólap, önkormányzat honlapja)
- lakosság tájékoztatásának további módjait (pl.: fogadóóra)
- Infotv. szerinti általános közzétételi lista szerinti közzététel módját
- zárt ülésen hozott határozatok nyilvánosságra hozatalának módját, az Mötv. 52. § (3) bekezdés alapján.

[28] http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg1ed4dr5eo4dt3ee0em1cj0bz3ce6cd1by2cc3cd8o
[29] http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg6ed9dr4eo5dt2ee5em8cj9bz6ce9bx8cb3cd4cf1o
[30] http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed3dr0eo3dt4ee3em8cj5bx2cb7bw6cd1ce4i

Tipikus hibának tekinthető, ha a képviselő-testület a helyben szokásos kihirdetés módjára több módot jelöl meg egyszerre, amely kivitelezhetetlen mert a kettőnek egyazon időben kell történnie percre pontosan. Nem felel meg az önkormányzati rendelet szövegezése, amennyiben „a rendelet kihirdetéséről a jegyző a helyben szokásos módon gondoskodik" hasonlóan a helytelen a „közszemlére tétel útján", mert határozatlan jogfogalom, nem határozta meg pontosan mit ért helyben szokásos módon.

Együttműködés a lakossággal megnevezésű részben meg kell határozni:
- mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, (együttműködés szervezése kinek a feladata)
- a fórumok rendjét (pl.: falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják
- lakossági fórum esetén milyen formában tájékoztatják a fórumukon elhangzottakról, a hozott döntésekről a képviselő-testületet.

Együttműködés egyéb szervekkel megnevezésű részben meg kell megjelölni mely szervezetekkel, és milyen célból, milyen formában (pl.: testületi ülésre meghívás) működik együtt a képviselő-testület, továbbá, hogy az együttműködés szervezése kinek a feladata.

Helyi ünnepnapok meghatározása elnevezésű részben lehet meghatározni, hogy az Alaptörvény J) cikkében meghatározott nemzeti ünnepeken kívül milyen helyi ünnepeket tart a képviselő-testület.

Az önkormányzat hivatalos lapja (amennyiben az önkormányzat rendelkezik vele) meg kell határozni mit tartalmaz a lap pl. történhet utalás arra, hogy a lap a képviselő-testület döntéseit tartalmazza, valamint milyen gyakorisággal jelenik meg, és milyen eszközzel (pl.: online, papír)

II. FEJEZET

Az önkormányzat feladat-, és hatáskörét tárgyalja

Szabályozni kell, hogy melyek az önkormányzat önként vállalt feladatai, illetve utalni kell arra, hogy azokat az szmsz mely melléklete tartalmazza. Szabályozni kell, hogy az önkormányzat alaptevékenységének kormányzati funkciók szerinti besorolását melyik melléklet tartalmazza. Itt kell felsorolni, hogy az Mötv. 53. § (1) bekezdés j) pontja értelmében, mely önkormányzati szervek, intézmények, vállalkozások, egyéb szervezetek működnek közre a feladatellátásban. Valamennyi hatáskör átruházást meg kell jeleníteni az SZMSZ-ben (rendelkező részében, vagy utalni, hogy mely melléklet tartalmazza a felsorolást), függetlenül attól, hogy egyébként mely rendelet (külön önkormányzati rendelet) szabályozza a kérdést.

Gyakran előforduló hibák az Mötv. 42. §-ban meghatározott át nem ruházható hatásköröket szűkíti a képviselőtestület, holott amelyet törvény szabályoz nem lehet azok sorait szűkíteni.

Hiba az is, ha a képviselő-testület az SZMSZ-ben az Mötv. 13. §-ban meghatározott önkormányzati kötelező feladatokat felsorolja.

III. FEJEZET

Itt meg kell határozni a képviselő-testület létszámát, ülésformáit. Meg kell határozni a képviselő-testület létszámát (képviselők + polgármester).(a név szerinti felsorolást a függelék tartalmazhatja, az szmsz többszöri módosításának elkerülése végett) Meg kell határozni, mi minősül a nyilvánosság biztosításának az Mötv. 53. § (1) bekezdés e) pontja értelmében. A határozathozatalhoz (az egyszerű és a minősített többséghez) szükséges létszámot is meghatározhatja az SZMSZ. A képviselő-testület ülésformáit is meghatározhatja az SZMSZ (pl.: alakuló, rendes, rendkívüli és közmeghallgatás, ünnepi).

Gyakran előforduló hiba, hogy a nem képviselő-testület tagjai közül választott

alpolgármestert a képviselő-testület létszámába beleszámolja, holott tiltott. Jogszabálysértő, amennyiben a képviselő-testület ülésformáit meghatározta a képviselőtestület, de a képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyvekben nem az szmsz-ben meghatározott ülésforma megjelölést használja (pl.: SZMSZ-ben rendes ülés, míg a jegyzőkönyv soros ülést tartalmaz).

Az Mötv. 53. § (1) bekezdés e) pontjának meghatározásnál a Köf. 5003/2012/9. határozattal ellentétesen szabályoz, mely szerint személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, távszavazással vagy más módon. A képviselő-testületi üléseken az Mötv. által előírt jelenlét szűken értelmezendő: „a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti". Ez irányadó a szavazásnál is, „az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható".

A képviselő-testület alakuló ülése szokott még sok gyakori hibát felvetni.

