

# Kodifikáció

# 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 rendes 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** főtítkár, TÖOSZ, c. egyetemi docens, PTE ÁJK  
**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 Művészeti- 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  
**Orova Márta** Törvényességi Felügyeleti Főosztály  
**Papp Imre** közigazgatási főtanácsos, Miniszterelnökség  
**Patyi András** adjunktus, ELTE ÁJK  
**Petrétei József** 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** dékán, 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

<b>Köszöntő</b>	4
<b>Mészáros Pál Emil</b> <i>A felek eljárástámogatási és igazmondási kötelezettsége a polgári peres eljárásban</i>	5
<b>Fekete Kristóf Benedek</b> <i>A bírósági központi igazgatás alapvető modelljeiről</i>	17
<b>Tolnai Olívia</b> <i>A hajléktalanság szabályozása az Alaptörvény hetedik módosítása előtt és napjainkban</i>	24
<b>Nyikos Bettina</b> <i>A helyi jogalkotás elméleti és gyakorlati problémái</i>	40

## 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** 2019/2. 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](mailto:tilk.peter@ajk.pte.hu) címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2019 októberében

dr. Tilk Péter  
tanszékvezető egyetemi docens

**Mészáros Pál Emil**

**tanársegéd**

*PTE ÁJK*

*Büntető és Polgári Eljárásjogi Tanszék*

## **A felek eljárástámogatási és igazmondási kötelezettsége a polgári peres eljárásban\***

### **I. Bevezetés**

Álláspontom szerint az új polgári perrendtartás hatálybalépésével egyidejűleg szükséges a törvény által meghatározott alapelvek megismerése illetve azok megvizsgálása. A felek eljárástámogatási és igazmondási kötelezettsége hangsúlyosabbá válik az új eljárási kódexben, így annak behatóbb és szélesebb vizsgálata is szükséges.

A törvény a fél eljárás-támogatási kötelezettségének alapelvi szintű rögzítésével kívánja kifejezésre juttatni a fél fokozott eljárásjogi felelősségét a bíróság elé vitt jogvita előre vitelével kapcsolatban.

Az eljárás-támogatás elve tevőlegességet, aktivitást kíván meg a felektől. A támogatás nem csak az időszerűség javításához szükséges, de a hatékonyság érdekében is. A hatékonyság a ráfordítás és eredményesség viszonyát leíró fogalom, így a hatékonyság javítása a lehető legkisebb ráfordítást, illetve azonos ráfordítás mellett a lehető legjobb eredmény elérését jelenti. Az eljárásjog nyelvén ez lefordítható a célirányos, adekvát, lényegre törő nyilatkozatok kívánalmára, illetve a költségtakarékosságra.

Az 1952. évi III. törvény – a korábbi Polgári Perrendtartás – is tartalmazott a felek eljárásával kapcsolatos kötelezettségeket, amelyeket a mostani törvény alapelvi szintre emelt.

A perbeli hazugság tilalma és annak jogkövetkezményei a Plósz-féle Pp. hatálybalépése óta szabályozást nyernek perjogunkban, így

véleményem szerint célszerű és egyben szükségszerű is az eljárástámogatási és igazmondási kötelezettség alapelvének vizsgálata.

Szükséges azonban azt kiemelni, hogy a felek igazmondási kötelezettsége illetve eljárástámogatási kötelezettsége nem új, ezidáig nem ismert fogalom, alapelv, hanem a már fentebb említett „Plósz” féle polgári perrendtartásban és az 1952. évi polgári perrendtartásban is szerepelt és mint alapelv kötötte a feleket valamint fogódzkodót, segítséget nyújtott a jogalkalmazók számára az egyes jogszabályok jogértelmezése kapcsán.

A 2016. évi CXXX. törvény javaslatának általános indokolása szerint a perhatékonyság rendszerszintű biztosítása érdekében új alapelveket kell megfogalmazni, azokat át kell strukturálni a korábbi polgári perrendtartáshoz képest a javaslat szerint az alapelveket tartalmazó fejezetnek kizárólag azokat az elveket kell, illetve szabad rögzítenie, amelyek a per teljes életciklusa alatt érvényesülnek, amelyeknek az egész perrendtartáson átsugárzó hatásuk van. Az itt megfogalmazott elveknek a törvény rendelkezéseinek alkalmazása során érvényesülniük kell, mivel azok áthatják a részletszabályokat is. A javaslat szándékoltan csökkenti a kódex elején megjelenített alapelvek számát, és azokat – az 1952. évi III. törvény alapelveitől eltérően – tömören, koncentráltan, tételszerűen fogalmazza meg, ami az alapelvek minél magasabb absztrakciós szintjét hivatott a javaslat szerint biztosítani. A javaslat alapelveinek meghatározása a külföldi polgári perrendtartási törvények alapelveire is figyelemmel történt. Az utóbbi évtizedekben újrakodifikált európai külföldi perrendtartási törvények jelentős része tartalmaz külön alapelvi fejezetet. E külföldi modellek, például a szlovén polgári perrendtartás<sup>1</sup> a litván polgári perrendtartás<sup>2</sup>, a horvát polgári perrendtartás<sup>3</sup> terjedelmes, önálló szerkezeti egységben megjelenített tíz-tizenhét részletező alapelvet tartalmaznak. A mintaadónak tekinthető, a XIX. században kodifikált német<sup>4</sup> és osztrák<sup>5</sup> polgári perrendtartás külön

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

<sup>1</sup> Zakon o pravdnem postopku, ZPP 1999. 2019/2.

<sup>2</sup> Civilinio proceso kodeksas, 2002.

<sup>3</sup> Zakon o parničnom postupku, 1991.

<sup>4</sup> Zivilprozessordnung, 1877.

<sup>5</sup> Zivilprozessordnung, 1895.

fejezetben alapelveket nem rögzít, így a korabeli német és osztrák szabályozást alapul vevő Plósz-féle Pp. sem tartalmazott önálló alapelveket, azonban az egyes alapelvek megfogalmazások – ettől a tényről függetlenül – megtalálhatóak voltak. A javaslat e két megoldástól eltérően azt a kodifikációs módszert követte, amely például a 2011. január 1-jén hatályba lépett svájci szövetségi polgári perrendtartás<sup>6</sup> önálló alapelveit<sup>7</sup> is jellemzi, amely alapján a törvénykönyv egészére vonatkozó alapelvek jelennek meg a lehető legtömörebb megfogalmazásban. A javaslatban nem jelennek meg azok az igazságszolgáltatási alapelvek, amelyeket rögzítenek nemzetközi jogi dokumentumok, különösen az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, az Emberi Jogok Európai 236 Egyezménye, az Alaptörvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény<sup>8</sup> vagy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény<sup>9</sup>, mert azok megismétlése az új polgári perrendtartásban szükségesnek len.<sup>10</sup>

## II. Az alapelvek szintre emelés javaslata, valamint történeti előzménye

Ahogy azt már jelen munka bevezetőjében említettem a jogalkotó szándéka tömör alapelvek megfogalmazása volt, amely ki is tűnik a 2016. évi CXXX. törvény és az 1952. évi III. törvény (Továbbiakban: régi Pp.) összevetése során. A korábban hatályos polgári perrendtartás sokkal részletesebben tartalmazta a cselekmények illetve mulasztások meghatározását valamint az azokhoz fűződő esetleges joghátrányokat.

<sup>6</sup> Zivilprozessordnung, ZPO, vom 19. Dezember 2008.

<sup>7</sup> Zivilprozessordnung, 52-58. cikke

<sup>8</sup> 2011. évi CLXI. törvény

<sup>9</sup> 2011. évi CLXII. törvény

<sup>10</sup> Forrás: <http://www.parlament.hu/irom40/11900/11900.pdf>

<sup>11</sup> Az 1952. évi III. törvény szerint: „E törvény rendelkezései alapján kiszabható pénzbírság legmagasabb összege ötszázezer forint azzal, hogy az nem haladhatja meg a pertárgy értékét. A kiszabott pénzbírságot szabadságvesztésre átváltoztatni nem lehet. A pénzbírság behajtására és hova fordítására azokat a

Az 1952. évi III. törvény 8. § (3), (4) és (5) bekezdése az alábbiakat tartalmazta:

(3) A bíróság pénzbírsággal (120. §<sup>11</sup>) sújtja azt a felet vagy képviselőt, aki akár a tárgyaláson, akár valamely periratban jobb tudomása ellenére vagy nagyfokú gondatlanságból:

a) az ügyre vonatkozó oly tényről állít, amelyről bebizonyult, hogy valótlan, vagy az ügyre tartozó oly tényről tagad, amelyről bebizonyult, hogy igaz,

b) olyan tényről elhallgat, amelyről tudnia kellett, hogy a per eldöntése céljából jelentős, vagy

c) nyilvánvalóan alaptalanul hivatkozott valamely bizonyítékra.

(4) A bíróság pénzbírsággal (120. §) sújtja azt a felet (képviseletet), valamint más perbeli személyt, aki valamely nyilatkozatot indokolatlanul késedelmesen tesz meg, vagy azt felhívás ellenére sem teszi meg és ezáltal a per befejezését késlelteti.

(5) A bíróság azt a felet (képviseletet), aki egyes perbeli cselekményekkel indokolatlanul késedelmeskedik, valamely határidőt vagy határnapot mulaszt, vagy más módon felesleges költségeket okoz, a törvény értelmében a költségek megtérítésére való kötelezésen felül - pernyertességére vagy pervesztességére tekintet nélkül - pénzbírság megfizetésére kötelezi, továbbá a felet a törvényben meghatározott más jogkövetkezéssel sújtja.

A 8. § (3) bekezdése alatt szabályozott igazmondási kötelezettség – amennyiben egészen pontosan szeretnénk fogalmazni, akkor nevesítve a perbeli hazugság tilalma – az 1911. évi I. törvénycikk hatálybalépése óta jelen van perjogi szabályozásunkban. Az 1911. évi I. törvénycikk 222. §-a<sup>12</sup> a régi Pp. 8. § (3)

jogszabályokat kell alkalmazni, amelyek a bíróságok által büntetőügyben kiszabott pénzbüntetésekre irányadók.”

<sup>12</sup> Az 1911. évi I. törvény szerint: Tényállítások, az ellenfél tényállításaira való nyilatkozatok, a bizonyítékok megnevezése vagy felmutatása és a rájuk vonatkozó nyilatkozatok rendszerint bármikor megtehetőek annak a tárgyalásnak a bezárásáig, amely a fennforgó kérdést elintéző határozatot megelőzi. A fél azonban, aki előterjesztéseivel, amelyeket a bíróság meggyőződése szerint korábban érvényesíthetett volna, a tárgyalás elhatalasítására okot ad, az ebből eredő költségekben még akkor is elmarasztalható, ha a perben nyertes. A bíróság

bekezdéséhez hasonlóan határozta meg az igazmondási kötelezettség tartalmát. A régi Pp. 8. §-a a felet és a képviselőt terhelő igazmondási kötelezettséget a jóhiszemű pervitel egyik elemeként szabályozta, emellett nevesítve a jóhiszemű joggyakorlás körébe tartozó, de az igazmondási kötelezettségen túlmutató elemeket is, így a perelhúzás tilalmát és minden olyan cselekmény megtételének tilalmát, amivel a fél felesleges költségeket okoz. Az elmúlt évtizedekben újrakodifikált európai polgári perrendtartási kódexekben is több helyen megjelenik az igazmondási kötelezettség nevesítése, de a mintaadónak tekintendő német és osztrák polgári perrendtartás is tartalmazza azt, tehát ezen okokból kiindulva alátámasztható a jogalkotó azon döntése, miszerint az igazmondási kötelezettséget, mint követelményt a jóhiszemű eljárás elvétől függetlenül, külön elvként kell megfogalmazni és a törvényben elhelyezni. A (3) bekezdés egyes pontjai alatt nevesített cselekmények átfogó elnevezése: perbeli hazugság. Az első és harmadik fordulat aktív magatartással valósul meg, a második passzív hozzáállással. A pénzbírság kiszabásának szubjektív feltétele a fél részéről tanúsított felróhatóság - szándékosság, illetve a nagyfokú gondatlanság - megléte.<sup>13</sup>

Egy a bírósági gyakorlat által meghozott döntés alapján a bíróság végzésével a felperes részére teljes személyes költségmentességet engedélyezett, majd egy későbbi végzésével a felperest további személyek perbevonására és a keresetleveléhez már csatolt költségmentességi nyomtatvány hiányainak pótlására, a jövedelmére vonatkozó további nyilatkozatok megtételére, okiratok csatolására hívta fel jogkövetkezmények terhe mellett. Miután ennek a végzésnek a felperes nem tett eleget, az elsőfokú bíróság végzésével a felperes részére engedélyezett személyes költségmentességet megvonta és a pert megszüntette.

A felperes a végzés mindkét rendelkezése ellen fellebbezést terjesztett elő. Egyebek mellett arra is hivatkozott, hogy változatlanul fennállnak a személyes költségmentesség engedélyezésének a feltételei.

A fellebbviteli bíróság az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta és a felperest pénzbírság megfizetésére kötelezte. Utóbbi rendelkezését a régi Pp. 8. § (3) bekezdés a) pontjára alapította. A végzés indoklásában kifejtettek szerint a bíróságnak hivatalos tudomása volt arról, hogy a felperes más bíróságon kérelmet terjesztett elő a jogtanácsosi névjegyzékbe való bejegyzése iránt, mely kérelméhez csatolta a 2007. július 1. napján és 2009. szeptember 1. napján kelt, vele megkötött munkaszerződéseket. E munkaszerződések tartalmából pedig az következik, hogy a személyes költségmentesség engedélyezésének jogszabályi feltételei már a kérelem előterjesztésekor sem álltak fenn, a kérelemben a felperes valótlán tényállításokat tett jövedelmi viszonyai vonatkozásában. A felperes fellebbezésében az végzés pénzbírság kiszabásáról szóló rendelkezésének hatályon kívül helyezését kérte. Előadása szerint 2008. szeptember 11-én, amikor a költségmentesség engedélyezése iránti kérelmet előterjesztette, a 2007-ben megkötött munkaszerződés még semmiféle jövedelmet nem eredményezett számára, a másik munkaszerződés megkötésére pedig a hiánypótlás elrendelése után került sor. A jogtanácsosi névjegyzékbe való bejegyzés iránti kérelmet elutasította a bíróság, mert nem találta igazoltnak a munkaviszony fennállását. A felperes tehát nem tanúsított a pénzbírság kiszabását megalapozó rosszhiszemű pervitelt. A fellebbviteli bíróság szerint a fellebbezés alapos volt. A Pp. 8. §-a a per elhúzására irányuló, feleslegesen többletköltségeket okozó magatartások mellett az igazmondási kötelezettség megsértését tekinti a pénzbírság kiszabását megalapozó, rosszhiszemű magatartásnak. A régi Pp. 8. § (3) bekezdésének a) pontja

a félnek az előbbi §-ban említett oly utólagos előadásait és utólagosan ajánlott bizonyítékait, a melyek figyelembevétele a tárgyalás elhalasztását tenné szükségessé, hivatalból is figyelmen kívül hagyhatja, ha arról győződik meg, hogy a fél előadásait az ügy elintézésének késleltetése végett szándékosan halogatta. Azt a felet vagy képviselőt, a ki jobb tudomása ellenére az ügyre 2019/2.

tartozó oly tényt állít, a mely nyilvánvalólag valótlán, az ügyre tartozó tényt nyilvánvalólag alaptalanul tagad, vagy nyilvánvalólag alaptalanul hivatkozik valamely bizonyítékra, a bíróság hatszáz koronáig terjedhető pénzbírsággal bünteti.

<sup>13</sup> 1952. évi III. törvény 8. § (3) bekezdésének indoklása

azonban nem általában a valótlan tényállítások megtételét, vagy valós tények tagadását kívánja pénzbírsággal szankcionálni, hanem csak az ügyre vonatkozó valótlan tényállításokat és csak az ügyre tartozó való tények tagadását. A régi Pp. 8. § (3) bekezdésének b) pontja sem bármilyen, hanem csak a per eldöntése szempontjából jelentőséggel bíró tény elhallgatásának tulajdonít a pénzbírság kiszabása szempontjából jelentőséget, ahogy a régi Pp. 8. § (3) bekezdés c) pontjának alkalmazására is csak a per eldöntése szempontjából jelentőséggel bíró bizonyítékra való alaptalan hivatkozás esetén kerülhet sor. A tulajdonjog megállapítása iránti perben az a körülmény, hogy a felperes a költségmentesség engedélyezése iránti kérelmében jövedelmi viszonyaira vonatkozóan esetleg valótlan tényállítást tett, nem érintette, nem érinthette az ügy érdemi elbírálását, annak jelen ügyben a költségmentesség megvonása szempontjából volt jelentősége. A költségmentesség engedélyezése céljából tett tényállítás nem minősül a régi Pp. 8. § (3) bekezdés a) pontja szerinti „ügyre vonatkozó” - „ügyre tartozó” - tényállításnak. A valótlan nyilatkozatnak esetleg büntetőjogi következménye lehet, figyelemmel a 2/1968. (I. 24.) IM rendelet<sup>14</sup> 2. számú mellékletében írtakra.<sup>15</sup>

Ahogy azt látjuk a hivatkozott bírósági határozatból, a tényállításnak nem egyszerűen az eljárás alatt kell megtörténnie, ez nem elégséges feltétel ahhoz, hogy a régi Pp. 8. § (3) bekezdésének pontjait tudjuk alkalmazni és így a kötelezettséget szegő féllel szemben jogkövetkezményt alkalmazzunk, hanem szükséges az is, hogy az adott tényállítás az eljárás szempontjából nézve kifejezetten az ügy tárgyára irányuljon, tehát azok a tényállítások illetve nyilatkozatok - amelyek esetleges, járulékos kérdésekre vonatkoznak - nem tartoznak a régi Pp. 8. § (3) bekezdésének hatálya alá.

A bíróság egy másik eseti döntése - amely irányadó a gyakorlat számára – az alábbi tényállás szerint egy társaság végelszámolási eljárásával kapcsolatos jogszabálysértés miatt járt el. A tényállás alapján a társaság

végelszámolási eljárásának megindítását a cégbíróság a cégközlönyben tette közzé. Ezt követően a cégbíróság figyelemmel arra, hogy a végelszámolás kezdetétől számított egy év eltelt, felhívta a végelszámolót, hogy ha a végelszámolás befejeződött, az ezzel kapcsolatos iratokat a cégbírósághoz nyújtsa be, és kérje a cég törlését, amennyiben nem fejeződött be, úgy az 1991. évi XLIX. törvény (Továbbiakban: Cstv.) 73. § (4) bekezdésében írt tájékoztatási kötelezettségének tegyen eleget. A bíróság figyelmeztette a végelszámolót, hogy amennyiben a fenti felhívásnak 15 napon belül nem tesz eleget, és a késedelmét elfogadható indokkal nem tudja kimenteni, a cégbíróság az 1997. évi CXLV. törvény (továbbiakban: Ctv.) 49-54. § szerint jár el. A végelszámoló a felhívásban foglaltaknak nem tett eleget, ezért a cégbíróság végzésében 100.000,- Ft pénzbírsággal sújtotta a végelszámolót. A végzés indokolása szerint a végelszámoló a cégbíróság felhívására nem tett bejelentést a végelszámolás befejezéséről vagy annak akadályáról, a bíróság ezért a rendelkező részben írtak szerint határozott az Ctv. 52. § (3) bekezdése. A végzés ellen a végelszámoló fellebbezett és kérte, hogy a másodfokú bíróság a végzés pénzbírság kiszabása elrendelő részét változtassa meg úgy, hogy nem szab ki pénzbírságot, másodlagosan a bírság összegének csökkentését kérte. Arra hivatkozott, hogy a társasággal fennálló munkaviszonya megszűnt, a cég tulajdonosaival személyes kapcsolata oly mértékben megromlott, hogy a cég irataiba való betekintése, a végelszámolási eljárással kapcsolatos tevékenység folytatása lehetetlenné vált. Erről a körülményről a megyei bíróságot korábban tájékoztatta. Az eljárás során az ítélőtábla a fellebbezést megalapozottnak találta. A Cstv. 73. § (4) bekezdése alapján a végelszámolás kezdetét követő egy év elteltével a végelszámolónak tájékoztatót kell készítenie, melyben be kell mutatnia a végelszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet helyzetét, annak indokolását, hogy az eljárás befejezésére miért nem került sor, továbbá tájékoztatást kell adni az eljárás befejezésének várható időpontjáról. A tájékoztatót a végelszámoló megküldi a cégbíróságnak, a jogutód

<sup>14</sup> Jelen tanulmány megírásakor a 2/1968. (I. 24.) IM rendelet már nem volt hatályos, azt az 26/2017 (XII.27.) IM Rendelet hatályon kívül helyezte. 2019/2.

<sup>15</sup> BH 2011.46.



nélküli megszűnést kimondó szervnek, illetve a gazdálkodó szervezet hitelezőinek illetve a választmányának. Helyesen járt el tehát az elsőfokú bíróság, amikor a végelszámolás kezdetét követő egy év elteltével a végelszámolót felhívta a végzésben megjelölt tájékoztató benyújtására. Tévedett azonban, amikor a végelszámoló mulasztása esetére az Ctv. 49- 54. § alkalmazását helyezte kilátásba. A Cstv. 1. § (4) bekezdése szerint a végelszámolási eljárás olyan eljárás, amelynek során a nem fizetéképtelen gazdálkodó szervezet a jogutód nélküli megszűnését elhatározva a hitelezőit kielégíti. A Cstv. 6. § (1) bekezdése szerint a végelszámolás a cégbíróság hatáskörébe tartozó nemperes eljárás. A Cstv. 6. § (2) bekezdése szerint azokra az eljárási kérdésekre, amelyeket e törvény külön nem szabályoz a régi Pp.<sup>16</sup> rendelkezései a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel megfelelően irányadóak. Mindebből következik, hogy a végelszámolási eljárásban a Ctv. nem alkalmazható. Az elsőfokú bíróság végzésében tévesen jelölte meg a Pp. alkalmazott rendelkezését is. Az 1999. évi CX. tv. 2. §-ának hatálya a 2000. január 1-je után indult ügyekre terjedt ki. Ezért a végelszámolási eljárásban a régi Pp.-nek az e törvénnyel megállapított I. fejezetét kell alkalmazni. A jogok rendeltetészerű gyakorlását, a rosszhiszemű pervitel tilalmát, és az emiatt alkalmazható szankciókat a régi Pp. 8. §-a tartalmazza. A Pp. 8. § (2) bekezdése szerint a bíróság a feleket a perbeli jogok jóhiszemű gyakorlására figyelmeztetni köteles. A figyelmeztetésnek ki kell terjednie a rosszhiszemű pervitel következményeire is. A következetes és állandó bírói gyakorlat szerint a Pp. 8. § (3) bekezdése és a Cstv. 33. § (1) bekezdése alapján pénzbírság kiszabására akkor kerülhet sor, ha a bíróság előzetesen és konkrétan felhívja az érintetteket a kötelezettségeik teljesítésére, pontosan megjelöli, hogy milyen adatokat, mely határ-időre kell szolgáltatniuk, és egyúttal figyelmezteti mulasztásuknak jogkövetkezményeire is. Az elsőfokú bíróság végzése tájékoztatta a végelszámolót arról, hogy milyen tájékoztatót kell elkészítenie, a tájékoztató benyújtására megfelelő határidőt biztosított, a végzés azonban nem

tartalmazta azt, hogy a határidő elmulasztása esetén a végelszámolóval szemben pénzbírság kiszabásának van helye.<sup>17</sup>

Mint ahogy ez a hivatkozott bírói döntés és az abban foglalt bírói gyakorlat is mutatja, a bíróságnak tájékoztatási kötelezettsége van a féllel szemben az esetleges jogkövetkezmények alkalmazása tekintetében és amennyiben ezt nem teszi meg, úgy az általa hozott döntés eljárási hibában szenved és így a kötelezett félnek lehetősége adódik, hogy a döntést megfellebbezze. Véleményem szerint a másik fontos levonandó következtetés ezen bírói döntésből az, hogy a régi Pp. hatálya alatt az esetleges hallgatás is megvalósította az igazmondási kötelezettség megszegését, amelyre vonatkozó konkrét jogszabályi rendelkezés a 2016. évi CXXX. törvényben nem található meg. Ebből adódóan a feleknek talán több lehetőségük van arra, hogy az eljárásban releváns tényeket, információkat a elhallgassanak és így a bíróság számára releváns adatokat ne közöljenek, amelynek esetleges következménye, hogy a bíróság nem képes kellően alátámasztott ítéletet hozni.

