

Kodifikáció és közigazgatás

2012/2.

A TARTALOMBÓL

SMUKPÉTER

A Tisztelt Ház szabályai, 2012 - új törvény az Országgyűlésről

BARTA ATTILA

A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások

LÁPOSSY ATTILA

Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből

BALOGH GÁBOR - SZÖGI ÁGNES

A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész)

KÁNTÁSPÉTER

Az önkormányzati rendészet körvonalai az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben

RÓDER RICHÁRD

A szabálysértési törvény hatálya alá tartozó szabálysértési eljárások az eddigi gyakorlati tapasztalataim tükrében

KÁNTÁS PÉTER

Kifogás vagy perújítás?

GAÁL RÓBERT

Személyiségvédelmi iránytű

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter

tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András

intézetvezető egyetemi tanár, rektor,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina

PhD-hallgató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor

osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus
Közszolgáltatások Központi Hivatala

Barta Attila

tanársegéd, Debreceni Egyetem

Boros Anita

egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Darák Péter

elnök, Kúria

Fábián Adrián

tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Gaál Róbert

jegyző, Szombathely Megyei Jogú Város

Gyergyák Ferenc

főtanácsadó, Alkotmánybíróság Hivatala

Hoffman István

adjunktus, ELTE ÁJK

Jászberényi Gábor

igazgató, Baranya Megyei Kormányhivatal

Kiss György

egyetemi tanár, PTE ÁJK

Kocsis Miklós

adjunktus, PTE ÁJK

Küpper, Herbert

Prof., dr., Institut für Ostrecht München

Mogyorósi Sándor

jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros

Mohos Gábor

jegyző, Veszprém Megyei Jogú Város

Röder Richárd

osztályvezető, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,
Hatósági Főosztály, Szabálysértési Osztály

Schmidt Jenő

elnök, TÖOSZ

Sepsey Tamás

számvevő igazgató-helyettes, Állami Számvevőszék

Temesi István

egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Varga Zsolt

jegyző, Kisújszállás Város

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

**A kiadvány szerkesztése
a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.**

HU ISSN 2063-5826

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Smuk Péter <i>A Tisztelt Ház szabályai, 2012 - új törvény az Országgyűlésről</i>	5
Barta Attila <i>A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások</i>	28
Lápossy Attila <i>Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíraskodás és alapjogvédelem szemszögéből</i>	39
Balogh Gábor - Szögi Ágnes <i>A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész)</i>	53
Kántás Péter <i>Az önkormányzati rendszeret körvonalai az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellejtést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben</i>	72
Röder Richárd <i>A szabálysértési törvény hatálya alá tartozó szabálysértési eljárások az eddigi gyakorlati tapasztalataim tükrében</i>	81
Kántás Péter <i>Kifogás vagy perújítás?</i>	91
Gaál Róbert <i>Személyiségvédelmi iránytű</i>	96
Tilk Péter <i>Az önkormányzati törvény a gyakorlatban – könyvismertetés</i>	104

Köszöntő

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

Immár második számával jelentkezik a Kodifikáció és Közigazgatás, így ezzel idei sorozatunk végére értünk – következő lapszámunk 2013 tavaszára várható. Egyidejűleg örömmel tudatom, hogy elindult a lap „társ-folyóirata”, a kifejezetten jogalkotási kérdésekkel foglalkozó Kodifikáció is, ami – évente 2 lapszámmal – ugyancsak a www.kodifikator.hu weboldalról tölthető le. Kívánom, hogy mind a Kodifikáció és Közigazgatás, mind a Kodifikáció írásait örömmel olvassa és fogadja a szakmai közönség.

A Kodifikáció és Közigazgatás e lapszámában mind az alkotmányjog, mind a közigazgatási jog területéről több friss jogalkotási termék elemzését, a velük kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok összegzését olvashatják: az új országgyűlési törvény, a járások szabályozása, a korlátozott utólagos normakontroll ombudsman általi igénybe vételi lehetősége első hónapjainak tapasztalatai, a helyi önkormányzatokról szóló törvényességi felügyelet részletszabályai és gyakorlata, a szabálysértési jog gyakorlata és dilemmái egyaránt a jelen szám tartalmát képezik.

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

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

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2012 októberében

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Smuk Péter, egyetemi docens

Széchenyi Egyetem ÁJK

A Tisztelt Ház szabályai, 2012 - új törvény az Országgyűlésről

Az Országgyűlés 2012. április 16-án fogadta el a 2012. évi XXXVI. számon kihirdetett törvényt az Országgyűlésről (Ogytv.), ugyan-ezen a napon döntött a 36/2012. (IV.19.) OGY határozatról, amely a Házsabály módosítását végezte el. Az említett két jogforrás a parlamenti jog alapintézményeiben és szabályozási megoldásaiban több változást és újdonságot vezet be. Alapvetően újszerű megoldásnak tekinthető, hogy a házsabályok egyes részei törvényi jogforrási szintre kerültek, továbbá egységes törvénybe foglaltak korábban külön-külön jogszabályban szabályozott tárgyköröket. Több alkotmányos alapkérdésben paradigmaváltást hozott, valamint felállított egy új fegyveres szervet is. A Házsabály és az országgyűlési képviselők jogállását érintő jogforrások újrakodifikálása nem meglepő a 2010 óta tartó közjogi átalakítási folyamatban, ugyanakkor az új Alaptörvény csak kevés esetben kényszerítette ki az új szabályozást.

Jelen dolgozat¹ célja, hogy az Országgyűlésről szóló új törvényt és az ügyrendeket bemutatassa, változásait, alapvető jogintézményeit elemezze, értékelje.² A szóban forgó jogforrások egy rapid jogalkotási eljárás eredményei, mivel a benyújtás és az elfogadás között egy hónap telt el (2012. március-április), általános és részletes vitája néhány órában zajlott le. A képviselői jogállás érzékeny, egzisztenciális kérdéseit (összeférhetetlenség, javadalmazás) a kormánypárti frakciók házon belül vitatták meg, egy-két szabályozási elemről a médiában is megemlékez-

¹ A Pázmány Jogi Műhelyszemináriumok keretében 2012. május 23-án az Országgyűlésről szóló törvényről szakmai vita folyt, az általam készített vitaindító tanulmány alapján. Ezen a műhelyvitán több értékes hozzászólást is elhangzott, amelyekre forrásként hivatkozom, a továbbiakban „PJM” megjelöléssel.

² A tárgyalás sorrendje nem feltétlenül követi a jogszabály belső szerkezetét, több helyen inkább elméleti szempontok, a parlamenti jog dogmatikája szerint halad előre.

tek. A képviselők által benyújtott indítványokról többpárti előkészítés vagy szélesebb, akár társadalmi vita nem zajlott le, igaz a parlament belső ügyeként is felfogható tárgyköréről van szó.

I. Előjáróban: az Országgyűlés közjogi helyzete

Akár az 1989-90-es „rövid”, akár az 1989-2010-es „hosszú” közjogi „átmenet” időszakát nézzük, a parlament közjogi helyzete rendkívül stabilnak mondható. Ez alapvetően a parlamenti szuverenitás illúziójával és a parlamenti autonómiával írható le. Az alkotmányozás és -módosítás szabályai ugyanis megőrizték az „egyszerű” kétharmados szabályt, további közjogi szereplő közreműködését nem igényelte sem az 1949-es, sem az 1989-es, sem a 2011-es alkotmány (hacsak nem az államfői szignót). Az alkotmánybírák megválasztását az Országgyűlés nem engedte ki a kezéből, és az AB döntéseit nem egy ízben alkotmánymódosítással írta felül (már 1990-ben is). A 2010-2011-es közjogi törvényhozás a parlamenti szuverenitás eszméjén alapult, és világossá tette azt is, hogy a konszenzusos alkotmányos kultúra nem épült be az elitek gondolkodásába.

A parlamenti autonómia mint szabályozási autonómia értelmezhető, és klasszikus értelemben a házsabályok önálló megalkotását jelentette. Ennek során az államfő ellenjegyzési joggal nem rendelkezik, továbbá az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat során tartózkodott az „indokolatlan” beavatkozástól. Az autonómia jogi értelemben azt is jelenti, hogy az Országgyűlés nem jogi személy, normatív vagy egyedi döntéseiért semmiféle felelősséggel nem tartozik, sértsen akár személyhez fűződő jogokat. Az Országgyűlés (vagy szerveinek) döntéseivel szembeni jogorvoslati lehetőségek kimerülnek abban, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja azokat, ám megsemmisítésük esetén nem jár kártérítés a károsultaknak.³

³ Az Országgyűlési Őrség alább ismertetett szabályozási problémakörét jellemzi, hogy ott kivételt erősítő szabályként az Őrség parancsnokának határozata ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye, Ogytv. 142.§ (4) bek.

A parlament jogi személyiségétől való ódzkodás egyik hivatkozási alapja, hogy a törvényhozás és szervei politikai jellegű döntéseket hoznak, így azokkal szemben jogi felülvizsgálatnak nem lehet helye. Az Országgyűlésnek nincs „vagyona”, és valójában politikai viták fóruma, a független igazságszolgáltatás a hatalommegosztás elve alapján ne avatkozzon bele ezekbe.⁴ Ezzel az érveléssel szemben azonban a vizsgálóbizottságok megállapításaival kapcsolatban kifejezetten az érintettek jogainak, jogos érdekének védelmére hivatott jogorvoslati lehetőséget vár el az 50/2003. (XI.5.) AB határozat.⁵

II. Az ügyrendi normák áttekintése

1. Az ügyrendek forrásai

Az első szabadon választott Országgyűlés még az 1989-ben demokratikus tartalommal megtöltött, örökölt *Házszabály* alapján működött, az első ciklusban nem sikerült új Házszabályt alkotni. Az 1994-es Házszabály immár több cikluson keresztül működőképes eljárási szabályegyüttesnek minősült, azzal együtt, hogy több témakörét az Alkotmánybíróság alkotmányos mulasztás miatt újrászabályozni rendelte, vagy egyes szakaszait alkotmánysértés címén egyenesen megsemmisítette.

A Házszabály az Országgyűlés alkotmányos pozíciójából fakadóan a parlamenti autonómia egyik jelképes intézménye, és feladata, hogy a parlamenti funkciók gyakorlására

működőképes, kiszámítható szabályokat állítson a politikai szereplők elé.⁶ Ennek alapvetően eleget tett az 1994-es Házszabály, noha jó néhány politikai feszültség megoldására nem tudott egyértelmű megoldást kínálni. Főbb módosításai közül előbb az 1997-es revízió váltott ki éles politikai vitákat, a 2007. évi revízió pedig több Alkotmánybíróságtól származó házi feladatot is elvégzett. 2012 áprilisában a „házszabályokat” kétféle választották, egyes tárgykörök törvényi, mások normatív határozati jogforrásban kerültek szabályozásra (részletesen ld. alább).

Az *Alaptörvény* a korábbi Alkotmány Országgyűlésre vonatkozó szabályozását, az előzetes normakontrollt kivéve, nem alakítja át jelentősen. Megjelennek ugyanakkor az alkotmányos gyakorlatot tisztázó új rendelkezések, illetve a rendszerváltás óta eltelt időszak „forró ügyeire” utaló előírások is. Az előbbiekre példaként szolgálhat a frakcióalakítás jogának megjelenítése, vagy a Házszabály felhatalmazása a minősített többségi szavazási követelmények előírására (5. cikk (4) és (6) bek.). Korábban alkotmánybírósági határozatban alkotmányos mulasztásként megfogalmazott ügyekre utal, de arra megoldást még nem kínál annak pusztá előírása, hogy sarkalatos törvényben kell rendelkezni az Országgyűlés rendszeres ülésezését, valamint a bizottságok vizsgálati tevékenységét és az előttük való megjelenést biztosító szabályokat (5. cikk (8) és 7. cikk (3) bek.). Ugyancsak újdonság az itt tovább nem részletezendő felosztás eseteinek újrafogalmazása (3. cikk (3) bek.).

Megjegyzendő, hogy a határozati formában elfogadott Házszabály alkotmányossági fe-

⁴ Salamon László érvelése, PJM.

⁵ A határozatban felhívott Alk. 57. § (5) bek. a bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekkel szemben helyezte kilátásba. Ennek tágabb értelmezésével lehetett csak az Országgyűlést egyéb hatóságként felfogni, a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenységét „közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek” minősítve, ld. 50/2003. (XI.5.) AB hat. Indokolás II. 3.2.3. pont. Az új ügyrend alapján a vizsgálóbizottság előtti meg nem jelenés börtönnel történő szankcionálása azért marad el, nehogy az igazságszolgáltatásnak az ezzel szükségszerűen együtt járó jogorvoslat révén be kelljen avatkoznia „a törvényhozás dolgaiba”. Ld.: http://hvg.hu/itthon/20120314_kover_sarkalatos_tv (2012.09.09). Varga István (Fidesz) képviselő módosító javaslata az Ogytv.-hez egyébként ennek kimondására irányult (T/6391/27).
 2012/1

⁶ A Házszabály elemzésére a hatékonyság és demokratikus működés alapelveit alkalmazhatjuk. Belátható, hogy az ügyrendek története ezen két elv küzdelméről is szól. A modern parlamenttel szemben alapvető kihívás, hogy a demokratikus intézményrendszer alkotmányos és politikai funkcióinak ellátását csak a szükséges mértékben lassítsák, avagy ellensúlyozzák a politikai viták. A kisebbség védelme, az ellenzék esélyeinek megőrzése, a közjót kereső demokratikus politikai diskurzus intézményesítése érdekében azonban a többséget korlátozó jogok garantálására is szükség van. Ld. bővebben: Smuk Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Bp., Gondolat, 2008, 79-80., 87-92. p.

lülvizsgálata változik – az esetlegesen elfogadott új ügyrend Alkotmánybíróság elé utalásának lehetőségéről már nem emlékezik meg az új AB törvény.⁷

A Házzsabály tekintélyét és az ügyrendi szabályozásnak az Alkotmány/Alaptörvény által előírt kétharmados védelmét érintik a *bizottsági értelmezésekkel*, általános érvényű állásfoglalásokkal kialakított ügyrendi szabályok. Ezeket az adott bizottság egyszerű többséggel képes meghozni, és nem egy esetben felülvizsgálati lehetőség nélkül, egyes jogintézmények lényeges elemeit „szabályozta”.⁸ Az Ogytv. 61. §-a immár szabályozza a házzsabályi rendelkezések értelmezésének menetét, amelyben az illetékes bizottság állásfoglalásával szemben frakciójogként biztosítja a pléniumhoz fordulást. Ez esetben a plénium nem minősített többséggel dönt ugyan, ám a bizottsági értelmezés legalábbis „külső” megerősítésre szorul.

2. Házzsabályok törvényben és határozatban? – A 2012. évi modell

Egyes kérdéskörök sarkalatos törvényre utalása az Alaptörvényben már felvetette a kérdést, hogy a Házzsabály jogforrási jellegét illetően indokolt-e a normatív határozati formához ragaszkodás. A T. Ház fentebb említett szuverenitás- és autonómia-mítosza erős gyökerekkel bír a magyar parlamentarizmus hagyományai között, ennek szimbolikus megjelenése az államfő vétőjogától eltávolított határozati forma. A 2012. évi szabályozás azonban némi jogforrásértelmezési zavart okoz.

Az Alaptörvény noha nem rendelkezik arról, hogy a Házzsabálynak határozatnak vagy sarkalatos törvénynek kellene lennie, ám csak egy megoldás kínálkozik. A Házzsabály egyszerű törvényi formát nem ölthet, hiszen kétharmaddal kell elfogadni, ugyanakkor explicit meghatározás hiányában sarkalatos

tárgynak sem minősül. Felmerülhet ugyan, hogy a Házzsabály sui generis jogforrás, hiszen az Alaptörvény T) cikke csak a jogszabályokat sorolja fel. Ezt azonban inkább zárjuk ki, a jogforrási rendszer eddig kiforrottnak tekinthető dogmatikája ezt nemigen viselné el. Maradt tehát a határozati forma. A közvetlenül az Országgyűlés működésére vonatkozó szabályok egyébként – jóllehet kétharmados körben maradnak – több szinten találhatóak: Alaptörvény, sarkalatos törvények, házzsabályok.