A képviselő-testület ünnepélyes alakuló ülésének összehívására az alábbi szabályok megalkotása célszerű:
1. alakuló ülés előtt hány nappal kell kiküldeni a meghívót a képviselő-testületi tagok részére, és az kinek a feladata,
2. a meghívó milyen formában kerül kiküldésre a képviselő-testületi tagok részére, (pl.: postai úton, személyesen)
3. meghívó tartalmi követelményeinek meghatározása:
3.1. az ülés helyének, idejének meghatározása,
3.2. a javasolt napirendek, az előterjesztő nevének meghatározása,
4. a meghívó mellékleteinek felsorolása,
5. az alakuló ülés helyéről, időpontjáról és napirendjéről a lakosságot ki és milyen formában tájékoztatja.

Az alakuló ülésen napirendi pontok lehetnek:
1. Az alakuló ülés ünnepélyes megnyitása,
2. Az alakuló ülés határozatképességének megállapítása,
3. Jegyzőkönyvhitelesítők megválasztása (ahol szükséges),
4. A helyi választási bizottság elnökének tájékoztatója a választás végleges eredményéről,
5. A képviselő-testület tagjainak eskütétele, megbízólevelek átadása,
6. Polgármester eskütétele a képviselő-testület előtt, megbízólevél átadása,
7. Polgármesteri program ismertetése,
8. Polgármester illetményének, tiszteletdíjának megállapítása,
9. Szavazatszámláló bizottság elnökének és tagjainak megválasztása az alpolgármester választásának lebonyolításához,
10. Alpolgármester(ek) megválasztása, alpolgármester(ek) eskütétele,
11. Alpolgármester(ek) illetményének, tiszteletdíjának megállapítása,
12. Bizottság(ok) meghatározása, elnöke(ik), valamint tagjainak megválasztása, eskütétele,
13. A nem képviselő-testületi bizottsági tagok megválasztása, eskütétele,
14. Az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak - rendeletben meghatározott - tiszteletdíj, természetbeni juttatás megállapítása,
15. Az önkormányzati társulásokban való delegálásról döntés,
16. Tájékoztatás a képviselői összeférhetetlenségi szabályokról,
17. Tájékoztatás a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség szabályairól,
18. Tájékoztatás a KOMA adatbázisba való felvétel szabályairól,
19. szmsz felülvizsgálata, vagy annak előkészítése a következő ülésre (Mötv. 43. § (3) bekezdés).

Gyakori hiba, hogy az (al)polgármester illetményének, tiszteletdíjának megállapítása előtt a személyes érintettség bejelentésére tekintettel a kizárásól vagy a ki nem zárásról nem hoz határozatot a képviselő-testület. Törvénysértő az ülés vezetésének átadása az alpolgármesternek a polgármester illetményének, tiszteletdíjának megállapításáról szóló napirendi pont tárgyalásakor.

Törvénysértő, ha a polgármester távozik az ülésteremből az illetményének, tiszteletdíjának megállapításáról szóló napirendi pont tárgyalásakor, vagy ha bizottsági alelnököt választ a képviselő-testület.

Az Mötv. 45. §-ára tekintettel több alpolgármester megválasztása esetén a képviselő-testület nem dönthet a polgármester helyettesítési rendjéről, illetve az egyes alpolgármesterek által ellátandó feladatokról.

Amennyiben a képviselő-testület az (al)polgármester illetményének/tiszteletdíjának és költségtérítésének megállapítását valamely bizottság javaslata alapján kívánja tárgyalni, úgy az (al)polgármester illetményének/tiszteletdíjának és költségtérítésének megállapítása az alakuló ülést követő ülésen történhet, ellenkező esetben jogszabálysértést követ el a képviselő-testület.

A képviselő-testület rendes ülése

Évi rendes minimum ülésszám vagy az ülések gyakoriságának szabályozása az Mötv. 44. §-ára tekintettel. Minimum hat ülést kell tartani, azonban ennél több ülés is tartható. Az szmsz-ben szabályozható, hogy a képviselő-testület mely időszakban nem tart ülést. (pl.nyári és téli időszak) A képviselő-testületi ülésen történő szünet elrendelésének szabályozása is e körben tárgyalandó (pl.: gázszivárgás, rosszullét, hosszúra nyúlt képviselő-testületi ülés).

Szabályozni szükséges, hogy a félbeszakadt ülés miatt meg nem tárgyalt napirendi pontokat hány napon belül kell megtárgyalnia a képviselő-testületnek. Meg kell határozni, hogy az Mötv. 46. § (2) bekezdés c) pontjának megítélésénél mi tekinthető olyan üzleti érdeknek, amely esetén zárt ülést rendelhet el a testület a vagyonával való rendelkezés, vagy az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyílt tárgyalás üzleti érdeket sértene.

Tipikus hibák e téren, hogy nem lehet bővíteni vagy szűkíteni az Mötv. 46. § (2) bekezdésében foglalt zárt ülés tartásának eseteit, vagy a zárt ülés esetében nem lehet bővíteni a lehetséges résztvevők körét.

Az Mötv. 46. § (2) bekezdés b) és c) pontjára tekintettel az érintett részéről zárt ülés tartásának kérését kizárólag írásbeli nyilatkozathoz köti, és kizárja, hogy az érintett szóban is megtehesse nyilatkozatát (pl. nyílt ülésen az érintett jelzi, hogy üzleti érdekét sérti a napirendi pont további tárgyalása, ezért zárt ülés tartását kéri).