A 8. § (4) bekezdésben foglalt tevékenységek összefoglaló elnevezéseként a perelhúzást mondhatjuk. Az indokolatlan késedelmeskedés fogalma alatt a szándékosság mellett a gondatlanságra visszavezethető mulasztások is e körbe sorolhatók. A késedelem akkor indokolatlan, ha a fél előzetesen nem jelzi a bíróság felé a határidő betartását akadályozó körülményeket, illetve, ha a késedelmét utóbb sem menti ki. A késedelem kimentésénél a félnek azt kell megfelelően valószínűsítienie, hogy a késedelem rajta kívül álló okból következett be. A per befejezésének késleltetése az a bekövetkezett hátrány, amely a pénzbírság kiszabásának feltétele. Ha a hátrány nem következett be, e rendelkezés alkalmazásával pénzbírság kiszabására nem kerülhet sor.<sup>18</sup>

Az elsőfokú bíróság felhívta az alperest és képviselőjét egy meghatározott okirat 15 napon belül történő becsatolására. A felhívásban foglaltaknak az alperes csak

<sup>16</sup> A tanulmány megírásakor már a Pp. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, hiszen a Polgári perrendtartás a Cstv. háttérjogszabálya a továbbiakban is. 2019/2.

<sup>17</sup> BDT.2004.987.

<sup>18</sup> 1952. évi III. törvény 8. § (4) bekezdés indokolása

késedelmesen tett eleget, azonban ekkor is hiányosan, mert a bíróság részéről kért okirat mellékletét képező az okirat egy meghatározott pontjában hivatkozott mellékleteket nem csatolta. Az okirat szövegéből megállapítható, hogy a mellékletek azoknak az eszközöknek a felsorolását tartalmazzák, melyeket a történeti tényállás alapján az adott ügyben relevánsak. A hiányolt mellékletek nélkül az okiratot az eljáró bíróság nem tudta értelmezni. Ezen indokokra figyelemmel helyesen hívta fel a bíróság ismételten az alperesi képviselőt pénzbírság terhe mellett a mellékletek 8 napon belül történő csatolására. Bár az alperesi képviselő a felhívást átvette, az abban foglaltaknak sem a megadott határidőn belül, sem a pénzbírság kiszabását megelőzően nem tett eleget, a mellékleteket csak a fellebbezéssel az alapeljárást követően csatolta. Az alperes képviselője a fellebbezésében arra hivatkozott, hogy az általa képviselt társaság szervezeti átalakítása miatt húzódott el az iratok beszerzése és ezen indokok miatt nem tudott eleget tenni a bíróság felhívásának. A fellebbezési bíróság a három hónapot meghaladó késedelem kimentésére ezt a hivatkozást nem találta alaposnak. Az iratokból az állapítható meg, hogy a bíróság felhívásának kiadását követően az alperesi képviselő egyetlen alkalommal sem kérte a határidő meghosszabbítását az akadályok közlésével, holott erre lehetősége lett volna a hatályos szabályozás alapján. Késedelme a per mielőbbi befejezését késleltette, a régi Pp. 8. § (4) bekezdése alapján tehát helye volt a bírság kiszabásának, függetlenül attól, hogy a késleltetés érdekében állt-e vagy sem.<sup>19</sup>

Álláspontom szerint a bírósági gyakorlat a pénzbírság kiszabásával kapcsolatosan egy fontos jogelvet alakított ki, illetve tisztázott. Ez alapján, ha a fél az eljárás mihamarabbi lefolyását bárminemű cselekményével vagy mulasztásával akadályozza, úgy a peranyagszolgáltatás elvét sérti és így vele szemben pénzbírságot lehet kiszabni. Ez alapján megállapítható, hogy nem szükséges a fél szándékos magatartása vagy az, hogy az adott eredmény elérése érdekében állt avagy sem, egyszerűen a peranyagszolgáltatás elmaradásából eredő késedelem megalapozza ezt.

### III. A 2016. évi CXXX. törvény javaslata

Az új törvény illetve annak javaslata a régi Pp. jóhiszeműség elvétől elválasztotta az igazmondás kötelezettségét illetve a felek eljárás-támogatási kötelezettségét. Véleményem szerint a felek eljárás-támogatási kötelezettsége valójában a peranyagszolgáltatás elvének szinonim fogalma.

A régi Pp. is tartalmazta a feleket terhelő kötelezettséget a per előre vitele érdekében, így a régi Pp. 141. § (2) bekezdése alatt, amikor előírja, hogy a fél tényállításait, nyilatkozatait, bizonyítékait a per állása szerint a „gondos és az eljárást elősegítő” pervitelnek megfelelő időben köteles előadni. Ezt emelte alapelvi szintre a javaslat. A javaslat az eljárás-támogatási kötelezettséggel együtt, azzal összefüggésben nevesíti a felek peranyag-szolgáltatási kötelezettségét, hasonlóan az osztrák polgári perrendtartás 178. § (1) bekezdésével. A javaslat a fél eljárás-támogatási kötelezettsége körében helyezi el a felet terhelő igazmondási kötelezettséget is, ami a peranyag szolgáltatásához is szorosan kapcsolódik. A perbeli hazugság tilalma és annak jogkövetkezményei a Plósz-féle Pp. hatálybalépése óta szabályozást nyernek perjogunkban. A törvénycikk 222. §-a a hatályos Pp. 8. § (3) bekezdéséhez hasonlóan határozta meg azt, hogy milyen cselekményekkel valósul meg a perbeli hazugság. A régi Pp. 8. §-a a felet és a képviselőt terhelő igazmondási kötelezettséget a jóhiszemű pervitel egyik elemeként szabályozza, emellett nevesítve a jóhiszemű joggyakorlás körébe tartozó, de az igazmondási kötelezettségen túlmutató elemeket is, így a perelhúzás és minden olyan cselekmény megtételének tilalmát, amivel a fél felesleges költségeket okoz. A javaslat a régi Pp.-től eltérő szemlélettel, a felek eljárás-támogatási kötelezettségével köti össze, annak elemeként nevesíti az igazmondási kötelezettséget. Ennek egyik indoka, hogy a régi Pp. 8. §-ában foglalt egyes rendelkezések címzetti köre eltérő. Míg a régi Pp. 8. § (1) bekezdés alatt rögzített „rendeltetés-szerű joggyakorlás” követelményének

<sup>19</sup> BDT.2005.1252.  
2019/2.

címzettjei a felek és a per más résztvevői, hasonlóan a 8. § (4) bekezdése alatt nevesített perelhúzás tilalmához, addig a régi Pp. 8. § (3) bekezdés alatt előírt igazmondási kötelezettség - perbeli hazugság tilalmának - címzettjei kizárólag a felek, illetve képviselőik. A javaslat szerint a dogmatikai tisztaság is megköveteli a hatályos szabályozás felülvizsgálatát. Emellett a polgári per társadalmi költségei is szükségessé teszik a fél felelősségének hangsúlyozását a tényállítások, és az általa megtett nyilatkozatok valóságtartalma tekintetében. A javaslat által előírt igazmondási kötelezettség alapján a felek a valóság feltárására csak annyiban kötelezhetők, amennyiben nyilatkozatot kívánnak tenni. Olyan tények, körülmények feltárására, amely a bíróság elé vitt jogaik érvényesítésével, perbeli érdekeikkel ellentétesek, nem kötelezhetők, vagyis nem ír elő abszolút igazmondási kötelezettséget a törvény. A felek igazmondási kötelezettsége az aktív és a passzív tényállításokra terjed ki. Az igazmondási kötelezettség irányadó a képviselőre és a beavatkozóra is, amennyiben tényállítást vagy nyilatkozatot tesz. Mivel az eljárás egyéb résztvevői, különösen a bizonyítási eszköznek tekintett tanú, szakértő dogmatikai szempontból a félétől eltérő megítélés alá eső tényállításokat tesznek, ezért az ő tekintetükben, a rájuk vonatkozó speciális szabályok - hamis tanúzás, hamis véleményadás stb. - és jogkövetkezmények irányadók. Az elmúlt évtizedekben újrakodifikált több európai kódexben is nevesítik az igazmondási kötelezettséget, így pl. a szlovén polgári perrendtartás 9. §-ában, de a mintaadónak tekintendő német és osztrák polgári perrendtartás is tartalmazza azt. A német polgári perrendtartás (ZPO) 138. § (1) bekezdése szerint „a felek ténybeli nyilatkozataikat teljes körűen és a valóságnak megfelelően kötelesek előadni.” Az osztrák polgári perrendtartás 178. § (1) és (2) bekezdése a Javaslat jelen §-ához hasonlóan együtt szabályozza a fél eljárás-támogatási, peranyag-szolgáltatási és igazmondási kötelezettségét.<sup>20</sup>

Ahogy azt a javaslat indokolásában is olvashatjuk, a jogalkotó a nyugat-európai illetve hazánk nyugati szomszédainak polgári perrendtartását vizsgálta meg és azt állapította meg, hogy célszerűbb a jóhiszeműség elvétől külön szabályozni az igazmondási kötelezettséget és a felek eljárás-támogatási kötelezettségét. Az alapelvrendszer újragondolása következtében mind a felekre, illetve esetenként az eljárásban résztvevő személyekre is nagyobb felelősség hárul a per jogszerű és hatékony lefolytatása körében.<sup>21</sup>

Mivel a javaslat és a végül elfogadott törvényszövegből kikerült az a tétel, miszerint az olyan tény elhallgatása, amely az eljárás szempontjából jelentős megvalósítja a jogsértést, így a félnek vagy feleknek jogában áll az, hogy jelentős tények esetében a hallgatás védelmét vegye igénybe. Amennyiben a pertaktikai elhallgatás keretében elhallgatott, de az ügyre vonatkozó lényeges tény az ellenérdekű fél szempontjából jelentőséggel bír, úgy az ellenérdekű fél rendelkezési jogának és felelősségének körébe tartozik az erre a tényre vonatkozó nyilatkozattételre felhívás és bizonyítás indítványozása.<sup>22</sup>

A pertaktikai hallgatás megértése végett szükséges azon okok feltárása is, amelyek a felek illetve képviselőik magatartását megalapozzák. Vannak olyan esetek, amikor a fél érdekében áll a per elhúzása, azonban vannak olyan esetek amikor viszont az eljáró képviselő érdekében áll kizárólagosan a per elhúzása.

#### IV. A perelhúzás okai

A polgári per befejezésének időpontja szempontjából általánosságban kijelenthető, hogy a felek érdekeit szokták hangsúlyozni, mint akik az eljárás lefolyásában érdekeltek. „Azt tartják, és sokszor ez így is van, hogy a felperesek általában a gyors, az alperesek általában a lassú perbefejezésben érdekeltek. Talán helyesebb ezt kissé bonyolultabban úgy fogalmazni, hogy a pernyerésre nagyobb esélyt

<sup>20</sup> <http://www.parlament.hu/irom40/11900/11900.pdf>

<sup>21</sup> <https://arsboni.hu/igazmondas-es-elhallgatas-az-uj-polgari-perrendtartasban/>  
2019/2.

<sup>22</sup> <https://arsboni.hu/igazmondas-es-elhallgatas-az-uj-polgari-perrendtartasban/>

érző fél sürgeti, a kisebb esélyt érző fél lassítja a perbefejezést.”<sup>23</sup>

A perelhúzás okait elsősorban a felek érdekei között kell keresnünk, megvizsgálunk. A per elvesztésétől tartó alperes különösen akkor kívánhatja a polgári per elhúzódását, ha arra számít, hogy egy későbbi időpontban jobban tud teljesíteni, vagy csak egyszerűen az elvesztett per kedvezőtlen hatásait későbbre akarja tolni, vagy esetleg a pervesztesség miatt keletkezett kötelezettségei fedezetét kívánja elvonni, akképpen, hogy ingatlanaitól, nagy értékű ingóságaitól valamint számlán kezelt pénzüsségeitől megválíék, azokat eltünteti. Megállapítható, hogy ilyenkor a fél csak időt akar nyerni magának. Habscheid ezt úgy fogalmazta meg, hogy „ha a félnek már eleve, vagy a per folyamán a per elvesztésével kell számolnia, abban az esetben emberileg megérthető, ha a fél az eljárás késedelmes befejezésén és a fenyegető végrehajtás elodázásán fáradozik.”<sup>24</sup> Az adós ekkor tulajdonképpen a pert olyan hitelnek tekinti, amelynek a tartama alatt nem kell törlesztenie a hitelezőjének. Különösen alacsony kamatszint mellett lehet csábító ez a megoldás, amelynek a segítségével az adós hitelbírálat és biztosítékok adása nélkül kerül olyan helyzetbe, mintha a tartozása kiegyenlítésére hitelt vett volna fel. Emellett megemlíthetjük azt az esetet, amikor az alperes csak időt akar nyerni a végrehajtás alapjául szolgáló vagyon kimentésére. Az előbbi esetkörtől meg kell különböztetni azt, amikor a gazdaságilag erősebb fél azért kívánja a per elhúzódását, hogy rá nézve kedvezőbb alkut tudjon kötni a gazdaságilag gyengébb ellenfelével, aki rendszerint nem engedheti meg magának a hosszan tartó eljárást. Ilyen esetben az, aki anyagilag rászorul, inkább belemegy egy számára kedvezőtlenebb alkuba is, minthogy kivárja a hosszú éveken át tartó per végét. Emellett egy elhúzódó eljárásban a felmerülő perköltség is az alku megkötésére ösztönözheti a felet, ilyen esetben

ugyanis a költségek előre kalkulálhatatlanokká válnak és a szintjük gyakran eléri, vagy meghaladja a követelt összeg mértékét. Ezzel összefüggésben Chiarloni hívja fel a figyelmet arra a jelenségre, hogy Olaszországban a biztosító társaságok gyakran azért törekszenek a perek elhúzására, hogy tisztességtelen perbeli alkut köthessenek a károsultakkal, akik nem képesek kivárni a több évig elhúzódó eljárásokat.<sup>25</sup> A polgári perek elhúzódása és az ennek eredményeként felmerülő aránytalanul magas költségek így ahhoz vezetnek, hogy a gazdaságilag gyengébb helyzetben levő felek inkább elfogadják a számukra kedvezőtlenebb ajánlatot is. Ezekben az esetekben a perelhúzást alkalmazó fél magatartását racionálisnak tekinthetjük, hiszen az általa elérni kívánt helyzetet kedvezőbbnek ítéli meg annál, mint a perelhúzó taktikák alkalmazása nélkül lenne. Ilyenkor a fél – a rendelkezésre álló adatok, tények valamint saját várakozásai alapján – kalkulál az elérhető előnyökkel és az ennek elérése során felmerülő kockázatokkal. Mindezek alapján pedig döntést hoz arról, hogy milyen perbeli taktikát kövessen. Ez a mérlegelés a különböző helyzetben lévő felek esetében rendkívül eltérő lehet. Egy likviditási gondokkal küzdő alperes, aki csak időt kíván nyerni a teljesítésre valószínűleg sokkal egyszerűbb módon mérlegel, mint egy biztosító társaság, akinek az alkalmazásában magasan kvalifikált közgazdászok végeznek kockázatelemzéseket, valószínűleg az ilyen eshetőségekre vonatkozóan is. Ezekről élesen el kell különítenünk a feleknek azokat az érdekeit, amelyek – az előbbi összefüggés szempontjából – nem racionális megfontolásokból fakadnak. Ilyenek lehetnek a különböző érzelmek, mint a harag, vagy a bosszú. Míg ugyanis az első csoport esetében a bíróság által kiszabható szankciók olyan kockázatnak minősülnek, amellyel a felek számolnak, addig a második esetében ilyenről nem beszélhetünk és így azok esetében a szankciók preventív hatása nem állapítható meg.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Kiss Daisy: Az ügyvédek nagy kézikönyve. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsgazdálkodó Kft., Budapest, 2010., 347. o.

<sup>24</sup> Walther J. Habscheid: A polgári per koncentrállását célzó újabb irányzatok az NSzK-ban, Olaszországban, Franciaországban és Svájcban, fordította: Schelnitz György, Jogtudományi Közlöny, 26/1971, 27. o. 2019/2.

<sup>25</sup> Sergio Chiarloni: Civil Justice and its Paradoxes: An Italian Perspective. In Adrian Zuckerman (Ed.): Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure. Oxford University Press, New York, 1999. 276. o.

<sup>26</sup> Czoboly Gergely, A perelhúzódás megakadályozásának eljárási eszközei, Pécs, 2013., 152-154. o.

A perelhúzás okai között említhetjük a jogi képviselők magatartását, amikor nem az ügyfelek, hanem azok jogi képviselőinek érdekében áll a per elhúzódása. Ezek az esetek leginkább a bevételek növelése érdekében következnek be, azonban nem csak ez az egy ok, amely kiváltja a jogi képviselők perelhúzó magatartását.

Amennyiben az ügyvédi érdekeket csoportosítanánk, úgy három csoportot tudunk megkülönböztetni. Az első csoportba tartoznak az ügyvéd szakmai érdekei. Például az az esetet sorolhatjuk ide, amikor az ügyvéd a rá bízott ügyben szakmailag kifogástalanul kívánja képviselni ügyfelét, amely adott esetben a perek elhúzódásához is vezethetnek. Megállapítható, hogy az ügyvédek gyakran a polgári perbeli szerepük megfelelő teljesítése érdekében húzzák el a peres eljárásokat. Álláspontja szerint „saját érdekük nem csak a fizetségük maximalizálásában merül ki, de arra is kiterjed, hogy biztosítsák a helyzetüket egy esetleges kártérítési perekben. Annak érdekében ugyanis, hogy minimalizálni tudják a gondatlanságból fakadó felelősségüket, az ügyvédek természetesen hajlamosak követni valamennyi eljárási utat, amely nyitva áll előttük”, ez pedig a perek elhúzódásához vezethet.<sup>27</sup> Gyakran ezzel magyarázható az is, hogy az ügyvédek visszatartják az információkat és azokat az eljárás megfelelő szakaszában adják csak elő, amely meghatározott eljárásjogi környezetben a fellebbezési eljárást jelenti, illetve az ellenérdekű felek közötti esetleges egyezségkötési szándékot csökkentheti. A megfelelően időzített bizonyíték sokkal nagyobb hatást tud gyakorolni a bíróság tagjaira és képes egy per menetét teljes egészében megfordítani.<sup>28, 29</sup>

Második csoportba sorolhatók az ügyvéd nem jogszerű érdekei, amelyek hatására az ügyvédek büntetőjogilag fenyegetett

cselekményeket valósítanak meg. Ilyen lehet például, ha az ügyvéd az ellenérdekű féltől vagy más harmadik személytől pénzt fogad el, amelyet azért kap az ügyvéd, hogy elveszítsen egy pert. Ritkábban, de ilyen érdekek is vezethetnek egy ügyvédet perelhúzó taktikák alkalmazására. Álláspontom szerint ez az ügyvédek részéről nem gyakori magatartás, hiszen saját egzisztenciáját veszítené el azáltal, hogy saját ügyfelei pervesztesek lesznek, amelynek lehetséges következménye, hogy ügyfelei az adott ügyvéd szakmai hozzá nem értését fogják más személyek részére továbbítani.

A harmadik csoportba az ügyvéd azon érdekei sorolhatók, amelyek nem tekinthetők ugyan jogszerűtlennek, ugyanakkor nem is tartoznak a szakmailag elfogadott, kívánatos érdekei közé. Verkiik erre az ügyvédi munkadíjat hozza fel példaként, amely bár jogszerű érdek, de nem kapcsolódik közvetlenül a szakmaisághoz. Zuckerman is megállapítja, hogy a feleken kívül az ügyvédeknek is vannak saját, a felektől elkülönülő érdekeik, így különösen a díjazásuk. Ezzel kapcsolatban állapítja meg, hogy „csoda lenne, ha nem létezne kapcsolat az ügyvédek anyagi érdeke és a pereskedési gyakorlat között” akkor, amikor az eljárási szabályok megfelelő pertaktikai lehetőségeket biztosítanak ehhez és az ügyfelek részéről sincs ezzel szemben ellenállás.<sup>30</sup>

A perelhúzó taktikák alkalmazása szempontjából tehát alapvetően két érdekcsoportot azonosíthatunk, így egyfelől a felek érdekeit, másfelől pedig az ügyvédek saját érdekeit. Ezek jellemzően az ügyvéd személyénél találkoznak, akinél az érdekek felerősíthetők, vagy akár ki is olthatják egymást. A későbbi ítélethozatalban érdekelt ügyfél érdekeit az ügyvédje szem előtt tarthatja és olyan eljárásjogi eszközöket vehet igénybe, amelyek a perek elhúzódásához vezetnek. Ezt továbbá erősítetik az ügyvédeknek a saját érdekei is, akiknek ügyfeleik érdekeitől függetlenül is

<sup>27</sup> A.A.S. Zuckerman: Reform in the Shadow of Lawyers' Interests. In A.A.S. Zuckerman – Ross Cranston (Eds.): Reform of Civil Procedure. Essays on 'Access to Justice', Clarendon Press, Oxford, 1995, 65. o.

<sup>28</sup> Ez az állítás az 1952. évi III. törvényre igaz volt, azonban a 2016. évi CXXX. törvény osztott 2019/2.

perszerkezete miatt a továbbiakban nincs mód arra, hogy a jogi képviselő a bizonyítékokat az eljárás alatt „csepegtesse” a bíróság számára.

<sup>29</sup> Czoboly Gergely, A perelhúzóadás megakadályozásának eljárási eszközei, Pécs, 2013., 154. o.

<sup>30</sup> Czoboly Gergely, A perelhúzóadás megakadályozásának eljárási eszközei, Pécs, 2013., 155. o.

szándékában állhat az eljárás késleltetése. Ugyanakkor ezek gyengíthetik, illetőleg szélsőséges esetben akár ki is olthatják egymást. A fentiekből továbbá azt is láthatjuk, hogy a perelhúzó taktikák alkalmazására legtöbb esetben racionális érdekek sarkallják a feleket és az ügyvédeiket is.<sup>31</sup>

Ezen okokból is megállapítható, hogy az alapelvek és a részletszabályok hatékony alkalmazása illetve véleményem szerint az osztott perszerkezet alkalmas lehet arra, hogy a felek időhúzó pertaktikáját visszaszorítsa és így az eljárások időtartamát csökkentse. Amennyiben a felek tartózkodnak a perelhúzó magatartástól, úgy egyenes arányban a jóhiszemű eljárás elvének illetve a felek eljárástámogatási kötelezettségének megfelelő magatartások aránya is növekedni fog álláspontom szerint.

## V. A 2016. évi CXXX. törvény által megalkotott alapelv

Ahogy azt már korábban is kifejtettem a jogalkotó arra az álláspontra helyezkedett, hogy az igazmondási kötelezettség és felek eljárástámogatási kötelezettsége együtt kezelhető illetve szabályozható. A korábbi jogi szabályozástól eltérve nem a jóhiszeműség elvével együtt került szabályozásra, amely azonban megfelel a nyugat-európai tendenciáknak is. Ez az igazmondási kötelezettség a jogszabály sorai alapján a közreműködőkre – tanúra, szakértőre, egyéb eljárásban szereplő személyekre – is kiterjed, azonban álláspontom szerint ez a gyakorlatban nem valósul meg.

A 2016. évi CXXX. törvény 4. § szerint: „(1) *A felek kötelesek előmozdítani az eljárás koncentrált lefolytatását és befejezését.*

(2) *A perben jelentős tények állítása, és az alátámasztásukra szolgáló bizonyítékok rendelkezésre bocsátása - törvény eltérő rendelkezése hiányában - a feleket terheli.*

(3) *A felek tényállításait és egyéb, tényekre vonatkozó nyilatkozataikat a valóságnak megfelelően kötelesek előadni.*

(4) *A bíróság azt a felet, aki önhibájából a perben jelentős tények tekintetében olyan nyilatkozatot tesz,*

*amelyről bebizonyosodik, hogy valótlan, pénzbírság megfizetésére kötelezi, valamint az e törvényben meghatározott más jogkövetkezménnyel sújti.”*

A polgári peres eljárás során a bíróságnak kötelezettsége, hogy a tanút a hamis tanúzás jogkövetkezményeiről tájékoztassa illetve véleményem szerint a bíróságnak további kötelezettsége a tanúhoz olyan kérdések feltétele, amellyel az adott ügy tényállását tisztázni lehet, hiszen ez a bíróság közrehatási kötelezettségéből következik. Ezzel összefüggésben a tanú nem köteles arra, hogy tanúvallomását összefüggésben adja el, hanem az igazmondási kötelezettségének történő megfelelő magatartásnak tekintjük azt is, amennyiben a számára feltett kérdésekre legjobb tudomása szerint válaszol. Ez véleményem szerint ellentétes a Pp.-ben foglalt törvényi rendelkezéssel, hiszen ott azt találhatjuk, hogy a valóságnak megfelelően kötelesek előadni nyilatkozataikat a felek. Ezen megfogalmazás azonban véleményem szerint problematikus, hiszen így az igazmondási kötelezettség nem terjed ki a per egyéb alanyaira, hanem csak kizárólagosan a jóhiszemű eljárás elve, amely azonban egy tágabb kör – mint, ahogy az az indokolásban is szerepel – és így az igazmondási kötelezettséget is magában foglalja.

Összességében kérdést vet fel az a tény, hogy a jogszabályi rendelkezés alapján az igazmondási kötelezettség kizárólag az eljárásban érdekelt felekre terjed ki, így véleményem szerint célszerű lenne, annak kiegészítése a perben szereplő egyéb alanyokkal. Egyértelmű azonban, hogy a felekre külön nincs semmi olyanfajta hátrányos jogkövetkezmény kilátásba helyezve, mint például a tanúval vagy a szakértővel szemben, de ettől függetlenül az alapelvi szabályozásban célszerű lenne a per egyéb alanyaira történő hivatkozás.