A „harmadik” személyeket (pl. a köztársasági elnököt, vizsgálat alá vont személyeket, nem képviselő kormánytagokat, stb.) érintő szabályozás jogszabályi formát igényel, és az Ogytv. megalkotása arra utal, hogy ez a jogforrási probléma a javaslattevők számára immár erősebb, mint az államfő esetleges vétőjától való ódzkodás.

Az Országgyűlésről szóló törvény sajátos jogalkotási termék, magában foglalja a következő, korábban külön jogforrásokban szabályozott tárgyakat (részekként):

1. Az Országgyűlés szervezete
2. Az Országgyűlés működése és ülésezése (benne az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben való együttműködése)
3. Az országgyűlési képviselők jogállása
4. Az országgyűlési képviselők javadalmazása
5. Az Országgyűlés hivatali szervezete és az Országgyűlési Őrség
6. A záró rendelkezések, amelyek között olvashatjuk, hogy egyes rendelkezések a kihirdetés másnapján, egyes továbbiak 2013. január 1-én, míg bizonyos szabályok a következő választások nyomán összegyűlt Országgyűlés alakuló ülése napján lépnek hatályba.

A törvény kifejezetten utal arra, hogy a házzsabályi rendelkezések szabályozási helyét megbontja (preambulum utolsó mondat), és hogy ezentúl *törvényi és határozati házzsabályok* is léteznek majd, az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése pedig – az Ogytv. szerint – mindkettőre utal. Továbbá az Ogytv. sarkalatos-

⁷ A normatív határozatok (mint közjogi szervezetszabályozó eszközök) felülvizsgálatáról viszont dönthet, utólagos normakontroll keretében és az alkotmányjogi panasz alapján (2011. évi CLI. törvény, 37. § (2) bek.).

⁸ 4/1999. (III. 31.) AB határozat, Indokolás IV. 4. 2012/1

sági (!) záradéka „házsabályi rendelkezésnek” minősíti a törvény egyes részeit (146. § (5) bek.), ugyanígy tesz önmagával kapcsolatban az átkeresztelt Házsabály az új preambulumban. A „határozati” Házsabály címe is megváltozott, „egyes házsabályi rendelkezésekről” címet kapja.

Az Alaptörvény nem említi, hogy az Országgyűlésről törvényt kellene alkotni.⁹ Ugyanakkor egyes számban és nagy kezdőbetűvel említi a Házsabályt. Az egyszerű nyelvtani értelmezés nem enged teret annak, hogy a „házsabályok” két külön jogforrásban jelenjenek meg. Egyetlen, egységes Házsabály lenne szükséges a jogbiztonság és az Alaptörvény szövege alapján is. Természetesen egyes témakörök törvényi szabályozásának nincs akadálya (sőt egyes esetekben kötelező is), ám azok már nem a „Házsabály” részei.

Itt jegyzem meg, hogy a „határozati” házsabály 140.§ (1) bekezdésének új szövege szerint marad a 4/5-ös szabály a házsabálytól eltérésre, ám ez csak a határozati házsabályokra vonatkozik majd. Az Ogytv. nem tartalmaz rendelkezéseitől eltérésre felhatalmazást, erre esetleg rendkívüli jogrend idején kerülhet sor.

III. A parlamenti képviselők helyzete

Az Alaptörvény és az Országgyűlésről szóló törvény a parlamenti képviselők helyzetében nem hoz gyökeres változást abban az értelemben, hogy a mandátum keletkezése, megszűnése és a mandátum jellege – szabad,

⁹ Az alaptörvényi felhatalmazást hiányolja: Kukorelli, PJM. Az Alaptörvény megadja ezt ugyanakkor több központi állami szerv esetében, miért éppen az Országgyűlést „felejtette el”? Hozzáteszem: a problémát jelzi az Ogytv. preambulumban az alaptörvényi jogalap megjelölésének bizonytalansága: ugyan egyes tárgykörök valóban törvényben szabályozandók (nemzetiségek részvétele, összeférhetetlenség, stb.), de egy logikai láncszem hiányzik – miként lesz ezekből 5. cikk (7) bekezdés szerinti Házsabály? Továbbá az Ogytv. preambuluma hivatkozik (mint felhatalmazó normára) az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdésre, amely frakcióalakítási részletsabályokra utal – ám azok nem a törvényi, hanem a határozati házsabályokban találhatók...

egyenlő –, a képviselői munka zavartalanságát biztosító mentelmi jog és javadalmazás alapvető szabályai és garanciái tekintetében, az ellenzéki jogok és a parlamenti munkában való részvétel részleteiben továbbra is a parlamentáris kormányforma népképviselési szervéhez illő a szabályozás. A jogalkotótól, amely az intézmények alapjait meg kívánta őrizni¹⁰, elvárható volt, hogy a képviselői jogállás jónéhány vitatott kérdésében minimum a szabályozási hiányosságok orvoslásában előrelépjen, több más esetben pedig a közvélemény számára elfogadhatóbb (átláthatóbb, stb.) struktúrákat hozzon létre. Tekintsük át alapvonaláiban, sikerült-e megfelelni ezen elvárásoknak.

1. Új választási rendszer, új szereplők: a nemzetiségi

A választási rendszer átalakításával megjelent néhány új kihívás a parlamenti jog számára. Az új választási törvény a parlamenti képviselők létszámát 199 főben állapítja meg.¹¹ Ez a jelenlegi létszám mintegy felére szállítja le a testület tagjainak számát. A gyanú mindenképpen megalapozott volt, hogy ekkora változás nem egyszerűen felezi a képviselők számát, hanem kihatással lesz az Országgyűlés szervezetére is.¹²

Az új választási törvénnyel (Vjt.) a nemzetiségek is megjelennek a legfőbb népképviselési szervben. A Vjt. és az Ogytv. által kibontott újítás gyakorlatilag a 2010. május 25-i alkotmánymódosításba foglalt (hatályba nem lépett) ígéret megvalósítása, és egy régi, már-már elfeledett alkotmányjogi kérdésre adott, már-már meglepően bőkezű válasz.¹³ Ugyan a nemzetiségek számára kilátásba helyezett kedvezményes parlamenti küszöb valószínű-

¹⁰ A törvényjavaslat tárgyalásának gazdája, Gulyás Gergely (Fidesz), „konzervatív” jogalkotási terméknek nevezte az Ogytv.-t, mivel szerinte az a parlamenti jog szabályainak java részét megőrizte. Ld.: PJM.

¹¹ 2011. évi CCIII. törvény, 3.§ (1) bek.

¹² Ezt az érvelést az Alkotmánybíróságtól is ismerjük, amikor gátat szabott azon népszavazási kérdésnek, amely hasonló mértékben kívánta csökkenteni a képviselők számát: 62/2007. (X. 17.) AB hat., Indokolás III. 3.

¹³ Smuk Péter: Magyar közjog és politika 1989-2011. Bp., 2011, Osiris, p. 61, 370.

leg nem lesz teljesíthető a kisebb közösségek számára, míg az egy-két nem pártalapon megválasztott képviselő helyzete egy csekély mértékű kormány- vagy szavazati többség esetén érdekesen alakulhat – azonban ez politikai kérdés. A nemzetiségi képviselők vagy frakcióhoz csatlakoznak, vagy – valószínűbb – a függetlenséget választják. Érdekes ügyrendi szabályozási kérdést jelent viszont a nemzetiségi szószólók (azon nemzetiségi listavezetők, akik listája nem érte el a kedvezményes parlamenti küszöböt sem) közreműködése, amely nyilvánvalóan tanácskozási és részvételi jogokat jelent. A plenáris és a bizottsági üléseken vagy csak az őket érintő, nemzetiségi kérdésekben kaphatnának szót, vagy államalkotó mivoltukból fakadóan minden kérdésben.

Az Ogytv. 22. §-a a nemzetiségeket képviselő bizottságot intézményesíti számukra alapvető működési területként. Ezen állandóan működő bizottság szavazati joggal bírói tagjai csak a nemzetiségi listáról bejutott képviselők és a szószólók, és „a nemzetiségeket érintően” gyakorol kezdeményező, javaslattevő, véleményező és ellenőrző, valamint további egyelőre pontosabban meg nem határozott hatásköröket. A szószóló a 29. § szerint a Házbizottság engedélye nyomán szólhat fel a plenáris ülésen napirend közben, és csak a nemzetiségeket érintő kérdésben. Rendkívüli ügyben napirend után is lehetősége nyílik. Kérdezési jogot is kapnak, a Kormány és tagjai kérdésére, valamint mentelmi joguk lesz. Mindez az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdésének megfelelő mértékű részvételi jogokat biztosít a törvényhozó testület munkájában.

2. A „tiszták parlamentje”¹⁴ – az összeférhetetlenségről

A képviselők összeférhetetlenségének szabályozása több körben történt meg a rendszerváltás után, s bár az Alaptörvény nagyon szűkszavúan¹⁵ emlékezik meg róla, annak

egyik nagy vitatémája, a polgármesteri tiszttség 1994 után 2012-ben visszatér az eredeti kerékvágásba. A 199 fős parlament ugyanis könnyen válhatott volna a politikai elit eddigi ismérvei alapján a polgármesterek klubjává, így a két tisztség összeférhetlensége immár tekintettel van a hatalommegosztás eszméjére is. Az Ogytv. eredeti indokolása mindazonáltal az önkormányzati és a parlamenti munkateherrel indokolta a szétválasztást, mindkét feladat „felelősségteljes ellátásának” nehézségei miatt.¹⁶

A törvény parlamenti vitája során – kalandos módon – az az álláspont alakult ki, hogy a 199 fős parlamentben az összeférhetlenséget a lehető legszélesebb körben kell intézményesíteni. Az Ogytv. előbb a hivatali összeférhetlenségi okok között felsorolja a klasszikus hatalommegosztásnak megfelelő állami tisztségeket (bár a kormány tagja továbbra is lehet képviselő, csak bizottsági tag és parlamenti tisztségviselő nem). A gazdasági összeférhetlenség nemcsak az állami, külföldi állami cégeket sorolja, hanem az egyházi tulajdonúakat, a koncessziós társaságokat is, kizárva továbbá minden tulajdonrészt vagy részesedést olyan szervezetekből, amelyek a nemzeti vagyonról szóló törvény szerint nem átláthatóak (Ogytv. 80-85.§).

A szabályok azonban a következő választások nyomán összeült országgyűlési képviselők esetében rendkívül egyszerűen és szigorúan fognak alakulni. Akkor lép ugyanis hatályba¹⁷ az a rendelkezés, miszerint a képviselői megbíratás összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbíratással. A képviselő más kereső foglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért díjazást nem fogadhat el – kivétel ez alól a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, valamint a központi államigazgatási vezetői

¹⁴ A fordulatot használja: Kukorelli, PJM., kifogásolva, hogy a „tiszták” parlamentje kevésbé reprezentatív.

¹⁵ A sarkalatos szabályozást először az 1990. évi LV. törvény módosításával végezte el az Országgyűlés. 2012/1

¹⁶ Megjegyzem, az összeférhetlenség ezen esetének szabályozása gyanúsán kacífiánsan sikerült: az eredeti javaslat még a hivatali okok (80.§) között explicit nevesítette a polgármesteri és megyei közgyűlési elnöki tisztséget, ám végül az önkormányzati törvénybe került át, ott is a helyi képviselők összeférhetlenségére utalva...

¹⁷ Ld. Ogytv. 147.§ (3) bek. és 160.§ (3) bek.

(kormány tagja, kormánybiztos, stb.) és az országgyűlési tisztségek. Ezzel létrejön a „tiszta parlamentje”, amelyben a képviselők korábbi foglalkozásukat – ha volt – fel kell, hogy függesszék.

Egyéb összeférhetlenségi szabályok alcím alatt található azon tilalom, miszerint a képviselő nem lehet jogi képviselője az államnak, központi államigazgatási vagy költségvetési szervnek, sem a többségi állami tulajdonú vállalatoknak. A képviselő nem fogadhat el egyhavi tiszteletdíjánál (korábban: az alapdíj kéthavi összegénél) nagyobb értékű ajándékot. Méltatlanná vált képviselőnek kétharmaddal kell kimondani az összeférhetlenségét, ennek esetei: ha képviselői megbízásának ideje alatt – büntett miatt jogerősen elítéltek (kivéve a közügyek gyakorlásától való eltiltást), illetve ha 60 napnál régebbi lejárt köztartozása áll fenn. Az összeférhetlenségi eljárás szabályozását tulajdonképpen teljesen átveszi az Ogytv. a korábbi jogállási törvényből.

Átfogóan az összeférhetlenségi szabályok változásának kulcskérdéseként az országos és a helyi politika elválasztását tekinthetjük. Az 1994-es módosítás óta a vidéki polgármesterek komoly legitimációs bázissal voltak képesek az Országgyűlésben politizálni, ám ennek vége. A kisebb létszámú parlament szuverenitását immár a helyi érdekek is távolabbról befolyásolják.

3. Szabad mandátum és mentelmi jog

A szabad mandátum pontosabb megfogalmazást nyert az Alaptörvényben az utasítás tilalmának megjelenítésével (4. cikk (1) bek.). Új helyzet azonban nem állt elő például a képviselőt kötelező frakció-állásfoglalásokkal kapcsolatban, hiszen az alkotmányjogi érvelés eddig is a szabad mandátum lényeges részének tekintette az utasítás tilalmát, és a frakciófegyelmet a képviselők „önkorlátozása” révén tartotta alkotmányosan elfogadhatónak.¹⁸ (A tevékenységüket a köz érdekében

végzik az Alaptörvény szerint, az utasítás tilalma „e tekintetben” fogalmazódik meg.)

A mentelmi jog szabályait illetően az immunitás és inviolabilitás alóli kivételekben újít az Ogytv., az eljárási kérdéseket alapvetően nem módosítja. (Pontosítja viszont a mentelmi jogról való lemondást a szabálysértési ügyekben.)

A képviselői minőségben végzett munka (szavazat, nyilatkozat) védelme nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére és a következő bűncselekményekre: közönség elleni izgatás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, visszaélés bizalmas minősítésű adattal, visszaélés korlátozott terjesztésű minősített adattal. (Ogytv. 73.§)

A „kivételes” bűncselekmények felsorolásában megannyi új tényállás jelenik meg, viszont elmarad a rágalmozás és becsületsértés említése. Ez a képviselők szólásszabadságát jelentősen tágítja, a hazudozást is beleértve. Eddig az egymás irányában elkövetett sárbálást tekintették szabadnak, most már bárkiről szabadabban beszélhetnek a képviselők. Ez nyilván támogatja a „demokratikus véleményformálást”, ám a parlamenti elit kivételezésének is tekinthető.¹⁹ A gyűlöletbeszédre utaló tényállások a legkeményebb véleménynyilvánításokat nem védik, ezen újítás mögötti politikai szándékok feltárása nem célja írásomnak. Megemlíthető azonban a fegyelmi jogkörrel való immár explicit kapcsolat.²⁰

Országgyűlés tagjainak jogállása [20.§]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Bp., 2009, Századvég. p. 684 skk. Sente Zoltán a szabad mandátum sérelmét látja az Ogytv. frakciókra vonatkozó szabályozásában, ld. ott és PJM.

¹⁹ Megjegyezhető, hogy eddig a becsületsértési és rágalmozási ügyek esetében az eljárási sérthetlenség révén élveztek védelmet a képviselők. Ld.: Sente: [20.§] p. 699.