Munkaterv

Az SZMSZ-ben szabályozható a munkaterv, azonban az Mötv. is meghatározza, hogy minden év január 31. napjáig kötelezően el kell fogani. Szabályozni lehet, hogy kik tehetnek javaslatot, milyen elemei legyenek (pl.: ülés tervezett időpontja, tervezett napirendek), kik lehetnek az előterjesztők, felelősök, esetleg kell-e bizottságnak előzetesen tárgyalnia.

Hibaként merül fel, ha munkatervben meghatározott rendes képviselő-testületi ülés időpontjától eltérő időpontban megtartott rendes képviselő-testületi üléssel kapcsolatban a munkaterv módosításának elmulasztása. Esetleg rendkívüli ülésnek nevezik a rendes ülést vagy fordítva

A képviselő-testület rendkívüli ülése

E körben szabályozni kell, hogy az általános rendtől eltérően milyen esetekben tartható rendkívüli ülés. Szabályozni kell a rendkívüli képviselő-testületi ülés kezdeményezésének formáit (nem kizárólagos eset az írásbeli összehívás), tartalmi kellékeit is rögzíteni kell (pl.: az időpontot, a napirendet, a csatolandó anyagokat, a rendkívüli ülés összehívását megalapozó körülményeket).

Nem lehet eltérni az Mötv. 44. §-tól. (pl.: nem lehet a rendkívüli testületi ülés összehívását a képviselők egynegyedétől eltérő, nagyobb számú képviselő indítványához kötni).

Közmeghallgatás

Meg kell határozni, hogy a közmeghallgatás helyéről és idejéről, ki és milyen formában tájékoztatja a lakosságot, ennek eljárási rendjét. Meg kell határozni a közmeghallgatásra vonatkozó szabályokat (pl.: a képviselő-testületiülésekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni). Meg lehet határozni, mely önkormányzati döntések előtt kell közmeghallgatást

tartani. (Ilyenek lehetnek pl.: helyi adók bevezetése stb.)

Hiba, ha egy évben egy közmeghallgatás sincs, kiemelendő, hogy ennek is napi rendi pontjai vannak és külön jegyzőkönyv elkészítését követeli.

A képviselő-testületi ülés összehívása

Meg kell határozni az ülés összehívásának szabályait, hogy hány nappal korábban kell kiküldeni a meghívót, milyen anyagok kerülnek kiküldésre(előterjesztés), milyen formában, milyen a tartalommal, az ülés helyét, idejét, a javasolt napirendi pontokat, az előterjesztő nevét, valamint tartós akadályoztatás (mennyi idő) esetén rendelkezni kell az összehívásról (korelnök), vezetés módjáról. Rendelkezni kell a képviselő-testület ülésének helyéről, időpontjáról és napirendjéről a lakosságot ki és milyen formában tájékoztatja.

Itt lehet meghatározni:
- Az egyéb tájékoztatási módokat is (pl.: kábeltévé, helyi rádió stb.).
- A képviselő-testület ülésén megjelent hallgatóságra vonatkozóan fontos szabályozni, hogy ha a megjelentek hozzá kívánnak szólni az üléshez, azt milyen formában, illetőleg milyen időtartamban tehetik meg.
A hozzászólás jogának megadását célszerű a polgármesterre ruházni.
-További kötelező összehívási eseteket is meg lehet határozni
(pl.: nemzetiségi önkormányzat kezdeményezése).
- Az SZMSZ-ben meghatározott tanácskozási helytől eltérő helyszínen tartható-e az ülés.

Gyakori hiba, amennyiben az SZMSZ-ben meghatározásra került, hogy a tanácskozás helyétől eltérő helyen is lehet ülést tartani, annak helye nem került pontosan meghatározásra, vagy a törvényben meghatározott kötelező összehívás eseteinek „szűkítése". A polgármestert nem lehet akadályoztatottnak tekinteni, ha vele szemben kizárási ok merül fel.

A képviselő-testület meghívottjai

Fel kell sorolni a testületi ülésre meghívandók körét (állandó és eseti meghívottak).

Azon önszerveződő közösségek, civil szervezetek meghatározása, amelyek képviselőit feladatköréhez kapcsolódóan tanácskozási jog illeti meg a képviselő-testület és bizottságai ülésein. Szabályozni kell, hogy tanácskozási jog kiknek biztosítható. (Pl.: a képviselő-testület bizottságai nem képviselő tagjainak, érdekegyeztető tanács, munkaadói és munkavállalói érdekközösség képviselőnek, tevékenységi körükben, az egyházak képviselőinek, a választókerület országgyűlési képviselőjének, a díszpolgároknak).