A felek eljárástámogatási kötelezettsége a Pp.-ben kiemelt szerepet tölt be, hiszen annak egyik legfontosabb célkitűzése az eljárások gyorsítása valamint a költségek csökkentése. Ezen célok elérése érdekében a feleknek egymással valamint a bírósággal is szorosan együtt kell működniük, hiszen a perfelvételt

<sup>31</sup> Czoboly Gergely, A perelhúzóadás megakadályozásának eljárási eszközei, Pécs, 2013., 156. o. 2019/2.

lezáró végzés meghozataláig minden olyan jognyilatkozatot, bizonyítékot és bizonyítási indítványt meg kell tenniük, amely a perbeni ügy tisztázásához és végső soron annak megoldásához segítséget nyújt. Véleményem szerint a felek eljárástámogatási tevékenysége szinonim fogalom a peranyagszolgáltatással, hiszen a nyilatkozatok valóságtartalmára az igazmondási kötelezettségre vonatkozó alapelvet kell alkalmazni. Továbbá a felek egyéb perbeli cselekményeire alkalmazható a jóhiszeműség elve és a peranyagszolgáltatásra a felek eljárástámogatási kötelezettség elve vonatkozik, hiszen a felek az eljárást úgy tudják támogatni, ha a bíróság felhívására, az ott meghatározott határidők szigorú betartása mellett a rendelkezésükre álló bizonyítékokat a másik fél vagy felek illetve a bíróság tudomására hozzák.

Ezen összekapcsolódó alapelvek a gyakorlatban véleményem szerint megvalósulnak ugyan, de nem olyan fokban, mint például a felek rendelkezési szabadságának tiszteletben tartása, hiszen a gyakorlatban nem ritka az az eset, amikor a felek egymás állításait tagadják, vagy olyan állítást tesznek, amelyet nem tudnak bizonyítani, így a bíróság nem fogadja el azokat valósnak. Ezt követően a bíróság ezen állításokkal szemben hoz egy ítéletet, akkor ebben az esetben a feleket pénzbírsággal kellene büntetni a valótlan tényállítás miatt? Álláspontom szerint erre a kérdésre nemleges a válasz, hiszen épp eléggé súlyos jogkövetkezmény az a fél számára, hogy az adott peres eljárásban peresztes fél lesz, és így olyan magatartást kell tanúsítania, amelyre önmagától nem lett volna hajlandó. Azonban ezen állítástól függetlenül, ha csak és kizárólag az alapelv megvalósulását vizsgáljuk meg, akkor

annak megsértése megvalósul, de ez a sértés véleményem szerint nem olyan fokú, hogy azt a bíróság részéről joghátrány kilátásba helyezésével kellene megszüntetnie.

Az igazmondási kötelezettséggel szemben a bizonyítékok, illetve a szükséges bizonyítási indítványok – egyszóval az eljárástámogatási kötelezettség - körében már sokkal inkább lehetősége van a bíróságnak arra, hogy a feleket joghátrány kilátásba helyezésével a megfelelő magatartás tanúsítására szorítsa. Hiszen a felektől elvárható az, hogy minden releváns bizonyítékot a bíróság rendelkezésére bocsássák, amelynek köszönhetően a tényállításokból és a bizonyítékokból olyan következtetést tud levonni, amely megalapozza azt, hogy az eljárás befejezésekor jogszabályoknak valamint saját meggyőződésének is megfelelő döntést hozzon. Ez azért fontos, mert a bíróság döntésének meg kell felelnie az ítélet teljessége elvének<sup>32</sup>, amely alapján nem lehet, hogy a peres eljárásban felmerült kérdésben ne döntsön. A bíróság azonban csak abban az esetben tud az elé tárt kérdésben dönteni, ha az ahhoz szükséges adatokat a felek a rendelkezésére bocsátják.

Ezzel szemben nem ritka az az eset, amikor a felek a bizonyítékokat nem bocsátják a bíróság rendelkezésére, hiszen ha ezt megtennék, akkor lehetséges, hogy a per kimenetele szempontjából hátrányos helyzetbe kerülnének, amelyet csak úgy tudnak elkerülni, ha a bizonyítékkal kapcsolatban semmifajta perbeli magatartást nem tanúsítanak. Ezen helyzet, illetve gyakorlat megszüntetése érdekében a jogalkotó a Pp.-ben szabályozta a bizonyítási szükséghelyzet<sup>33</sup> intézményét, amelynek lényege, hogy a felek között fennálló

<sup>32</sup> Az ítélet teljességének elve: Az ítéletnek a kereseti és viszontkereseti kérelmen túl, ki kell terjednie az ellenkérelemre, beszámítási, illetve más kifogásra, de azokra a kérdésekre is, amelyek tekintetében a bíróságnak hivatalból (lásd a Pp. 215. §-ához fűzött magyarázatot) kell rendelkeznie.

Az ítélet rendelkező részében foglalt döntésnek ki kell terjednie a perben érvényesített valamennyi kereseti kérelemre. A keresetről és a viszontkeresetről tehát a bíróságnak az ítélet rendelkező részében kell döntenie, jogszabálysértő, ha azokat részben vagy egészben az indokolásban utasítja el. A beszámítási vagy egyéb kifogásra azonban, mint ahogy az ellenkérelemre is, csak az indokolásban kell kitérni.

2019/2.

<sup>33</sup> Pp. 265.§: (1) Törvény eltérő rendelkezése hiányában a perben jelentős tényeket annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valósnak fogadja el (a továbbiakban: bizonyítási érdek), továbbá a bizonyítás elmaradásának vagy sikertelenségének a következményeit is ez a fél viseli.

(2) A fél bizonyítási szükséghelyzetben van, ha valószínűsíti, hogy

a) a bizonyítási indítványához nélkülözhetetlen adatokkal kizárólag az ellenérdekű fél rendelkezik, és igazolja, hogy az ezek megszerzéséhez szükséges intézkedéseket megtette,

bizonyítási érdek megfordul.<sup>34</sup> Véleményem szerint ezen jogintézménnyel a felek eljárástámogatási kötelezettségének megfelelő magatartások kikényszeríthetőek.

## VI. Összegzés

Általánosságban elmondhatjuk, hogy az alapelvek magas fokú absztrahálása illetve az, hogy az igazmondási kötelezettséget a felek eljárástámogatási kötelezettségével kötötték össze a nyugat-európai iránynak megfelel és az alapján lett kimunkálva. Ezzel szemben azonban a véleményem az, hogy a jóhiszemű eljárás elvével szorosabb az igazmondási kötelezettség kapcsolata, és nem választottam volna szét e két elvet, de a jogalkotó célja illetve az általa alkotott alapelvi kapcsolat is igen erőteljesen alátámasztható azzal, hogy a felekre irányadó igazmondási kötelezettség külön nevesítése szükséges, hiszen a tanúkra vonatkozik a hamis tanúzás joghátránya, ezzel szemben a felekre kifejezett külön szankció nincs kilátásba helyezve.

A jogalkotó megoldás a továbbiakban azzal is alátámasztható, hogy a felek eljárástámogatási kötelezettsége, illetve az igazmondási kötelezettsége csak és kizárólag a felek eljárására vonatkozó alapelv és így azok egymásra kihatással vannak, valamint felesleges olyan alapelvvél jelen alapelveket összevonni, amelyek nem csak a felekre, hanem az eljárás egyéb szereplőire is kiterjed, mint például a jóhiszemű eljárás elve<sup>35</sup>.

Összességében tehát véleményemet meg kell változtatnom és el kell ismernem azt, hogy a jogalkotó által létrehozott - jelen tanulmány tárgyát képező - alapelvi kapcsolat előremutató és így az eljárás sikeres és gyors lefolyását segíti, továbbá az egyéb a polgári peres eljárás részévé tett jogintézmények – állítási szükséghelyzet, bizonyítási szükséghelyzet, osztott perszerkezet – mind ezen elvekből illetve kötelezettségekből fakadó magatartások jogszabálynak való megfelelőségét pozitív irányba képes befolyásolni.

*b)* a tényállítás bizonyítása számára nem lehetséges, de az ellenérdekű féltől elvárható az állított tények fenn nem állásának a bizonyítása, vagy

*c)* a bizonyítás sikerességét az ellenérdekű fél neki felróhatóan hiúsította meg, és az ellenérdekű fél nem valószínűsíti az *a)-c)* pontban foglaltak ellenkezőjét.

(3) Bizonyítási szükséghelyzet fennállása esetén a szükséghelyzetben lévő fél által bizonyítandó tény a bíróság valósnak fogadhatja el, ha annak tekintetében kételem nem merül fel.

<sup>34</sup> A bizonyítási szükséghelyzetre vonatkozó példa: Munkavállaló a munkáltatójával szemben elmaradt munkabér és egyéb díj megfizetése érdekében munkajogi pert indít a volt munkáltatójával szemben. Ebben az esetben a munkavállalónak kell azt bizonyítani, hogy a jelenléti íven szereplő munkaóra-mennyiséggel 2019/2.

szemben valójában hány órát dolgozott, hiszen a jelenléti ívet, annak átvételekor aláírta. Esetünkben a munkáltató telephelyén kártyás beléptetőkapu van, amely alapján percre pontosan meg lehet határozni, hogy mely munkavállaló mettől meddig dolgozott a telephelyen, azonban ezen adatokat a munkáltató nem bocsátja a bíróság rendelkezésére, mondván, hogy az adatok tárolására semmifajta jogszabály nem kötelezi, így azok már nem állnak rendelkezésére. Ebben az esetben lehetséges az a Pp. alapján, hogy a bíróság kimondja, hogy a munkavállaló állítását fogadja el valósnak és az azzal ellentétes állítást a munkáltatónak kell bizonyítania, tehát ebben az esetben a bizonyítási érdeket a bíróság megfordítja.

<sup>35</sup> Ezen elvnek véleményem szerint a tanú, a szakértő, tolmács és az eljárás egyéb személyeinek is meg kell felelniük.



**Fekete Kristóf Benedek**  
**joghallgató demonstrátor**  
*PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

## II. A bírói hatalom és az igazságszolgáltatás összefüggései

### A bírósági központi igazgatás alapvető modelljeiről\*

#### I. Bevezetés

A rendszerváltást követően több alkalommal módosították, illetve reformálták meg a bírósági szervezetrendszert. Számos esetben jogalkotási kényszerhelyzet állt fenn, amely arra ösztönözte a jogalkotót, hogy az alkotmányi szabályozást a kor sajátos és időszerű elvárásaihoz igazítsa. Ez a tendencia a rendszerváltás óta eltelt harminc év alatt sem változott. Sőt mi több, általánosságban elmondható, hogy a széleskörű reformok idejét éljük, ahol olyan kérdések, mint a bíróságok igazgatása a mai napig heves társadalmi és jog(tudomány)i viták fókuszában állnak.

A változtatások konzisztens komponensét adják a bíróságok központi igazgatásának szemléletváltó megreformálásai is, elég csupán az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 1997-ben történt felállítására, majd annak 2012. január 1-jével történt Országos Bírósági Hivatal általi felváltására gondolnunk.

Mindezek arra ösztönözték a szerzőt, hogy munkájában röviden bemutassa az európai bíróságok legelterjedtebb egyben legmeghatározóbb központi igazgatási modelljeit.

Történelmi tényekre alapozva kimutatható, hogy a hatalom kontrolljának természetszerű igénye a demokratikusan szerveződő államokban a hatalmi ágak elválasztásával együtt evidenciává vált.<sup>1</sup> Ez az igény táplálta az ún. montesquieu-i tanokat is. Az idő múlásával a „klasszikus” törvényhozó-, végrehajtó- és bírói hatalmi triász átalakult, tartalma módosult, adaptálódva napjainkban ismert kormányzati rendszerek változó körülményeihez, szükségleteihez.<sup>2</sup> A hatalommegosztás jelentőségét az is bizonyítja, hogy napjainkban a legtöbb alkotmányos európai jogállam alkotmányi/alaptörvényi szinten rögzíti a hatalommegosztás elvét.<sup>3</sup> Magyarország esetében ez az *expressis verbis* megosztás viszont csupán 2012-ben, az új alkotmány, az Alaptörvény hatálybalépésével valósult meg. Ennek ellenére ez nem azt jelenti, hogy az ezt megelőző időszakban (1989-2012) ne érvényesült volna, ugyanis az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt a hatalommegosztás elvét a jogállamiság elvéből vezette le, és már akkor az államhatalom egyik legfontosabb szervező elvének tekintette.<sup>4</sup> 2012 óta pedig az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése félreérthetetlenül rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

A bírói hatalmi ág annyival különbözik a másik két hatalmi ágtól, hogy „[a] hatalomkoncentráció legkisebb érintésétől is óhatatlanul megromlik”.<sup>5</sup> Ebből kifolyólag a hatalommegosztást, mint a demokratikus jogállam megvalósulásának egyik legfontosabb feltételét<sup>6</sup> minden körülmény között érvényre kell

\* Jelen tanulmány elkészüléséhez nyújtott szakmai támogatásért a szerző köszönettel tartozik Dr. Tilk Péternek, a PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének tanácskezelő egyetemi docensének.

<sup>1</sup> Samu Mihály: Államelmélet. Budapest, Püski Kiadó Kft. 1992. 210. o.

<sup>2</sup> Vö. Vile, M. J. C.: *Constitutionalism and The Separation of Powers*. Indianapolis, Liberty Found Inc., 1997. 1-22. o.; Möllers, Christoph: *The Three Branches – A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 8. o.

<sup>3</sup> A legtöbb Európai Unió tagállam nemzeti alkotmányában a hatalommegosztás elvét explicit módon 2019/2.

rögzítette, de valamennyi állam alkotmányában legalább implicit módon jelen van ez a rendező elv. Lásd Németh Lajos (fel. szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2016. 11-997. o.

<sup>4</sup> 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.

<sup>5</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok – Második kötet 1945-1949*. Budapest, Megvető Könyvkiadó, 1986. 391. o.

<sup>6</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 644.

juttatni. A részletes kifejtést mellőzve fontos kiemelni, hogy a mai értelemben vett hatalommegosztás elve egyrészt az államhatalom Montesquieu-i trias politica szerinti formális értelemben vett szétválasztását jelenti, amely a törvényhozói-, végrehajtói- és bírói hatalomra tagozódik. Másrészt magába foglalja az egyes funkciók és szervek fékezését a funkcionális, szervezeti és személyi jellegű kölcsönös hatásgyakorlások és függőségek meghatározása által. Harmadrészt pedig a hatalommegosztás a funkciók és szervek kiegyensúlyozása és ellenőrzése annak érdekében, hogy megakadályozzák valamely hatalom túlsúlyát és az ebből keletkező visszaéléseket.

Az előbb tárgyaltak tényleges fennállásaként jöhet létre a hatalmi fékek és egyensúlyok/ellenesúlyok rendszere, amely a bírósági központi igazgatás modelljeinek kialakításakor is döntő szempontot jelent, mivel a megfelelően kialakított szisztéma a maga területén gátját jelentheti valamennyi hatalmi fogyatékoságnak.<sup>7</sup>

### III. A bírósági igazgatás modelljei nemzetközi perspektívából

Az igazságszolgáltatás igazgatása igen összetett tevékenységalmazt foglal magában,<sup>8</sup> amelynek valamennyi aspektusára – a területi korlátokra való tekintettel – nem tér ki. A tanulmány egységének megőrzése érdekében csupán a bírósági központi igazgatásnak a jogállamiságból eredő, a hatalommegosztás kérdéskörével szorosabb összefüggést mutató területeit tárgyalom. Mivel e fejezet kidolgozása feltételezi a nemzetközi trendek feltárását, így az analízis – Magyarországot is beleértve – jó pár európai ország bírósági

igazgatását veszi alapul, törekedve az egyes modellek tulajdonságainak absztrakt szemléltetésére. Ebből következően a tanulmány önálló nemzetközi kitekintést nem tartalmaz, annak tartalmi elemei ehelyütt vannak rögzítve.

#### 1. Igazgatás és bírósági központi igazgatás

Alapvetés, hogy igazgatás nélkül a bíróságok képtelenek feladataikat megfelelően ellátni.<sup>9</sup> A bírósági központi igazgatás azt a tevékenységösszességet jelöli, amely anélkül, hogy közvetlenül a bíróságok és a bírák ítélkezési funkciójának ellátásához tartozna, biztosítja az ítélkezéshez elengedhetetlen – elsősorban személyi és tárgyi – feltételeket,<sup>10</sup> azon túlmenően meghatározza a bírósági ügyvitelt, valamint felöleli a bírósági vezetők igazgatási tevékenységének irányítását és ellenőrzését, azaz olyan tevékenységet jelent, amely a bíróságok és az igazságszolgáltatáshoz szükségképpen kapcsolódó szervek működéséhez kötődik.<sup>11</sup> A igazságszolgáltatást szemlélve a bírósági igazgatás alanya az, aki igazgat, tárgyat pedig az igazgatási tevékenységgel érintett személyek, szervezetek, illetve szervezetrendszerek alkotják.

Fontos, hogy valamennyi igazgatási folyamat legfontosabb komponense a döntés, amelyet megelőz a döntés-előkészítési, illetve követ a döntés-kivitelezési folyamat.<sup>12</sup> Tágabb értelemben az igazgatás tartalma egymásba illeszkedő, ciklikus tevékenységsor, amely permanens, a főtevékenység megvalósítása érdekében történő célkitűzést és feldolgozást, döntéshozatalt, a végrehajtás megszervezését, koordinációt és ellenőrzést jelent. „Az igazgatás

<sup>7</sup> Vö. Petrétai József: Az igazságszolgáltatás meghatározásáról. Kézirat, Pécs, 2019. 2-4. o.; Mojapelo, Phineas M.: The doctrine of separation of powers (a South African perspective). *South African Bar Journal* 2013/1, 37-46. o.

<sup>8</sup> Vö. Besenyi Beáta: Az igazságszolgáltatáshoz fűződő jogalkotási problémák a XXI. században. Forrás: <http://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmányok/58-besenyi-beata-az-igazsagszolgal-tashoz-fuzodo-jogalkotasi-problema-a-xxi-szazadban> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 29.)

<sup>9</sup> Vö. Ginter, Jaan: Judicial Independence and/or(?) Efficient Judicial Administration. *Juridica* 2019/2.

International 2010/1, 110. o.; Drucker, Peter Ferdinand: *Management – Tasks, Responsibilities, Practices*, New York, Harper & Row, 1973. 6. o.

<sup>10</sup> Vö. Kissel, Otto Rudolf: *Gerichtsverfassungsgesetz – Kommentar*. München, Verlag C. H. Beck, 1981. 200. o.

<sup>11</sup> Vö. Ürmös Ferenc: A szocialista bírósági igazgatás kialakulása és típusai. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae – Acta Juridica et Politica* 1979/8, 35-37. o.

<sup>12</sup> Fábrián Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 51. o.

tehát meghatározott munkafázisok összessége, amely az igazgatási tevékenységet végzők között strukturáltságot eredményez: az igazgatási tevékenységet végzők egy része a döntéshozatalban vezetőként, irányítóként, megint mások az igazgatási ciklus fentiek szerinti egyéb fázisaiban fejtenek ki aktivitást.”<sup>13</sup> Az igazgatással összefüggésben indokolt tisztázni az irányítás és a vezetés fogalmát is.

Az Alkotmánybíróság szerint mindkét tevékenység az adott szervezet eredményes működtetésére irányul. „[A]z alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervezeten alapvetően befolyást gyakorol. [...] Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. [...] A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. Az irányítás és a vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszony és az irányítási, illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul. Ilyen értelemben a megkülönböztetés formális: az aktus nem általános vagy konkrét volta szerint minősül »irányítói« vagy »vezetői« aktusnak, s nem is jelentősége szerint. A

vezetés mindig az irányítás keretei között marad, s ebben az értelemben az irányítás végrehajtása minden vezetői önállóság mellett is, nemcsak akkor, ha az irányító és a vezető között (szervezeti) hierarchikus alá-fölrendeltség van.”<sup>14</sup>

Az eddigiek összefoglalásaként, továbbá az ezt követő részek nyitányaként megállapítható: a legfőbb kérdést az jelenti, hogy a bíróságok ítélkező tevékenységével összefüggő adminisztratív ügyvitel és ügykezelés ellátásán túlmenő igazgatási feladatok ellátására a bírósági rendszeren belüli, azon kívüli vagy esetleg egy vegyes összetételű szervnek van-e hatásköre.<sup>15</sup> Mindezek vizsgálata során azonban nem tekinthetünk el az adott ország történeti fejlődésétől, mivel a különböző modellek alakulását befolyásoló tényezők, társadalmi-gazdasági-történeti sajátosságokban gyökereznek,<sup>16</sup> ebből kifolyólag ugyanaz a modell különböző országokban mutathat kisebb-nagyobb eltéréseket. Összehasonlítva a common law és a kontinentális jogirodalom álláspontjait – megjegyezve, hogy „[a]z igazságszolgáltatás igazgatási modelljére vonatkozóan nincsenek nemzetközi standardok”<sup>17</sup> – kijelenthető, hogy a bíróságok központi igazgatása legalább három fő – általánosságban miniszteri, önkormányzati és vegyes – modellt feltételez, amelyeket különböző alfajták egészítenek ki.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Marosi Ildikó – Nagy Gusztáv: A bíróságok igazgatása. In: Csink Lóránt – Varga Zs. András (szerk.): Bírósági-ügyészségi szervezetez és igazgatás. Budapest, Pázmány Press, 2017. 82. o.

<sup>14</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 223.

<sup>15</sup> Vö. Rác Attila: A bíróságok igazgatásának elvi kérdései. Jogtudományi Közlemény 1973/12, 644. o.; Ürmös: i. m. 4-47. o.; Lichtenstein József: A bíróságok. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016. 383. o.

<sup>16</sup> Ürmös: i. m. 25. o.

<sup>17</sup> 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 876.

<sup>18</sup> Lásd pl. Shetreet, Shimon: Judicial Independence – New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges. In: Shimon Shetreet – Jules Deschênes (szerk.): Judicial Independence – The Contemporary Debate. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985. 590-681. o.; Berthier, Laurent – Pauliat, Hélène: Administration 2019/2.

and Management of Judicial Systems in Europe. Strasbourg, European Commission for the Efficiency of Justice, 2006. 10-13. o.; Badó Attila: Az igazságszolgáltatató hatalom alkotmányos helyzetének és egyes alapelveinek összehasonlító vizsgálata. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Budapest, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft., 2006. 171-190. o.; Hack Péter – Majtényi László – Szoboszlai Judit: Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok. Budapest, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2007. 37-73. o.; Shetreet, Shimon: The Normative Cycle of Shaping Judicial Independence in Domestic and International Law – The Mutual Impact of National and International Jurisprudence and Contemporary Practical and Conceptual Challenges. Chicago Journal of International Law 2009/1, 286. o.; Ginter: i. m. 110-111. o.; Horváth Miklós: Az igazságügy stratégiai megújítása. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 18. o.; Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Budapest, Pázmány Press, 2014. 142. o.; Bobek, Michal – Kosař, David: Global Solutions, Local Damages: A

## 2. Külső igazgatási modell

A világon hagyományosnak mondható igazgatási modell az ún. „tisztán” külső bírósági igazgatási modell,<sup>19</sup> amely a markánsan megnyilvánuló kormányzati túlsúly miatt miniszteri vagy miniszteriális modellnek is nevezhető.<sup>20</sup> Eme „egységes” modell szerint a bírósági igazgatásban a kormányzat, jellemzően az igazságügyi miniszter/minisztérium tölti be a központi szerepet,<sup>21</sup> amely kiterjed minden a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási kérdésre.<sup>22</sup> A bírák általában ebben a modellben is rendelkeznek lényeges igazgatási feladatokkal, (pl. a bírák kiválasztása, fegyelmi ügyek stb.), ugyanakkor erre a célra nem jellemző, hogy létrehoznának külön testületet. Ebben a modellben az igazgatásból eredően az igazságszolgáltatás érezhetően erősebben kötődik a végrehajtó hatalomhoz, amely következtében fennállhat a bírósági igazgatás funkcionális megosztásának problematikája, ámde ez a modell feltételezi egyben a legrészletesebb alkotmányos szabályozást is, és semmi esetre sem érintheti a bírák ítélkezésnek függetlenségét.<sup>23</sup> Erre a modellre példa Ausztria, Csehország, Finnország,<sup>24</sup> Lengyelország és Németország, de akár ide sorolhatjuk 1997 előtti magyarországi bírósági igazgatást is.