²⁰ Megemlíti: Kukorelli, PJM. A kapcsolódás Sente Zoltán szerint azért látszólagos, mert a fegyelmi jognak nem funkciója sem a becsületében sértett személyeknek való elégtétel, sem pedig a büntetőjogi felelősségre vonás. Egyrészt itt nem bíróság ítélkezik, másrészt a fegyelmi szankciók célja pl. a parlamenti

¹⁸ A szabad mandátumot egyébként is csak jogi értelemben lehet védelemben részéssíteni, az utasítások és befolyásolás jogi kötőereje/kikényszeríthetősége alkotmányellenes, ld. alapjaiban: Sente Zoltán: Az 2012/1

Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire. (Ogytv. 48. § (1) bek.)

4. Javadalmazás

Noha az országgyűlési képviselők honoráriuma soha nem volt csillagászati, átláthatatlansága és a tulajdonképpen fizetési elemként kezelt általán költségterítés miatt rendszeresen populista viták keresztjüzebe került.²¹ A folyamatos elégedetlenség folyamatos változtatási kényszert szült („az elit magán kezdje a spórolást”), amelyet közjogi eszközökkel is katalizáltak: a 2009-es Serefele népszavazási kezdeményezés elkerülésének szándéka az Alkotmány módosításához szükséges többpárti konszenzust is elérhetővé tette a parlamentben. A képviselői javadalmazás egyszerűsítése, átláthatóvá tétele elfogadható szándék.

Az Ogytv. a képviselői havi tiszteletdíjat a helyettes államtitkár illetményének összegére utalással állapítja meg. Az általános indokolás még tesz egy nemzetközi összehasonlítást is, a „társaság” államainak képviselői fizetésére.

A szabályozási technikával kapcsolatban megjegyzem, hogy az Ogytv. ezen szabályai (a képviselői javadalmazásról) sarkalatosnak minősülnek ugyan, ám az Ogytv. a díjazás mértékét más, nem sarkalatos törvényekre hivatkozva „állapítja meg”. Ez korábbi gyakorlat ugyan, de azzal jár, hogy ugyan a helyettes államtitkári fizetésnek megfelelést sarkalatos, kétharmados védelem illeti, a díj mértékét már a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel, egyszerű többséggel módosítani lehet. Az Alaptörvény a javadalmazás részletes szabályainak meghatározását sarkalatos törvényre bízta (4. cikk (5) bek.),

ám itt a lényeges elemek szabályozásának tovább-delegálásával van dolgunk.²²

A javadalmazásra vonatkozó rendelkezéseket egyébként csak a következő Országgyűlés tagjai élvezhetik, a hatályba-léptető rendelkezések nyomán.

A javadalmazás jelentősen egyszerűsödik, például a bizottsági tagságért nem jár díjazás. A képviselő egyes parlamenti pozíciókért magasabb díjazásban részesülhet, ezek lényeges szabályait a következőképpen lehet táblázatba foglalva bemutatni.

Tisztség	Díjazás mértéke	Megjegyzés
Országgyűlési képviselő	ld. helyettes államtitkár	a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben (Kttv.) meghatározott alapilletményből, illetmény-kiegészítésből, vezetői pótlékból álló illetmény összege
Képviselőcsoport vezetője	a frakció által megállapított összeg, legfeljebb a miniszteri illetmény	a miniszteri illetményhez ld. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényt (Kásztv.)
Képviselőcsoport vezetőjének helyettese	ld. államtitkár	ld. Kásztv. frakciónként 25 képviselő után 1 frakcióvezető-helyettes részesülhet ebben
Országgyűlés alelnöke	ld. miniszter	ld. Kásztv.
állandó bizottság elnöke, a nemzeti-ségeket képviselő bizottság elnöke, az Interparlamentáris Unió Magyar Nemzeti Csoportjának elnöke, az Országgyűlés jegyzője	ld. államtitkár	ld. Kásztv.
Házelnök	ld. miniszterelnök	ld. Kásztv., ezen felül képviselői illetményének legfeljebb 30%-át veheti fel

ülésezés zavartalanságának megőrzése/fenntartása. Ld.: Szente: [20.§] p. 709.

²¹ A képviselői díjazás-javadalmazás alakulására ld.: http://www.parlament.hu/pairhelp/alap_potdij.htm és <http://www.parlament.hu/kepv/atlagkereset.htm> (letöltés: 2012-09-04).

²² Korábban a köztisztviselői illetményalap volt a hivatkozási pont. Szente felhívja a figyelmet arra, hogy a törvényhozónak széles mérlegelési lehetősége van ugyan, ám ez korántsem jelenti azt, hogy a javadalmazás mértékét teljesen szabadon állapíthatja meg (s nemcsak a képviselők egyenlőségéből fakadóan). Ld. Szente: [20.§] p. 713.

A képviselők költségtérítésére vonatkozó szabályok is markáns változáson mennek át.

A következő költségek tekintetében számíthatnak támogatásra:

- *utazási költségek* – üzemanyagkártyára írt összeg, amely a saját vagy házastársi autó fogyasztása szerinti norma alapján és a képviselő állandó lakóhelyének Budapesttől való távolsága alapján, a választókerülete területéhez igazodó korrekcióval jár (Ogytv. 109. §). Látható, hogy ez továbbra sem a költségtérítési elszámolások szerint működik, hanem általánként szolgál. (Ha lemond az üzemanyagkártyáról a képviselő, akkor a tömegközlekedési költségeit térítik meg, az előbbi számítás szerinti összegig.)
- *lakhatási költségek* – a lakhatási támogatás megszűnik, helyette az Országgyűlés hivatala 35-50 nm közötti lakást biztosít a képviselő kérésére. Nem jár a lakás, ha más közjogi tisztségéhez már jár támogatás, illetve ha a képviselőnek vagy a vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozója tulajdonában Budapesten az ingatlan-nyilvántartásban lakóház vagy lakás megnevezéssel nyilvántartott ingatlan van. (Ogytv. 110.§)
- *az egyéni képviselői munka adminisztratív támogatása* – ennek körében választókerületében irodahelyiség (ezt a helyi önkormányzat biztosítja), személyzet, postai valamint elektronikus hírközlési szolgáltatások járnak számára. Hozzá tartozóját nem alkalmazhatja a képviselő. (Ogytv. 111-112.§)

Külön kell említeni az országgyűlési képviselőcsoportok működésének támogatását. Ez jelentős összeg, főként a parlamenti pártok finanszírozására szolgál és a képviselők munkájának hátterét, infrastruktúráját biztosítja. 2011-ben 1,05 milliárd forintot rúgott az ezen a címen kiutalt összeg.²³

A frakciók pénzügyi támogatása új szorzókkal, de a korábbihoz hasonló képlet alapján számítandó ki. 10 képviselő illetményét kapják meg (korábban 25, de az alapidő jelentősen alacsonyabb volt), valamint a taglétszámuk szerint fejenként a kormányoldalon az illetmény 25%-át (korábban 60%), ellenzéki oldalon 35%-át (korábban 90%). A képlet

alapján legalábbis feltűnő, hogy a kormány és ellenzék frakciói közötti finanszírozási különbség csökken, noha az ellenzékiek preferálása általában indokoltnak tekinthető. (A kormányoldal bizalmasabb viszonyt ápol az államigazgatás erőforrásaival.) Irodahelyiség és köztisztviselői személyzet (15, plusz 5 képviselőnként további 2 köztisztviselő) természetesen továbbra is jár a frakcióknak.

A volt képviselőt mandátumának megszűnése után – kivéve, ha újraválasztják, vagy ha nem tesz eleget vagyonbevallási kötelezettségének – még 3 hónapig megilleti tiszteletdíja. A volt Házelnök a volt miniszterelnök juttatásai szerint jogosult juttatásokra.

A képviselői megbízatás heti 40 órás foglalkoztatásnak és nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít, sőt vezető tapasztalatot biztosító gyakorlat is. (Ogytv. 95-97. §)

5. Véleménynyilvánítási vagy tárgyalási jogok?

Az Országgyűlés működésével kapcsolatban írja le az Ogytv. a képviselők alapvető tárgyalási jogait és kötelezettségeit (28.§). Eszerint joguk és kötelezettségük a „tevékeny közreműködés”, a plenáris és az adott bizottság ülésén, és a szavazásokon való részvétel, választhatók tisztségekre (összeférhetetlenség kivételével), határozati javaslatokat terjeszhetnek elő. Felszólalások rendjét és időkereteit a határozati házszabály tartalmazza (50-53.§), más személyek (közjogi méltóságok, EP képviselők, stb.) felszólalási és tanácskozási jogát az Ogytv. a működési rendről szóló szabályok között írja le (39-41.§). Egyetértek Bihari Mihállyal abban, hogy az Alkotmánybíróság hibásan alkalmazta az Alkotmánynak a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló 61.§-át a képviselői beszédjogra, amellyel kapcsolatban alkotmányos mulasztást állapított meg. A 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, amelyhez Bihari különvéleményt fűzve érvelt, ugyanakkor helyesen erősíti meg a korábbi döntésekben foglalt követelményt, miszerint a parlament mint tanácskozó testület arra hivatott, hogy a

²³ http://www.mkogy.hu/kepv/kepv_csop.htm
 (Letöltés: 2012-09-04)

demokratikus viták terepe legyen.²⁴ Ebben az intézményben a képviselőknek nem véleményszabadságuk van, hanem tárgyalási és részvételi (szavazati, javaslattételi, stb.) jogaik. Ezek a jogok garantálhatják, hogy a népképviseleti szervben a demokratikus közvélemény formálása érdekében a közügyek megvitatásra kerüljenek. A képviselői felszólalások elviselhetetlenül rövid időkeretbe szűkítése, a felvetett javaslatok érdemi megtárgyalására alkalmatlan törvényhozási menetrend nem a képviselők véleményszabadságát sérti, hanem a tárgyalási jogukat, a parlament munkájában való részvételüket, ezáltal a demokratikus jogállami hatalomgyakorlást és az Országgyűlés népképviseleti funkcióját.²⁵

6. A megbízatás megszűnésének egyes esetei

Az Alaptörvény által hozott viszonylagos újdonsága miatt érdemes külön megemlíteni a mandátum megszűnésének szabályairól is. Az Ogytv. szerint az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdésének megszűnési esetei közül a passzív választójog feltételeinek hiányát jelenti, ha a képviselő már nem magyar állampolgár, ha jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti, ha bíróság a választójogból a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességének csökkenése vagy hiánya miatt kizárta, illetve ha közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll. Az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés f) pontjában leírt feltétel – egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában – pedig a szavazásokban való részvételt illetően értelmezendő. (Ogytv. 101.§)

²⁴ Az általános véleményszabadság alapjogára egyébként a strasbourgi bíróság is hivatkozik. Ld.: Szente: [20.] p. 697-699.

²⁵ Ezt megerősíti a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény közjogi érvénytelenségét kimondó 164/2011. (XII. 20.) AB határozat. Ezek az elvek az új Alaptörvényben is megtalálhatóak (B. cikk (1) és (4) bek., 1. cikk (1) bek., 4. cikk (1) bek.), így azok alkalmazása a házszabályi rendelkezések tekintetében várható.

Kiemelendő, hogy ezen esetekről, továbbá az összeférhetetlenségről is, a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazatával dönthet az Országgyűlés.

A mandátum megszűnéséről szóló XI. fejezetben kapott helyet az a rendelkezés, amely a képviselőt védi a különleges jogrend idején a felkészítésre vagy tényleges szolgálatteljesítésre való behívástól, hiszen csak saját kezdeményezésére hívható be. „Békeidőben” az önkéntes tartalékos képviselő behívására csak vele egyeztetett időpontban kerülhet sor. (Ogytv. 103.§)

IV. Az Országgyűlés tisztségviselői és szervezete – elnök, frakciók, bizottságok

A magyar Országgyűlés szervezete régi tradíciók alapján meglehetősen stabil felépítésű. A Házelnök, elnökség, a frakciók és a bizottsági struktúra alapjaiban keveset változott, jelentősebb átalakítását nem is igényeltük. Amennyire stabil a szereplők köre, annyira bizonytalan és vitatott volt azok hatásköre. Az Ogytv. ezen az alapon jelentős lépést tett a parlamenti fegyelmi jog szigorítása felé, továbbá szervezeti újításokkal állt elő: bevezette a háznagy és az Országgyűlési Őrség intézményét.

1. Az Országgyűlés tisztségviselői

Az Ogytv. szerint (1.§) az Országgyűlés tisztségviselői a házelnök és alelnökei, a háznagy és a jegyzők. Ez a lista bővebb, mint az Alaptörvény 5. cikk (2) bekezdésében foglaltak, mert az Alaptörvény nem említi a háznagyot.²⁶ Új tisztség a főigazgató, aki a főtitkár helyébe lép, és az Országgyűlés hivatali szervezetének vezetését látja el. (Ogytv. 123.§)

²⁶ Ez alapján nem minősíteném alaptörvény-ellenesnek a háznagy tisztségét, mert ez esetben alaptörvény-ellenesek lennének a vizsgálóbizottságok is, mivel az Alaptörvény csak az állandó bizottságok felállítását és a bizottságok vizsgálati tevékenységét említi meg.

A vezető közjogi méltóságok közé tartozó házelnök a rendszerváltás után nem tudott igazán a pártpolitika feletti pozícióvá válni. Az 1994-es Házsabály kialakításában közreműködő Bihari Mihály egyenesen úgy fogalmaz, hogy az Országgyűlés elnökének „nem kellően szabályozott jogköre – minden parlamenti és alkotmánybírói fék ellenére – lehetővé teszi, hogy a parlament a kormányzó pártot kiszolgáló szervezetként működjön, akár a parlamenti munkarend átalakításával, akár a házszabály félretételével is.”²⁷ Az elnöki jogkörök kifogásolható gyakorlásának néhány esetét nem nehéz felidézni.²⁸

Az Ogytv. alapvetően megismétli a korábbi Házsabályból az Országgyűlés elnökének funkcióira vonatkozó előírásokat, de újdonság, hogy jogszabályi terminussá teszi a korábban inkább köznyelvi „házelnök” elnevezést. (Ogytv. 1-2.§) A házelnök az Országgyűlés jogainak gyakorlására, rendjére, tekintélyére és biztonságára vigyáz, valamint gondoskodik munkájának szervezéséről. A hatásköri listájának változásai közül a következők emelhetők ki.

- Megjelennek *új intézményekkel kapcsolatos hatáskörök* (fegyelmi és rendészeti jog, Országgyűlési Őrség, háznagy, főigazgató, Európai Unió Konzultációs Testület).
- *Szervezetalkítási szabadsága* némileg nő, amennyiben a házszabályi rendelkezésekben a hivatali szervezetről kevesebb rendelkezést találunk, mint a régi Házsabályban.²⁹

²⁷ Bihari Mihály: Magyar politika 1944-2004. Politikai és hatalmi viszonyok. Bp., 2005, Osiris. p. 435.

²⁸ Pl.: a háromhetes üléselés 1999-2002 között (Smuk (2011) p. 185-186.); javaslatok szavazásra (nem) bocsátása, pl. a csonka médiakuratóriumok „kialakulása” esetében (Smuk (2011) p. 192-194.); a zárt láncú videó-rendszeren keresztüli parlamenti közvetítés kizárólagossá tétele és egyéb sajtó-munkatársi mozgásokat kijelölő rendelkezések (ld. az Országgyűlés elnökének 5/2004. sz. rendelkezése), vagy a gárdamellényben esküt tevő képviselővel szembeni fellépés elmaradása.