Gyakori hiba az a megfogalmazás, amelynek értelmében a képviselő-testület tagjait tanácskozási joggal kell meghívni az ülésre, törvényellenes módon korlátozza a települési képviselők jogállásához evidensen kapcsolódó jogosítványokat. (Köf.5.030/2012/9. számú határozat)

A képviselő-testület ülésének rendje
(tanácskozás rendje)

1. Szabályozni kell az Mötv. 53. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a polgármesternek a képviselő-testületi ülés vezetésével összefüggő feladatait:
1.1. az ülés megnyitása,
1.2. a képviselő-testületi ülés szabályszerű összehívásának megállapítása,
1.3. a határozatképesség megállapítása és folyamatos figyelemmel kisérése a képviselő-testületi ülés folyamán,
1.4. a napirendi pont előtti felszólalások ismertetése,
1.5. javaslat a napirendi pontokra,
1.6. külön-külön a napirendi pontoknál megnyitja és lezárja a vitát (az ülés vezetése körében a napirend érdeméhez hozzászólhat és összefoglalhatja a vitát (24/2000.(VII.6.) AB. határozat, 961/B/1993 AB. határozat)),
1.7. ismerteti az előterjesztést, és a módosító/módosított javaslatokat,
1.8. megállapítja a szavazás eredményét,

1.9. kimondja a képviselő-testület döntését, a határozathozatal formájától függetlenül,
1.10. biztosítja az ülés folyamatosságát, rendjének fenntartását,
1.11. figyelmeztetheti azt a hozzászólót, akinek a tanácskozáshoz nem illő, másokat sértő a megfogalmazása,
1.12. rendreutasíthatja azt, aki a képviselő-testülethez méltatlan magatartást tanúsít,
1.13. a széksértés megállapítását kezdeményezheti (ez a jog megilleti a képviselőket is)
1.14. az ülést határozott időre félbeszakíthatja a képviselő-testület a polgármester javaslatára, ha a testületi ülésen olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi; ha az ülés félbeszakad, csak újabb polgármesteri összehívásra folytatódhat,
1.15. a félbeszakadt ülés, illetve a tanácskozási szünet után, a polgármester ismételten megállapítja a határozatképességet,
1.16. javaslatot tehet a jegyzőkönyv hitelesítő személyére, amennyiben a képviselőtestület úgy rendelkezett, hogy a jegyzőkönyv hitelesítőnek a képviselő-testületi ülésen végig jelen lévő képviselőnek kell lennie,
1.17. az ülést berekeszti.
2. A vitával kapcsolatban indokolt lehet meghatározni annak menetét, hogy
2.1. milyen sorrendben kell szót adni,
2.2. az előterjesztő tehet-e szóbeli kiegészítést;
2.3. a tanácskozási joggal részt vevők mikor, hány percig szólhatnak hozzá a vitához;
2.4. a képviselők hozzászólásának van-e időkorlátja;
2.5. hány alkalommal szólhat a napirendhez egy képviselő;
2.6. a módosító javaslatokat meddig lehet benyújtani;
2.7. a kérdések, vélemények, módosító javaslatok elhangzásának van-e sorrendje;
2.8. a napirend végén az előterjesztő válaszolhat-e a felmerült kérdésekre;
2.9. milyen esetekben nyílik lehetőség viszontreagálásra,
2.10. mely esetekben van lehetőség a szó megvonására,
2.11. a tanácskozási joggal résztvevők mikor fejthetik ki véleményüket,
2.12. szót kell adni a jegyzőnek, amennyiben a törvényességgel kapcsolatban észrevétele van;
2.13. mikor és hogyan lehet lezárni a vitát;
2.14. a szavazás lezárását követően van-e, ha igen milyen eljárási rendben helye újabb hozzászólásnak;
2.15. a napirendek tárgyalása elhúzódásának megakadályozását,
2.16. az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretet,
2.17. az ismételt hozzászólás, indítványozás lehetőségének korlátozását (a képviselők jogegyenlőségét biztosítani kell).
3. Szabályozni szükséges az Mötv. 53. § (1) bekezdés d) pontja értelmében az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokat, az ülés rendjének fenntartása érdekében hozható intézkedéseket.

Hiba az szmsz alapján nem alkalmazható olyan szankció, amely megakadályozná vagy megtiltaná a képviselőnek a testületi munkában való közreműködését, azaz rendbontás esetén sem lehet a képviselő ülésteremből történő kivezethetőségéről rendelkezni, és nem zárható ki a szavazásból sem. Az ülés összehívása a polgármester feladata, ennek elmaradása esetén sem élhetnek az indítványozók ezzel az eszközzel, még rendkívüli ülés céljával sem. Nyilvános ülésen bejelentés és külön engedély nélkül is készíthető hang- és/vagy képfelvétel (57/2000. (XII.19.) AB hat.), ennek megakadályozása jogszabálysértő.

Jogszabálysértő, ha a tanácskozási szünet után, a polgármester nem állapítja meg ismételten a határozatképességet. A képviselő-testületi ülésen azon napirendi pontnál, amelynek tárgyalását előzetesen bizottság megtárgyalásához kötik, nem adnak hozzászólási lehetőséget a bizottság elnökének.

Határozatképesség

Meg kell határozni mi a teendő a határozatképtelenség esetén (pl.: képviselő-testületnek az adott napirendi pontokat hány napon belül kell újra megtárgyalnia). Meg lehet határozni mikor határozatképes a testület (szám szerint).

Jegyzőkönyv-hitelesítők
(nem kötelező, csak ha a képviselő-testület szükségesnek tartja)

A jegyzőkönyv hitelesítők számát meg kell határozni. A jegyzőkönyv hitelesítők megválasztásának szabályozása (pl.: mikor kell megválasztani a jegyzőkönyv hitelesítőt, ülés elején vagy végén).