Ennek a modellnek lényeges pozitívuma, hogy a jelentősebb kormányzati „jelenlétnek” köszönhetően az igazságügyi miniszternek a bíróságok igazgatásával összefüggésben közvetlen kormányzati/parlamentari felelőssége van,<sup>25</sup> ellenben leggyengébb pontja a hatalmi ágak egyoldalú erőeltolódása lehet.<sup>26</sup>

Magyarország esetében viszont a hosszú időn keresztül kilátásba helyezett közigazgatási bíróságok miniszteriális igazgatása olyan modellt valósíthatott volna meg, amely a bírói testületek (bírói önkormányzati szervek), a bírósági vezetők és az igazságügyért felelős miniszter együttműködésére, jogosítványaik egyensúlyára épült volna. Ez az „egyensúlyi-együttműködési modell” olyan garanciát jelentett volna, amely intézményesen kizárja, hogy az ítélkezési tevékenységben jogon kívüli „akaratok” érvényesüljenek.<sup>27</sup>

„[A] miniszteri igazgatási modellt a Velencei Bizottság nem csak Magyarország vonatkozásában, hanem általában is elfogadhatónak tartja. Korábban ugyan különbséget tett a »régik« és »új« demokráciák között [...], utóbbiakban ezt a modellt nem javasolta, a most vizsgált törvényekkel kapcsolatban viszont ezt az érvet egyáltalán nem alkalmazta, nem is utalt rá. Sőt, van olyan újabb vélemény, amely az igazságszolgáltatási tanácsokra alapozott bírósági igazgatást már nem nyilvánította teljesen sikeresnek, habár változatlanul szükségesnek találta a bírói/igazságügyi tanácsok bevonását az igazgatásba.”<sup>28</sup> Egyetértve a Velencei Bizottság véleményével, rendkívül fontos hangsúlyozni, hogy a miniszteriális igazgatás, de bármely igazgatási modell a XXI. században már nem képzelhető el a választott bírói testületek hatékony és érdemi közreműködése, illetve a bírói függetlenség garanciáinak tiszteletben tartása nélkül.<sup>29</sup>

Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. German Law Journal 2014/7, 1257-1292. o.; Marosi – Nagy: i. m. 86-87. o.

<sup>19</sup> Vö. 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 876.

<sup>20</sup> Vö. Badó: i. m. 176. o.; Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 37. o.

<sup>21</sup> Vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440, 440-506.; 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [75] bekezdés

<sup>22</sup> Csink: i. m. 142. o.

<sup>23</sup> Berthier – Pauliat: i. m. 10-11. o.; Marosi – Nagy: i. m. 86. o.

<sup>24</sup> Finnországról bővebben lásd Sarvilinna, Sami: Court Administration in Finland. Scandinavian Studies in Law 2007/2, 591-605. o. 2019/2.

<sup>25</sup> Lásd a Velencei Bizottság 943/2018. számú véleményét. 10. o. CDL-AD(2019)004.

<sup>26</sup> Vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440, 467.; 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, és köv.

<sup>27</sup> Vö. az Igazságügyi Minisztérium által II/242/2019-es számú ügyszöveg írt amicus curiae-val. 16. o.

<sup>28</sup> 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [106] bekezdés

<sup>29</sup> Vö. a Velencei Bizottság 711/2013. számú véleményével. CDL-AD(2016)007-e; illetve Makai Lajos: A bírósági igazgatás aktuális kérdései. Előadás, Pécs, 2018.

### 3. Belső igazgatási modell

A második modellt erős, kifelé megmutató autonómia jellemzi,<sup>30</sup> amely miatt egyesek önkormányzati modellnek is nevezik.<sup>31</sup> Ennek a modellnek a legfőbb sajátossága, hogy széleskörű „bírói öngazgatás” valósul meg, vagyis kizárólag vagy többségében bírókból álló testület dönt az igazgatási kérdésekben,<sup>32</sup> ámde az egyes államok között van különbség a testület súlyát illetően.<sup>33</sup> Ebben az esetben a hatáskörök nem csupán a bírák kiválasztására és előmenetelére, de a költségvetési és szervezeti adminisztrációs feladatokra is kiterjedhetnek,<sup>34</sup> azaz elláthatnak minden olyan feladatot, amelyek a bíróság szervezésével, vezetésével és működésével függenek össze.<sup>35</sup> Egyszóval e szervek igazgatást végezhetnek, amellyel hatalmi szempontból – az adott szabályozástól függően – ellensúlyai lehetnek a végrehajtó hatalomnak.<sup>36</sup> Erre a modellre példa Hollandia, Portugália, Spanyolország, illetve többé-kevésbé Dánia, Írország és Svédország,<sup>37</sup> de szintén ide sorolható az 1997 és 2011 közötti magyarországi bírósági igazgatást is.<sup>38</sup>

Ugyanakkor önmagában a bírói öngazgatás bevezetése nem feltétlenül jelenti a bírói jogvédelem erősödését, illetve a bírák függetlenebbé válását.<sup>39</sup> „[A] függetlenség nem önmagáért való értéke a jogállamnak.”<sup>40</sup> A korlátok nélküli függetlenség azt a veszélyt is magában hordozhatja, hogy olyan rendszer jön létre,

amelyet senki nem képes hatékonyan számon kérni. Mindez további táptalajt nyújthat egy torzó belső igazgatásnak, amely működése átláthatatlan és ellenőrizhetetlen, valamint kiszolgáltatott a különböző káros behatások (pl. korrupció, szervezeti önkény) számára.<sup>41</sup>

A bírósági szisztéma működtetésével kapcsolatban Európa-szerte részben, de jellemzően a bírósági költségvetésért való felelősség továbbra is a kormányzaté (rendszerint az igazságügyi miniszteré/minisztériumé). „Azon országok példája, ahol igen széleskörű a bírósági öngazgatási testületek hatásköre, és ez által a minimálisra csökkentett az igazságügyi minisztérium felelőssége a bíróságok működéséért, azt támasztja alá, hogy bár lehet, illetve szükséges csökkenteni a végrehajtó hatalomnak a bírósági szervezet rendszerért fennálló felelősségét, mindenképpen szükséges valamilyen közjogi kontrollt gyakorolni az igazságszolgáltatás igazgatási működése felett.”<sup>42</sup> A legtöbb európai állam példája azt mutatja, hogy a végrehajtó hatalom helyett alternatív hatékony kontrollmechanizmusokra van inkább szükség, melyek leginkább a közvélemény, a bíróságok működésének nyitottsága, a hatékony jogvédelem, illetve maguk a bírói öngazgatási testületek által valósíthatók meg.<sup>43</sup>

Míndezek ellenére azonban a Velencei Bizottság ezt a modellt preferálja a leginkább, mivel álláspontja szerint előírányozza a végrehajtó

<sup>30</sup> Berthier – Pauliat: i. m. 12. o.

<sup>31</sup> Marosi – Nagy: i. m. 87. o.

<sup>32</sup> Csink: i. m. 142. o.

<sup>33</sup> 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 877.

<sup>34</sup> Horváth: i. m. 18. o.

<sup>35</sup> Baar, Carl – Greene, Ian: *Judicial Administration*. In: Dunn, Christopher (szerk.): *The Handbook of Canadian Public Administration*. Toronto, Oxford University Press, 2010. 132. o.

<sup>36</sup> Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 37. o.

<sup>37</sup> Az említett országokban független vagy a kormánynak részben vagy egészben alárendelt bírósági hivatal látja el a bíróságok központi igazgatását. Lásd az Igazságügyi Minisztérium által II/242/2019-es számú ügyhöz írt *amicus curiae*-t. 15. o.

<sup>38</sup> Az Alkotmánybíróság az Országos Igazságszolgáltatási Tanács példáján keresztül ezt úgy értelmezte: „Ellát költségvetéssel, gazdálkodással kapcsolatos szervezési, ellenőrzési, tervezési, vizsgálati, elosztási feladatokat, gyakorol munkáltatói és személyügyi jogkört 2019/2.

(vezetői kinevezések, felmentések, igazgatási vizsgálat, irányítás, fegyelmi), adminisztratív teendőket (a bírói pályázatokkal, kinevezésekkel összefüggésben), közreműködik a jogalkotásban (jogszabály-kezdeményezéssel és véleményezéssel).” Lásd 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 875-876.

<sup>39</sup> Vö. Tóth Balázs: Fórum az igazságszolgáltatás függetlenségéről. *Fundamentum* 2002/1, 51-53. o.; Di Federico, Giuseppe: Independence and Accountability of the Judiciary in Italy – The Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective. In: Sajó, András (szerk.): *Judicial Integrity*. Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2004. 181-205. o.

<sup>40</sup> Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 43. o.

<sup>41</sup> Uo.

<sup>42</sup> „Az e kategóriába tartozó országok mindegyikében jelen vannak a »főtanácsban« más hatalmi centrumok megjelenítői, illetve az általuk delegált vagy választott nem bíró tagok.” 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 877.

<sup>43</sup> Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 44. o.

hatalom általános csökkenését, esetleges megszűnését az igazgatás kérdésében.<sup>44</sup>

Fontos rögzíteni viszont azt is, hogy a belső igazgatási modellek legnagyobb veszélye, hogy „belterjessé” válhatnak,<sup>45</sup> ahogyan az egyidőben megfigyelhető volt Magyarország esetében is.<sup>46</sup>

#### 4. Vegyes modell

Az „igazgatási triász” harmadik csoportjába tartozik az ún. vegyes modell, vagy másképp kompetitív modell. Általánosságban elmondható, hogy ez a modell sokkal „decentralizáltabb” a miniszteri modellnél,<sup>47</sup> ugyanakkor nem éri el az önkormányzati modell önállósági szintjét. Ebben a közbenső modellben lényegében meghatározott szempontok figyelembevételével a bírósági igazgatási feladat- és hatáskörök megoszlanak a bírói főtanács és/vagy a bírói testületek, valamint az igazságügyi kormányzat (döntően igazságügyi miniszter/minisztérium) között.<sup>48</sup> Erre a modellre tipikus példa Olaszország, Franciaország, Belgium, Szlovénia és Málta.

Az e minta alapján berendezkedő országok igazgatása – társadalmi-gazdasági-történeti stb. sajátosságokra való tekintettel – rendkívül eltérő képet mutatnak.<sup>49</sup> Ez általában az említett tanácsok összetételében (tagok száma és beválogatása), illetve jogköreiben mutatkozik meg. Az igazgatási tanácsok felelnek jellemzően a bírák kiválasztásáért, illetve azok előmeneteléért. A költségvetésért, a

szervezeti rendszer kialakításáért és működési feladatok ellátásáért az igazságügyi kormányzat felelős.<sup>50</sup> Előfordulhat ugyanakkor más mintájú feladatmegoszlás is.

Fontos hangsúlyozni, hogy ebben a modellben az igazságszolgáltatás igazgatás mérlegének nyelve továbbra is a kormányzat felé hajlik,<sup>51</sup> mivel jellemzően az igazságügyi miniszter/minisztérium továbbra is magáénak tudhatja az általános szervezeti hatásköröket. Az igazgatási tanács rendszerint különleges hatásköröket gyakorol (lásd fentebb). Mindezeket figyelembe véve azért az mindenképpen pozitívumként jelenik meg, hogy a kormányzat képes vállalni a politikai felelősséget, az igazgatási tanácsoknak pedig lehetőségük nyílik szakmai oldalról építeni a rendszert. E modellt favorizálják továbbá a parlamentáris kormányzati rendszerekben a *Mount Scopus* Standardok, ahogyan az *International Bar Association* Standardok is, mivel úgy gondolják, hogy ez a legmegfelelőbb az alacsonyabb szintű bíróságok hatékony igazgatásának ellátására.<sup>52</sup>

#### IV. Összegzés

Jelen munka célkitűzése az volt, hogy áttekinthetően bemutassa a bírósági központi igazgatás Európában honos alapvető modelljeit. Ezzel összefüggésben megállapításaim a következők:

a) A bíróságok központi igazgatásának legelterjedtebb modelljeit az ún. külső, belső és vegyes modellek alkotják, amelyek egymástól

<sup>44</sup> Részletesen lásd a Velencei Bizottság 2008/494. számú véleményét. CDL-AD(2010)004, CDL-AD(2010)040

<sup>45</sup> „49. [...] a bírósági tanács létrehozása, még ha eleendő alkotmányos garanciával is rendelkezik, önmagában nem garantálja a bírósági függetlenség biztosítását. Ahogy azt az egyes országok tapasztalatai kimutatták, a kedvezőtlen politikai körülmények és/vagy manipulátorok befolyásolása miatt egy bírói tanács akár a bírák ellenőrzésére szolgáló eszközként is lehet használni az igazságszolgáltatásban. Az igazságszolgáltatás még a politika egy eszközévé is válhat. Ezért a bírói tanács kiegyensúlyozott összetétele rendkívül fontos.” A Velencei Bizottság 2018/916. számú véleménye. 9. o. CDL-AD(2018)003

<sup>46</sup> Lásd az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös véleményét az elfogadott igazságügyi törvénycsomagról. 2019/2.

Forrás:

[http://ekint.org/lib/documents/1479669424-](http://ekint.org/lib/documents/1479669424-velemeney_az_igazsagugyi_torvenycsomagrol_ekint_mhb_tasz.pdf)

[velemeney\\_az\\_igazsagugyi\\_torvenycsomagrol\\_ekint\\_mhb\\_tasz.pdf](http://ekint.org/lib/documents/1479669424-velemeney_az_igazsagugyi_torvenycsomagrol_ekint_mhb_tasz.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 29.); továbbá vö. Mak, Elaine: *Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy*. *German Law Journal* 2018/7, 1801-1838. o.

<sup>47</sup> Berthier – Pauliat: 11. o.

<sup>48</sup> 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 876.; Csink: i. m. 142. o.

<sup>49</sup> E modell egyfajta „mostohagyermek” a fentebb tárgyalt két másik modellnek, ugyanis ötvözi mindkét modell sajátosságait, bár egy-egy ország vizsgálatakor csupán eltérő arányban lelhető fel. Vö. Ginter: i. m. 110-111. o.

<sup>50</sup> Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 37. o.

<sup>51</sup> Badó: i. m. 174. o.

<sup>52</sup> Shetreet: i. m. 2009. 286. o.

történő elhatárolásában döntő szerep jut az adott szisztéma autonómiájának. További szempontként markánsan megjelennek a bírói hatalmi ágon kívüli ágak is, így szignifikáns szerepe van a törvényhozó-, valamint végrehajtó hatalmi ágaknak is, például a felelősségi kérdések tekintetében.

b) Mivelhogy a bírósági igazgatás megítélése rendkívül összetett kérdéskör, az igazgatási modell kiválasztása során minden esetben tekintettel kell lenni az adott ország sajátosságaira. Fontos továbbá az is, hogy az egyes modellek funkcionálásának társadalmi megítélése kihat e modellek működésére.

c) Végezetül, le kell szögezni, hogy teljesen hibátlan, diszfunkciómentes modell nem létezik, éppen ezért tévúton jár az, aki azt hiszi, hogy adott állam modellje egy az egyben alkalmazható más, a sajátosságaiban jelentősen különböző országban. Ebből kifolyólag nem lehet kijelenteni azt sem, hogy valamely modell hatékonyabb, illetve kevésbé hatékony a többinél. A megfelelő alkotmányi szabályok megléte mellett – ebből fakadóan kiegyensúlyozott módon működve – valamennyi bírósági központi igazgatási modell képes lehet eleget tenni a XXI. század elvárásainak.

*Kézirat lezárva: Pécs, 2019. szeptember 28.*

**Tolnai Olívia**  
**doktorandusz**

*PTE ÁJK Doktori Iskola*

## **A hajléktalanság szabályozása az Alaptörvény hetedik módosítás előtt és napjainkban\***

### **I. Bevezetés**

A hajléktalanság szabályozása napjaink egyik legaktuálisabb témája, ami több okra vezethető vissza. Egyrészt a témában nemrég történt Alaptörvény és törvény módosítás még friss változásnak tekinthető, mely nem csak módosulásával hívta fel magára a figyelmet, hanem tartalmának erkölcsi, etikai megítélése, értelmezése ketté osztotta mind a jogászokat, mind a közvéleményt. Másrészt a hajléktalanság témájának aktualitása mindig fennáll, mivel közvetve nem csak a fedél nélkül élőket érinti, hanem a társadalom minden tagjára kihatással van a hajléktalan emberek tartózkodási helyének kijelölése, a közbiztonság és a közrend fenntartása által.

Témaválasztásom a téma aktualitása mellett, melynek indokait fentebb részleteztem, saját érdeklődési körömön és korábbi kutatásaimon alapul. Korábbi kutatómunkám során több szempontból is foglalkoztam a hajléktalanság kérdésével mind elméleti, mind gyakorlati szempontból. A hajléktalanokra vonatkozó szabályozás, illetve az ahhoz kapcsolódó döntések és esetek megvizsgálása mellett igyekeztem feltárni a hajléktalanság gyakorlati problémáit, mely során több részükre kialakított menedékhelyet látogattam meg, ahol alkalmam nyílt hosszabb beszélgetéseket folytatni az ott elszállásolt hajléktalanoknak és a mellettük dolgozó szociális munkásokkal is. Az akkor gyűjtött gyakorlati tapasztalataimat, jelen tanulmány megírása során is fel kívánom használni.

A tanulmány megírása során a 2012. január 1., azaz Magyarország Alaptörvényének (továbbiakban: Alaptörvény) hatálybalépése utáni időszakot vizsgálom. A kutatási anyag

megírása során bemutatom a hetedik alkotmánymódosítás előtti és az azt követő szabályozást az önkormányzati rendeletekről egészen az Alaptörvényig, megvizsgálom az ezekhez kapcsolódó jogeseteket, bírósági döntéseket, illetve megtörtént eseteken, gyakorlati példákon keresztül feltárom a korábbi és a jelenlegi szabályozás visszasságait, hiányosságait, előnyeit.

A tanulmány négy fő részre tagozódik. Az első, bevezető rész, tartalmazza a témaválasztásom indokolását, továbbá bemutatja a dolgot és annak témáját. A tanulmány második része a hetedik alaptörvény módosítás előtti időszakot szabályozását, problémáit és jellemző eseteit mutatja be. A harmadik rész elsőként a 2018. 10. 15-én hatályba lépő új Alaptörvényi rendelkezéseket, az ezekkel járó további jogszabályváltozásokat mutatja be, majd kitér az ebből adódó bírósági ügyekre, az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványokra és az Alkotmánybíróság döntésére. Az Alkotmánybíróság határozatának vizsgálata egy önálló tanulmány témája, így a határozattal és a hozzá kapcsolódó indítványokkal csak a szükséges mértékben kívánok foglalkozni. A negyedik fő részt pedig a tanulmány zárórésze alkotja.

Természetesen a dolgozat megírása során nem törekedhettem a teljességre, mivel a témában számtalan különböző jogesetet találhatunk, illetve több ügyben tárgyalások még napjainkba is folynak, de remélem, hogy összességében sikerül egy átfogó képet nyújtanom a hajléktalanság szabályozása és annak problémái kapcsán.

### **II. A hajléktalanság szabályozása az Alaptörvény hetedik módosítása előtt**

A hajléktalanság szabályozásából eredő problémák már az Alaptörvény elfogadása és hatályba lépése előtti időszakra vezethetők vissza, mely időszak nem képezi jelen tanulmány témáját. Összességében azonban

\* A tanulmány megírása az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.  
2019/2.



elmondható, hogy az Alaptörvény előtti időszakhoz képest egy pozitív változás keletkezett. Az Alaptörvény 2018. október 15. előtti rendelkezési az az előtti, illetve utáni szabályozáshoz képest nagyobb mértékben biztosították a hajléktalanok számára a szabadságot, illetve védték jogaikat.

### **1. Az Alaptörvény szabályozása a hajléktalanok vonatkozásában 2018. október 15. előtt**

Az Alaptörvény a 2018. október 15-én hatályba lépő módosítása előtt a hajléktalanok és az életvitelszerű közterületen tartózkodás tekintetében a következő rendelkezéseket tartalmazta:

*„XXII. cikk (1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.*

*(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani.*

*(3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”<sup>1</sup>*

A XXII. cikk (1) bekezdésének vonatkozásában fontos kiemelni, hogy Magyarország nem vállal kötelezettséget a méltó lakhatás feltételeinek megteremtésére, csupán törekszik annak biztosítására. Ugyanígy a törekszik szó olvasható a (2) bekezdésben, mely szerint az állam és a helyi önkormányzatok törekednek minden hajléktalan személy számára szállást biztosítani. A törekszik szóval ezen rendelkezéseket kifejeznek egyfajta akaratot, célt, az itt leírtak biztosítására, azonban semmiféle kötelezettségét, garanciát nem vállalnak arra az esetre, ha ez nem valósulna meg.

A (3) bekezdés szerint bizonyos keretek közt törvény vagy önkormányzati rendelet jogellenessé minősítheti és korlátozhatja az életvitelszerű közterületen tartózkodás. A

közterületen való életvitelszerű tartózkodás jogellenessé minősítésének korlátjaként három alkotmányos értékes határoz meg az Alaptörvény. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás csak ezen alkotmányos értékek megsértése esetén minősíthető jogellenessé. Ezen védendő értékek a közrend, a közbiztonság és a kulturális értékek. Az Alaptörvény további korlátozó tényezőről is rendelkezik, miszerint az életvitelszerű közterületen tartózkodás csak a közterület meghatározott részén tiltható meg, a közterület egészére vonatkozóan nem.

### **2. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény alkotmánymódosítás előtti rendelkezései**

Már a Szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv./ szabálysértési törvény) és az Alaptörvény hatályba lépése előtt is sok probléma merült fel a hajléktalanok tevékenységeinek szabálysértéssé nyilvánítása kapcsán. Ekkor a viták nagy része a néma koldulással volt kapcsolatos. Dolgozatom a hajléktalanság problematikáját az Alaptörvény vonatkozásában vizsgálja, így az ez előtti időszak során felmerülő visszásságokat nem részletezem.

A hetedik alaptörvény-módosítás előtt a Szabs.tv. Egyrészt az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértését rendelte büntetni, másrészt a koldulás büntendő eseteit, továbbá a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegését szabályozta.

#### **2.1. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértéséről**

A Szabs.tv. 179/A § (1)-(3) bekezdése meghatározza, hogy mely magatartások megvalósítása esetén követhető el az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése elnevezésű szabálysértés. A törvény az

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvénye (2012. április 25.) XXII. Cikk 2019/2.

említett szakaszokban a következőket tartalmazza:

„(1) Aki a) a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületen vagy a helyi önkormányzat (2) bekezdés szerinti rendeletében meghatározott közterületen (a továbbiakban: kijelölt terület) életvitelszerűen tartózkodik, és b) a kijelölt területet [...] meghatározott személy felkérése ellenére nem hagyja el, szabálysértést követ el.

(2) A helyi önkormányzat, a fővárosi tekintetében a fővárosi önkormányzat, rendeletében kijelölheti a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott azon részeit, ahol az életvitelszerű megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül.

(3) A kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület tekintetében a fővárosi önkormányzat rendeletében a kerületi önkormányzat a) javaslatára kijelöli, valamint b) véleményének kikérésével kijelölheti a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületen tartózkodás jogellenesnek minősül.”

A fentiekből tehát jól látható, hogy a Szabs.tv. 179/A.§ szakasza az Alaptörvényben meghatározottakkal összhangban, az alaptörvényi elvek érdekében, azaz a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmében rendeli büntetni az életvitelszerű közterületi tartózkodást, továbbá meghatározza azon területek kijelölésének a módját, melyeken a tárgyi magatartás megvalósítható.

A 179/A.§ (4) bekezdése az életvitelszerű tartózkodás fogalmát határozza meg a következőképpen:

„(4) Az (1) bekezdés alkalmazásában életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyeül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységét így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés,

öltözködés, állattartás- az elkövető a kijelölt területen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.”

A jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan a szabálysértési törvény korábban sem határozta meg pontosan az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabályát. A fogalom nem tartalmaz taxatív felsorolást az ezt megvalósító magatartásokról, csupán példálózó jelleggel sorol fel néhányat, mint az alvás, étkezés, tisztálkodás, öltözködés, illetve az állattartás. A felsorolás mellett hivatkozik a szállásra való visszatérés szándékának hiányára, illetve a rendszerességre. Összességében megállapítható, hogy a jogalkotó nem határozza meg a közterület életvitelszerű tartózkodás fogalmát, csupán példálózó jelleggel felsorol bizonyos magatartásokat, illetve körülményeket, melyekből e tevékenységre lehet következtetni.

## 2.2. A közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegéséről

A szabálysértési törvény 186. § szakasza a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegését, mint szabálysértést határozta meg. A korábbiakban a törvény a következőket tartalmazta:

„186. § (1) Aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.”

A szabálysértési törvény 186.§ szakaszát azonban az Alkotmánybíróság 38/2018 (XI. 14.) határozata megsemmisítette, így a fenti rendelkezés 2012. XI. 15-én hatályát veszítette<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

<sup>3</sup> 38/2012. (XI.14.) AB határozat. Forrás: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1C19F4D0CFDE32FBC1257ADA00524F1?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)

### 2.3. A koldulásról

A szabálysértési törvény 185.§ szakasza a koldulást, mint szabálysértést határozza meg. A törvény ezzel kapcsolatban a következőket tartalmazta:

„185.§ (1) *Aki gyermekkorú személy társaságában koldul, szabálysértést követ el.*

(2) *Aki közterületen vagy nyilvános helyen, olyan módon koldul, hogy a járókelőket, illetve nyilvános helyek jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja, továbbá az is, aki házról házra, illetve lakásról lakásra járva kéreget, szabálysértést követ el.*”

A törvény 185.§ szakaszából tehát jól látható, hogy a jogalkotó nem minden kolduló magatartást rendel büntetni. Szabálysértést követ el, aki gyermekkorú személy társaságában koldul, továbbá aki nyilvános helyen mások leszólításával vagy házról házra járva koldul. Az egyszerű, úgynevezett néma koldulás, mely nem jár mások zaklatásával, nem minősül szabálysértésnek, azaz nem büntetendő magatartásforma.