²⁹ Vö. a régi Házsabály 19.§ (2) bek. i) pont. Az új házszabályok már nem szólnak sem a főigazgató helyetteseiről, sem a gazdasági igazgatóról (csak mellékesen), sem az Országgyűlési Könyvtárról, sőt ez utóbbi helyébe az „Országgyűlés Hivatala könyvtári tevékenységet ellátó hivatali szerve” lép. Az Országgyűlés Hivatalának SZMSZ-e szerint továbbra is 2012/1

- Házelnöki rendelkezést bocsáthat ki, pl. a hivatali szervezet és az Országgyűlési Őrség SZMSZ-ének megállapítására, vagy egyéb feladat- és hatáskörének gyakorlására. A normatív jellegű házelnöki rendelkezések kibocsátásának lehetősége immár törvényi felhatalmazáson alapul, ez némileg megnyugtatóbb helyzet, mint a korábbi határozati házszabályi felhatalmazás. Ugyanakkor megjegyzem, hogy a házelnöki rendelkezés továbbra sem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek.³⁰

A házelnök pozíciójának erősödését alapvetően a fegyelmi és rendészeti jog szigorodása, valamint az Országgyűlési Őrség felállítása, és tulajdonképp személyi őrséggé váló intézményesítése adja. Ezekről a következő pontokban szólok részletesebben.

Az Alaptörvény értelmében a házelnök immár *teljes* jogkörben helyettesíti a köztársasági elnököt annak akadályoztatása vagy „interregnum” idején. (Alaptv. 14. cikk)

A házelnök mellett néhány egyéb tisztségviselővel kapcsolatos kérdést is meg kell említeni. A *háznagy* tisztségének intézményesítése (4.§) kiterjedt indokolást igényelne. A háznagy korábban már volt a magyar parlamentben, most a házelnök javaslatára 2012. december 31-ig kell megválasztani először. Az Országgyűlés elnökének „üléstermen kívüli helyettese”³¹ lenne, és még az Országgyűlési Őrség tekintetében is kaphat irányítási jogokat.³² Az Ogytv. szerint nem csak képviselő töltheti be ezt a pozíciót, javadalmazása az alelnökével megegyező. Jogállása közelít a képviselőkéhez, mert ha „külsős-ként” választják is meg, mentelmi jog illeti meg, és megbízatása megszűnik az új Országgyűlés megalakulásával. Felmentése ese-

Országgyűlési Könyvtár a szervezeti egység neve: 4/2003. számú elnöki rendelkezés, 1. sz. melléklet, 3.§ 1.f. pont.

³⁰ A Jat. 23.§ (5) bek. szerint „normatív utasítást” (sic! és nem „rendelkezést”!) ugyanis az Országgyűlés hivatali szervezetének vezetője adhat ki, az pedig nem a házelnök, hanem a főigazgató, ld. Ogytv. 123.§ (2) bek.

³¹ Ld. a T/6391. sz. törvényjavaslat indokolását.

³² Ogytv. 129.§ (2) bek., noha a 4.§ (1) bek. kizárja az Őrség irányítását (2.§ (2) bek. q.) a háznagy hatásköréből.

tén a házelnök javaslatára szavaz az Országgyűlés, míg a többi tisztségviselő esetén a Házbizottság tesz erre javaslatot. (Ogytv. 10.§ (3) bek.) Meglátásom szerint a házelnök alelnökei megfelelőképpen tudnák (tudták) minden tekintetben a helyettesítést ellátni, ugyanakkor a háznagy tisztségének fel- vagy visszaállítását alkotmányos körülmény nem hátráltatta.

Egyébként a házelnököt helyettesítő *alelnökök* jogköre a házelnökével megegyezik, de míg a korábbi Házsabály a „kinevezési és felmentési jog”-ot vette ki ebből a hatáskörből, addig az Ogytv. az irányítási jogokat pontosabban szabályozva teszi ugyanezt. A helyettesítő alelnök nem adhat ki házelnöki rendelkezést, nem hagyhatja jóvá a hivatali költségvetési tervezetet, nem tehet javaslatot a háznagy megválasztására. (Ogytv. 3.§) A változatlan feladatkörű jegyzőkkel kapcsolatban új, rugalmas szabályként jelenik meg, hogy ha a jegyzők az ülésen nem állnak kellő számban rendelkezésre, az ülést vezető elnök más országgyűlési képviselőt kérhet fel a jegyzői feladatok ellátására. (Ogytv. 5.§ (3) bek.)

Az Ogytv. részletes szabályozást ad a tisztségviselők választásáról, az eddigi szabályozatlanság helyett (6-9.§). A tisztségviselők megválasztásának kiindulópontját nem megváltoztatva, a frakciók közötti konszenzusos jelöltállításból indul ki az Ogytv., ám a megválasztás egyszerű többségi követelménye nem változik. A tisztségviselők megválasztása az egyszerű többség miatt valószínűsíthetően megtörténik az első körben. A kisebb létszámú parlamentben, az újraformázott választási rendszert is tekintetbe véve, nem nagyon kell attól tartani, hogy nem alakul ki világos kormánytöbbség. Ugyanakkor az már elképzelhetőbb, hogy a jelölt személyét illetően a képviselőcsoportok (nota bene: a tisztségviselők választása előtt meg kell alakulniuk) között nincs konszenzus. A házelnök személyére a legnagyobb frakció tehet ilyenkor javaslatot, ez a szabály követi azt a hagyományt, hogy az Országgyűlés elnöke eddig (1990 augusztusa óta) mindig a legnagyobb frakcióból került ki.

2. A képviselőcsoportok

A frakciók szabályozásában az Alaptörvény megtette a kezdő lépést, a képviselők házszabályi keretek között gyakorolható jogaként szerepeltette megalakításukat.³³ A szakirodalmi vitában nem egyértelmű, hogy a frakciókat a parlament szervének vagy a párt szervének tekintik-e³⁴. A frakciók működéséből néhány különleges eset hívta fel a figyelmet a szabályozás fogyatékoságára, illetve a frakciók autonómiájának nem megfelelő kezelésére.

A frakcióalakítás házszabályi feltételeit 2007-ben az Alkotmánybíróság által 1998-ban előírt alkotmányos követelményre alapozták, ám azt a kérdést nem válaszolta meg igazából az AB érvelése, hogy a parlamenti küszöb eléréséből miért következik egyértelműen a frakcióalakítás joga.³⁵ A pártoktól a szabad mandátum révén így csak részben válnak el az egyébként tevékenységükre nézve nem utasítható képviselők.

Az Ogytv. és a határozati házszabály-javaslat ebben a kérdésben szintén frontot nyitott, a frakcióalakítás feltételeinek újrafogalmazásával. (Eredetileg az Ogytv.-ben szerepelt volna a frakciók, mint az Országgyűlés szervei szabályozása, ám az utolsó pillanatban „visszakerült” a határozati házszabályba.) Az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdése meglátásom szerint a Házsabály számára széles mérlegelési lehetőséget biztosít a feltételrendszert tekintve, addig, amíg nem állít teljesíthetetlen követelményeket a képviselők számára. A határozati házszabály újrafésült szabályrendszere (13-17.§) ezt a határt nem éri el. Több ponton tovább erősíti viszont a

³³ Alaptv. 5. cikk (4) bek. Korábban csak közvetett utalásokból értesülhettünk ezen alkotmányos jogukról, vö. Kukorelli István: Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép). In: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Bp., 2006, Századvég. p. 183-184.

³⁴ Ld.: Petrétei József: A frakciók szabályozásának kérdőjelei. In: Közjogi Szemle 2009/3. sz., p. 31-34., ill. Kukorelli (2006) p. 184.

³⁵ 27/1998. (VI. 16.) AB hat. helyes kritikájára ld. Szente Zoltán: Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai [24.§]. In: Az Alkotmány kommentárja. (Szerk.: Jakab András) Bp., 2009, Századvég. p. 824-825.

szabad mandátummal bíró képviselők párt-hoz csatolását.

A határozati házszabály a frakcióalakítást csak az adott Országgyűlés összetételét kialakító általános képviseléválasztáson indult pártok (vagy jogutódjai) képviselőinek teszi lehetővé, sőt, csak azoknak, amelyek országos listát tudtak állítani, és – ez a legszigorúbb kitétel – mandátumot nyertek. Egyben a frakcióalakítás szabályát jelen ciklusra fel emeli 12 főre, megőrizve az 5%-os küszöböt elérő, de ez alatti mandátumot szerző pártok jogát. A 12 főre emelés nem érinti a jelenlegi frakciókat, inkább a frakcióalakításra törekvő függetleneket (persze, a lehetőség csak akkor merül fel, ha 2010-ben országos listát állító és mandátumot szerző párt frakciójáról volna szó).³⁶ Az Országgyűlés kétharmados többsége az alkotmányos mozgásterében, politikai jellegű diszkréciója keretében hozta meg ezen döntését (kemény, de politikai jellegű viták közepette).³⁷

³⁶ Ismétlődő eset világított rá a Házszabály rendelkezéseinek „rugalmas” értelmezésére. Pártszakadás következtében a frakcióból egy csoport vált ki, és nyomban bejelentette igényét arra, hogy képviselő-csoportot alakíthasson. Kérdéses volt, hogy 1) a választáson nem indult párt alakíthat-e frakciót, 2) a frakcióból kilépő képviselő „megúszhatja-e” a hat hónapnyi parkoló pályát a függetlenek között. Az első kérdést illetően a Házszabály betűje különösebb akadályt nem emelt, ellentétes irányú rendezése most történt meg. A második felvetés egy vicces szöferdítésnek is minősíthető lenne („nem kilépett, hanem kivált” a képviselő...), ha 1995-ben nem veszi komolyan a parlament többsége, és engedélyezi az azonnali frakcióalakítást az MDNP-nek. 2011-ben ugyanez már nem sikerült az ún. Demokratikus Koalíciónak (DK). Vö. az 14/2010-2014. számú ügyrendi bizottsági eseti jellegű állásfoglalást; az arról szóló vita 2011. november 14-én zajlott le a parlamentben. Az Ogytv. frakcióalakítási szabályait egyenesen a DK-ra szabott akadálynak minősítette a közvélemény. A kormányoldal szerint a DK éppen független képviselői egyébként sem alakíthatnának frakciót, mivel 6 hónap függetlenséget követően már csak egy létező frakcióhoz való csatlakozást enged a (korábbi) Házszabály. Ld. az Ogytv. általános vitájában felmerült érveket az Országgyűlés március 27-i ülésnapján Gulyás Gergely részéről (425. felszólalás).

³⁷ Szente Zoltán (ld. PJM) a képviselők frakcióalakításának és -váltásának illetén nehezítését a pártelv erősödésének, ezzel a szabad mandátum sérelmének tekinti. Szerintem azonban a szabad mandátum tartalmának fentebb leírt lényege a jogilag kötelező utasítás tilalmát jelenti. Az eredeti pártkötődésüket a képviselők még mindig megszüntethetik, bármely pártot támogathatnak képviselőként (szavazatukkal, nyilatkozataikkal). „Csupán” a frakcióhoz csatlakozásuk vagy frakcióalakításban való részvételük elé gördítenek újabb akadályokat, lelkiismeretük szerinti tevékenységüket nem akadályozzák a frakcióalakítási szabályok.

Míg egy 386 fős parlamentben csak matematikai esélye volt annak, hogy egy 5%-os küszöböt elérő párt 10-nél kevesebb képviselővel jusson be, addig a 199 fős parlamentben a küszöböt csak kevéssel átlépő pártok közül belülről 6-7 mandátummal számolhatnak.³⁸ Ez a 10-12 fős frakcióalakítási „csengőszámot” aránytalanná teszi, így a határozati házszabályt módosító határozat (73.§ 49.) a csengőszám 5 főre csökkentéséről szól. A minimum létszám ilyen leszállításával már a kisebb politikai tömörülések is kiérdemelnék frakciójogokat. Amennyiben a választásokon erősebb középpártok lesznek a legkisebb frakciók 10-20 képviselővel, akkor az ilyen alacsony frakciólétszám nem igazán szankcionálja, mert az állami támogatás „lelegeztető-gépén” tartja a szétesett pártokat (tagságuk túlnyomó többségének elvesztése esetén is maradhat frakciójuk, míg a frakcióalakításra képtelen, de politikailag együttműködő függetlenek létszáma esetleg többszöröse lesz a maradványfrakció létszámának).

Korábban érveltem a frakcióvezető kifogásolható módon szerzett és önmagában is kifogásolható hatásköre ellen: a T. Ház elnöke nem mérlegeli a képviselőcsoporton belüli fejleményeket, a frakcióból való kizárás-kilépés ügyében a frakcióvezető nyilatkozatát tekinti egyedül mérvadónak.³⁹ Ez kiszolgáltatja a „frakció autonómiájának” a képviselőket, a politikai küzdelmeik házon belül maradnak, ám kilépnek a jogi szabályozás medréből.

³⁸ Erre a következő modellszámítás eredményeiből következtettek:

http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_orzaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz (2012.09.03.)

³⁹ A több parlamenti cikluson átívelő 67/1998-2002. ÜB. számú ügyrendi bizottsági állásfoglalás bemutatása és kritikája: Smuk Péter: A frakcióvezető különleges hatásköréről. In: Közjogi Szemle 2009/2. sz. p. 14-16.

3. Bizottságok

A bizottságokra vonatkozó korábbi szabályozás két szempontból is kívánivalót hagyott maga után: a bizottságok összeállításának szabályai nem tudták megfelelően kezelni a függetleneket, illetve a bizottságok vizsgálati tevékenységét nem szabályozza megfelelőképpen a Házsabály. Ez utóbbi kérdést az ellenőrzési funkció körében tárgyalom, ld. alább. Az első kérdést az AB 1998-as döntését követően csak 2007-ben sikerült a Házsabályban rendezni, ám addig sem okozott gondot az AB-döntés tartalmi elvárásának megfelelő – és aztán 2007-ben kodifikált – gyakorlat kialakítása.⁴⁰ Az, hogy az ügyrend a frakciókat előnyben részesíti, a hatékonyság tekintetében elfogadható, az egyéni képviselői jogok egyenlő mandátum alapján való kiporciózása során a függetleneknek szembeülniük kell ezzel a körülménnyel.

Az Ogytv. alapvonalaiban szabályozza az Országgyűlés szerveinek tekintett Házbizottságot, az állandó és a nemzetiségeket képviselő, valamint eseti és vizsgálóbizottságokat, néhány részletszabály azonban a határozati házsabályban „maradt”.

A *Házbizottság* funkciója és feladatköre azonos maradt. Új szabályozási elemként jelenik meg, hogy engedélyezési jogot gyakorol az Országgyűlés, Országház, parlament név- és jelképhasználata ügyében. (Ogytv. 11.§ (2) bek.) A tagság új szereplője a háznagy (természetesen szavazati jog nélkül), állandó meghívottként pedig a főigazgató.

Az Országgyűlés *állandó bizottsági rendszerének* felépítése, funkciója, hatáskörei lényegében változatlanul átemelésre kerültek a Házsabályból. Néhány módosításra azonban szükséges felhívni a figyelmet.

A kötelezően felállítandó bizottságok ügyrendi listája bővült a nemzetpolitikával foglalkozó és a nemzetbiztonsági bizottsággal, eddig az utóbbi felállítását a nemzetbizton-

sági szolgálatokról szóló törvény írta elő.⁴¹ A mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság immár a fegyelmi ügyekért is felelős.

Saját jogon nevesített állandó bizottság a nemzetiségeket képviselő bizottság, amelyről már megemlékeztünk. Elnevezésére és elnöklésére a bizottsági tagokkal folytatott egyeztetés után a házelnök tesz javaslatot. Tagságára nem vonatkozik az állandó bizottságok összetételét meghatározó arányosság elve, hiszen itt a nemzetiségi képviselők és szószólók dolgoznak. Külön nevesített hatásköre ennek a bizottságnak, hogy állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról. Mivel a bizottság tagjai nem csak képviselők lehetnek, normatív határozat helyett törvényi szintű szabályozásuk jogforrástanilag indokolt. (Ogytv. 22.§) Felhívom a figyelmet arra, hogy a szószólók jogállását az Ogytv. az Országgyűlés működése és ülésezése című részben írja le. (Ogytv. 29.§)

Az Országgyűlés továbbra is felállíthat eseti és vizsgálóbizottságokat, ám ezek összefoglaló elnevezése (ideiglenes bizottságok) megszűnik. A bizottsági elnöki értekezletre vonatkozó rendelkezések – lényegében változatlan szöveggel –, különösebb logika nélkül, a határozati házsabályban (27.§) maradtak.