Gyakori hiba, ha nem azt az eljárásrendet használja, mint amit az szmsz-ben szabályoztak, például nem a polgármester javaslatára választják, vagy fordítva. Ha az SZMSZ-ben szabályozásra került, hogy a képviselő-testületi ülésen végig jelen lévő képviselő-testületi tag a jegyzőkönyv hitelesítő, szabályozni szűkséges, hogy mi az eljárás akkor, mikor a megválasztott képviselő nem tud végig jelen lenni a képviselő-testületi ülésen.

Törvényes megoldás ebben az esetben a képviselő-testületi ülés végén olyan képviselőtestületi tagot választani, aki végig jelen volt a képviselő-testületi ülésen.

Napirend

Meg kell határozni, ki terjeszti elő a napirendi pontokat, ki tehet rá módosító (pl.: sorrend, felvétel, törlés) javaslatot. A módosító javaslatról való döntés menetét meg kell határozni. Meg lehet határozni, hogy a lejárt határidejű határozatok végrehajtásáról a következő testületi ülésen be kell számolni. A nyílt ülés utolsó napirendi pontjaként felvehető az „Egyebek" napirendi pont, amelynek keretében bejelentések, közérdekű információk közlése történhet. A meghívóban nem szereplő „sürgősségi" indítványok napirendi pontként való tárgyalásának lehetőségéről, részletszabályokról rendelkezni lehet.

Előterjesztések, indítványok

Meg kell határozni az előterjesztések tartalmi és formai követelményeit (írásban vagy szóban). Meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben kizárólag írásban nyújtható be előterjesztés (pl.: önkormányzati rendeletalkotás, intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése, helyi népszavazás kiírása stb.) Rendelkezni kell arról, hogy ki nyújthat be előterjesztést a képviselő-testülethez (a települési képviselő, a polgármester, a képviselő-testület bizottsága vagy a képviselőtestület más szervei: pl.: részönkormányzat, vagy a társulás). Külön meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben csak valamely bizottság készíthet előterjesztést, illetve az előterjesztés meghatározott bizottság véleményével, vagy egyetértésével nyújtható be. Indokolt rögzíteni az ülések előkészítésének legfontosabb technikai, szervezési és egyéb feladatait is (pl.: kinek a feladata az előterjesztések időben történő kiküldése az érintettek részére, az előterjesztéseket hol tudja a lakosság megnézni).

A szavazás

A nyílt szavazás módjának meghatározása (pl.: kézi, gépi). Meg kell határozni a döntéshozatal szabályait az Mötv. 53. § (1) bekezdés f) pontja értemében (pl.: minősített többséget szavazást igénylő ügyek). Meg kell határozni az egyes szavazási formákat (nyílt szavazás, név szerinti szavazás, titkos szavazás). Meg kell határozni, hogy az egyes szavazási formákra milyen eljárási rendelkezések vonatkoznak (pl.: a név szerinti szavazás (ABC sorrendben) – egyszerű szótöbbséggel történő – elrendelése, lebonyolítása, vagy a szavazás módjának meghatározása: gépi illetve kézi szavazás.) Rendelkezni kell a döntéshozatali eljárásból való kizárás eljárási rendjéről (bejelentési kötelezettség, szavazás rendje).

Hibaként tekinthető a szavazategyenlőség jogintézménye továbbra sem létezik, a javaslat elfogadásához a jelenlévő képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. Ez azt jelenti, hogy ha nincs meg a képviselők több mint a felének igen szavazata, akkor a testület a javaslatot elutasította, vagyis minden esetben születik döntés, amely vagy elfogadó, vagy elutasító. Szavazáskor akkor lehet használni a tartózkodás jogintézményét, amennyiben azt az szmsz-ben bevezette.

A minősített többséget igénylő ügyek az Mötv.-ben található listája nem szűkíthető.

Bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezménye

Szabályozni kell a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit az Mötv. 49. § (2) bekezdésére tekintettel. Ismételt kötelezettségszegés esetén követendő eljárást is szabályozni kell.

Az önkormányzati rendelet

1. Meg kell határozni a rendelettervezet előkészítésének rendjét:
1.1. a rendeletalkotás kezdeményezésére jogosultak körét,
1.2. a rendelet-tervezet előkészítőjét,
1.3. a bizottsági véleményezés szabályait, valamint
1.4. a véleményeztetésbe bevonandó szervek, szervezetek körét.
2. Meg kell határozni a rendelettervezet tárgyalásának menetét.
3. Meg kell határozni a rendelet kihirdetésének a helyben szokásos módját.
4. Szabályozni szükséges, hogy hány napig kell kifüggeszteni a rendeletet, ill. azt hogy a több, helyben szokásos kihirdetési mód közül melyikkel válik a rendelet kihirdetetté. Kihirdetési formaként csak egy mód határozható meg, mégpedig az, amelyikhez a joghatás fűződik. Emellett a rendelet nyilvánosságra hozatala, a lakosság tájékoztatása természetesen egyéb módokon is történhet.
5. Meg lehet határozni, hogy mely rendeleteket kell társadalmi egyeztetésre bocsátani, és ennek eljárási rendjét.
6. Meg kell határozni az Mötv. 51. § (2) bekezdésének megfelelően a saját honlappal rendelkező önkormányzatnak a honlap elérésének helyét.
7. Meghatározható az önkormányzati rendeletek további közzétételi helyei.