### 3. A szabályozás kapcsán felmerülő problémák a gyakorlatban

A 2018. október 15. napját, azaz a hetedik alaptörvény módosítás hatálybalépését megelőző időszakban a problémák az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban jelentkeztek. A szabályozással kapcsolatos visszasságok két fő csoportra oszlottak. Egyrészt az Alaptörvény rendelkezéseinek ellenére az önkormányzatok rendeleteikben gyakran tiltották az életvitelszerű közterületen tartózkodást általánosan, illetve ezzel együttesen az ingóságok közterület való tárolását, a település egészére vonatkozóan, másrészt a guberálást, mint közösségellenes magatartást tiltották meg rendeleteikben. Bizonyos települések tekintetében azonban felmerült egy harmadik problémacsoport is, melyben a Szabs. tv. szerint nem büntetendő ún. néma koldulást rendelték büntetni.

### 3.1. A kaposvári rendeletek

A hajléktalanság tekintetében Kaposváron több olyan önkormányzati rendelet is elfogadásra került, melyek tartalma több szempontból is megkérdőjelezhetőnek bizonyult. Dolgozatomban Kaposvár tekintetében kettő rendeletet kívánok vizsgálni, egyrészt *Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat szabálysértésekről* szóló 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendeletét, mely még az Alaptörvény hatálybalépése előtt megsemmisítésre került, azonban előzményként szolgál a második rendelet, azaz *Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának* 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendeletének ügyéhez.

#### 3.1.1. Kaposvár I.

*Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat szabálysértésekről* szóló 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól elnevezésű rendelet az első, a fent említett visszasságokat tartalmazó rendelet. A rendelet 4. alcíme a közrend elleni magatartásokat szabályozza, mely többek közt a kolduló tevékenység vonatkozásában tartalmaz tiltás.

A rendelet 7.§-a szerint: „*Aki kolduló, kéregető tevékenységet e rendelet mellékletében meghatározott területeken folytat, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.*” A tárgyi szakasz érzékelhető különbséget tartalmaz a szabálysértési törvény korábban idézett 185.§ szakaszához (2.3. bekezdés) képest. Kaposvár rendelete ugyanis nem tartalmazza a Szabs. tv. által felállított kritérium rendszert, mely szerint a koldulás gyermekkorú személy társaságában, illetve a Szabs. tv. 185.§ (2) bekezdésében meghatározott magatartások valamelyikével valósít meg szabálysértést. Kaposvár rendelete ezeket a többletfeltételeket figyelmen kívül hagyva határozza meg a koldulást, mint szabálysértési tevékenységet, azaz a rendelet bármilyen fajta kolduló tevékenységet, így tehát a “néma koldulást” is, szabálysértésnek nyilvánít.

Ugyanezen rendelet 14.§ (2) bekezdése a guberálásra, mint szabálysértésre vonatkozóan tartalmaz rendelkezést, miszerint: *“Aki a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet önt ki, vesz ki vagy abban guberál, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírással sújtható.”*

Álláspontom szerint a fent hivatkozott mindkét szakasz alkotmányellenes, mert szabálysértéssé nyilvánít egy nem büntetendő magatartásformát és ezzel az önkormányzat túllépi az Alaptörvényben meghatározott jogalkotási hatáskörét<sup>4</sup>. A rendeletben megfogalmazott magatartásformák azért sem büntethetők, mert hiányzik a társadalomra veszélyességük, illetve sem a közrendet, sem mások jogait nem sértik.

A guberálást tiltó rendelet véleményem szerint továbbá ellentétes az Alaptörvény B)<sup>5</sup> Cikkével, azaz a jogállamiság követelményével, mivel az sérti a normavilágosság követelményét, ugyanis a benne foglalt magatartások nincsenek egyértelműen körülhatárolva. Egy egyszerű példán keresztül levezetve a 14.§ szakaszban megfogalmazottak szerint szabálysértést követ el, aki a szemetesből szemetet kivesz, kiönt vagy guberál. Elsőként felmerül a kérdés, hogy mi számít szemétnak. Ha szemétnak a már értéktelen, kidobandó dolgot tekintjük, akkor a meghatározás teljesen szubjektív, mert különböző érdeklődési körrel rendelkező vagy különböző anyagi helyzetben lévő személyek számára mást jelentenek ezek a kifejezések. Ha minden a szemétyűjtőedénybe kerülő dolgot szemétnak tekintünk, akkor a férj, aki a véletlenül kidobott jegygyűrűjét veszi ki a szemétből, szabálysértést követ el. Ezen egyszerű példán keresztül érzékeltethető, hogy a rendelet pontatlansága miatt nem alkalmazható vagy amennyiben alkalmazni kívánják, a szabálysértés megítélése szubjektív elemekre lenne visszavezethető, ami egy jogállamban ugyancsak nem megengedett.

A „szemét” kifejezés használata mellett további aggályos szóhasználatként jelenik meg a „guberálás”, mint tevékenység. A guberálás átlagos értelmezése szerint egyfajta keresés, pontosabban szemét, azaz kidobott, értéktelen dolgok között értékes, hasznosítható dolog keresése<sup>6</sup>. Ez a szóhasználat, konkrétabb megfogalmazás nélkül arra enged következtetni, hogy a rendelet a szegények, pontosabban a hajléktalanok magatartását tiltja, hiszen életszerűen gondolkodva a hajléktalanság képezi azt a réteget, aki számára a szemét értékes, még használható dolgokat tartalmaz.

A rendelet az Alkotmánybíróság döntése alapján végül megsemmisítésre került, azonban sajnálatos módon csupán a jogforrási hierarchiába való ütközése miatt és ne, azon tartalmi visszásságok miatt, melyek a hajléktalanság diszkriminációjához és a normavilágosság, azaz a jogállamiság sérelméhez vezetnek. Az alkotmánybíróság a rendelet 14.§ szakasza vonatkozásában megállapította, hogy az önkormányzati rendelet megalkotója túllépte jogalkotási hatáskörét, így a rendelet ezen szakaszát megsemmisítette.

### 3.1.2. Kaposvár II.

#### a) A guberálásról

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendeletének megsemmisítése után a közgyűlés átfogalmazta, majd nem sokkal később ismételve elfogadta a guberálást tiltó normát.

*Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete szerint: 15.§ (2) Aki a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket –ide tartoznak az utcai szemétyűjtő edények, szelektív hulladékgyűjtő szigetek, társasházak kukái –rendeltetéstől eltérően használja, felbatalmazás nélkül elmozdítja, azokból*

<sup>4</sup> Magyar Köztársaság Alkotmánya 44/A.§ (1) a) <https://alkotmanybirosag.hu/alkotmany-1989/> (A letöltés dátuma: 2019. 10. 07.)

<sup>5</sup> Magyar Köztársaság Alkotmánya 2.§ (1) <https://alkotmanybirosag.hu/alkotmany-1989/> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 06.)  
2019/2.

<sup>6</sup> Forrás: <https://www.arcanum.hu/en/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-etimologiai-szotar-F14D3/g-F2250/guberál-F23B2/> (A letöltés dátuma: 2019. 10. 17.)

*kommunális hulladékot kivesz, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el”.*

Az átfogalmazott és ismételt elfogadott guberálást tiltó rendelet kapcsán megállapítható, hogy a korábbi rendeletben megfogalmazott magatartásokkal azonos magatartások mellett további magatartástípusok is szankcionálásra kerültek. Az új rendelet szerint a korábbi „kivesz” magatartás mellett szerepel a hulladékgyűjtő elmozdítása és rendeltetéstől eltérő használata. A megfogalmazásban is jelentős különbség látható, mivel az új rendelet a „szemét” szó helyett már a „hulladék” kifejezést használja, továbbá az általános „gyűjtőedényzet” szóhasználatnál pontosabban fogalmaz az új rendelet, mely már a „hulladékgyűjtő” kifejezést használja. A rendelet meghatározása szerint hulladékgyűjtőnek kell tekinteni továbbá az utcai szemétyűjtő edényeket, a szelektív hulladékgyűjtő szigeteket és a társasházak kukáit is. Az átfogalmazott rendeletben már nem szerepel a guberálás szó. Az új szóhasználat bizonyos értelemben pozitívabbnak tekinthető, mivel a guberálás szó elhagyásával a rendelet általánosabb alanyi kör tevékenységét szabályozza, azaz nem kelti azt az érzetet, hogy a szóban forgó szabálysértést csak egy szegény, nincstelen hajléktalan tudja elkövetni. Azonban az új, általánosabb megfogalmazás a 3.1.1 bekezdésben felvázolt jeggyűrűs példa mellett további furcsa eseteket is eredményezhet. A rendelet értelmezési nehézségeit bizonyító újabb példaként vehetnénk a rossz szomszédok esetét, ugyanis az általam lakott településen minden hulladékszállítási napon előfordul, hogy az utcánkban lévő egyik ház tulajosa a saját szemétyűjtőedényét a szomszéd autóbeállója mellett olyan távolságra helyezi el, hogy attól a szomszédja gépjárműve az udvarból kikanyarodni nem tud. Ilyenkor a szomszéd, aki ki szeretne állni járművével, a szomszéd megkérdezése nélkül néhány méterrel arrébb tolja az említett szemétyűjtő edényt. Szigorúan értelmezve tehát magatartásával megvalósítja a tárgyalt rendelet 15.§ szakaszában meghatározott közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást, miszerint „[...] a közterületre kihelyezett, [...] hulladékgyűjtőket [...] felhatalmazás nélkül elmozdítja [...]” A fenti példában azonban láthatjuk, hogy hiába valósítja meg maradéktalanul a szomszéd a rendeletben meghatározott

magatartást, a magatartásának teljes mértékben hiányzik a társadalomra veszélyessége, melynek hiányában nem büntethető. Amennyiben olyan súlyos esetről beszélünk, hogy a szemétyűjtő áthelyezése már a társadalomra veszélyesség kritériumát is kimeríti, akkor a tevékenység véleményem szerint kivétel nélkül valamely szabálysértési vagy büntetőjogi tényállásba is ütközne (például: lopás, rongálás, sikkasztás, közlekedés biztonsági elleni bűncselekmény, stb.), így az adott rendelet szabályozása teljes mértékben értelmét vesztené.

*b) A közterület rendeltetéstől eltérő használatáról*

*Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendeletének 7.§-a a koldulásra, a közterület rendeltetéstől eltérő használatára, valamint az ingóságok közterületen való tárolására vonatkozó szabályokat tartalmaz a következők szerint:*

*„7.§ (1) Aki kolduló, kéregető tevékenységet e rendelet mellékletében meghatározott területeken folytat és magatartása nem tartozik a szabálysértésekről szóló törvény hatálya alá, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.*

*(2) Aki a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló önkormányzati rendeletben rögzítettek ellenére az ott meghatározott tevékenységet folytatja, vagy közterületet bérleti megállapodás hiányában vagy attól eltérő módon, illetve azt meghaladó mértékben használ közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.*

*(3) Aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.”*

Ellenben a 15.§ szakasszal, mely nem került az AB elé, a 7.§ (3) bekezdésével kapcsolatos az alapvető jogok biztos indítványozta, hogy az alkotmánybíróság vizsgálja meg és semmisítse meg a hivatkozott szakaszt.

Az alapvető jogok biztos indítványában arra hivatkozott, hogy „Az Ör. támadott rendelkezése nyilvánvalóan a közterületen életvitelszerűen tartózkodó, hajléktalan személyeket érinti, mivel számukra nem vagy csak kivételesen áll rendelkezésre a holmijuk tárolására hely (hiszen nincs lakhatásuk),

így azokat szükségszerűen maguknál tartják.”, továbbá kijelentette, hogy „az életvitelszerű közterületi lét velejáró eleme az életvitelszerű lakhatásra szolgáló ingóságok (pl. hálózsák, párna, takaró, sátor, ruhanemű stb.) közterületi tárolása, sőt e nélkül a közterületi lét el sem képzelhető” Mivel a rendelet 7.§ (3) bekezdése nem hagy szabadon használható területet a hajléktalanok számára, így ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá sérti a hajléktalanok emberi méltóságához való jogát, így azt meg kell semmisíteni.

Az Alkotmánybíróság a rendelet alaptörvényellenességének megállapítására és annak megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, tovább kijelentette, hogy indítvány nem megalapozott. Ezt a döntést az alkotmánybíróság azzal indokolta, hogy egyrészt annak, hogy valaki tárolhatja-e a közterületen a holmiját semmi köze az emberi méltóságához, másrészt a rendelte nem a hajléktalanokra vonatkozik, hanem annál egy sokkal általánosabb alanyi körre<sup>8</sup>. A rendeletről azonban nem derül ki, hogy az alkotmánybíróság szerint melyik ez a tágabb, általánosabb alanyi kör.

### 3.2. A budapesti rendelet

Miután a kaposvári rendelet nem került megsemmisítésre az alkotmánybíróság által, több nagyváros is mintaként használta az önkormányzati rendeletet. Miskolc, Szeged és több budapesti kerület is szinte szó szerint átvette a kaposvári ör. megfogalmazását.

Budapest XXI. kerületének rendelete szinte pontosan megegyezik a Kaposvár által elfogadott rendeletekkel. *Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2015. (III.26.) önkormányzati rendelete a közterületek rendjéről és használatáról* a koldulás, illetve a hulladékgyűjtőedények használatával kapcsolatban is tartalmaz a hajléktalansághoz köthető szabályozást. A rendelet 1§ (6) bekezdésének c, pontja szerint a „koldulás: közterületen vagy nyilvános helyen pénz vagy egyéb dolog átadására szóban, írásban vagy ráutaló magatartással történő felhívás, amennyiben a cselekmény nem minősül a

magasabb szintű jogszabályokban meghatározott zaklató módon történő, illetve gyermekkel koldulásnak.”<sup>9</sup> A hivatkozott első szakasz kapcsán megállapítható, hogy a Szabs.tv.-ben meghatározottakkal ellentétben egy olyan koldulási formát is büntetendőnek nyilvánít, amit a törvény nem tartalmaz, így az írásban, illetve ráutaló magatartással történő koldulást is. A rendelet 7.§ (3) bekezdésének c) pontjaként olvasható a következő rendelkezés: „Tilos a közterületre kihelyezett hulladékgyűjtőket – ideérve a szemétyűjtő edényeket, valamint a szelektív hulladékgyűjtő szigeteket is – rendeltetéstől eltérően használni, felhatalmazás nélkül, jogosulatlanul elmozdítani, azokból kommunális és egyéb hulladékot kivenni.” Ebben a szakaszban a már korábban ismertetett kaposvári mintára megalkotott „guberálást” tiltó rendelkezést olvashatjuk. Az ör. rendelkezése alanyi körében, tárgyában, illetve a felsorolt magatartásokban, kisebb mértékű eltéréssel, de megegyezik a Kaposvár önkormányzati rendeletével, így korábbi példáim alapján bármennyire is aggályosnak tekinthető, az alkotmánybíróság 3/2016. (II.22.) határozatában található érvek alapján nem tekinthető alkotmányellenesnek.

## III. A hajléktalanság szabályozása az Alaptörvény hetedik módosítása után

### 1. Az Alaptörvény szabályozása a hajléktalanok vonatkozásában 2018. október 15. után

Az Alaptörvény rendelkezései a 2018. október 15-én hatályba lépő módosító rendelkezések szerint a következőre változtak:

„XXII. cikk (1) Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok

rendelete. Forrás: [http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg6ed1dr0eo1dt0ee9em4cj9by8c55bw4bw5bw2bz9h#\\_ftn\\_19](http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg6ed1dr0eo1dt0ee9em4cj9by8c55bw4bw5bw2bz9h#_ftn_19) Letöltve: 2019.november 17.

<sup>7</sup> 3/2016. (II. 22.) AB határozat

<sup>8</sup> 3/2016. (II. 22.) AB határozat

<sup>9</sup> Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2015. (III.26.) önkormányzati 2019/2.

*azzal is segítik, hogy töreksszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.*

*(3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.<sup>10</sup>*

E szerint tehát az állam továbbra sem vállal kötelezettséget sem a méltó lakhatás, sem a hajlék nélkül élő személyek szállásának biztosítására. A XXII. Cikk a korábbiakkal megegyezően továbbra is csak célként, az állam és a helyi önkormányzatok törekvését fejezi ki a fent említett szolgáltatások biztosítása iránt.

A lényegi változást a (3) bekezdés módosulása hozta. A korábbi szabályozás meghatározta, hogy mely jogszabályokban, milyen alkotmányos érdek védelme érdekében és milyen területen van lehetőség az életvitelszerű közterületen tartózkodás megtiltására. Az Alaptörvény azt nem tiltotta, csupán megadta a lehetőséget a jogalkotónak a meghatározott feltételek melletti tiltó szabályozás megalkotására. Az Alaptörvényben található jelenlegi szabályozás egy kifejezett tiltást tartalmaz az életvitelszerű közterületen tartózkodásra vonatkozóan. A korábbi szabályozáshoz képest nem a közterület meghatározott részére szól a tiltás, hanem általánosságban véve annak egészére, továbbá nem hivatkozik semmilyen védendő értékre, illetve nem ír elő a jogalkotó számára semmiféle jogalkotási kötelezettséget. Ez a lényegi változás a szabálysértési törvény módosulását hozta magával.

## **2. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény alkotmánymódosítás előtti rendelkezései**

Az Alaptörvény módosítási után a szabálysértési törvény életvitelszerű lakhatásra vonatkozó rendelkezései is módosításra kerültek. Az új szabályozás 2018. október 15-én lépett hatályba és a hajléktalanok életében jelentős változást hozott.

Az életvitelszerű lakhatással kapcsolatos a szabálysértési törvény a következő rendelkezéseket tartalmazza:

*„178/B. § (1) Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el.*

*(2) Mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha*

*a) az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy*

*b) az elkövető a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében.*

*(3) A helyszíni figyelmeztetéssel egyidejűleg a rendőr az elkövetőt tájékoztatja a (4) bekezdésben foglalt jogkövetkezményekről.*

*(4) Akit 90 napon belül 3 alkalommal a (2) bekezdés szerint a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem melőzhető.*

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

*(6) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés*

*a) miatt pénzbírság nem szabható ki,*

*b) elkövetésén tetten ért személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának nincs helye.*

*(7) A bíróság elé állítás érdekében az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetőjét a rendőrségre elő kell állítani, meg kell hallgatni és - a (11) bekezdésben meghatározott kivétellel - szabálysértési őrizetbe kell venni.*

*(8) A rendőrség a szabálysértési őrizet ideje alatt gondoskodik az elkövető tisztálkodásáról és tiszta ruhával történő ellátásáról.*

*(9) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjének előállítása során azon ingóságokat, amelyeket az elkövető nem vesz magához, de úgy nyilatkozik, hogy azokra igényt tart, valamint amelyek vonatkozásában a nyilatkozat a helyszíni intézkedés során*

<sup>10</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100425.ATV> (A letöltés dátuma: 2019. 10. 07.) 2019/2.

nem szereszhető be, a Kormány rendeletében meghatározott szerv ideiglenes tárolásba veszi.

(10) A Kormány rendeletében meghatározott szerv a (9) bekezdés szerinti ingóságot 6 hónapig őrzi meg. A megőrzési idő leteltét követően az általános szabálysértési hatóság intézkedik az ingóságok megsemmisítése iránt. Ha az ingóság gyorsan romló, bomló, tárolhatatlan dolog, akkor azt haladéktalanul meg kell semmisíteni.

(11) Akivel szemben a 10. §-ban meghatározott elzárást kizáró ok áll fenn, azzal szemben az eljárás az előkészítő eljárást folytató szerv megszünteti.

(12) Ha a meghallgatás során az elkövető úgy nyilatkozik, hogy a közérdekeű munka végzését vállalja, akkor az előkészítő eljárást lefolytató szerv a szabálysértési őrizet ideje alatt intézkedik a foglalkoztathatósági szakvélemény beszerzése iránt.

(13) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjével szemben a szabálysértési őrizet a bíróság jogerős döntéséig, de legfeljebb a nem jogerősen kiszabott szabálysértési elzárás tartamáig tart. Az elsőfokú bíróság által nem jogerősen kiszabott közérdekeű munka büntetés esetén a szabálysértési őrizet a 14. § (2a) bekezdésében meghatározott beszámítás szerinti tartamig tart. Ha az elsőfokú bíróság figyelmeztetés intézkedést alkalmaz, az elkövetőt haladéktalanul szabadítani kell.

(14) A bíróság az elsőfokú döntését az őrizetbe vételtől számított 72 órán belül hozza meg. Az elsőfokú döntés elleni fellebbezést a végzés kihirdetését követően a tárgyaláson be kell jelenteni, amelyet a bíróságnak írásba kell foglalnia. A bíróság az iratokat haladéktalanul felterjeszti a törvényszékekhez.

(15) A bíróság a másodfokú döntését az elsőfokú döntést követő 30 napon belül hozza meg.

(16) Ha a technikai feltételek biztosítottak, akkor a bírósági eljárásban az elkövető jelenléte telekommunikációs eszköz útján is biztosítható<sup>11</sup>.

### 3. A törvénymódosítással kapcsolatos problémák

A törvénymódosítás kapcsán számtalan probléma merült fel nem mind a tartami elemek, mind az törvény értelmezése és alkalmazása vonatkozásában. Az ezekből fakadó bizonytalanságok sértik a normavilágosság és a

jogbiztonság követelményét, így sérül a jogállamiság, melyet az Alaptörvény B) cikke<sup>12</sup> tartalmaz.

A törvény értelmezéséhez kapcsoló legalapvetőbb probléma az életvitelszerű lakhatás fogalmának problematikája. A törvény meghatározza az életvitelszerű lakhatás fogalmát, azonban nem tartalmaz taxatív felsorolást arra vonatkozóan, hogy mely magatartás vagy magatartások valósítják azt meg. A törvény az életvitelszerű közterület tartózkodás megvalósításaként felsorolja az alvást, a tisztálkodást, az étkezést, az öltözködést, illetve az állattartást, azonban nem határozza meg pontosan, hogy az elkövetéshez elegendő-e csupán az egyik magatartás megvalósítása, amennyiben nem, akkor mely magatartások összessége valósíthatja meg. A törvény a felsorolt magatartások elkövetéséhez a „rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi” többfeltétel köti, azonban itt sem kapunk pontosabb meghatározást a jogalkotótól. A „rövid időnként” és a „rendszeresen” kifejezés egy gyakori vagy folyamatos cselekményre utal, azonban pontos számot nem ad a törvény. A „visszatérően” végzett cselekmény vonatkozásában is a jogalkalmazó mérlegelésére bízta a törvényhozó, hogy a „visszatérően” szócska alatt egy konkrét helyet ért, vagy a közterületet általában. További probléma a megfogalmazásban a „lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka” kifejezés, ugyanis bizonytalanság merül fel azon hajléktalanok esetében, akik csak időlegesen veszik igénybe a melegedőhelyeket, ugyanis nincs meghatározás arra vonatkozóan, hogy a visszatérési szándéknak éjszakára vagy nappalra, esetleg mindkettőre vonatkoznia kell. Sok hajléktalan esetében felmerül ugyanis, hogy a nappalokat az utcán töltik sétálgatva, nézelődve, padokon ülve, azonban estéként bemennek az éjszakai melegedőhelyekre, amelynek címe sokszor a lakcímkártyájukon bejelentett lakcímként is szerepel. Az ő esetükben ugyanis a törvény minden egyéb szakasza megvalósul, mivel

<sup>11</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200002.tv> (A letöltés dátuma: 2019. 10. 16.)

2019/2.

<sup>12</sup> Magyarország Alaptörvénye Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (A letöltés dátuma: 2019. 10. 16.)



napközben az utcán étkeznek, tárolják a holmijukat és „végzik a dolguk”, gyakran el is alszanak, azonban a szállásra visszatérés szándéka mellett. Ezen hajléktalanok esetében gyakran előfordul az is, hogy megfelelő éjszakai hőmérséklet mellett nem sétálnak el minden éjszaka a nappali tartózkodási helyüktől távol eső éjszakai menedékhez, annak szolgáltatását csupán hetente néhányszor veszik igénybe. Az ő esetükben a visszatérés szándéka sem folyamatos, így még jobban megkérdőjeleződik, hogy esetük kimeríti-e az életvitelszerű közterületen lakhatás fogalmát vagy sem. A hajléktalanok esete mind-mind különböző, így véleményem szerint, ha a fenti kérdések eldöntését mind a jogalkalmazóra bizzuk, akkor túl nagy mérlegelési lehetőség biztosított számára és a döntése túlságosan szubjektívvé válhat.