4. Az Országgyűlési Őrség

A fegyelmi jog szigorodása mellett az Országgyűlési Őrség felállítása körül vitatkozott legtöbbit az Országgyűlés az Ogytv. tárgyalásakor. Általános ellenzéki vélekedés volt, hogy a két szabályozási tárgy együtt rendkívüli, túlzott mértékben fegyelmezi a T. Ház tagjait, amelyet nem indokol az előterjesztői szándék, az Országgyűlés tekintélyének és működési rendjének védelme.

Az Országgyűlési Őrség (Ogytv. XIII. fejezet, 125-142. §) sajátos jogállású fegyveres szerv, amely tulajdonképpen parlamenti biztonsági és elnöki karhatalmi szervnek nevez-

⁴⁰ A Házsabály módosítását a 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat végezte el, ez esetben a 27/1998. (VI. 16.) AB határozat nyomán. Most az ide vonatkozó szabályokat az Ogytv. 17-18. § tartalmazza.
 2012/1

⁴¹ 1995. évi CXXV. törvény 14.§ (1) bek.

hető. Törvény által megfogalmazott feladata „az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása, az e törvényben meghatározott személyvédelmi, létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, valamint az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatok ellátása.” Tevékenységi körébe tartozik a házelnök személyi védelme, az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatala épületei tekintetében a létesítménybiztosítás, a beléptetés, tűzrendészet, veszélymegelőzés, a fegyelmi és rendészeti joggal kapcsolatos, valamint „protokolláris díszelgési” feladatok. Az Őrséget a házelnök irányítja (pl. kinevezi és utasíthatja az Őrség parancsnokát, megállapítja az SZMSZ-ét, stb.), önálló költségvetési szerv, amely gazdálkodását tekintve az Országgyűlés Hivatalához kapcsolódik.

Az Őrség feladatai ellátása és működése során nyomozhatósági jogkört nem gyakorol, ám kényszerítő eszközöket alkalmazhat (testi kényszerít, bilincset, vegyi eszközt, elektromos sokkoló eszközt, rendőrbotot, útzárat, megállásra kényszerítést, lőfegyvert) a rendőrségi törvény szerint. (Ogytv. 133.§ (3) bek.) Megjegyzem, hogy a rendőrségi törvény sarkalatos törvény az Alaptörvény 46. cikk (6) bekezdése értelmében, így a „szabályozási koncepció védelme” érdekében az Ogytv. ezen utaló rendelkezését sarkalatosnak kellett volna minősíteni, ez azonban a sarkalatosági záradékból (146.§) elmaradt.⁴² Az országgyűlési őr feladatát akár élete kockáztatásával is köteles ellátni. Az Őrség számára utasítás adásának szabályait az Ogytv. 134-135.§-ai rendezik.

Az Őrség intézkedhet a személyazonosság megállapítása érdekében (sikertelenség esetén rendőri intézkedést kell kérnie, de ruházatot, csomagot, járművet átvizsgálhat), közúti közlekedést korlátozhatja-irányíthatja, járművet feltartóztathat. (Ogytv. 138-140.§)

⁴² A 31/2001. (VII.11.) AB határozat nyomán ezen megoldás alkotmányosságát megkérdőjelezhetjük. A sarkalatosági záradék csak az Őrség jogállásáról (feladat, szervezet, irányítás) szóló 41-42. címetek minősíti kétharmadosnak, de azt is csak a házsabályi rendelkezési jellege miatt.

Az ülésteremben az ülést vezető elnök hozzájárulása nélkül csak akkor tartózkodhat és intézkedhet, ha a késelem veszéllyel jár, meghatározott célok esetén, például bűncselekmény vagy öngyilkosság megakadályozása céljából. (Ogytv. 141.§) A rendészeti jogkör (Ogytv. 53.§) támogatása körében az ülésteremből való kivezetést is foganatosíthatja. A tárgyalási rend fenntartása során csak testi kényszerít alkalmazhat, ám az Őrség így is elég udvariatlan és civilizálatlan erőnek tűnik a törvényhozás épületében, amúgy fegyver és kényszerítő eszközök használatának jogával. Remélhetőleg csak megszakított ülés szünetében kerül majd sor egy esetleg önként nem engedelmeskedő, vagy magából kikelt képviselővel szembeni intézkedésre, vagy még inkább remélhető, hogy ilyen fokú kihágást nem követnek el a T. Házban.

A jogorvoslatra két lehetőség nyílik. A képviselő a vele szemben alkalmazott rendészeti intézkedést kifogásolhatja a fegyelmi bizottságnál (Ogytv. 53.§ (4) bek., valójában nem az Őrség intézkedését támadja), továbbá az, akinek az Őrség intézkedése/mulasztása/kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogát sértette, az 30 napon belül Őrség parancsnokánál élhet panasszal, aki a közigazgatási hatóság eljárás szerint jár el, döntése ellen bírósághoz lehet fordulni (142.§).

Megjegyzendő, hogy az Őrség nem „uralja” teljes mértékben az Országház épületét, mert azon belül biztonsági feladatai vannak még a Honvédségnek (a Szent Korona teljes körű őrzése⁴³) és a rendőrségnek (a terrorizmust elhárító szerv [TEK] látja el a miniszterelnök és az államfő teljes körű személyi védelmét⁴⁴) is. Az Őrség ezen szervekkel köteles együttműködni (Ogytv. 126.§).

V. Ülésezés és működési szabályok

1. Az ülésezés rendje

Az Ogytv. az Országgyűlés ülésezési és működési rendjét nem változtatja meg, néhány szempontra azonban érdemes kitérni.

⁴³ 2011. évi CXIII. tv. 36.§ (1) bek. b.

⁴⁴ 1994. évi XXXIV. tv. 7/E.§ (1) bek. c. pont, illetve 160/1996. (XI. 5.) Korm. rend. 1.§ (1) bek.

Az alakuló ülésre vonatkozó szabályok három különböző helyen találhatóak (Ogytv. 6.§ a tisztségviselők megválasztása, az Ogytv. 30-31.§ és a határozati házszabályok maradvány-szabályai a 4.§ skk.). Új szabály, hogy ha a képviselőcsoport megalakulása vagy annak bejelentése házszabályszerűségével kapcsolatban kétség merül fel, a korelnök vagy a házelnök a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul. (Határozati házszabály, 9.§ (3) bek.)

Az Országgyűlés rendes és rendkívüli ülésszakainak vagy üléseinek az összehívásáért a házelnök a felelős. A „háromhetenkénti” ülésezés bevezetésének módja és maga az ülésezési rend éles vitákat váltott ki az 1998-2002-es ciklusban. Az Alaptörvény, talán ezen történeti háttér miatt, sarkalatos törvényi szabályozást írt elő ezen tárgykörben (5. cikk (8) bek.). Az Ogytv. ezt végrehajtó 34.§-a azonban csak annyit vár el a Házelnöktől, hogy „úgy köteles összehívni az üléseket, hogy az Országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülésszakok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés Alaptörvényben meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását.” Ez szöveghűen másolja a háromhetes ülésezés nyomán született 4/1999. (III. 31.) AB határozat rendelkező részét, ám sajnos nem konkretizálja az ésszerű időtartamot. A jelzett AB határozat alkotmányos mulasztást állapított meg, amiért a Házszabályban nem rendelkeztek ezen alkotmányos követelmény érvényesülését biztosító garanciákról. Az Ogytv. az alkotmányos követelményt megismétli, ám érvényesülésének garanciáival adós maradt, ezen megfogalmazás nem zárja ki a 2-3 hetenkénti ülésezést sem (de nem állítom ezzel, hogy az ilyen ülésezési rend per definitionem alkotmányellenes lenne).

Az Országház épülete „békeidőben” nyilvánvalóan az egyetlen alkalmas helyszín a törvényhozás ülései számára, ám kétharmados döntéssel, vagy rendkívüli jogrendben máshol is (pl. a debreceni Nagytemplomban, stb.) érvényesen ülésezhet az Országgyűlés (Ogytv. 37.§).

2. Nyilvánosság és információszabadság

Az Országgyűlés működésének nyilvánossága kiemelt helyen, önálló fejezetet kapott az Ogytv.-ben (IV. fejezet, 55-60.§). A nyilvánosság három irányban valósul meg: hallgatósi részvétel az ülésteremben, közvetítés az ülésekről, valamint az Országgyűlés munkája és az annak nyomán keletkező dokumentumok interneten való nyomon követése-elérése. Mivel a demokratikus legitimitációt erősítő és az információszabadság követelményét kielégítő nyilvánosság természeténél fogva a képviselők körén túli személyeket érint, ezen szabályok törvényi szabályozási szintre emelése üdvözölendő.⁴⁵

A szabályozás újdonsága ezen kívül, hogy a hallgatóság *bizottsági üléseken* való részvételére részletes rendelkezéseket tartalmaz. Érdekes, hogy míg a zárt plenáris ülés elrendeléséhez az összes képviselő kétharmadának támogatása szükséges, addig a bizottságban erről egyszerű többségi döntés születik. A zárt bizottsági ülésen az adott bizottságban nem tag képviselők részvétele sem egyértelmű, az ülés viszont csak adatvédelmi okok miatt lehet zárt.

Az Országgyűlés munkájának *közvetítése* a korábbi házelnökök kitartó gyakorlata nyomán kizárólagosan a saját üzemeltetésű zárláncú videó-rendszeren valósult meg. Ezt méltán kifogásolhatták egyes műsorszolgáltatók, akik szerint a törvényhozás működéséről sokszor éppen nem a hivatalos, hanem a saját maguk által készített felvételek adnak valós képet a közvélemény számára. Ezért a Házszabály legalább annyit előírt, hogy zárláncú felvétel úgy szerkesztendő, hogy az pártatlan, pontos és tényszerű legyen.⁴⁶ Ám a demokratikus közvélemény formálódásához a videofelvétel kizárólagossága nem mindig járul(t) hozzá. Előrelépés, hogy az Ogytv. 59.§-a ezen szabályok fenntartása mellett

⁴⁵ Az Alaptörvény csak az ülések nyilvánosságának főszabályát és a zárt üléshez a (nagy) kétharmados döntés szükségességét írja elő (5. cikk (1) bek.), a korábbi Házszabály 41-42.§-ait és 3. számú mellékletét váltotta ki az Ogytv. jelzett fejezete.

⁴⁶ A régi Házszabály 3. sz. melléklete 1. pont.

előírja, hogy a zárláncú felvétel nem érinti azt a jogát a műsorszolgáltatóknak, hogy a házelnök által kijelölt megfelelő helyen műsort közvetítsenek és rögzítsenek. (Bizottsági ülést akkor közvetíthetnek, ha onnan nincs zárláncú közvetítés.) A törvény megköveteli, hogy a házelnök csak olyan helyet jelölhet ki a műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. Kérdés, hogy a házelnök ezen előírást sértő rendelkezésével szemben hol található jogorvoslat. (Vö. parlamenti autonómia és a házelnöki rendelkezések jogforrási jellege.)

A képviselők köz érdekében kifejtett szabad tevékenységét korlátozza – nehezen indokolható módon – az a szabály, miszerint az Országházban frakciók, csoportok és képviselők csak az Országgyűlés tevékenységével kapcsolatban adhatnak tájékoztatást a média részére. (Ogytv. 59.§ (7) bek.) Ennek számonkérése annak fényében valószerűtlen, hogy az Országgyűlés tevékenysége vagy nagyon szűken (i.e.: adott napirend, illetve szervezeti-működési kérdések), vagy nagyon tágan (i.e.: minden parlamenti funkció, amely felöllelheti a politikai és az állami élet teljességét) értelmezhető.

3. A fegyelmi jog szigorodásáról

Az Ogytv. a legmarkánsabb lépést talán épp a parlamenti fegyelmi jog létrehozása felé teszi (45-54. §). A törvényben szélesedik és szigorodik a szankciók köre, összetettebb eljárási szabályokat találunk.

A fegyelmi jogkör szabályozása érinti a T. Ház tekintélyére és zavartalan funkciógyakorlásának biztosítására tekintettel a képviselői jogállást (részvételi jogokat, adott esetben akár a mentelmi jogot), és a parlamenten belül mozgó harmadik személyek jogait. Természetesen a fegyelmi jogkörben való eljárás során az alkotmányos és demokratikus politikai kultúrából fakadó méltányos hatalomgyakorlás készségét is el kell várnunk a házelnöki tisztséget betöltő személytől, hiszen funkciójának ellátását a hatásköreinek szigorúan aprólékos szabályozása is megaka-

dályozná. Ezzel kapcsolatban az a kérdés, hogy az eddigi tapasztalatok alapján inkább tartanunk kell-e a kormánypártok által választott házelnöktől. Úgy gondolom, hogy az erre vonatkozó konszenzusos szabályozás elfogadásának épp akkora volt az esélye, mint annak, hogy a '94-es szabályozás talaján az Országgyűlés mindenkori elnöke pártatlan módon, a demokratikus politikai kultúra követelményeinek megfelelően lássa el feladatát. Sajnos, a szabályozást egyáltalán nem konszenzussal fogadták el a képviselők.

Első kérdésként a fegyelmi jog *funkcióiról* kell megemlékeznünk. A törvény szövege alapján ezek a következők:

- a tárgyalási rend fenntartása – erre a 18. cím szövege is utal, továbbá erre hivatkoznak a 45-47., 49-53.§-ok;
- egyes személyek jogainak megóvása – a 48.§ (1) bek. és 50.§ (1) bek. alapján;
- az ülést vezető elnök intézkedéseinek, tekintélyének védelme – 48.§ (1) bek.;
- a Tisztelet Ház méltóságának és tekintélyének megóvása – 48.§ (1) bek. és 53.§ (1) bek.

A fegyelmi és az ezt segítő rendészeti jogkörben a következő *szankciótárral* gazdálkodik az ülést vezető elnök, akinek feladata a 45. § szerint, hogy az Országgyűlés ülésének „zavartalan lefolytatását” biztosítsa.⁴⁷

⁴⁷ Saját összeállítás. Teljes, táblázatos kimutatás elérhető még: http://www.mkogy.hu/fotitkar/fejelmi_jogkor.htm (letöltés: 2012.09.15.)