Gyakori hiba a helyi rendelet kihirdetésének módját illetően nem elegendő az Mötv.-ben használt „a helyben szokásos módon" szófordulatot használni, a kihirdetés módját konkrétan meg kell határozni (a helyi rendelet kihirdetésének módja lehet pl.: szórólap, hangosbeszélő, helyi rádió, kábeltelevízió, a polgármesteri hivatal hirdetőtáblája, könyvtára, hírlap, közintézmények jól látható helyei, helyi lap, külön kiadvány, illetve gyűjteményes forma, és az önkormányzat honlapja). Az előzetes és utólagos hatásvizsgálat lefolytatása a Jat. 17. és 21. §-ai alapján a jogszabály megalkotásának kötelező eleme. A Jat. 18. § indokolási kötelezettséget ír elő a jogszabály előkészítőjére nézve. Az szmsz rendeletalkotási eljárásra vonatkozó szabályai között rendelkezni szükséges a fentiekre vonatkozó részletes szabályokról.

Nem lehet meghatározni a rendelet megjelölését, mert arról az 5/2019. (III. 13.) IM rendelet rendelkezik.

Az önkormányzati határozat

Meg kell határozni, hogy ki kezdeményezheti a határozat meghozatalát, milyen formában és hova kell benyújtani. Meg lehet határozni, hogy az önkormányzati határozatokról kell e nyilvántartást készíteni, és az kinek a feladata. Meg kell határozni a módosító javaslok elfogadásának rendjét.
Hiba, ha rögzítik az szmsz-ben a határozat megjelölését, arról az 5/2019. (III. 13.) IM rendelet rendelkezik.

A jegyzőkönyv

Meg kell határozni a jegyzőkönyvre vonatkozó részletszabályokat, azt, hogy az Mötv.-ben foglaltakon túl mit tartalmazzon még a jegyzőkönyv. Az szmsz előírhatja, hogy a polgármester vagy a képviselők meghatározott hányadának indítványára a testületi ülés egészéről vagy egy-egy napirendjének a tárgyalásáról szó szerinti jegyzőkönyvet kell készíteni.
Meg kell határozni a jegyzőkönyv mellékleteit, melyek lehetnek:
1. meghívó,
2. jelenléti ív,
3. előterjesztések,
4. rendelet, valamint
5. a határozattervezetek egy-egy példánya,
6. az írásban benyújtott hozzászólás – a képviselő kérésére,
7. titkos szavazásról készült jegyzőkönyv.

Meg kell határozni, hogy hol tekinthetnek be a választópolgárok a képviselő-testület előterjesztésébe és az ülések jegyzőkönyvébe (pl.: könyvtár, honlap). Meg kell határozni a zárt ülés jegyzőkönyveinek tárolásának módját.

Tipikus hiba, ha a jegyzőkönyv Mötv. 52. § (1) bekezdésben meghatározott kötelező tartalmi elemeit szűkíti az szmsz. Az szmsz-ben szabályozásra került, hogy a zárt ülés jegyzőkönyvei is beköttetésre kerülnek.

Kérdés / Interpelláció

A kérdésre, bejelentésre, interpellációra vonatkozó rendelkezések meghatározását jelenti.

Szabályozható a felvilágosítás kérés joga, azaz az egyszerű tájékozódási kérdés és az ún. interpellációs kérdés is. Nincs szabályozási kényszere a képviselő-testületnek, ha elegendőnek tartja az Mötv. 32. § (2) bekezdés b) pontja szerint szabályozást, akkor ennek alapján is kezelheti az ülésen felmerülő felvilágosítás-kéréseket.

Az interpelláció esetén az szmsz-nek kell tovább részleteznie azt, hogy a válasz nem megfelelősége esetén milyen további eljárásra kerüljön sor, pl.: szavazzon róla aképviselő-testület is, vagy vizsgálódjon valamelyik bizottság.

IV. FEJEZET

Az önkormányzati képviselők

A képviselő-testület további jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg, illetve részletezheti az Mötv.-ben foglaltakat. Az Mötv. 32. § (2) bekezdés g) pontjában foglaltaknak megfelelően, a képviselő-testület átalányt is megállapíthat. Az Mötv. 32. § (2) bekezdés i) pontjára tekintettel a távollét igazolásának módját szabályozni szükséges. Szükséges szabályozni a választópolgárokkal való kapcsolattartás, tájékoztatás módját az Mötv. 32. § (2) bekezdés k) pontjának megfelelően. Utalni kell arra, hogy a képviselők névsorát az SZMSZ mely függelék tartalmazza.

Hiba hogyha a képviselői tagok vonatkozásában változás történt, az SZMSZ megfelelő függelékének módosítása/aktualizálása nem történt meg.

A tanácsnokok (ahol szükséges) is beépíthetőek az szmsz-be. Fontos amennyiben a tanácsnokok vonatkozásában változás történt, az SZMSZ megfelelő függelékének módosítása/aktualizálása is szükséges.