A (2) bekezdés a) pontja az alkalmazással kapcsolatos problémákat vetett fel. A szabályozás szerint ugyanis „*mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja*”, azonban a törvény nem határozza meg pontosan az elkövetés helyét, illetve, hogy milyen mértékben kell azt elhagynia az elkövetőnek. Így tehát felmerül a kérdés, hogyha egy park padján alszik egy hajléktalan, elegendő-e felállnia padról és átülni egy másikra, esetleg a parkot vagy a városrészt kell elhagynia. Mivel nincs pontosan meghatározva, hogy a közterület mely részét nevezhetjük az elkövetés helyének, így túl nagy mérlegelési lehetőséget ad a rendőrök számára a szabálysértési eljárás megindításával kapcsolatban, illetve bizonytalanságot kelt a hajléktalanokban a jogszabály betartása kapcsán.

Az eljárással kapcsolatos leggyakoribb problémát a (4) bekezdés hiányossága okozza. A (4) bekezdés ugyanis kimondja, hogy újabb elkövetéskor nem mellőzhető az eljárás megindítása azzal szemben, akit a szabálysértés elkövetése miatt 90 napon belül 3 alkalommal a helyszínen figyelmeztettek. A törvényhozó azonban nem határozta meg, hogy a két figyelmeztetesköz mennyi időnek kell eltelnie. Ez az előző, az elkövetés helyszínének problémájával együttesen komoly problémákat

vethet fel az eljárások során. Amennyiben az elkövetés helyének a fenti példa szerint a padot tekintjük, akkor elegendő, ha a hajléktalan a figyelmeztetés után egy újabb padra ül át. Mivel az életvitelszerű lakhatás fogalma sem tisztázott pontosan, így a rendőr szubjektív értelmezése során előfordulhat, hogy a padra átülve ismételten figyelmezteti a hajléktalan, majd, ha a többi pad esetében is így folytatja, akkor a figyelmeztetések akár egy délután folyamán is összegyűlhetnek.

Az előbbi tartalmi és alkalmazási problémák mellett megemlíthető még a bírósági eljárás telekommunikációval eszköz útján való biztosítása, mely ugyan semmiféle eljárásjogi vagy alkotmányossági problémát nem vet fel, de egy, már akár több évtizede az utcán élő személy számára életidegen, kellemetlen érzést kelthet. Mivel a hajléktalan személyek számára a legtöbb telekommunikációs eszköz és azok használata ismeretlen, esetükben nem tartom megfelelőnek ezt az eljárási módszert, mivel így biztonságérzetük az eljárás során csorbul.

A törvény hiányossága továbbá az állatokra vonatkozó szabályozás hiánya. Az életvitelszerű lakhatás fogalmában a jogalkotó a felsorolt magatartások közé sorolta az állattartást. A további szabályozás azonban csak a hajléktalan ingóságaira vonatkozóan tartalmaz további részletszabályokat, az állatokkal kapcsolatban nem. Így arra vonatkozóan, hogy mi történik a hajléktalan állatával, amíg ő őrzeti idejét tölti, nincs információ.

#### 4. Az indítványok

A szabálysértési törvény 178./B § szakaszával kapcsolatosan több indítvány is érkezett az alkotmánybírósághoz, melyben az indítványozók a törvény megsemmisítését kérték.

Először három különböző bíróság, három különböző indokkal nyújtotta be indítványát az Alkotmánybírósághoz, majd civilek ún. amicus curiae beadványokat nyújtottak be támogatásként.

A Kaposvári Járásbíróság indítványa<sup>13</sup> szerint az Alaptörvény hetedik módosítása önmagában nem teszi indokolttá az életvitelszerű közterületen tartózkodás kriminalizálását. Emellett a hajléktalan létre, mint kényszerű állapotra hivatkozik. Ebben az értelemben pedig a törvénymódosítás nem áll összhangban a jogállamisággal, azaz az Alaptörvény B) cikkével. A Kaposvári Járásbíróság szerint nem teljesülnek a szabálysértési tényállás megállapításának alkotmányos követelményei. Mivel a szabálysértés elkövetői egyértelműen egy bizonyos társadalmi csoporthoz, a hajléktalansághoz tartoznak, így a bíróság a törvényt diszkriminatívnek találja és érvelése szerint sérti az Alaptörvény XV. cikkét. A kaposvári bíróság szerint továbbá nem indokolt a törvény szerinti kötelező őrizetbe vétel, és mivel ez más szabálysértések elkövetőivel szemben nem áll fenn, a hajléktalannal szemben további diszkriminációhoz vezet.

A Székesfehérvári Járásbíróság indítványában<sup>14</sup> részben hasonló, részben eltérő érveket sorakoztat fel. A székesfehérvári bíróság a kötelező őrizetbe vétellel kapcsolatban hiányolja a mérlegelési lehetőséget, továbbá úgy véli, hogy a megalázó bánásmód tilalmába ütközik. A bíró szerint a közrend és köznyugalom, mint alkotmányos célok, nem indokolják az új szabályozás szükségességét, mert ha a fent említett alkotmányos értékek védelmét tekintjük célnak, akkor a közterületen zajló tevékenységet többségét szankcionálni kellene, ugyanis zajjal járnak és sok esetben zavaróan hatnak a lakosság és a városkép tekintetében is. A bíró szerint továbbá szükséges lenne vizsgálni a hajléktalanság okait, azaz, hogy önszántából vagy önhibáján kívül került az utcára. A hajléktalanság ugyanis többnyire egy kényszerű állapot a hajléktalanok életében és nem szabad akaratukból jött létre. Ehhez kapcsolódva pedig szükséges szem előtt tartani,

hogy sokszor a hajléktalanszállókat is lehetőség hiányában nem veszik igénybe, ideértve például a fertőző betegségeket.

A Pesti Központi Kerületi Bíróság<sup>15</sup> indítványa arra hivatkozik, hogy a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztáshoz való jogot mind az Alaptörvény, mind nemzetközi egyezmények garantálják, azonban a szabálysértési törvény 178./B § szakasza korlátozza azt, ráadásul úgy, hogy az más alapjog védelméhez nem lenne szükséges. A bíró szerint nem állapítható meg az a védendő érték, ami miatt a magatartás szabálysértéssé nyilvánítása válna szükségessé. Az egyenlő bánásmód sérelmét a bíróság az előzőekhez képest a hivatkozott szakasz egy másik bekezdésében is látja, ugyanis az életvitelszerű közterület tartózkodás, mint szabálysértés esetében nincs helye pénzbírság, helyszíni bírság kiszabására. Mivel a többi szabálysértés esetében fennáll a pénzbírság lehetősége, így a bíró szerint ez a rendelkezés sérti a törvény előtti egyenlőséget. További érvként merült fel a szabályozás hiánya a szóbeli figyelmeztetések esetében. A törvény ugyanis a 90 napon belüli 3 figyelmeztetéssel kapcsolatban nem határozza meg, hogy egyes figyelmeztetések közt milyen időintervallumnak kell eltelnie és ezzel súlyos visszasságokra adhat okot.

Az ún. *amicus curiae* beadványok a fent részletezett bírói indítványok megerősítése érdekében kerültek benyújtásra.

Leilani Farha, az ENSZ különleges jelentéstevője, jelentésében<sup>16</sup> arra hívta fel a figyelmet, hogy az új szabályozás Magyarország nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeivel. Többek közt sérti a kellő lakhatáshoz való jogot és a közterületen lakhatás kriminalizálásnak tiltásába ütközik.

<sup>13</sup> A Kaposvári Járásbíróság indítványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/%24FILE/III\\_1628\\_0\\_2018\\_inditvany\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/%24FILE/III_1628_0_2018_inditvany_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 18.).

<sup>14</sup> A Székesfehérvári Járásbíróság indítványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6add5f8090b38b6bc1258352003b880e/%24FILE/III\\_1727\\_0\\_2018\\_ind%C3%ADtv%C3%A1ny\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6add5f8090b38b6bc1258352003b880e/%24FILE/III_1727_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 04.) 2019/2.

<sup>15</sup> A Pesti Központi Kerületi Bíróság indítványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e1e70ec70122e47ec125834c005e5404/%24FILE/III\\_1704\\_0\\_2018\\_ind%C3%ADtv%C3%A1ny\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e1e70ec70122e47ec125834c005e5404/%24FILE/III_1704_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 05.)

<sup>16</sup> Leilani Farha beadványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/%24FILE/III\\_1628\\_10\\_2018\\_amicus\\_UN\\_HR.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/%24FILE/III_1628_10_2018_amicus_UN_HR.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 07.)

Prof. Dr. Kiss László és Prof. Dr. Lévy Miklós, volt alkotmánybírók is szükségesnek érezték, hogy kifejtsék véleményüket az ügyben, mivel korábban számos, az ügy előzményének is tekinthető határozat meghozatalában, mint alkotmánybírók vettek részt. A két professzor beadványukban<sup>17</sup> elsősorban nem a törvény tartalmi elemeit kifogásolta, hanem annak megalkotását. Véleményük szerint a törvény elfogadása előtt nem végeztek kellő hatásvizsgálatot. Megkérdőjelezzik, hogy valóban az Alaptörvényben szükséges-e szabályozni a tárgykört, továbbá a magatartás szabálysértéssé nyilvánítását is, mivel a kitűzött célt más eszközökkel is el lehetne érni. A szabályozást ellentétesnek találják a Nemzeti Hitvallás, mely az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét vallja. A volt alkotmánybírók felhívják az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy korábbi határozataikról csak alapos alkotmányjogi indokkal tudnak eltérni.

A Magyar Helsinki Bizottság, az Utcajogász Egyesület és a Társaság a Szabadságjogokért civil szervezetek által létrehozott Szabálysértési Munkacsoport beadványában<sup>18</sup> arra hivatkozik, hogy a törvény egyrészt nemzetközi jogi kötelezettségekbe ütközik, másrészt szembe megy az Alaptörvény más rendelkezéseivel: „*sérti a normavilágosság követelményét, ezáltal a jogállamiság elvét, a diszkrimináció tilalmát, az emberi méltósághoz, a magánélet védelméhez és a tulajdonhoz való jogot, továbbá a tisztességes eljárás-hoz a hatékony jogorvoslat-hoz és a személyi szabadsághoz való jogot.*”<sup>19</sup> Emellett felhívja a figyelmet a hajléktalanokat ellátó rendszer hiányosságaira, ezen belül is a menedékeken található férőhelyek hiányára. Alkalmatlannak tartja a hajléktalanság problematikájának kezelésére, illetve annak kezelését más ágazatokban történő változtatásokkal látja megoldhatónak.

Az Állatmentő Szolgálat Alapítvány beadványa<sup>20</sup> az eddigiek képest egy teljesen más szemszögből közelítette meg a szabálysértési törvény új rendelkezéseit. Az Alapítvány arra hívta fel a figyelmet, hogy bár Magyarországon több ezer hajléktalannak van valamilyen állata, a törvényhozó erre a törvény módosításakor nem gondolt. A törvény tartalmaz a hajléktalan ingóságaira vonatkozó szabályozást az őrizetbe vétel idejére, azonban az, hogy az őrizetbe vétel ideje alatt mi a teendő a hajléktalanok állataival, kimaradt a szabályozásból. Emellett beadványában számos fontos kérdést is felvetett az Alapítvány, például, hogy kóbor állat-e a hajléktalan állata, mi történik az állatokkal, amíg a hajléktalan őrizetben van és ki a felelős, ha ez idő alatt az állat megharap valakit, mi a helyzet az oltatlan állatokkal, milyen kárpótlást kap a hajléktalan, ha esetleg elveszik, elkóborol az állata az őrizetben töltött idő alatt stb.

## 5. Az Alkotmánybíróság határozata

Az Alkotmánybíróság döntése meghozatala előtt állásfoglalást kért az érintett minisztériumoktól és három, hajléktalan személyekkel foglalkozó szervezettől.

Az állásfoglalások és a korábban ismertetett indítványok, beadványok minden tekintetben eltérnek egymástól. Már elolvasásuk nélkül, ránézésre feltűnik, hogy az állásfoglalások terjedelme jóval rövidebb az indítványokhoz képest. Ezzel nem is lenne alapvetően probléma, ha tömörebben, de elfogadható, erős érveket sorakoztatnának fel.

<sup>17</sup> Dr. Kiss László és Dr. Lévy Miklós indítványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/%24FILE/III\\_1628\\_2018\\_14\\_amicus\\_Kiss\\_L%C3%A1szl%C3%B3\\_L%C3%A9vy\\_Mikl%C3%B3s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/%24FILE/III_1628_2018_14_amicus_Kiss_L%C3%A1szl%C3%B3_L%C3%A9vy_Mikl%C3%B3s.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 07.)

<sup>18</sup> A Szabálysértési Munkacsoport beadványa. Forrás: [https://szabalyserter.hu/wp-content/uploads/2018/12/Amicus-curiae\\_Szabstv178B\\_MHB\\_TASZ\\_UJ.pdf](https://szabalyserter.hu/wp-content/uploads/2018/12/Amicus-curiae_Szabstv178B_MHB_TASZ_UJ.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 14.)

<sup>19</sup> Forrás: <https://tasz.hu/cikkek/megvedi-e-az-alkotmanybirosag-a-hajlektalan-embereket> (A letöltés dátuma: 2019. 11. 30.)

<sup>20</sup> Az Állatmentő Szolgálat Alapítvány beadványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_2\\_2018\\_%C3%A1ll%C3%A1sfo%glal%C3%A1s\\_%C3%A1llat-ment%C5%91\\_alap%C3%ADtv%C3%A1ny\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2_2018_%C3%A1ll%C3%A1sfo%glal%C3%A1s_%C3%A1llat-ment%C5%91_alap%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 31.)

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat állásfoglalása<sup>21</sup> szerint a szabálysértési törvény alkalmas a hajléktalanság problémájának kezelésére. A további érvelésből úgy érezhető, hogy a Szeretetszolgálat állásfoglalása nem a törvény alkalmasságát kérdőjelezi meg, sokkal inkább a hajléktalanok alkalmatlanságát a szolgáltatók igénybevételére. Ezt a különböző betegségekkel, fóbiákkal, alkoholizmussal és ezen személyek összeférhetetlen viselkedésével indokolja. Majd végezetül az Alkotmánybíróság döntéséhez „Isten áldását” kéri.

A Hajléktalanokért Közalapítvány, mely az EMMI hajléktalanügyi háttér szervezete, véleményében<sup>22</sup> nem sokkal tért el a Magyar Máltai Szeretetszolgálat állásfoglalásától. Állásfoglalásuk szerint elegendő férőhely áll rendelkezésre a hajléktalanok számára a különböző menedékhelyeken. Úgy vélik, hogy a hatályba lépő új szabályozással megszüntethető a hajléktalanság problémája.

A Menhely Alapítvány ezzel szemben egy más álláspontot fogalmazott meg. Állásfoglalásuk<sup>23</sup> szerint a menedékhelyek már így is maximális telítettséggel működnek és nincs kapacitásuk további hajléktalan személyek befogadására. Kifejtik, hogy nem csak nem áll rendelkezésre elegendő férőhely, de pont azok, akik a hajléktalanok közül is a legjobban rászorulók (betegek, önellátásra képtelenek, terhesek), megfelelő intézményrendszer hiányában, nem jutnak ellátáshoz. Indoklásuk részletezi azt is, hogy ezen szolgáltatások és férőhelyek önkéntes alapon vehető igénybe. Az, hogy az igénybe nem vételüket szabálysértéssé minősítette a jogalkotó, nem tekinthető önkéntesnek, ez pedig az ott-

tartózkodásuk során különböző problémák kiváltója lehet.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az Igazságügyi Minisztérium és a Belügyminisztérium közös állásfoglalást<sup>24</sup> nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben megindokolják a szabályozás szükségességét és jogszerűségét. A minisztériumok a hajléktalanság problémáját kiemelt problémának tekintik, ezért szükséges azt alaptörvényi szinten szabályozni. Álláspontjuk szerint elegendő férőhely van a különböző menedékhelyeken minden hajléktalan számára és alapvető együttműködési kötelezettségét szegi meg az a hajléktalan ember, aki nem veszi igénybe ezeket a szolgáltatásokat. A hajléktalanok többek köz közegészségügyi és közbiztonsági problémákat generálnak. A kötelező őrizetbe vételt azzal indokolják, hogy mivel egy utcán elő hajléktalannak nincs állandó tartózkodási helye, az eljárást nehezíteni későbbi felkutatásuk.

Az Alkotmánybíróság 19/2019 (VI.18.) számú határozatában a szabálysértési törvény 178./B § szakasz alkotmány-ellenességének megállapítására és annak megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja, továbbá a megállapítja, hogy a tárgyi törvény vonatkozásába „alkotmányos követelmény, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt.”<sup>25</sup> Az AB határozathoz tartozik egy párhuzamos indokolás és 4 különvélemény, melyhez további két alkotmánybíró is csatlakozott, így tehát a döntés egyáltalán nem mondható egyhangúnak.

<sup>21</sup> A Magyar Máltai Szeretetszolgálat állásfoglalása. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_2018\\_13\\_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s\\_Magyar\\_M%C3%A1ltai\\_%20Sz\\_Sz.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_13_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s_Magyar_M%C3%A1ltai_%20Sz_Sz.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 28.)

<sup>22</sup> A Hajléktalanokért Közalapítvány állásfoglalása. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_12\\_2018\\_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s\\_Hajl%C3%A9ktalanok%C3%A9rt\\_K%C3%B6zalap%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_12_2018_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s_Hajl%C3%A9ktalanok%C3%A9rt_K%C3%B6zalap%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 28.)

<sup>23</sup> A Menhely Alapítvány állásfoglalása. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_22\\_2018\\_%C3%81ll%C3%A1sf\\_MenhelyA\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_22_2018_%C3%81ll%C3%A1sf_MenhelyA_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 28.)

<sup>24</sup> Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_18\\_2018\\_%C3%A1ll%C3%A1sfogl\\_Bel%C3%BCgymin\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_18_2018_%C3%A1ll%C3%A1sfogl_Bel%C3%BCgymin_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 28.)

<sup>25</sup> 19/2019 (VI.18.) számú AB határozat. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/19\\_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/19_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 18.)

Az Alkotmánybíróság először is megállapította, hogy az AB-t nem kötik korábbi határozatai, mert mind az Alaptörvény, mind a Szabs.tv. rendelkezései a korábbiakhoz képest gyökeresen megváltoztak.

Határozatuk indokolása szerint az életvitelszerű közterületen tartózkodás sérti az alkotmányos védelem alatt álló közcélú közterület használatot, ezért indokolt ellene fellépni. A szabálysértési törvény az együttműködési kötelezettség szándékos megszegését szankcionálja.

A törvény nem diszkriminatív, mivel a benne foglalt magatartásokat „bárki” megvalósíthatja, így nem mondható ki, hogy az kifejezetten a hajléktalanok ellen irányulna. A tiltás nem csupán egy társadalmi csoport számára tiltja az életvitelszerű közterületen tartózkodást, hanem az mindenki számára tilos.

Nem megalapozott, hogy a Szabs.tv. rendelkezései értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének. Továbbá a törvény nem sérti a normavilágosság követelményét és a jogbiztonságot.

Az életvitelszerű lakhatás fogalmát az Alkotmánybíróság véleménye szerint nem lehet taxatív felsorolással meghatározni. A jogalkalmazó feladata, hogy az eset összes körülményének figyelembevételével eldöntse-e, hogy közterületen életvitelszerű lakhatást valósít-e meg az adott magatartással az elkövető.

A törvényben meghatározott eljárási rend és a kötelező őrizetbe vétel nem sérti az egyenlő bánásmódhoz, a személyi szabadsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot. A törvény többoldalú garanciarendszert tartalmaz a szabadságelvönás maximalizálása érdekében és hatékony jogorvoslati lehetőséget biztosít.

Az emberi méltósághoz való jog kapcsán az AB kimondta, hogy az utcán élés nagyobb mértékben sérti az emberi méltóságot, mint az elkerülésére létrehozott intézményrendszer. Továbbá nem tartja bizonyítottnak, hogy a hajléktalanok számára nem áll rendelkezésre elegendő férőhely a menedékhelyeken és nem igazolt, hogy a hajléktalanokat

ellátó intézményekben nem megfelelő bánásmódot alkalmaznának.

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint a tovább erősíti a törvény alkotmányosságát a határozatban előírt alkotmányos követelmény.

A határozat mellett Dr. Czine Ágnes, Dr. Juhász Imre, Dr. Stumpf István és Dr. Schanda Balázs alkotmánybírók különvéleménye olvasható. Dr. Schanda Balázs különvéleményéhez csatlakozott továbbá Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és Dr. Szalai Péter is.

Dr. Czine Ágnes indokolása szerint a törvény alkotmányellenes. Az alkotmánybíró nem ért egyet a korábbi AB határozatok figyelmen kívül hagyásával. Továbbá véleménye szerint a jogalkotó nem hozhat létre önkényesen új büntetendő magatartásokat. Szerinte a szabálysértési törvény a 178./B § szakasza elfogadásával elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartásokat szankcionáló szerepét és „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. A törvényben szereplő szabályozásnak nincs legitim indoka, nem következik az Alaptörvény rendelkezéseiből, hogy azt büntetni kell. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás azért sem minősülhet szabálysértésnek, mert hiányzik a szabálysértés egyik feltétele, azaz a társadalomra veszélyessége. A törvény pedig a normavilágosság követelményét sérti azzal, hogy nem határozza meg, hogy két figyelmeztetési alkalom közt mennyi időnek kell eltelnie. A figyelmeztetések közti időtartammal kapcsolatos hiányosságokra az alkotmánybíró egy konkrét példát is hozott az egyik indítványból, melyet a későbbiekben ismertetett példák közt mutatok be.

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró szerint az alkotmányos követelmény előírására az Alkotmánybíróságnak nem volt alkotmányos lehetősége.

Dr. Schanda Balázs különvéleménye szerint, melyhez Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és Dr. Szalay Péter alkotmánybírók is csatlakoztak, az Alaptörvényből nem

következik az életvitelszerű közterületen tartózkodás büntetethősége. Az alkotmánybíró továbbá úgy gondolja, hogy a törvény célja nem egyezik az Alaptörvény céljával, ugyanis a törvény célja a hajléktalanok ellátórendszerbe történő bevonásával ellentétben, azok megbüntetése.

Dr. Stumpf István véleménye szerint, amíg az életvitelszerű közterület tartózkodás egyéb sérelmet nem okoz, addig nincs ok a büntetendőségre. Az alkotmánybíró az AB határozatának indokolását is hiányosnak tartja.

## 6. Példák a gyakorlatból

### 6.1. A Pesti Központi Kerületi Bíróság esete

A Pesti Központi Kerületi Bíróság indítványában ismeretet esetben, melyre Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró is hivatkozik különvéleménye indokolásban egy hajléktalan férfi került a bíróság elé életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértése miatt. A férfi, nem sokkal a törvény elfogadás után 2018. október 19. napján 15 óra 10 perckor a Budapesti Móricz Zsigmond körtéren feküdt a földön. Eközben egy műanyag edényben tartott élelme, holmija tárolására szolgáló nagyméretű táskája és pokróca mellette helyezkedett el. A rendőrök kérdésére elmondta, hogy az utcán él, nem jelentkezik bejelentett lakcímmel és nem kívánja semmiféle segítségnyújtást igénybe venni. Az intézkedést megelőzően már három alkalommal figyelmeztették, 2018. október 15. napján 11 óra 45 perckor, 2018. október 19. napján 10 óra 40 perckor és 2018 október 19. napján 12 óra 15 perckor. A bíróság az esettel kapcsolatban megállapította, hogy a bíróság elé állítás törvényes feltételei nem állnak fenn, továbbá az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte<sup>26</sup>.

### 6.2. Cs. Béla budapesti hajléktalan esete

Cs. Béla budapesti hajléktalan egy kartonpapíron fekvé valószínűsítette meg a közterületen életvitelszerűen tartózkodás tényállását. A rendőrök állítása szerint Cs. Bélát július 22-én 15.30 és 15.40 között figyelmeztették először. Ezután 23-án éjfél után öt perccel ismételt, másodszorra is figyelmeztették. Harmadszorra 23-án reggel, 6.05-kor figyelmeztették. 23-án délután a rendőrök ismét az utcán találták és őrizetbe vették. Cs. Béla már az első meghallgatás során állította, hogy Őt a rendőrök nem figyelmeztették. Az elsőfokú eljárás során a bírónő figyelmeztette is az elkövetőt, hogy másokat hamisan vádolni bűncselekmény. Cs. Béla szerint a rendőrök nem ajánlották neki az ellátórendszerbe való bevonást, csupán megkérték, hogy 10 percre hagyja el a területet, utána már visszamehet. Ezzel ellentétben a rendőrségi jegyzőkönyvbe az került, hogy az elkövetőnek felajánlották, hogy vegye igénybe egy hajléktalanszálló szolgáltatásait. Cs. Béla állítása szerint ő a közmunkát sem utasította vissza, csupán azt a két közmunka lehetőséget, amit a rendőrök ajánlottak Neki, továbbá állította, hogy a rendőrök azt mondták, hogy nyugodtan visszautasíthatja, nem lesz következménye. Cs. Béla a bíróságon elmondta, hogy nem akar az utcán maradni. A tervei közt szerepel munkát vállalni és munkásszállóra menni. A bírónő ezek után figyelmeztetésben részesítette Cs. Bélát<sup>27</sup>.