Szankció	Ki alkalmazza?	Milyen esetben?
felszólítás a tárgyra térésre (46.§ (1) bek.)	ülést vezető elnök	felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli
szó megvonása (46.§ (2) bek., 47.§, 48.§ (2) bek., 49.§ (1) bek.) <i>ugyanazon az ülésnapon, ugyanabban az ügyben nem is szólalhat fel újra</i>	ülést vezető elnök	-felszólalása során, második figyelmeztetés ellenére, nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli; -felszólalása során kitöltötte a saját vagy a frakciója időkeretét; -aki a rendreutasítást követően ismételten sértő vagy illetlen kifejezést használ; -aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja.
képviselői jogok felfüggesztése (50.§ (1) bek.) <i>a képviselő nem vehet részt az OGY ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult</i>	ülést vezető elnök javaslatára, Mentelmi, összeférhetetlenségi, bizottság állásfoglalásának kikérésével, a jelen lévő képviselők 2/3-ának szavazatával az OGY	ha az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel
pénzbírság (49.§ (5) bek., 50.§ (1) bek.) <i>mértéke legfeljebb a képviselői tiszteletdíj</i> <i>- 1 havi összegének 1/3-a (49.§)</i> <i>- 1 havi összege (50.§)</i>	ülést vezető elnök javaslatára a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság	-Ha a képviselő a rendreutasítást követően magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait ismételten megszegi (49.§); -ha az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel (50.§).
kizárás az ülésnapról (48.§ (3) bek., 49.§ (5) bek., 50.§ (1) bek.) <i>az ülésnap hátralevő részében nem szólalhat fel, tiszteletdíjra ez időre nem jogosult</i>	ülést vezető elnök javaslatára az OGY, ha határozatképtelen, akkor az ülést vezető elnök (ekkor a következő ülésen megerősítést igényel)	-Ha a képviselő felszólalása során kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet; -rendreutasítást követően magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait ismételten megszegi; -ha az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel.
az ülés félbeszakítása (51.§) <i>felfüggesztés, berekesztés, elnöki szék elhagyása</i>	ülést vezető elnök	-az Országgyűlés ülésén olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi; -ha az ülést vezető elnök határozatát nem tudja kihirdetni.
kivezetetés az ülésteremből (53.§ (2) bek.)	ülést vezető elnök, az Országgyűlési Őrség révén	ha az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel, ezt követően, ha a képviselő az ülést vezető elnök felszólítása ellenére sem hagyja el a termet

A szankciók kiszabásának feltételei közül kiemelném, hogy a súlyosabb esetekben – képviselői jogok felfüggesztése, képviselő kizárása – az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a döntés, ám az ülést vezető elnök meghozhatja, ha a T. Ház határozatképtelen. Ekkor az Országgyűlés csak a következő ülésen dönthet az intézkedés elfogadásáról – addig viszont a képviselő elesik a részvételi jogaitól. Fontos ugyan, hogy a képviselők obstrukciójának kevés helyet adjon a fegyelmi jog, ám ez esetben jócskán a hatékonyság javára billent a mérleg. Akárcsak a házelnök ülésvezetésének védelme esetében: ez nem ismeretlen nyugati ügyrendekben, ám azon fordulat, hogy az ülésvezetés „kifogásolása” már a szó megvonását eredményezi (49.§ (1) bek.), elég bizonytalan szövegezésű és szigorú szabály.

Az ülésen való részvétellel kapcsolatos jogok felfüggesztése és kizárás esetében a képviselői immunitás merül fel konkuráló jogintézményként. Az Országgyűlés mint tanácskozó alkotmányos szerv működőképességéhez alkotmányos érdek fűződik. A testület munkáját akadályozó és sértő tagokkal szemben a képviselői (részvételi) jogok felfüggesztése indokolt intézkedés lehet. Az intézkedések eseteinek (a fegyelmi vétségek) pontos meghatározása, a szankciók elrendelése, súlya és a megfelelő jogorvoslatok léte mind vizsgálható a fegyelmi jog arányossága tekintetében.

A *jogorvoslatok* szabályozása során a parlament teljes autonómiája győzött: a képviselő a vele szemben mégoly jogsértően alkalmazott fegyelmi vagy rendészeti intézkedéssel szemben sem talál „házon kívüli” orvoslást. Egyedül az Országgyűlési Őrség intézkedése elleni panasz elbírálása minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, a panasz elbírálását követően közvetlenül a bírósághoz lehet fordulni.⁴⁸

A fegyelmi szankciók körében az ülést vezető elnöknek a határozatképtelen plénum helyett hozott döntését – annak „törvényességét” – vizsgálja felül a következő ülésnapon az Országgyűlés (48.§ (4) bek., 49.§ (6) bek., 50.§ (2) bek.).

Az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést – kivezetés, vagy a kizárt képviselő vissza nem engedése – alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, amely nyolc napon belül jelentést tesz az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a jelentés alapján megerősíti az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését vagy ha az intézkedést megalapozatlannak találja, „elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását, és mentesíti a képviselőt a fegyelmi büntetés esetleges következményei alól.” (Ogytv. 53.§ (4)-(5) bek.)

Mivel a fegyelmi jogkörben hozott döntések az érintett képviselők tárgyalási jogait jelentősen korlátozzák, a belső „jogorvoslati” lehetőségeket kimerítő képviselők valószínűleg alkotmányjogi panasszal is élhetnek, az Országgyűlés döntését hatósági döntésként felfogva. Véleményem szerint az AB-nak be kell fogadnia az ilyen indítványokat.

A házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörének különös erélyt ad az Országgyűlési Őrség létrehozása, ezt a következő pontban mutatom be. Megjegyezném, hogy a rendszerváltás óta eltelt több mint 2 évtized során, öt és fél parlamenti ciklusban megannyi szenvedélyes vita lezajlott, és több olyan magatartást is regisztrálni lehet, amely akadályozta a törvényhozás zökkenőmentes működését, vagy a T. Ház méltóságát sérthette. Nem fordult elő azonban olyan súlyú esemény, cselekmény, amely az eddigi, valóban szűkre szabott eszköztárú fegyelmi jog jelentősebb szigorítását indokolta volna. Ebben az értelemben a magyar Országgyűlés vitái az európai politikai kultúrának megfelelően zajlottak le.

VI. Parlamenti funkciók – ellenőrzés, törvényhozás, európai uniós ügyek

Az Országgyűlés hatásköreinek illetve eljárási szabályainak összességét nem áll szándékomban áttekinteni. Jelen tanulmány kereteit tiszteletben tartva csak a fő funkciók szabályrendszerében bekövetkezett változásokra hívom fel a figyelmet. Ezért itt csak a par-

⁴⁸ Ogytv. 142. §
2012/1

lamentum ellenőrzés, a törvényalkotás és az uniós ügyekben előírt egyeztetési eljárás kérdéseire térek ki.

1. Parlamenti ellenőrzés

A parlamenti ellenőrzés szűk két évtizednyi birkózás után gyakorlatilag kimerült a viták nyilvánosságából fakadó ellenőrzési funkcióban. Az információszerzési eszközökkel, a politikai jellegű vitaalkalmakkal a plénum és az ellenzék folyamatosan élt. Ezek az eszközök azonban csak kivételes esetekben értek el konkrét eredményeket, sokkal inkább egy folyamatban szemlélhetjük őket, a parlamenti ellenőrzésnek a pártpolitikai küzdelmek során való felhasználásaként. Ezért érzékeny kérdés az ellenőrzési eszközök nem konszenzusos szabályozása.

Vitathatatlan, hogy az 1994-es Hárszabály által pontosított számonkérési eszközök trendje az 1998-2002-es parlament idején törést szenved. Ennek oka, hogy a kormányoldal is előszeretettel él az egyéni képviselői jogként szabályozott kérdezési joggal, valamint a munkarend időben kevesebb alkalmat tett lehetővé az eszközök alkalmazására. A *kérdezési jog* kapcsán megemlítendő az ügyrend kritikájaként a kérdés-interpelláció elmondásának akadálya: a – sajátosan szabályozatlan – válaszadás megtagadásának joga⁴⁹, illetve a várakoztatással való kivézetetés lehetősége. A válaszadás alaptörvényi kötelezettségét az Ogytv. helyesen törvényi jogforrási szinten megerősíti: akihez az Alaptörvény szerint interpelláció vagy kérdés intézhető, köteles az interpellációt vagy kérdést személyesen, kivételesen helyettese útján megválaszolni. (Ogytv. 42.§ (2) bek.)

A *vizsgálóbizottságokra* vonatkozó szabályozást az Alkotmánybíróság 2003-ban minősítette

elégtelennek,⁵⁰ ellenőrzési hatékonyságot és a személyiségi jogi garanciákat várva el az Országgyűléstől. Az ennek megfelelő szabályozást azonban azóta is hiába várjuk.

Sajátos megoldása a 2010-ben alakult Országgyűlésnek a vizsgálóbizottságok tekintetében, hogy egyes állandó bizottságok hoznak létre vizsgálati tevékenységet folytató albizottságokat. Ezek azonban nem paritásosak, azokban a kormányoldal többsége adott.⁵¹

Látványos és kifogásolható újítása az Ogytv.-nek, hogy a 24.§ körülmetéli a vizsgálóbizottsági kezdeményezés lehetséges tárgyköreit, például nem lehetséges a kezdeményezés, ha interpellációval az ügy „tisztázható” (hasonló bizottsági állásfoglalás a harmadik ciklusban már született). A 24.§ (2) bekezdésének szövege, miszerint „a vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza, a 147.§ (1) bek. alapján a következő Országgyűlés megalakulását követően így hangzik: „Vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti.” Ez szemmel láthatóan

⁵⁰ 50/2003. (XI.5.) AB határozat, rendelkező rész, 1. pont: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben [...] az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét, és nem teremtette meg az országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit. [...] azért is, mert az Országgyűlés nem biztosította törvényben, hogy az országgyűlési bizottsági vizsgálatok során [...] érvényesüljön a közügyek megvitatásának szabadsága; [...] megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védő jogok; valamint [...] jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben.” (Az Alkotmány rendelkezéseire való hivatkozások törölve, megfelelőik megtalálhatóak az Alaptörvényben is.)

⁵¹ Például hozható az Alkotmányügyi bizottság albizottságaként 2011 őszén működő „A 2002-2010 közötti államadósság-növekedés okait vizsgáló albizottság”, amelynek 5 Fideszes, 1-1 MSZP-s, Jobbikos és független tagja volt, jelentését az ellenzéki tagok meg nem jelenése miatt egyhangúan, vita nélkül fogadta el. <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/AIB/A411/1112121.pdf> (2012.09.13.)

⁴⁹ Ld. az AIB 1996. október 16-i állásfoglalását. Szenté Zoltán szerint: „...az alkalmazott megoldások egy része nyilvánvalóan alkotmányellenes, amennyiben a válaszadásra kötelezett megítélésére bízza, hogy a kérdés vagy interpelláció tárgya a feladat- és hatáskörébe tartozik-e, azaz hajlandó-e válaszolni arra.” – Szenté Zoltán: Az interpellációs és kérdezési jog a magyar parlamenti jogban [27.§]. In: Az Alkotmány Kommentárja. (Jakab András szerk.) Bp., 2009, Századvég, p. 870–871., illetve: Smuk (2008) p. 176.
 2012/1

kötelezettségből egyszerű indítványozási lehetőséget formál, amely alapján a parlamenti többség mérlegelésére bízta a vizsgálóbizottság felállítását.

Az ellenőrzési tevékenység – az AB elvárásait is érvényesítő – sarkalatos újraszabályozásakor az első kérdés, amit el kell dönteni, hogy a vizsgálati tevékenységet komolyan veszi-e a parlament. Amennyiben igen, akkor világosan körvonalazni kell, hogy a parlamenti ellenőrzés politikai vagy jogi jellegű felelősséget vizsgál-e. Az utóbbi nem ajánlott, ám a politikai jellegű felelősség feltárása sem nélkülözheti a hatékony eszközöket. Ennek érdekében a 3. személyeknek (ti. akik nem képviselők) a megjelenésre vagy nyilatkozattételre kötelezése megkívánta a törvényi szintű szabályozást.

Az Ogytv. nem lép előre azonban a hatékonyság erősítésében, mert ugyan ezt az együttműködési kötelezettséget alkotmányi szintről törvényi szintre „emeli” (értsd: némileg erősíti a jogalkalmazás számára az előírás normativitását), ám csak felületes jogkövetkezmenyt, a plénum és a közvélemény tájékoztatását kapcsolja hozzá (vö. 25.§ (3) bek.).

Rendelkezni szükséges a bizottsági megállapításokkal kapcsolatos jogorvoslatokról. A bizottság ugyan politikai jellegű felelősséget vizsgál, azonban az „eljárás alá vont” személyek személyiségi jogait sértheti. Ez alapján az érintett bírósághoz vagy az Alkotmánybírósághoz fordulhatna. A bírósági jogorvoslat esetében az Országgyűlés jog- és perképeségéről is rendelkezni kellene (hiszen a bizottság tagjai mint magánszemélyek elleni személyiségi jogi per célt téveszt). Az AB a jelenlegi konstrukció szerinti lehetőségeit kimerítette a Mécs-bizottságról szóló 50/2003. (XI.5.) AB határozattal, hiszen normatívnak tekintett egy bizottságot felállító határozatot, elbírált egy ezzel kapcsolatos alkotmányjogi panaszt, és a határozatot viszszaemelési hatállyal megsemmisítette.

Az Ogytv. viszont a vizsgálóbizottság jelentése és a benne foglalt megállapítások elleni jogorvoslatot kifejezetten tiltja (26.§ (4)

bek.). Tehát az Ogytv., annak ellenére, hogy az Alaptörvény sarkalatos szabályozási előírása még ígéretes volt, nem végezte el az AB által 2003-ban adott, még mindig érvényes házi feladatot. Sem a bizottsági előtti megjelenés (hatékony ellenőrzés támogatása) biztosítását, sem az érintettek személyiségi jogainak védelmét nem valósította meg.

2. Törvényalkotás

A törvényalkotás problémái a kimenet tétje miatt még súlyosabbak. A törvényalkotó munka tendenciájában világos irányt mutatott az elmúlt húsz esztendőben: a folyamatos mennyiségi bővülés jellemezte, a törvénygyár nagyüzeme megannyi diszfunkciónak megőrzése mellett. Újra és újra megfogalmazódott a jogalkotás megfontoltabbá tétele.

Az államfői vétójog gyakorlásában Sólyom László rendkívüli aktivitását a törvényalkotás minőségének alacsony színvonala is magyarázta, hiszen többször olyan fenntartással küldött vissza megfontolásra és újratárgyalásra törvényt, amelyben a törvényalkotási eljárás egyes visszasságaira hívta fel a figyelmet (érintettek véleményének mellőzése, koherenciazavarok, utolsó pillanatban beépülő módosító javaslatok stb.). Ezek az érvek, mint alkotmányellenességi okok egyébként az AB előtt rendre nem álltak meg. Az eljárási szabálysértések miatti közjogi érvénytelenség megállapítása csupán két esetben történt meg, mivel az AB az ügyrendi szabályok megsértését csak akkor tekintette „közjogi” érvénytelenségi oknak, ha egyúttal az Alkotmány konkrét rendelkezésének a megsértését is meg tudta állapítani.⁵²

⁵² Kifejtését és egyben az újabb döntés kritikáit is ld.: 164/2011. (XII. 20.) AB határozat. A másik eset a kórháztv. ügye volt: 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény 2011. decemberi megsemmisítése olyan tényálláson alapult, amelyhez kísértetiesen hasonlót vázolt fel a Polgári Törvénykönyv 2009. szeptemberi elfogadását politikai vétójában kifogásoló Sólyom László, ennek szövege elérhető: <http://www.parlament.hu/irom38/05949/05949-0420.pdf> (2012.09.13.)

Egy házszabályi módosítással reagált az Országgyűlés arra a kritikára, miszerint a törvényjavaslatok módosító indítványokkal két olvasatban alakított szövegét immár rutinszerűen újrafogalmazták a záróvitára benyújtott, elvileg csak koherencia-zavarokat orvosolni hivatott módosítókkal. Az indokolása szerint a gyorsított törvényalkotási eljárást átláthatóbbá tevő szabályozás immár 2/3-os hozzájárulást igényel csak a rendes eljárási szabályoktól eltérésre, és tulajdonképpen korlátlaná teszi néhány szereplőnek a zárószavazás előtti módosítás-kezdeményszerítési jogát. Amennyiben az AB 2011. decemberi, közjogi érvénytelenséget kimondó döntésének tartalmi részét tekintjük, akkor azt látjuk, hogy a Házszabály *megsértése* ugyan ezzel a módosítással „rendezettnek” tekinthető.⁵³ Ám mivel az eljárás módja az Alkotmányba is ütközött, a fentebb leírt módon sértve a közügyek megvitatásának lehetőségét és a képviselők megalapozott részvételét a törvényjavaslatok vitájában – úgy a Házszabály *új rendelkezése* lesz immár alkotmányellenes.