A képviselő-testület bizottságai

Szükséges meghatározni:
1. a képviselő-testület által létrehozott állandó bizottságokat, és a bizottsági struktúrát az Mötv. 57. § (2) bekezdésére tekintettel,
2. a bizottságok létszámát, a képviselő és nem képviselő tagok számát,
3. a bizottsági tagok megválasztásának rendjét (jelölés, delegálás stb. szabályai; Mötv. 58. § (1) bekezdés értelmében),
4. a bizottságok összetételét függelék tartalmazza,
5. utalni kell arra, hogy a képviselők névsorát az SZMSZ mely függeléke tartalmazza,
6. a bizottságok által ellátott feladat- és hatásköröket, és amennyiben a bizottságok feladat és hatásköreit melléklet tartalmazza, akkor utalni kell arra, hogy az SZMSZ mely melléklete tartalmazza,
7. a képviselő-testület által a bizottságokra átruházott hatáskörök felsorolását, és amennyiben az átruházott hatásköröket melléklet tartalmazza, akkor utalni kell arra, hogy az SZMSZ mely melléklete tartalmazza,
8. azokat az ügyeket, amelyeket csak bizottság terjeszthet elő az Mötv. 59. § (2) bekezdésére tekintettel,
9. azokat az ügyeket, amelyek csak bizottság állásfoglalásával terjeszthetők elő az Mötv. 59. § (2) bekezdésére tekintettel,
10. a bizottságok működésének szabályait (pl.: ülés összehívása, meghívó formai-, tartalmi elemei, határozatképesség, előterjesztések, szavazás),
11. évi rendes minimum ülésszám vagy az ülések gyakoriságának szabályozása, (min. 6).
12. a bizottsági ülésről készített jegyzőkönyv tartalmi, formai kritériumait,

13. a bizottsági tagok döntéshozatalból való kizárására vonatkozó rendelkezéseket az Mötv.
60. §-ára tekintettel,
14. az eseti/ideiglenes bizottság létrehozásának szabályait az Mötv. 57. § (1) bekezdésére tekintettel,
15. az eseti/ideiglenes bizottságok létrehozhatók meghatározott feladat ellátására vagy meghatározott időre az Mötv. 57. § (3) bekezdésére tekintettel,
16. az eseti/ideiglenes bizottságok működésére vonatkozó szabályokat (praktikus utalni az állandó bizottságok működésére).

Az alábbi bizottságokat kell kötelezően létrehozni:
1. háromtagú vizsgáló bizottságot kell megbízni a polgármester ellen indított fegyelmi eljárás során. (A száznál kevesebb lakosú községekben a fegyelmi vizsgálatot a képviselő-testület folytatja le.) (Kttv. 225/F. § (2) bekezdés);
2. az Nkt. 83. § (1) bekezdésre tekintettel, a közoktatási ügyekkel foglalkozó bizottságot köteles létesíteni és működtetni, ha az önkormányzat három vagy annál több nevelésioktatási intézményt tart fenn,
3. az Mötv. 57. § (2) bekezdése alapján a kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot kell létrehozni.

Ki kell jelölni azt a bizottságot, amely
1. a képviselői vagyonnyilatkozat nyilvántartását és ellenőrzését végzi az Mötv. 39. § (3) bekezdésére és az 57. § (2) bekezdésére tekintettel,
2. az összeférhetetlenséget és méltatlanságot vizsgálja.

Hibaként fordul elő, hogy amennyiben a bizottsági tagok vonatkozásában változás történt, az SZMSZ megfelelő függelékének módosítása/aktualizálása nem történt meg.

A polgármester

Szükséges a polgármesteri tisztség ellátás módjának meghatározása az Mötv. 64. § (2) bekezdésre tekintettel. Az Mötv. 68. § (2) bekezdésére tekintettel meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben, ha képviselő-testület - határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester döntést hozhat; a polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja. Az Mötv. 68. § (3) bekezdésére tekintettel, szükséges meghatározni azokat az ügyeket, melyben a polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben. Megyei önkormányzat esetében meg kell határozni a megyei önkormányzat elnöke megválasztásának időpontját (Mötv. 43. § (2) bekezdés). Meg kell határozni mikor tart fogadónapot, amelyen az állampolgárok közvetlenül fordulhatnak hozzá kérdéseikkel. Meg kell határozni a társadalmi megbízatású polgármester hivatali munkarendjét és ügyfélfogadási rendjét – figyelemmel a polgármester egyéb foglalkoztatási jogviszonyára. A képviselő-testület által a polgármesterre átruházott hatáskörök felsorolását melléklet tartalmazza, és utalni kell arra, hogy a polgármesterre átruházott hatásköröket az SZMSZ mely melléklete tartalmazza.

Kiemelendő, hogy nem kell szabályozni a polgármesteri tisztség átadás-átvételét külön rendelet szabályozza. Az Mötv. 68. (4) bekezdés értelmében, a polgármester önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról, döntéséről tájékoztatja a képviselőtestületet, melynek részletszabályait vagyonrendeletben kell szabályozni, nem az szmszben.

Az alpolgármester

Meg kell konkrétan határozni az alpolgármester(ek) számát („belsős” és „külsös”) az Mötv. 74. § (1) bekezdésére és az Mötv. 75. § (2) bekezdésére tekintettel. Meg kell határozni, hogy az alpolgármester(ek) főállásban vagy társadalmi megbízatásban tölti be tisztségét. Meg kell határozni, a társadalmi megbízatású alpolgármester hivatali munkarendjét és ügyfélfogadási rendjét (fogadónap).