Cs. Béla fellebbezett a bíróság döntése ellen. A másodfokú eljárásban a bíróság kimondta, hogy az elsőfokú határozat meghozatalakor a bíróság olyan súlyos eljárási hibát követett el, ami miatt megsemmisítette az elsőfokú határozatot és új eljárásra ítélte az ügyet<sup>28</sup>. A bíróság megállapította, hogy az elsőfokú döntés meghozatalok a bíróság nem vette figyelembe az elkövető vallomását, csupán a rendőrségi iratokra támaszkodott, melyek hiányosak voltak. Cs. Béla így újra bíróság elé áll.

<sup>26</sup> A Pesti Központi Kerületi Bíróság indítványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e1e70ec70122e47ec125834c005e5404/%24FILE/III\\_1704\\_0\\_2018\\_ind%C3%ADtv%C3%A11ny\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e1e70ec70122e47ec125834c005e5404/%24FILE/III_1704_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A11ny_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 05.)

<sup>27</sup> Forrás: [https://index.hu/belfold/2019/07/25/hajlektalan\\_utcan\\_kozterületen\\_életvitelszerű\\_bíróság\\_figyelmeztetés/](https://index.hu/belfold/2019/07/25/hajlektalan_utcan_kozterületen_életvitelszerű_bíróság_figyelmeztetés/) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 05.)  
<sup>28</sup> Forrás: [https://index.hu/belfold/2019/09/09/hajlektalan\\_birosag\\_felmentes\\_utcajogasz/](https://index.hu/belfold/2019/09/09/hajlektalan_birosag_felmentes_utcajogasz/) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 05.)

### 6.3. Gyulai István ügye

A pécsi Gyulai István egy padon aludt, amikor a rendőrség igazoltatta. A férfit korábban már háromszor figyelmeztették. Korábbi műtétjei miatt közmunka végzésére nem volt alkalmas, így bíróság elé állították. A bíróság eljárása során a férfi elmondta, hogy csak azért aludt el a padon, mert korábban egy barátjával italozott. Magát nem vallotta hajléktalannak, állítása szerint egy barátja tanyáján él. Amennyiben az idő hidegebbre fordul és fázna a tanyán, akkor a hajléktalanszálló igénybevételétől sem zárkozik el. Mivel a férfi rendelkezik tartózkodási hellyel és az ingóságait is van hol tárolnia, így nem mondható el róla, hogy életvitelszerűen az utcán tartózkodik. A férfit a bíróság felmentette<sup>29</sup>.

## IV. Összefoglalás

Mind a hetedik alkotmánymódosítás előtti, mint az azt követő időszak során találhatunk visszasságokat a hajléktalan szabályozások kapcsán.

A hetedik alkotmánymódosítást megelőző időszokról elmondható, hogy a problémás önkormányzati rendeletek egytől-egyig ugyanazt a szabályozási mintát követik. A problémák fő csoportjai a koldulás, ezen belül is a „néma koldulás” tiltása, a guberálás és az életvitelszerű közterülethasználat köré csoportosulnak. Az ilyen rendeletek a jogvédő-szervezetek vagy az alapvető jogok biztosa indítványára gyakran kerültek az alkotmánybíróság elé, ahol több-kevesebb sikerrel elérték céljukat és a rendeletek megsemmisítésre kerültek. Azonban ahogy Kaposvár, majd a kaposvári példára megalkotott rendeletek

esetében látható, az önkormányzati rendeletek megalkotó különböző szóhasználatokkal és a kellően általános megfogalmazásával sikeresen meg tudták alkotni rendeleteiket kijátszva azokat a „kiskapukat”, melyek miatt az alkotmánybíróság már nem tudta megállapítani alkotmányellenességüket, így a rendeletek végül hatályban tudtak maradni.

A hetedik alkotmánymódosítás utáni időszakban a korábbiakhoz képest más problémák merültek fel a szabályozás kapcsán. Azzal, hogy az Alaptörvény egyértelműen kimondta, hogy tilos életvitelszerűen közterületen tartózkodni, megalapozta a szabálysértési törvény módosításának lehetőségét. Bár az Alkotmánybíróság a Szabs.tv. 178./B § szakaszát nem találta alkotmányellenesnek, mégis elmondható, hogy a törvény értelmezése és alkalmazása egyáltalán nem problémamentes. Az ezzel kapcsolatos problémák egyrészt az életvitelszerű tartózkodás fogalma köré, másrészt a figyelmeztetések és azok közti időtartam köré csoportosulnak. Összességében elmondható, hogy a törvényt módosítás hatálybalépése után hirtelen nagyszámú ügy került a témában a bíróságok elé, később ezek száma jelentősen csökkent. Elég körbe nézni az utcán ahhoz, hogy jól lássuk, a törvénynek nem sikerült elérni a célját, miszerint a hajléktalankokat a szállók igénybevételére szeretnék ösztönözni. Mivel a törvénnyel kapcsolatban még nem olyan rég hozta meg az AB a döntését, így nem alakult ki az alkalmazása vonatkozásán konkrét joggyakorlat, azonban elmondható, hogy a törvény és az Alkotmánybíróság határozata továbbra is kettéosztja a társadalmat és annak alkalmazása a továbbiakban sem lesz problémamentes.

<sup>29</sup> Forrás: <https://www.bama.hu/kek-hirek/helyi-kek-hirek/pecsi-hajlektalan-per-pont-kerult-az-ugy-vegere-1597885/> (A letöltés dátuma: 2019. 10. 07.) 2019/2.

**Nyikos Bettina**  
**doktorandusz**  
*PTE ÁJK Doktori Iskola*

## **A helyi jogalkotás elméleti és gyakorlati problémái\***

### **I. Bevezető**

A helyi jogalkotás elméleti és gyakorlati problémái című tanulmányom témájának megválasztásában jelentős szerepet játszott a helyi jogalkotás iránti rendületlen érdeklődésem, hiszen jó magam is aljegyzőként tevékenykedem. A helyi jogalkotás egy olyan összetett tényező mely inspirált e tanulmány megírására.

A jogszabály végső soron egy olyan általános mindenkire kötelező szabály, amelyet az állam, önkormányzat alkot és egyben biztosítja érvényesítésülését. Tehát az a szabály, amelyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete alkot épp olyan kötelező érvényű norma, mint amelyet az országgyűlés alkot. Az „általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait”<sup>1</sup> Az Alaptörvény nem önkormányzati alapjogként tekint a rendeletalkotásra. Lényegében úgy fogalmaz, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között alkothat rendeletet, ide értve hogy közösségi együttélés szabályokat alkothat, helyi kitűntetést alapíthat adományozhat, vagy akár meghatározhatja az önkormányzat jelképeit, hozhat határozatot, így például tulajdonosi jogaival összefüggésben is. Azonban vannak olyan esetek is, amikor elrendeli egy jogszabály a rendeletalkotási kötelezettséget, például a szervezeti-és működési szabályzat tekintetében.

A decentralizáció és a centralizáció ugyanúgy jelen van a helyi jogalkotásban, mint más

területeken. Kiemelendő, hogy az önkormányzatoknak originális, önálló szabályozási joguk van a központi jogszabályok által nyitva hagyott, helyi közügyekbe tartozó területeken, másfelől végrehajtási jellegű, származékos, felhatalmazásos jogalkotást végeznek. Ugyanis az önkormányzat jellege is kettős. Része a végrehajtó hatalomnak, a közigazgatásnak. Ugyanakkor igencsak nagy autonómiával bír –jogszabályi kerek között- igazgatási, gazdasági, szervezetalakítási, szabályozási tekintetben is. Általánosságban tehát úgy fogalmazhatunk, hogy a helyi közügyek rendezése az önkormányzatok helyi rendeleteket alkothatnak, amelynek gátjai a magasabb érvényű normák, melyek a jogforrási hierarchiában felleltek állnak. Érdekes eset a helyi közügy fogalmára melyet az Alkotmánybíróság határozatából meríthetünk: 39/1998. (IX.23.) AB határozat: nem helyi piac egy részén a szeszszital árusításának megtiltása, 23/2000. (VI.28.) AB határozat: a magánjog körébe tartozó ügyek (pl. szomszédjog, birtokháborítás) csak kivételesen lehet helyi közügy. Végső soron a helyi közügy fogalma is összetett és nem feltétlenül olyan egyszerű a definiálása. Az MÖtv. meghatározza továbbá huszonegy pontban a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körét, azonban e felsorolás sem taxatív, viszont segít abban, hogy melyek azok a területek, amelyeket biztosan szabályozhat az önkormányzat. Mondhatjuk, hogy a helyi közügy kategóriába sok minden beleesik, de megalkotásukkor tekintettel kell lenni a magasabb szintű jogszabályok teret adásának. Az Alaptörvényben rögzítettek szerint, az önkormányzati jogalkotás további korlátja, hogy csak a feladatnak körében szabályozhat, a helyi társadalmi viszonyok rendezésére vagy törvényben kapott felhatalmazás alapján, ám még ekkor sem lehet az önkormányzati rendelet más jogszabállyal ellentétes. Továbbá, erre ad garanciát az a szabályozás is, hogy az önkormányzat a rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul köteles megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. „A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi

\* Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.  
 2019/2.

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április. 25.) Alapvetés I) cikk (1)



önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.<sup>2</sup> Tehát a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját védelem illeti meg más közigazgatási szervekkel szemben, így sem a kormány, sem a kormány tagjai, de más szervek sem sérthetik azt. A kötelezettség értelmezését így az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése is megerősíti, amely szerint a törvényességi felügyelet keretében mód van arra, hogy a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása esetén a rendeletet mintegy ultima ratio jelleggel pótolják. Összességében elmondható, hogy a helyi jogalkotás fogalma nem zárt jellegű fogalom, az Alaptörvény is csupán a keretét adja meg e szabályoknak, mely sok esetben hagy maga után dilemmát. Ezzel szemben viszont a felülvizsgálat rendszerét Alaptörvény keretében szabályozta, figyelmet fordítva e jogalkotási forma ellenőrizhetőségének fontosságára.

## II. Helyi jogalkotás mérföldkövei

Az 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) 3. Cikk 1. pontja szerint: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”<sup>3</sup> Az Alaptörvény 32. cikke megadja a helyi önkormányzatok részére a jogszabályi felhatalmazást a rendeletalkotásra, továbbá számos más jogosítványt is tulajdonít számunkra. Azonban a 32. cikkben felsorolt jogosítványok részletekbe menően más

jogszabályokban szabályozva vannak, még pedig, hogy milyen koncepciókra, részletszabályokra figyelemmel kell az előbbi jogosítványokat kialakítani. Az autoritás nem korlátlan, igencsak korlátok közé szorult mostanság. Ha a hatalommegosztás klasszikus hármas modelljét vesszük alapul, akkor a közigazgatás egésze általánosságban a végrehajtó hatalomhoz sorolható, hiszen a hatalommegosztás hagyományos kialakításában (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) a közigazgatás a végrehajtó hatalmi ág részeként annak funkcióit, feladatait látja el. E körben lényeges azonban, hogy a közigazgatás két alrendszerre szakadt szét: államigazgatásra és helyi önkormányzati igazgatásra, amelyek közül az utóbbiak egyben a hatalommegosztás területi dimenzióját jelentik. Elhelyezkedésük a közigazgatás keretein belül tehát mérvadó, lényeges szerepet játszanak. Érdekes helyzet állhat elő az eredeti jogalkotó hatáskör esetén, hiszen igencsak problémás eset lehet az, ha magasabb szintű jogszabály is létezik az adott életviszony szabályozására. Ilyen esetben sem kizárt a helyi önkormányzat rendeletalkotása, amely ugyan nem állhat ellentétben más országos jogszabállyal, de kiegészítő jellegű lehet. A többi jogi normától képest eltérést jelent, hogy az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát csak abban az esetben végzi az Alkotmánybíróság, ha közvetlenül és kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, míg ha más jogszabályba is, akkor a Kúria végzi el a normakontrollt. Ez az eszköz is hangsúlyozza e terület fontosságát. A rendeletalkotás körét semmi sem szabályozza taxatív módon, kötelező jellegű jogalkotás előír azonban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.). Ez utóbbi jogszabály felsorol néhány olyan speciális szabályozási tárgykört, amelyet a helyi önkormányzatnak rendeleti formában kell szabályozni. Ilyen mindenképp a szervezeti és működési szabályzat, a költségvetés, a zárszámadás, az önkormányzati jelképek alkotása, a helyi kitüntetések és elismerő címek adományozása, a települési képviselők javadalmazásával kapcsolatos szabályok, az önkormányzati hatósági jogkörök, a helyi népszavazással kapcsolatos szabályok, a helyi

<sup>2</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április. 25.) 32. cikk (5)  
2019/2.

<sup>3</sup> Magyarország az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki (Magyar Közlöny, 1997. évi 28. szám).

adók, valamint a törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól való rendelkezés vagy a közösségi együttélés szabályainak a meghatározása és megszegésük szankcionálása. Mivel az önkormányzati rendelet a jogszabályi hierarchia legalján helyezkedik el, ez azt jelenti, hogy önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal és az adott önkormányzat képviselő-testülete által alkotott más önkormányzati rendelettel sem. Itt azonban kiemелendő, hogy önkormányzati ügyekben csak törvény hatalmazhatja fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra. Az Mötv.-ben szintén található az önkormányzati rendelet vonatkozásában olyan kógens rendelkezéseket, melyek szerint az önkormányzati rendeletalkotás a képviselő-testület (közgyűlés) át nem ruházható hatásköre<sup>4</sup>, a rendeletalkotáshoz minősített többség szükséges<sup>5</sup> az önkormányzati rendelet aláírására<sup>6</sup>, kihirdetésére és közzétételére<sup>7</sup> és helyesbítésére<sup>8</sup> vonatkozó szabályok. Ezek olyan érvényességi feltételek, melyek a rendelet esetében nem maradhatnak el, másképp nem kivitelezhetőek. Az Mötv. a legtöbb szabályozási követelményt az önkormányzati rendeletalkotási tárgykörbe tartozó szervezeti és működési szabályzat esetében írja elő. Az Mötv.-n kívül számos más ágazati törvény is tesz utalást az önkormányzati rendeletalkotás alternatívájára, viszont van, hogy kötelező jelleggel írja elő az adott élethelyzet, van, amikor lehetőségként határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent az a tétel, hogy „jogszabályalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel”<sup>9</sup> Kötelező rendelet alkotás kérdése felmerülhet akár a szociális ellátások területén egy-egy települési támogatás vonatkozásában. A lehetőség viszont a helyi adók tekintetében nyilvánulhat meg, mint például az önkormányzat eldöntheti, hogy milyen adókat kíván bevezetni. A helyi rendeletek megalkotás kapcsán figyelemmel kell lennünk a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényre (továbbiakban: Jat.), valamint a jogszabályszerkesztésről

szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban: JsZR.) rendelkezéseire is egyaránt, mely szabályoknak való megfelelést egy másik tanulmányban tárgyalok.

### III. Helyi jogalkotás folyamata

Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzati rendeletalkotás megfelelő előkészítése esszenciális fontosságú. Az alapos előkészítés hiányában a normatív szabályozás nagy valószínűséggel nem fogja elérni célkitűzését, illetve a helytelen előkészítés az eredményt feleslegessé teheti, ugyanis ebben az intervallumban vétett figyelmenlenségeket a későbbiekben nem biztos, hogy ki lehet majd javítani. És a nem megfelelő precizitással előkészített, felszínes szabályozás nem alkalmas arra, hogy valóra váltsa a jogalkotó által elérni kívánt célt. A fentiekből következően igencsak át kell gondolni, hogy mit miért szabályozunk. Két féle rendeletalkotás létezik, van, hogy származékos, amikor törvény ad felhatalmazást a rendelet megalkotására, mint az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése, míg a törvényben kapott felhatalmazás alapján kötelező önkormányzati rendeletet alkotnia. A JsZR. pontosan körülírja, hogy a rendeletben ezt miképp kell feltüntetni.

„54. § (1) A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.

(2) Ha a felhatalmazás alapján kiadott jogszabály kiadására vonatkozó eredeti felhatalmazás hatályát veszítette, de van felhatalmazás azonos tárgykörű szabályozásra, akkor a módosító jogszabályban csak a hatályos felhatalmazást kell megjelölni.

(3) A felhatalmazást adó jogszabály megjelölése nem hivatkozhat a felhatalmazást adó jogszabályt módosító jogszabályokra és a módosítás tényére.

<sup>4</sup> Mötv. 42. § 1. pontja

<sup>5</sup> Mötv. 50. §

<sup>6</sup> Mötv. 51. § (1)

2019/2.

<sup>7</sup> Mötv. 51. § (2)

<sup>8</sup> Mötv. 51. § (3)

<sup>9</sup> 22/1990. (X. 16.) AB határozat

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.”<sup>10</sup>

A helyi jogalkotás során végig kell gondolni, tehát milyen helyi társadalmi viszonyt szeretnék szabályozni, és ezt milyen jogszabály alapján szabályozhatom. Az önkormányzati rendeletalkotás eredeztethető törvényből, testület döntéséből, esetleg akár jegyzői kezdeményezéséből is és még sorolhatnám.

„Eszertint – a leggyakrabban – a helyi rendelet alkotását kezdeményezhetik:

- a települési képviselők
- az önkormányzati bizottságok
- a polgármester, a jegyző
- a település társadalmi szervezetei, érdekképviselői és más civil szervezetek
- a részönkormányzatok és a
- kisebbségi önkormányzatok testületei.”<sup>11</sup>

Amennyiben ez az elhatározás megszületett, illetve már ismerjük a felhatalmazás alapját, el kell gondolkoznunk azon, hogy ki készítse elő a rendelet tervezetét. Kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában az esetek többségében a jegyző készíti elő, hiszen sokszor nincs módja az önkormányzatnak, hogy egy-egy rendelet elkészítésével szakértőt bízjon meg. Vannak azonban olyan esetek is, amikor egyeztetésköteles az adott rendelet. Ilyenkor egy-egy véleményeztetési eljárást is le kell folytatni, ezek körébe tartozik például a településrendezési eszközök módosítása egy helyi építési szabályzat módosítása tekintetében.

„A Jat. 17. §-a alapján az önkormányzati rendelet tervezetével kapcsolatosan is el kell végezni az előzetes hatásvizsgálatot az önkormányzati rendeletalkotást megelőzően. Az előzetes hatásvizsgálat elvégzése nem

lehetőség, hanem kötelezettség. A gyakorlatban azonban nem mindig kerül rá sor.

Az önkormányzati rendelet előkészítőjének – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével fel kell mérnie a tervezett szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat a jogalkotói döntés megalapozása, a jogszabályok hatékonyságának növelése, valamint a minőségi jogalkotás elősegítése céljával végzett elemzés.

Az előzetes hatásvizsgálat során vizsgálni kell a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

- Az önkormányzati rendeletalkotás folyamata
- társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
  - környezeti és egészségi következményeit,
  - adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint

b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Az előzetes hatásvizsgálat eredményeként szükségessé válhat az önkormányzati rendelettervezet módosítása, amely eredményezhet egy újabb egyeztetési, véleményeztetési eljárás lefolytatását a módosított önkormányzati rendelettervezetnek a jogalkotási hatáskörrel rendelkező képviselő-testület elé történő betérjesztése előtt. Az önkormányzati rendelettervezetnek a jogalkotási hatáskörrel rendelkező képviselő-testület elé történő betérjesztésekor az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a helyi önkormányzat képviselőtestületét tájékoztatni kell.”<sup>12</sup>

A Jat. még számos követelményt fektet a helyi rendeletekkel kapcsolatosan, minthogy a címzettek számára egyértelmű legyen, ne legyen megtévesztő. Hatályba lépését figyelmesen

<sup>10</sup> Jszt. 54. §-55. §

<sup>11</sup> Gyergyák Ferenc (2007): Jogszabály-előkészítési és jogszabály-szerkesztési ismeretek. In Gyergyák Ferenc – Kiss László szerk.: Általános jogalkotási ismeretek. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ. 2019/2.

<sup>12</sup> Gyergyák Ferenc: Önkormányzati rendeletalkotás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 42-43. o. [https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf\\_kiadva-nyok/Web\\_PDF\\_Onkormanyzati\\_rendeletalkotas.pdf](https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadva-nyok/Web_PDF_Onkormanyzati_rendeletalkotas.pdf)

kell megállapítani, mivel hatálybalépése előtti időszakot nem szabályozhat. Arról nem beszélve, hogy ha a címzettek számára valamely kötelezettséget állapít meg, mely negatívan hat a címzetteknek a kihirdetésétől számított 30 nap eltelte után léptethető hatályba. „Fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.”<sup>13</sup> Erre figyelemmel kell kialakítani a szabályozást, hogy a címzetteknek elegendő idő álljon rendelkezésre a felkészülésre. Így ha adórendeletet szeretnék módosítani, vagy újat alkotni, legkésőbb november 30. napjáig el kell fogadtatni a testülettel és ki kell hirdetni. Ebben az esetben tud csak az adott adóév első napjától hatályba lépni.

A következő szakasz a véleményezési szakasz. „Az önkormányzati rendelet tervezetének társadalmi egyeztetés keretében történő véleményeztetésének alapvető célja az, hogy megállapítható legyen:

- Alkalmos-e az előterjesztés a megalapozott döntéshozatalhoz?
- Tartalmazza-e az önkormányzati rendelet tervezete és annak indokolása a döntéshez
- szükséges információkat?
- Helyt ad-e a tervezett normatív szabályozás a megindokolt eltérő álláspontoknak?
- A tervezett normatív szabályozás reális szabályozási alternatívákat vázol-e fel?

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy akkor kik vegyenek részt a véleményezésben, hogy a társadalmi egyeztetés elérje a célját? Mindazok, akik a megalkotni szándékozott önkormányzati rendelet tárgya szerint hasznosítható elemekkel képesek gazdagítani az önkormányzati rendeletervezet tartalmát. Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő önkormányzati rendelet tervezetét véleményezhesse, az önkormányzati rendelet jogszabály-előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az SZMSZ-ében a törvényi véleményeztetési, egyeztetési kötelezettségen túl – a helyi sajátosságokra figyelemmel – további véleményeztetési kötelezettséget határozhat meg. A társadalmi egyeztetés jobb minőségű, sikeresebben végrehajtható jogszabályok megalkotását teszi lehetővé, és ezzel a megalkotásra kerülő önkormányzati rendeletek legitimitációja megalapozottabb. Az egyeztetési eljárás folyamán lehetségessé válik az önkormányzati rendelet tervezetének előkészítője által nem ismert vagy fel nem ismert potenciális konfliktusok feltárása és megelőzése, a résztvevők igényeinek figyelembevétele, továbbá az előkészítő által nem ismert új szempontok merülhetnek fel. A jogszabályok társadalmi egyeztetéséről szóló 2010. évi CXXXI. törvény nem teszi kötelezővé önkormányzati rendelet esetében a társadalmi egyeztetést, de a helyi önkormányzat képviselő-testülete élhet vele, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatában meghatározott esetekre kötelező jelleggel elő is írható az alkalmazása.”<sup>14</sup>

Amennyiben a véleményeztetés megvolt nincs más hátra, mint a Képviselő-testület elé terjesztése a rendeletnek. Az előterjesztéseknek mindig írásbeli előterjesztéseknek kell lenniük, melyeknek mindig kell tartalmaznia már az előzetes hatásvizsgálat eredményét is. A Jszt. pontos leírást ad, hogy milyen részei vannak a rendeletnek.

„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

b) a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában. (a következőket rendeli el)

(3) A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más, jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg.

<sup>13</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 32. § 2019/2.

<sup>14</sup> Gyergyák Ferenc: i. m. 47. o.

(4) Önkormányzati rendelet bevezető részében meg kell jelölni, ha az önkormányzati rendeletet a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával vagy a társult képviselő-testület döntésének megfelelően alkotják meg.<sup>15</sup>

A mai napig azonban vannak olyan rendeletek<sup>16</sup>, melyek preambulomot is tartalmaznak, holott az csak a törvények tekintetében előírás. Preambulum – mint ahogy az előzőekben is következik – csak törvéynél alkalmazható, illetve az Alaptörvény-módosítás tervezetében. A rendelet tehát bevezető részt tartalmaz, amely szintén nem rendelkezik normatív tartalommal. A bevezető rész a jogszabály megalkotásához szükséges – a vonatkozó alcímben meghatározott – érvényességi kellek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában. A jogalkotói hatáskör mint ahogy már az előzőekben is említettem lehet eredeti és származékos is. Példa ezekre:

*Eredeti:* „Ipolytölgyes Község Önkormányzat Képviselő-testülete a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 143. § (4) bekezdés a) pontjának felhatalmazása alapján, a Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdés d) pontja szerinti feladatkörében eljárva a következőket rendeli el.”<sup>17</sup>

*Származékos:* „Hajdúszoboszló Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 1. §-ának (2) bekezdésében, 10. § (1) bekezdésében, 25. § (3) bekezdés b) pontjában, 26. §-ában, 32. § (1) bekezdés b) pontjában és (3) bekezdésében, 45. §-ában, 48. § (4) bekezdésében, 58/B. § (2) bekezdésében, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 18. § (2) bekezdésében, 131. § (1)

bekezdésében, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 74. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következő rendeletet alkotja.”<sup>18</sup>

Az Mötv leszögezi, hogy rendeletet kizárólag nyílt ülésen tárgyalhat a Képviselő-testület, amelyet többnyire a jegyző –ritkán a polgármester– terjeszt a Képviselő-testület elé. Ez egy olyan hatáskör, mely nem átruházható, a továbbiakban a rendeletalkotás menetét a Szervezeti-és Működési Szabályzat határozza meg.