Egy másik gyakran kifogásolt törvényalkotási elem a törvényjavaslatok előkészítése körében az előzetes társadalmi-szakmai egyeztetések elmulasztása. Ennek egyszerű, törvényi rendelkezést (ld. 2010. évi CXXXI. törvény) megkerülő módja, hogy képviselők nyújtanak be törvényjavaslatokat, így a kormány(oldal) megúszhatja a „körülmenyes” vitákat a szakmai szereplőkkel. Sajnos az AB sem adott segítő kezet ebben a kérdésben az ezt kifogásoló szervezeteknek, ugyanis a törvényalkotási eljárást tekintve rendszerint nem állapított meg alkotmányellenességet erre alapozva.⁵⁴ Ennek orvoslása valószínűleg a politikai kultúra fejlesztésével lehetséges.

3. Együttműködés a Kormánnyal európai uniós ügyekben

Az Ogytv. VI. fejezete gyakorlatilag kisebb szöveggondozási módosításokkal veszi át az azonos tárgyú 2004. évi LIII. törvény szabályait. Néhány újdonság:

- a Kormány az uniós tervezeteket és dokumentumokat nem megküldi az Országgyűlésnek, hanem – életszerűbben – hozzáférést biztosít ezekhez (Ogytv. 63.§ (1) bek.);
- a magyar szempontból stratégiai jelentőségű tervezetek megjelölése nem általában kötelessége a Kormánynak, hanem a soros tanácsi elnökségi félévek elején esedékes (63.§ (4) bek.);
- ha az Országgyűlés bizottsága útján jár el az uniós tervezetekkel kapcsolatos állásfoglalásának kialakításában, akkor az adott bizottság ülése zárt (65.§ (4) bek.);
- a 68.§ leírja az uniós tervezetekkel kapcsolatos eljárások megszűnésének eseteit (pl. ha az Országgyűlés megbízatása megszűnik).

Az Ogytv. létrehozza az Európai Unió Konzultációs Testületét. Ez a testület jár el a Kormány „egyéb” (Európai Tanács ülések előtti és stratégiai jelentőségű ügyeket érintő) tájékoztatási kötelezettségének érvényesítése során, alapvetően a házelnök kezdeményezésére. A tagjai a tájékoztatási kötelezettség korábbi résztvevői: a házelnök, a frakcióvezetők, az európai uniós ügyekkel, az alkotmányossággal továbbá a külügyekkel foglalkozó állandó bizottságok elnökei, valamint a házelnök által meghívott más személyek. (Ogytv. 69.§)

A határozati házszabály rendelkezéseit is frissítette az Országgyűlés, ennek körében újdonságként megjelent az uniós ügyekkel foglalkozó bizottság egy az Európai Bizottság közötti politikai párbeszéd, ennek eredményéről a házelnököt kell tájékoztatni. (Határozati házszabály 134/G.§)

A határozati házszabály tartalmazza továbbra is azt az információs szabadságot korlátozó rendelkezést, miszerint az európai uniós tervezetek, az uniós intézményektől az Országgyűléshez beérkezett egyéb dokumen-

⁵³ A Házszabály 107. § módosítására, és az új 128/A–128/D. §-ok beillesztésére irányuló indítványt H/5273. számon december 15-én, tehát az AB döntés kihirdetése előtt nyújtották be, de utána fogadták el.

⁵⁴ Az AB esetjogból tömegével hozhatóak példák, ld. többek között: 50/1998. (XI. 27.) AB hat., 7/2004. (III. 24.) AB hat.
 2012/1

tumok nyilvánossága korlátozott: az országgyűlési képviselők és a képviselőcsoportok, valamint az Országgyűlés Hivatalának munkatársai számára hozzáférhetők, illetve döntést előkészítő adatként kezelendők. Ennek az előírásnak, alapjogot korlátozó jellege miatt, törvényi szabályozási szinten, az Ogytv.-ben kellett volna helyet kapnia.

VII. Ellenzéki jogok előtte és utána

Az ellenzéki jogok lényege, hogy bizonyos parlamenti jogi jogintézmények esetében nem a többségi elv érvényesül, kezdeményezéshez vagy joggyakorláshoz nem szükséges többségben lenni. Ezeket a jogokat az alkotmányok és az ügyrendek úgy képesek szabályozni, hogy egyrészt egyes döntések meghozatalához az abszolút többségnél

magasabb arányt követelnek meg (és ezzel blokkoló kisebbséget intézményesítenek). Másrészt a joggyakorlás alanyaként a következőket határozzák meg: minden egyes országgyűlési képviselő, vagy minden képviselőcsoport, vagy a képviselők bizonyos száma (amely kevesebb, mint a plenáris többség), vagy a képviselők bizonyos hányada (amely 50%-nál kisebb).

A 2010-12-es közjogi jogalkotás érintette az ellenzék számára biztosított jogokat, az alábbi táblázatban ezek bővülését (+) illetve szűkülését (-) tekintem át. Nem lehet persze figyelmen kívül hagyni, hogy az aktuális ciklusban a kormányoldal 2/3-os többséggel bír, tehát az 1/3-os blokkoló kisebbségi jog jelenleg nem működik. Az alábbi táblázatból az tűnik ki, hogy az ellenzéki parlamenti jogai némileg szűkültek.

Ellenzéki jog	„Előtte”	„Utána”	Több/kevesebb?
Egyenlő jogok képviselőknek ill. frakcióknak			
részvételi és tanácskozási képviselői jogok, frakciók az állandó bizottságokban	egyenlő mandátum <i>(kisebbségi vélemény ismertetése is a tv. javaslat vitájában)</i>	egyenlő mandátum <i>(kisebbségi vélemény ismertetése is a tv. javaslat vitájában)</i>	o
képviselői törvénykezdeményezés	egyenlő mandátum	egyenlő mandátum	o
Alkotmánybírókat jelölő bizottság	a bizottság az frakciók 1-1 képviselőjéből, egyenlő szavazati jog	a bizottságban a frakciók nem egyenlő szavazati aránnyal vesznek részt	–
kérdézési jog	interpellálható: Kormány, kormány tagja, legfőbb ügyész	interpellálható: Kormány, kormány tagja	(inkább) o
Blokkoló kisebbség			
törvények minősített többséggel (2/3)	Alkotmányban meghatározott tárgykörök	Alaptörvényben meghatározott tárgykörök, bővebb/más kör mint „előtte”	(inkább) +
személyi döntések minősített többséggel (2/3)	Alkotmányban meghatározott pozíciók: ombudsman, ÁSZ elnök-alelnök, AB tag, LB elnök	Alaptörvényben meghatározott pozíciók: ombudsman, ÁSZ elnök, AB tag és elnök, kúria elnök, legfőbb ügyész <i>(továbbá: Közigazgatási Közalapítvány Kuratórium tagjai, Média tanács tagjai)</i>	+
eljárési döntések minősített többséggel	- kivételes eljárás (4/5) - Házsabálytól eltérés (4/5) - zárt ülés (2/3)	- kivételes eljárás (2/3) - kivételes sürgős eljárás (2/3) - Házsabálytól eltérés (4/5) - zárt ülés (2/3)	(inkább) –
Kisebbségi kezdeményezés			
AB-felülvizsgálat	actio popularis	utólagos normakontroll: képviselők 1/4-e alkotmányjogi panasz	–
vizsgálóbizottság	képviselők 1/5-e esetén kötelező felállítani	képviselők 1/5-e kezdeményezheti felállítását (+ tartalmi korlátok)	–
javaslat a napirend módosítására	legalább 10 képviselő	legalább 10 képviselő	o
politikai vita(nap)	képviselők 1/5-e	képviselők 1/5-e	o
két ülés között bizottsági ülés	képviselők 1/5-e	képviselők 1/5-e	o
népszavazás kezdeményezése	képviselők 1/3-a választópolgári	választópolgári	–
rendkívüli ülés, ülészak	képviselők 1/5-e	képviselők 1/5-e	o
bizottsági meghallgatás	bizottsági tagok 2/5-e	bizottsági tagok 2/5-e	o
államfő-jelölés	50 képviselő	képviselők 1/5-e	–

Barta Attila, tanársegéd
DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

**A magyar államigazgatás
alsó-középszintjének átalakítása
2012-ben
A járások feladataira és
szervezetére vonatkozó főbb
megállapítások**

Munkám középpontjában a közigazgatás alsó-középszintje, azon belül kifejezetten a járások intézménye áll. A megyei és települési szint közötti igazgatási térben megszervezett államigazgatási struktúra jellemzőinek áttekintése napjainkban különösen aktuális, hiszen 2013-tól Magyarországon az államigazgatási feladatok jelentős részét egy korábban már működő intézményhez, a járásokhoz telepíti a jogalkotó.

A járások modern-kori rehabilitációja több kérdést is felvet, melyekre jelen tanulmányban mutatok rá:

- 1) *Milyen főbb jellemzőkkel bírtak a járások a polgári korban és a tanácsigazgatásban?*
- 2) *Mi indokolja a járások újbóli bevezetését a kétezres években?*
- 3) *Milyen fontosabb feladatokat és milyen struktúrában oldanak meg a 2013-tól felállításra kerülő államigazgatási járások?*
- 4) *Milyen azonosságok fedezhetők fel a modern-kori járás, valamint a történeti járás között?*

A fenti kérdések megválaszolásához elsősorban a korabeli és jelenlegi jogalkotási produktumokat, bizonyos helyeken szakírók munkáit használom fel.

**I. Az alsó-középszint és a járások
története 1867 és 1984 között**

1. Járások a dualizmusban

Bár a professzionális adminisztratív struktúra alapjait az abszolutizmus rakta le, tanulmányomat mégis a kiegyezéstől indítom, ugyanis a polgári közigazgatás intézményeit az ezt követő időszak munkálta ki Magyarországon.

A modern polgári közigazgatás kereteit az 1848-as forradalmi törvényhozás teremtette meg,¹ ezt a vázat pedig tartalommal a kiegyezést követő dualista korszak töltötte meg.

A közigazgatási feladatok ellátásának legfontosabb középszintű intézményeül (általános középhatóságként) a kora-dualizmusban a vármegyék szolgáltak, mivel a központi szervezetnek ekkor (néhány kivételtől eltekintve) még nem voltak speciális hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szerveik.² A vármegyék a korszak más államaitól eltérő módon saját végrehajtó apparátussal rendelkeztek, emiatt alkalmasnak bizonyultak a központi akarat települési szintre transzformálására.

A vármegyei igazgatás alá közvetlenül az ún. rendezett tanácsú (1929 után megyei) városok és a járások (bizonyos jogszabályokban szakaszoknak nevezték utóbbit)³ tartoztak, utóbbiak kirendeltségekkel is rendelkeztek. A járási igazgatás keretében valósult meg a nagyközségek és a körjegyzőségek keretébe foglalt kisközségek igazgatása. A járás ebben a szisztémában „a nagy- és kisközségek egy bizonyos csoportjából alkotott igazgatási terület, amelynek nincs külön képviselője és tisztviselője is nem járási, hanem törvényhatósági külső tisztviselő.”⁴ A járásban tehát önkormányzat nem működött, az a vármegye kihelyezett (dekoncentrált) egysége volt.⁵ Egyetlen szerve a járási (fő)szolgabíró, ő az alsó fokú általános közigazgatási hatóság (a törvényható-

¹ Ebből az időszakból hat olyan jogszabály van, amelyek közvetlenül a közigazgatási reformhoz kötődnek. Az 1848: III. tc., 1848: XVI. tc., 1848: XVII. tc., 1848: XXIII. tc., 1848: XXIV. tc., valamint az 1848: XXIX. tc.

² A pénzügyi igazgatás, valamint a honvédelmi igazgatás kivételt képez, ott az öröklött struktúra az adóbeszedés és az újoncozás miatt középszinten alapvetően osztrák megoldások adaptálásával már korábban elkezdett kiépülni.

³ Lásd például az 1870: XLII. tc. 57. §-t, valamint az 1871: XVIII. tc. 33. §-t.

⁴ Ladik Gusztáv, Tétéles közigazgatási jogunk alapjai, Attila Nyomda, Budapest, 1941, 17.

⁵ A feudális jog a járásokat anno a vármegyék alközpontjaiként intézményesítette és egyik legfontosabb feladatként az adóösszeírást és adóbeszedést határozta meg.

ság külső tisztviselője).⁶ A járások beosztását az első törvényhatósági törvényünk még az országos választókerületekre tekintettel szorgalmazta kialakítani, később azonban egyre jelentékenyebb eltérés jött létre.⁷ A járási lehatárolásról a vármegye közgyűlése döntött, ahogy a főszolgabíró személyéről és áthelyezéséről is.⁸

A járások és a községek együtt, összekapcsolódva valósították meg az alsó-fokú igazgatást, amit a korabeli jogalkotó úgy ért el, hogy az állami közigazgatás közvetítése keretében a döntést többnyire a főszolgabíróra bízta, a községre pedig a végrehajtást és a kezelést. Magyary Zoltán szerint a községek ugyan a közigazgatás mindenesei, utal azonban arra is, hogy „a főszolgabíró és a község hatáskörei egymást annyira kiegészítik, hogy együtt töltik be az alsó fokú hatóság szerepét.”⁹ A főszolgabíró konkrét hatósági feladatai a vármegyék általános hatásköréhez igazodtak, így a közrendészethez, az anyakönyvvezetés ellenőrzéséhez, a közegészségügyhöz, a közutakhoz, az iparügyhöz, állategészségügyhöz és bűnügyi nyomozáshoz kötődtek. Munkájában a főispán által hozzá beosztott szolgabírák, gyakornokok és írnokok segítették, speciális szakigazgatási feladatai ellátásában pedig a helyi viszonyokhoz igazodva járási orvosok, állatorvos, valamint számvevők.¹⁰

Dualista közigazgatásunk a legalsó szinten nem a községekre, illetve azok választott tisztviselőire (azaz a községi bírókra) támaszkodott, hanem a járási főszolgabírón keresztül a községi előljárók közül a település jegyzőjére épített.¹¹ Ez visszafelé is érvényesült, a kis- és nagyközségek kizárólag a

járas (szakasz) hatósági közegei útján érintkeztek a törvényhatósággal.¹²

A XIX. század végére, XX. század első harmadára a fenti kép erőteljesen módosult. Mind megoldásaiban, mind struktúrájában tagolt és differenciált közigazgatás alakult ki Magyarországon. A közigazgatás államigazgatási és önkormányzati ága egyre látványosabban különült el egymástól középszinten. A minisztériumok idővel kiterjedt dekoncentrált szakigazgatási szervi kört építettek ki a megyéket meghaladó kerületi, megyei és járási szinten egyaránt. Emiatt a törvényhatóságok mellett a járásokban is elszaporodtak az államigazgatási szervek.¹³ A szakigazgatási feladatok egyre jelentősebb kiáramlásának végeredménye az lett, hogy a vármegyék és a járási főszolgabírók fokozatosan megszűntek a közigazgatás általános hatáskörű szerveinek lenni. Ez a folyamat a két világháború között sem szűnt meg, hanem még jobban felgyorsult.

2. Járások a tanácsigazgatásban

Az 1949-es szocialista Alkotmány formailag a II. Világháború előtti igazgatást hozta vissza, így - elsősorban a mezőgazdaság hatékony támogatása érdekében - megtartotta a járási intézményt.¹⁴ Jelentős tartalmi eltérés ugyanakkor, hogy a járásokat népképviselői alapon szervezte meg a jogalkotó, tehát a korábbiaktól eltérően azok élén nem egy személy, hanem a választott tanácstestület állt.¹⁵ Ekkortól kezdve a járások a megyék alá tartoztak és bizonyos kivételekkel a járási tanácsok alá tartozott valamennyi város és község. 1954-től törvény kifejezetten rendelkezett arról, hogy a járások beosztásáról, valamint a járásszékhelyekről az Országgyűlés, illetve a Népköztársaság Elnöki Tanácsa dönt.¹⁶

⁶ 1870: XLII. tc. 57. és 61. §, 1886: XXI. tc. 71. §.

⁷ 1870: XLII. tc. 91. § a) pont.