A jegyző és az aljegyző

Az Mötv. 82. § (3) bekezdése alapján a jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – rendelkezni kell a jegyzői feladatok ellátásának módjáról. (lehet konkrét helyettesítő munkakör meghatározása, vagy a polgármestert hatalmazhatja fel a helyettesítő köztisztviselő kijelölésére). A képviselő-testület által a jegyzőre átruházott hatáskörök felsorolását melléklet tartalmazza, és utalni kell arra, hogy a jegyzőre átruházott hatásköröket az SZMSZ mely melléklete tartalmazza.

Aljegyző kinevezése esetén ennek szmsz-ben történő rögzítése szükséges.

A tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalánál a polgármester – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint, a jegyző javaslatára – kinevezheti, más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál kinevezi az aljegyzőt. Az Mötv. 82. § (1) bekezdése értelmében megyei jogú városban több aljegyző is kinevezhető. Az Mötv. 81. § (3) bekezdés f) pontja értelmében szabályozható, hogy a jegyzőnek meddig kell beszámolnia a hivatali tevékenységről.

7. Az Mötv. 53. § (1) bekezdés k) pontja értelmében rendelkezni kell a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettségéről.

Az aljegyző a jegyzőt helyettesíti, a jegyző által meghatározott feladatokat látja el. Az aljegyző feladatait az szmsz nem szabályozhatja, mert ezzel a képviselő-testület elvonná a jegyző hatáskörét.

A képviselő-testület hivatala

A polgármesteri/közös önkormányzati hivatal belső szervezeti felépítését, munkarendjét, ügyfélfogadási rendjét a Hivatal szmsz-a tartalmazza, amelyet az önkormányzat szmsz-ének függeléke tartalmazhat.

Az önkormányzat társulásai

A társulásra átruházott hatáskörök felsorolását, vagy amennyiben az átruházott hatásköröket melléklet tartalmazhatja, akkor utalni kell arra, hogy az szmsz mely melléklete tartalmazza.

Javasolt a társulási megállapodást az szmsz függelékei között elhelyezni. Mindenképpen indokolt, hogy ahol a jogszabály erejénél fogva vagy a társulási kapcsolatok miatt együttes ülést kell tartani, az érintett önkormányzatok egyeztessenek az eljárási szabályok megalkotása előtt, és azokat mindannyian azonos tartalommal építsék be a saját szmsz-ükbe.

Együttes képviselő-testületi ülések szabályai
Meg kell határozni az együttes képviselő-testületi ülés szabályait (pl.: ülés összehívása, meghívó formai-, tartalmai elemei, ülésvezetés, határozatképesség, előterjesztések, szavazás). Meg kell határozni az együttes ülésről készített jegyzőkönyv tartalmi, formai kritériumait.

Az együttműködés szabályai a települési nemzetiségi önkormányzattal

Itt kell szabályozni a nemzetiségi önkormányzattal történő együttműködés szabályait. Az együttműködésről szóló megállapodás (tervezet) az szmsz mellékletét képezi. Utalni kell arra, hogy a megállapodást mely melléklet tartalmazza.

V. FEJEZET
Záró rendelkezés
A Jszr. 50. § (2) bekezdés d) pontja értelmében záró rendelkezés tartalmazza:
1. hatályba léptető rendelkezések,
2. átmeneti rendelkezések,
3. módosító rendelkezések,
4. hatályon kívül helyező rendelkezések,
5. a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések.

A záró rendelkezésekkel végére is értünk az szmsz szerkezeti felépítésének. Egy jó szmsz elkészítése borzasztóan sok körültekintést és megfontolást igényel. Elkészítése koránt

sem egyszerű. Bonyolultságának az indoka leginkább az, hogy számos esetben kötelező és számos esetben csak lehetőség van néhány rendelkezés megalkotásának, ezzel is elbizonytalanítva a jogalkotók szándékát.

III. Összegzés

A jogalkotási és jogszabályszerkesztési kritériumok igencsak sokszínűek, számos megfeleltethetőségi követelményt tudunk felsorakoztatni és ez rendeletfajtánként eltérő lehet. Mindegyik rendeletnek megvan a saját posztulátuma, mely szintén megnehezíti a jogalkotók helyzetét. E tanulmányomban kizárólag egy rendeletfajtát az önkormányzatok szmszét vizsgáltam, melynek jól látható rengetek kritériuma van. Ahány rendeletfajta, annyi sajátossággal találkozhatunk. Lényegében arra kell törekednie a jogalkotónak, hogy amit az szmsz-ben szabályoz az a gyakorlat során is alkalmazva legyen, tehát ha a jegyzőkönyvhitelesítőt a képviselő-testület javasolja akkor ne úgy jelenjen meg a jegyzőkönyvben, hogy polgármester javasolja, mivel ebben az esetben már jogszabálysértő eljárást alkalmazott az önkormányzat. Egy önkormányzat szmszét mindig nagyon körültekintően kell megalkotni, majd azt nagy precizitással be is kell tartani, illetve tartatni. Igencsak nehezítő körülmény, hogy a jogszabályok gyakran változnak, azonban ezeket a változásokat nyomon kell követni amennyire csak lehet. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a jogértelmezés Kormányhivatalok között is eltérő, így, ha valamiben nem vagyunk biztosak ajánlott kikérni az illetékes Kormányhivatal véleményét is. Végezetül tehát, nagyon megfontoltan, átgondoltan kell nekiállni egy rendelet megalkotásának, figyelemmel kell lennünk a dereguláció is, törekedve és szem előtt tartva a jogbiztonság követelményét.

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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