Fontos, hogy a rendelet elfogadása, módosítása mindig minősített többséget igényel. „Amennyiben megtörtént az elfogadás, a közvélemény következik, amelyet szintén a szervezeti-és működési szabályzatban meghatározott módon kell kivitelezni, azzal, hogy amennyiben saját honlapja van az önkormányzatnak, úgy ott is közzé kell tenni. Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegtől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik”<sup>19</sup>

„A fentiekkel azonban nem ér véget az önkormányzati rendeletalkotás utáni feladatok sora. A jogalkotó és jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabály alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a

<sup>15</sup> Jszer. 52. § (1)-(4)

<sup>16</sup> <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg6ed5dr4eo3dt0ee7em8cj9cd0cb1bz4ce7bw8k>

<sup>17</sup> <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg5ed0dr9eo4dt7ee4em7cj2cd1bw0cb9bz6by1e>  
2019/2.

<sup>18</sup> <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg7ed2dr9eo4dt1ee4em9cj2bx1by2bx9bz8cc5cf2d>

<sup>19</sup> Mötv. 51. § (3) bekezdése

tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell. A minőségi jogalkotás követelményeinek megfelelően az önkormányzati rendeleteket nemcsak a megalkotásuk előtt kell az előzetes hatásvizsgálat keretében az indokoltság, a szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem az önkormányzati rendeleti szabályozás korszerűsítése érdekében szükség van az utólagos hatásvizsgálat keretében az önkormányzati rendelet tényleges hatásainak az előzetes hatásvizsgálat alapján várt hatásokkal való összevetésére. Az adott jogalkotói döntést, az önkormányzati rendelet megalkotását követően nem mellőzhető a megalkotott önkormányzati rendelet hatályosulásának figyelemmel kísérése. Ugyanis csak így juthat a jogalkotó képviselő-testület olyan tapasztalatok és információk birtokába, amely alapján vizsgálható, hogy a jogalkotói döntés elérte-e a célját, és a cél eléréséhez megfelelő megoldásokat alkalmazott-e. Ezen információk és tapasztalatok birtokában lehet csak megalapozottan és felelősségteljesen döntést hozni arról, szükséges-e az alkalmazott jogi szabályozás felülvizsgálata és ennek eredményeként az önkormányzati rendelet módosítása a jobb szabályozás érdekében, vagy végső esetben hatályon kívül helyezése.”<sup>20</sup>

„Általános a tapasztalat, hogy a rendeletek hatályosulása nem egységes és nem azonos mértékű. Hatályosulásuk elsősorban a helyi viszonyok szabályozását érintő rendeletekben mérhető. Egységes az álláspont abban, hogy a hatályosulás nagyban függ a rendelet tartalmától. A tiltó, korlátozó magatartási szabályokat előíró rendeletek általában nehezen hatályosulnak. A lakosság jogkövető magatartását igen sok esetben csak állandó ellenőrzéssel, szankciók alkalmazásával lehet kikényszeríteni. Ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy a helyi önkormányzati testületek nem fordítanak kellő gondot a rendeletek hatályosulásának vizsgálatára. Jellemző módon

inkább csak egy-egy rendelet hatályosulásának tapasztalatai kerülnek napirendre, azok is vagy a magasabb szintű jogszabály módosulása miatt, vagy egy-egy konkrét ügy, állampolgári panasz, képviselői egyéni indítvány, interpelláció kapcsán, de a helyi rendeletek hatályosulásának átfogó elemzésével csak ritkán találkozhatunk. A teljességhez hozzátartozik, hogy a gyakori törvénymódosítások miatt gyakran kell áttekinteni, módosítani egyes helyi rendeleteket.”<sup>21</sup>

A rendelet nem kötelező, de része lehet a melléklet. Sokan összekeverik a melléklet és függelék közti különbséget. A függelék egy olyan rész mely nem tartalmaz normatív rendelkezéseket, általában az értelmezéshez segítő információkat (névsor) tartalmaz. A függelék módosítása során nem szükséges a rendelet módosítása, hiszen nem része az önkormányzati rendeletnek. Ezzel szemben a melléklet (kormányzati funkciók felsorolása) normatív tartalmú, módosítani csak rendelet módosításával változtatható meg.

S nem utolsó sorban érdemes a dereguláció a jogi szabályozás terjedelmének visszaszorítását is vizsgálni, amelynek célja a joganyag egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele. A rendeletek –esetek többségében a jegyző-figyelme ugyanis nem csak az alkotásra (reguláció) kell, hogy kiterjedjen, hanem gondoskodnia kell arról is, hogy a különböző okokból feleslegessé vált jogszabályoktól, jogszabályi rendelkezésektől megtisztítsa a jogrendet. Az elavult jogszabályok hatályban tartása viszont abszolút felborítani a jogrendet, keresztülhúzza ezzel a jogbiztonság követelményét. Így tehát ha a jogalkotó megalkot egy rendeletet, akkor ne feledkezzen meg a hatályon kívül helyezett jogszabály tényleges hatályon kívül helyezéséről, amely alatt a Nemzeti Jogszabálytárban<sup>22</sup> való időállapot változást értem jelen esetben. Számtalanszor a módosító rendelkezések még évekig hatályban maradnak, holott

<sup>20</sup> Gyergyák Ferenc: i. m. 109. o.

<sup>21</sup> Solymosi Veronika (2013): A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991–2011). Kodifikáció, 2013/1. sz. 113. o.

<sup>22</sup> Jat. 29. § (1) A Nemzeti Jogszabálytár a Kormány rendeletében meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki 2019/2.

számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény. (2) A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.

indokolatlan. A Jat. 12. § (1) bekezdése szerint 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.”<sup>23</sup> Számos módosító rendelkezést találhatunk hatályban lévő rendelkezések között a Jogszabálytárban. „A dereguláció két típusa különíthető el. A technikai dereguláció során olyan jogszabályok, jogszabályi rendelkezések kerülnek hatályon kívül helyezésre, amelyek egyébként sem alkalmazhatók, joghatást nem váltanak ki. Jelentősége abban áll, hogy áttekinthetőbbé teszi a jogszabálytömeget. A technikai deregulációra szemléletes példa a módosító jogszabályok esete. Amennyiben egy önkormányzat hatályon kívül helyezi valamelyik rendeletét, nyilvánvaló, hogy az ezen rendeletet módosító korábbi rendeletek értelmüket veszítik, hiszen az alapjogszabály hatályát veszítette. Ilyenkor a módosító jogszabályokat is hatályon kívül kell helyezni. Az érdemi dereguláció a szabályozási környezetet teszi egyszerűbbé azzal, hogy egy korábban szabályozott területet kivon a jogi szabályozás alól vagy egyszerűbb szabályozással váltja fel a korábbi.

A hatékony dereguláció feltételeit az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- a minőségi jogalkotás úgy kapcsolódik a deregulációhoz, hogy a megfelelő színvonalon megalkotott, állandó módosításokra nem szoruló jogszabályok időtállóságuk folytán lassabban „érnek meg” a deregulációra
- egy-egy jogszabály vagy rendelkezés megalkotásakor, módosításakor vagy hatályon kívül helyezésekor mindig át kell tekinteni, hogy ezzel egyidejűleg nem válik-e egy másik jogszabály vagy rendelkezés okafogyottá

- időnként felül kell vizsgálni a hatályos jogrendet és át kell tekinteni, hogy mely jogszabályok vagy szabályozási tárgykörök deregulálhatóak.”<sup>24</sup>

#### IV. Helyi jogalkotás elméleti és gyakorlati problémái

A tanulmányomban egy problémás tárgykört szeretnék felvetni, még pedig a helyi önkormányzati képviselők, bizottsági és külsős bizottsági tagok díjazásának kérdéskörét. Az említett tárgykört a helyi önkormányzatok külön rendeletben szabályozzák. A következőkben a települések ezen rendeleteit fogom megvizsgálni a következő szempontok alapján:

- felhatalmazó rendelkezés
- tiszteletdíj a bizottsági, illetve külsős bizottsági tag esetén
- egységes szerkezetbe foglalás, közzététel

A Jszt. 52. § (1) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„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

b) a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.”

A Jszt. 1. melléklete 7.5.1.4. pontja az alábbiakat tartalmazza:

„7.5.1.4. A jogalkotás aktusára vonatkozó kifejezés önkormányzati rendelet tervezetének a bevezető részében (...) a következőket rendeli el.”<sup>25</sup>

Ez a követelmény hiányzik Rinyaújlak 5/2019. (VIII. 29) módosító önkormányzati rendeletében<sup>26</sup>, vagy például Büssü Község 12/2014. (XII.8.) önkormányzati

<sup>23</sup> Jat. 12.§ (1)-(2)

<sup>24</sup> Dr. Gyergyák Ferenc – dr. Horváth Attila – dr. Tamás András az önkormányzati jogalkotás alapjai 52. oldal, Polgármesteri Akadémia 2019/2.

<sup>25</sup> Jszt. 1. melléklete 7.5.1.4. pontja

<sup>26</sup> <https://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg8ed1dr0eo9dt0ee1em8cj7bz2cf9by4ce5bz0ce7o>

rendeletében<sup>27</sup>. Az előbbiben egyáltalán nem található felhatalmazó rendelkezés, míg utóbbiban a következő kifejezés olvasható „az alábbi rendeletet alkotja:”

A fentiek alapján számos Önkormányzati rendelet bevezető része nem felel meg Jszt. rendelkezéseinek, mivel a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolása után sokszor nem jogalkotásra utaló kifejezést jelölik meg.

Néhány esetben viszont rossz felhatalmazó rendelkezést jelölnek meg. Kánó Község Önkormányzatának Képviselő-testülete<sup>28</sup> 2016. évben is már a hatályon kívül helyezett önkormányzati törvényt jelölte meg felhatalmazásként. Számtalanszor találkozhatunk helytelen felhatalmazó rendelkezésű rendeletekkel, azonban ezt a neuralgikus pontot felismerték és a Jat. lehetővé tette kizárólag az önkormányzati rendelet esetében, hogy már a felhatalmazó rendelkezést is lehet módosítani önmagában –megkönnyítve ezzel a jegyzők dolgát. Korábban erre nem volt más megoldás, mint úgy rendeletet alkotni, gyakran a Kúria az egész rendeletet megsemmisítette a rossz felhatalmazás miatt. Jat. 8. § (2) bekezdésének új szövege szerint „nem lehet módosítani [...] b) – az önkormányzati rendelet kivételével – a rendelet bevezető részét, [...]”. Mind a régi, mind az ezután születő önkormányzati rendeletek esetében lehetőség van a bevezető rész módosítására [Jat. 36. §].

Az Mötv 35. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg.

Az Mötv. 35. § (2) bekezdése értelmében: „35. § (...) (2) Ha az önkormányzati képviselő tanácsnok önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja, számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható. Az önkormányzati képviselő számára történő

tiszteletdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatai ellátását.

Az Mötv. 35. §-ához fűzött Kommentár értelmében:

„Ha a képviselő tanácsnok, önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja, ebben az esetben lényegében szabadon vállalt önkormányzati feladatként — számára a képviselő-testület rendeletében magasabb összegű tiszteletdíjat is megállapíthat.”

Az Mötv. 40. § (4) bekezdése rögzíti továbbá „A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára az önkormányzati képviselők tiszteletdíjára, természetbeni juttatására, költségtérítésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.”

A fentiekre tekintettel tehát a bizottság elnöke, tagja és a tanácsnok esetében magasabb tiszteletdíj is megállapítható.

Az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdése alapján:

„XV. cikk

(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

Az önkormányzati képviselő, a bizottság elnöke, tagja és a tanácsnok részére megállapítható tiszteletdíj és természetbeni juttatás vonatkozásában rögzítette a 21/2004. (VI. 10.) AB határozat a következőket: „Az indítványozó álláspontja szerint (...) a képviselő és a nem képviselő bizottsági tagok részére (...) az eltérő tiszteletdíj megállapítása sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az indítványozó álláspontjának igazolására hasonló ügyben hozott alkotmánybírói határozatra hivatkozik: 39/2001. (X. 19.) AB határozat. (ABH 2001, 691.) (...) A tiszteletdíj és egyéb juttatás megállapításakor (...) a képviselő-

<sup>27</sup> <https://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh3eg2ed7dr2eo3dt2ee7em4cj5bz0cd1ce6bz3ce8bz1n>  
2019/2.

<sup>28</sup> <https://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh9eg0ed1dr8eo7dt2ee9em4cj5bx0ce7bx4bz5ca8bx3o>



testület a rendeletét törvény felhatalmazása alapján, törvény végrehajtására alkotja, nem lépheti át a felhatalmazás kereteit. (...) Az Ör. (...) a tiszteletdíj tekintetében különbséget tesz a bizottság képviselő és nem képviselő tagjai között (...) Az Alkotmánybíróság - 39/2001. (X. 19.) AB határozatban kifejtett - álláspontja szerint az ilyen mértékű megkülönböztetés alkotmányellenes. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság jogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. 19/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 47, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77-78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281-282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203-204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138-140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342-344.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691, 696.) Az Ör. hivatkozott rendelkezésében nem érvényesül a jogegyenlőség alkotmányos követelménye. Az önkormányzati képviselő-testület a bizottságait úgy választja meg, hogy az elnökkel együtt számolva a bizottság tagjainak többsége önkormányzati

képviselő (...) indokolt beválasztani a feladatköre szerinti területen szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét, a szolgáltatást igénybe vevő más választópolgárt. A képviselő-testület által választott bizottságnak tehát vannak önkormányzati képviselő és nem képviselő tagjai. A bizottság munkájában, működésében azonban a bizottság tagjainak azonosak a jogaik, azonosak feladataik, kötelezettségeik. Következésképpen önkényes, a jogegyenlőség elvének megsértése miatt alkotmányellenes az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a bizottsági munkáért az önkormányzati képviselőnek, illetőleg a nem képviselő bizottsági tagnak eltérő tiszteletdíjat állapít meg. A Pttv. nem zár ki minden különbségtételt, 15. §-a maga is tartalmaz differenciálást a (4) bekezdésében, ami nem alkotmányellenes. (...) a képviselő-testület - többek között - a bizottság tagjának állapíthat meg tiszteletdíjat. Az azonos szabályozási körbe tartozó, homogén csoportot a bizottsági tagok alkotják. Az Ötv. nem tesz különbséget a bizottsági tagok között a tiszteletdíj tekintetében attól függően, hogy a bizottsági tag önkormányzati képviselő, vagy sem, a bizottságon belül ennek nincs jogi jelentősége. A tiszteletdíj a bizottsági munkáért jár. Ez a bizottsági munka, a bizottsági feladatok, a jogok és kötelezettségek azonosak a bizottsági tagok tekintetében. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint - figyelemmel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésben foglaltakra - az önkormányzati képviselő-testületek bizottságainak tagjai, akár önkormányzati képviselők, akár nem önkormányzati képviselők, a bizottságban végzett munkájukért, azonos tiszteletdíjban részesülhetnek.<sup>29</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében tehát alkotmányos követelmény, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete bizottságainak tagjai – önkormányzati képviselő és nem önkormányzati képviselő bizottsági tagok egyaránt – hangsúlyozottan a bizottsági munkájukért azonos tiszteletdíjban részesüljenek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bizottsági tagok azonos szabályozási körbe tartozó, homogén csoportot alkotnak, a törvényi

<sup>29</sup> 21/2004. (VI. 10.) AB határozat 2019/2.

szabályozás pedig nem tesz különbséget a bizottsági tagok között a tiszteletdíj tekintetében, attól függően, hogy a bizottsági tag önkormányzati képviselő, vagy sem. A tiszteletdíj tehát a bizottsági munkáért jár, amely a jogokhoz és kötelezettségekhez hasonlóan azonos a bizottsági tagok tekintetében. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében ugyanakkor azon önkényes megkülönböztetés, amely szerint a bizottsági munkáért a külsős (nem képviselő) bizottsági tagoknak és a képviselő bizottsági tagoknak különböző mértékű tiszteletdíjat állapít meg, sérti a jogegyenlőség általános elvét. A bizottság képviselő és nem képviselő tagjai között a Képviselő-testület nem tehet különbséget.

Fentiekre tekintettel az számos önkormányzati rendelet az Alaptörvény XV. cikkébe ütközik.

Kesznyéten Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2014.(XI.14.) önkormányzati rendelete<sup>30</sup> a fenti rendelkezéseknek nem felel meg mivel eltérő összegű tiszteletdíjat állapít meg a bizottsági és külsős bizottsági tagok részére a következő módon:

II fejezet	
A tiszteletdíj mértéke és a lemondás szabályai	
3.§	
(1) A képviselői tiszteletdíj mértéke:	
a.) a képviselői alapidíj	40 000 Ft/hó.
b.) A bizottság képviselő tagja az alapidíjon felül	10 000 Ft/hó tiszteletdíjra jogosult.
c.) A bizottság elnöke az alapidíjon felül	20 000 Ft/hó tiszteletdíjra jogosult.
d.) A bizottság nem képviselő tagja	30 000 Ft/hó tiszteletdíjra jogosult.

Rácalmás Város Önkormányzat Képviselő-testületének 20/2019. (X.29.) önkormányzati rendelete is Alaptörvényellenes

„2.§ (1) A települési képviselő havi tiszteletdíja bruttó 100.000.- Ft

(2) A bizottság elnökei a 2.§ (1) bekezdésében foglaltakon felül havi bruttó 60.000.-Ft – ra jogosultak . A települési képviselőket több bizottságban betöltött elnöki tisztség esetében is csak egy és a fenti összegű tiszteletdíj illeti meg .

(3) A bizottságok tagjai több bizottságban betöltött tagságuk alapján is csak egy tiszteletdíjra és az alábbi összegre jogosultak :

- a) képviselő bizottsági tagok esetében a 2.§(1) bekezdésben foglaltakon felül bruttó 20.000.-Ft /óra ,
- b) nem képviselő bizottsági tagok esetén bruttó 50.000.-Ft /óra jogosultak .”<sup>31</sup>

Az érvényességi kelleket tekintve kiemelendő még az Mötv. 51.§ (2) bekezdése mely szerint:

„51.§ (2) Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott - módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.”

A „Nemzeti Jogszabálytárról” szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 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

<sup>30</sup> [http://njt.hu/onkorm/attachments/adl\\_id/16180/133557/243860/1500377166\\_tiszteletdíj\\_egyseges.pdf](http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/16180/133557/243860/1500377166_tiszteletdíj_egyseges.pdf)  
2019/2.

<sup>31</sup> <https://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed4dr7eo2dt7ee0em3cj4bz3cd0cf7bw4cc7ce0a>

napiján 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, 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 rendelet megváltoztató önkormányzati rendelet kihirdetését követő öt munkanapon belül a Nemzeti Jogszabálytárban közzéteszi.” Számos esetben erre a kritériumra sem kerül sor, sőt a rendszeres elkövetés jellemzi a jegyzőket. A Nemzeti Jogszabály Tárban alig található egységes szerkezetű rendelet.

## V. Összegzés

A vizsgált önkormányzatok honlapjára feltöltött törvényességi felhívásban szereplő információk azt mutatják, hogy néhány esetben már az előkészítés szakaszában is felmerülhetnek a rendeletalkotást nehezítő tényezők. Az előkészítő munkát befolyásolhatja a kötelező egyeztetések hiánya, vagy a jogalkotó az idő szűkössége miatt nem gondolja át a rendeletalkotást, nem néz utána a kötelező egyeztetéseknek. Maga a probléma visszavezethető a kodifikációval foglalkozó köztisztviselők alacsony létszámára vagy például a jogszabályi anyag állandó változására. Az önkormányzati jogalkotás jellemzője, hogy az azonos társadalmi viszonyokat azonos a rendeletben szabályozzák. Következésképp hibaként tudom említeni, hogy az egymáshoz közel eső társadalmi viszonyok külön- külön

kerülnek szabályozásra indokolatlanul, holott a Jat 3. § a egyértelműen a következőt rendeli el: „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 ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”<sup>32</sup>. A másik tapasztalt dilemma, hogy rendeletalkotási tárgykörben határozatot hoz az önkormányzat. Nyilván vannak olyan esetek is, amelyeknél lehetősége van az önkormányzatnak választani, példának okán a kormányzati funkciókkal kapcsolatban a törzskönyvi módosítás vonatkozásában. Tudniillik a kormányzati funkciót tartalmazhatja a szervezeti-és működési szabályzat melléklete vagy határozat is. A gyakorlatban megfigyelhető az is, hogy nincs hatályba léptető rendelkezés, kevés az alkalmazásra való felkészülési idő vagy nem látják el a kihirdetési záradékkal a rendeletet. Ennek a kitételnek a javítása vonatkozásában pedig csak néhány erre vonatkozó rendelkezést szükséges ismerni. Egyrészt 2011. évi CXCV. törvényt Magyarország gazdasági stabilitásáról, amelynek 32. §-a szól a megfelelő idő biztosításáról, valamint ezt erősíti Jat. 2. § (3) bekezdése is mely szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”<sup>33</sup> A Jat. nem tiltja meg a kihirdetés napján való hatályba lépést, azonban rögzíti, hogy ebben az esetben a hatályba lépés napját órában kell meghatározni. Diósjenő rendeletében<sup>34</sup> Az egyik A helyi önkormányzati rendeletek egységes szerkezetbe foglalásáról a szervezeti és működési szabályzatban kell rendelkezni, mely sok esetben elmarad és az is megfigyelhető, hogy ennek a követelménynek leginkább a városokban tesznek eleget, amely a nagyobb apparátusra vezethető vissza. A rendeletek publikálásával összefüggésben e tevékenység elhagyása leginkább a technikai ismeretek, információk hiányán alapul, melyet a kormányhivatalok

<sup>32</sup> Jat. 3. §

<sup>33</sup> Jat. 2. §

<sup>34</sup>

<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh5eg2ed9dr4eo3dt6ec7em2cj3cd2cd9cb6ce7ce0i>

tanácsadási képessége folyamatosan lefelé redukál. Élénk kommunikáció alakult ki e tárgykörben a jegyzők és a területi referensek között a közzététellel kapcsolatos jogi és a felület működésével összefüggő kérdések megvitatása tárgyában, mely mindenképp egy pozitívumként írható le, mely a törvényességi felügyeletet előrehaladását, színvonalát támasztja alá. Az egyik leggyakoribb szerkezeti probléma a rendelet hiányos megjelölése. A jogalkotó pontatlan megnevezése, a kihirdetés időpontja helyett a rendeletet megalkotó testületi ülés időpontja kerül feltüntetésre. Fontos tehát mind a tartalmi és formai szabályok alkalmazása, hiszen elsődleges szempont, hogy jogszabályok egyértelműek legyenek és a helyi közösség javát szolgálják, amelyen kidolgozott érdekegyeztetési módszer alkalmazása nélkül igen nehéz, illetve lényeges, hogy komolyan is vegyék a címezettjeik a betartásukat, hiszen esszenciális jelentőségű, hogy a már megfogalmazott rendelkezések betartására, illetve alkalmazására is sor kerüljön.

A jogalkotótól kellő odafigyelést igényel a rendeletek szerkezeti tagolása, mert ha az elmarad, akkor a rendelkezések összefolyhatnak és értelmezési gondokat okozhatnak. Az is megeshet, hogy nem a záró rendelkezések-

ben, hanem a rendelet egy másik részében kerül meghatározásra a hatályba lépés időpontja. Alaptörvény-ellenesnek bizonyul az a rendelet, amelyben a címzettek jogai és kötelezettségei nincsenek egyértelműen meghatározva. Továbbá, a felhatalmazáson alapuló rendeletek hibájaként tudom kiemelni, hogy a jogalkotó nem tünteti fel a felhatalmazást adó jogszabályt vagy éppen a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályoznak. Figyelmet igényel az is, hogy az önkormányzatok többsége nem vezet naprakész nyilvántartást a hatályban lévő rendeleteiről, határozatairól, felmondva ezzel a jogbiztonság követelményét. Végezetül a rendeletek módosításával kapcsolatban azt a problémát szeretném kiemelni, hogy a többszöri módosítások után pontatlanul kerül meghatározásra az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezése, mely szintén okozhat komoly problémákat. Törekednünk kell tehát a fenti problémák elkerülésére, egy kis odafigyeléssel ezek kiküszöbölhetőek lennének. Magyarországon a jog állami, hierarchikus, publikus, s nem utolsó sorban állandóan változó jogszabályok tömkelege és az önkormányzati rendelet ennek a joganyagnak a részese és kötelezettje is egyaránt.

## Kiadványajánló

### A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu) weboldalon vagy a [kodifikator@kodifikator.hu](mailto:kodifikator@kodifikator.hu) e-mail címen megrendelhetők.**

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

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://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.