⁸ 1886: XXI. tc. 47. § b) pont, valamint 1929: XXX. tc. 73. § 2) bek.

⁹ Lásd ezzel megegyezően Magyary Zoltán: A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 282-283.

¹⁰ 1886: XXI. tc. 67. §.

¹¹ Vö. Ladik, Tétéles közigazgatási jogunk alapjai..., i.m. 198 és 205-209, valamint Farkas Gábor: Törvényhatósági és községi önkormányzatok I. 1945-1950. Fejér Megyei Levéltár Közleményei, 8. sz., Székesfehérvár, 1989, 25.

2012/1

¹² Vö. 1871: XVIII. tc. 33. §, valamint 1886: XXII. tc. 31. §.

¹³ Pl.: járási gazdasági felügyelők, m. kir. adóhivatalok, erdőhivatalok, dohánybevéltő hivatalok.

¹⁴ Vö. Bálint Tibor: A magyar tanácsrendszer fejlődése, Kossuth, 1984, 8.

¹⁵ 1950: I. tv. 3. § (1)-(3) bek.

¹⁶ 1954: X. tv. 4. § (2) bek. g) pont.

A járások későbbi sorsát jelentékenyen befolyásolta, hogy az 1950-es évek közepétől a politika óvatosan ugyan, de a városi-községi szint (népképviseleti-önkormányzati típusú) megerősítése mellett foglalt állást. Ennek megvalósítása érdekében egyfelől a hatáskörök leadását, másfelől a megyék és települések közötti direkt kapcsolatok kiépítését, illetve fejlesztését szorgalmazta a párt. Ennek lett folyománya előbb a városok, majd idővel egyes nagyközségek járások alóli kiemelése és megyék alá rendelése, valamint a fővárosi és megyei tanácsok közvetett választása, feltételezve, hogy ezáltal megteremthető a települési érdekek középszintű összegrzése.

Ebbe a törekvésbe azonban a járások eredeti alakjukban nem voltak maradéktalanul elhelyezhetők. A '70-es évekre általánosan elterjedt az a meglátás, hogy a községek nagy része megérett a fokozottabb társadalompolitikai önállóságra, így a centralizáció oldódásával a járások kivezetése szükségszerűvé vált, amire 1971-1984 között fokozatosan került sor:

- 1) a járási szint közjogi helyzetének változását valójában nem az 1971. évi I. törvény, a III. Tanácstörvény (III. Tt.), hanem egy évvel korábban a tanácstagok választásáról szóló törvény indította el azzal, hogy nem rendelkezett a járási tanácstestületek választásáról,¹⁷
- 2) az 1972-ben elfogadott alkotmánymódosítás pedig már úgy rendelkezett, hogy a megye területe járásokra osztható, tehát a járás fenntartását csupán, mint lehetőséget ajánlotta. Ezt a járások száma is visszatükrözte, ekkor már csak 97 működött Magyarországon.

1972-től „a járási hivatal a megyei tanács végrehajtó bizottságának egységes, önálló hatáskörű szakigazgatási szerve lett [...] mely jogállását tekintve a megyei szakigazgatási szervekkel került azonos helyzetbe azzal a lényeges különbséggel, hogy a járási hivatal illetékessége egy járásra terjed ki, hatásköre

viszont nem szűkül le egy ágazatra.”¹⁸ Ez a megoldás nyilvánvaló hasonlóságot mutat a tanácsigazgatást megelőző konstrukcióval, amikor a járás a megye kihelyezett szervezeti egységeként funkcionált és általános hatáskörrel bírt. A III. Tt. által kialakított konstrukcióban a járási hivatal elnökét a megyei tanács nevezte ki.¹⁹

A távlati cél az volt, hogy ne csak a városokat, de a jövőben a községeket is közvetlenül megyei szintről lehessen irányítani. Miuután azonban ennek feltételei a '80-as években maradéktalanul nem álltak rendelkezésre, a 83 megmaradt járási hivatalnak az 1984-es kiváltása után is szükség volt valamilyen közvetítőre. Ez indokolta a városkörnyéki igazgatás kiterjesztését, amely a települések közötti oldalirányú társadalmi-gazdasági kapcsolatokra kívánt építkezni, és amelynek eredményeként 1983-ra már 61 városhoz 207 községi tanács, összesen 387 falusi településsel kapcsolódott.

Ezeknek az intézményeknek és a többi korrekciónak (pl.: nagyközségi kategória visszahonosítása, számítógép terjesztése, ügyfélszolgálati irodák felállítása) a pozitívumait azonban már nem volt mód megismerni és kiértékelni, mert a '80-as évek utolsó harmadában a tudományos, és politikai érdeklődés az önkormányzati igazgatás felé fordult. A rendszerváltás elmosta a sajátosan nemzeti karakterű tanácsigazgatás utolsó évtizedének eredményeit, a '80-as évek közepén megkezdett átalakítás befejezetlen maradt.

II. A rendszerváltás alsó-középszintre gyakorolt hatása

Bár a járási intézményt nem a demokratikus transzformáció számolta fel (hiszen az már 1984-ben teljesen kivezetésre került), a tanácsigazgatás végén kimunkált városkörnyé-

¹⁷ 1970. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény módosításáról.

¹⁸ Vö. III. Tt. 2. § (2) bek., 66. § (1) bek., valamint Szoboszlai György: A középszintű (járási-városi) területi igazgatás és társadalmi környezet, MTA-ÁJTI, Budapest, 1973, 80, valamint Kara Pál: Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról. In: Verebélyi Imre (szerk.): A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása, Budapest, ÁSZI, 1987, 102.

¹⁹ 1971: I. tv. 12. § (6) bek.

ki igazgatás rendszerét a rendszerváltás iktatta ki. Miután pedig a helyébe semmit nem intézményesített, légüres tér alakult ki alsó-középszinten, amit azután eltérő koncepciók mentén kezdtek el feltölteni a legkülönbözőbb közigazgatási szervek.²⁰ Több ágazat ugyanis igen korán észlelte, hogy a feladatok eredményes megoldása megye alatti működési területet igényel.

A közegészségügyi kérdések, a földnyilvántartással, valamint adóigazgatással kapcsolatos teendők egy részét azonban nem a jegyzőkhöz telepítették, hanem inkább körzeti illetékességű dekoncentrált államigazgatási szerveket hoztak létre. Emiatt alakultak ki az ÁNTSZ-nek előbb városi, majd kistérségi intézetei, a Megyei Földhivataloknak körzeti hivatalai, a Munkaügyi Központoknak és a NAV-nak, valamint a mérésügyi hatóságnak, a KSH-nak és az élelmiszerlánc-biztonsági hatóságnak települési kirendeltségei, ahogy a rendészeti szervek egy része is jellemzően lecsatornázza szervezetrendszerét a megyei szint alá (pl.: rendőrség, polgári védelem).

Miután azonban teljesen értelmetlen és pazarló lenne, ha valamennyi ágazat elkülönült és egészen alsó-középszintig kiépült szervezetrendszerrel képviseltetné magát, az ellátandó államigazgatási feladatok egy része átruházás nyomán az európai államokban bevett módon önkormányzatoknál, a magyar fejlődés sajátosságai miatt pedig kifejezetten a települési típusnál jelent meg. Ezeknek a feladatoknak jelentős részét az önkormányzati jegyzők kezdettől fogva több településre kiterjedő, körzeti illetékességgel látták el (pl.: építéshatósági ügyek). Miután az önkormányzatok eltérő lehetőségekkel bírnak az államigazgatási feladatok megvalósításában, a jogalkotó az elmúlt 20 évben – lényegében az önkormányzatok társulási rendszerébe ágyazva - változatos eszközöket munkált ki számukra ezek megoldásához (pl.: hatósági igazgatási társulás, többcélú kistérségi társulás).

A fentiek ismeretében nem meglepő, hogy az alsó-középszintű dekoncentrált szervek megreformálása, valamint a megye alatti szint egészének az újragondolása komplex módon már a 2000-es évek közepén felmerült.²¹ Akkoriban lehetséges alternatívának tűnt a közigazgatási hivatalok - mint területi kormányhivatalok - szervezetébe integrált dekoncentrált szakigazgatási szervek körzeti, települési kirendeltségeinek egységes, kistérségi alapokra helyezése, uniformizálása. Ezen felül a kérdéskör rendezése érdekében felmerült a jegyzők közötti differenciált feladattelepítés, a kistérségi központokban működő jegyzők többletfeladatokkal való ellátása.

A fenti koncepcióhoz képest gyökeresen más irányból közelített a kérdéshez a 2010-ben hivatalba lépett Kormány, amikor a feladatrendszer felülvizsgálata nyomán a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megeremtése érdekében a feladatok differenciált telepítése, illetve a társulások útján történő feladatmegvalósítás helyett az államigazgatási feladatok minél teljesebb visszavezetését határozta el az államigazgatásba. Ennek teszi fogadó bázisává a járást, mint régi-új igazgatási szintet.

III. A járásokat újból bevezető jogszabályok legfontosabb rendelkezései

Az állami szerepkör megerősítésének jegyében, valamint a feladatok és hatáskörök újragondolása nyomán már 2011-ben törekvés mutatkozott arra, hogy a területi szint megreformálása keretében a közigazgatás alsó-középszintjét uniformizálja a Kormány.²² Ez a fentiekben túl amiatt vált különösen fontos-sá, mert a rendszerváltás óta változó intenzi-

²¹ Lásd: Balázs István: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás átalakítása tükrében. In: Balázs István - Bércesi Ferenc (szerk.): A területi államigazgatás reformja, MKI, Budapest, 2006, 42.

²² Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (továbbiakban Magyary Program 2011) 25, valamint 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról.

²⁰ Pálné Kovács Ilona: Európaizáció és a magyar területi közigazgatás. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Kódex, Pécs, 2008, 188. 2012/1

tással és eltérő logika mentén zajlott a megye és település közötti igazgatási tér betöltése.²³

A 2012-es átalakítás tehát kettős indíttatású:

- 1) egyfelől kapcsolódik a feladatrendszerben tapasztalható anomáliához, ahhoz, hogy nemzetközi összehasonlításban indokolatlanul nagy számban (viszont nem példa nélkül álló módon) az önkormányzatoknak is államigazgatási feladatokat kell ellátniuk. A visszavezetendő feladatokat a Kormány szerint célszerűbb a megyei szintnél alacsonyabb, az ügyfelekhez közelebb eső szintre koncentrálni. Mindez a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (továbbiakban Möt.) - 30 év után újfent - elkerülhetlenné teszi a járásszékhely város, mint településtípus intézményesítését,²⁴
- 2) másfelől kötődik az államigazgatáshoz is, miután a középszinten működő dekoncentrált szerveknek számos esetben egymásra tekintet nélkül alakultak ki a megyénél kisebb illetékességgel működő (városi, körzeti) egységei, amiket célszerű egységes keretekbe ágyazni.

1. A feladatok és hatáskörök átrendezésének módozatai a járási törvényben és annak végrehajtási rendeletében

A továbbiakban csak a járási igazgatást bevezető, a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt (Járv.) és az ennek végrehajtására szolgáló két rendeletet, a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Kormányrendeletet (Járr1.), valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Kormányrendeletet (Járr2.) elemzem. A nevezett jogszabályok

rendelkezései közül is a fenti gondolatmenethez igazodóan alapvetően azokat taglalom, amelyek a feladatrendszerhez, illetve a struktúrához kapcsolódnak. A vagyonelemek rendezéséről szóló szabályokat ebben a körben csak érintem, mélyebben azonban nem vizsgálom.

A fenti jogszabályok címei mutatják, itt nem csupán a járások, illetve a fővárosban felállítandó államigazgatási kerületek (továbbiakban együtt járások) szervezeti kérdéseiről van szó. A jogalkotó a feladat- és hatásköri rendszer reorganizálása érdekében számos korrekciót hajt végre. Ez elkerülhetetlen, hiszen egy már működő rendszerbe iktat be a jelenlegi kormányzat egy új szintet, ami azonban feladat- és hatásköreinek jelentős részét nem vertikális úton a központi, vagy középszintről kapja, hanem alapvetően horizontális feladat- és hatáskör-átmozgatás nyomán a települési önkormányzatoktól. Emiatt a törvény bizonyos értelemben hatásköri törvény, és a 15. §-ban a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvényt (Htv.) is kiegészíti.

A Járv. felépítése a következő:

- 1) az 1-7. §-ban a járások kialakításával, az átalakításokkal kapcsolatos vagyoni és személyi kérdések alapvető kereteit adja meg a jogalkotó, melyek mindegyike már 2012-ben hatályba lépett. Az ehhez kötődő feladatokat vagy egy erre kinevezett járási biztos, vagy ennek hiányában maga a fővárosi, megyei kormányhivatal kormány megbízottja (későbbiekben KMBT) látja el,
- 2) az általános jogutódlási szabályok rendezése után a 8. §-tól 86. §-ig terjedő részben több mint 80 államigazgatási területet listáz fel és határoz meg a törvény a járások számára. Az ezekhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteket a Járr1. módosítja, a fennmaradó miniszteri rendeletek szinkronba hozása az év hátralevő részében esedékes.

²³ Lásd: Kéki Zoltán: A kistérségi és a körzeti igazgatás. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Kódex, Pécs, 2008, 233.

²⁴ 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról 2. pont, valamint az Möt. 2013-tól hatályos 2. § (2) bekezdése és 21. § (1) bekezdése. 2012/1

A Jártv. rendelkezéseit vizsgálva, azokat több kategóriába soroltam:

- 1) az esetek jelentős részében a jogalkotó teljesen visszavezeti a feladatot az államigazgatásba, a járási hivatalhoz telepítve azt. Így jár el pl.:
 - a) az illetékekről szóló törvény módosítása esetén, amikor a jegyzőktől és az okmányirodáktól kerülnek át teendők,²⁵
 - b) a járművezetéstől eltiltáshoz,²⁶ a statisztikához,²⁷ vagy a bírósági végrehajtáshoz kapcsolódó korábbi jegyzői feladatok esetén,²⁸
 - c) a közcélú vízellátási munkák fenntartásához kötődő, valamint a temetőkről és temetkezésről szóló 1993. évi XLIII. törvény és annak végrehajtási rendelete által meghatározott feladatok tekintetében,²⁹
 - d) az okmányirodáktól átvételre kerülő előzetes eredetiségvizsgálati eljárásához kötődő feladat kapcsán is.³⁰ A fenti felsorolás nem teljes, csupán példálózó.
- 2) van példa arra is, hogy a törvény megosztja a feladatokat:
 - a) bizonyos körben a járási hivatalok mellett más szerv - az esetek többségében a jegyző - rendelkezik továbbra is jogosítványokkal. Pl.:
 - i) a szociális igazgatás területén,³¹
 - ii) az intézményvezetői pályázati eljárás előkészítésével kapcsolatos teendők esetén,³²
 - iii) az okmányirodáktól átvételre kerülő lakcímnnyilvántartással, útlevelel és közlekedési igazgatás-

sal összefüggő feladatok tekintetében,³³

- iv) vagy a bányászattal és az állatvédelemmel kapcsolatos igazgatási területeken,³⁴
- b) találtam példát arra is, hogy az önkormányzatoktól kifejezetten a járási hivatalok szakigazgatási szerveihez telepít a jogalkotó feladatokat, pl.:
 - i) családjogi és gyámügyi kérdésekben,³⁵ valamint a gyermekvédelmi kérdések kapcsán, amit az 1997. évi XXXI. törvény módosítása végez el és a jogalkotó a fővárosi, megyei kormányhivatal, valamint a járási hivatal szakigazgatási szervei és a jegyzők között osztja meg a feladatokat,³⁶
 - ii) a kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szerve számára a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Kormányrendelet módosítása állapít meg feladatokat,³⁷
 - iii) míg a Járr1. 9. §-a alapján az őstermelői igazolvány kapcsán utal feladatokat a jogalkotó a járási állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szervhez,
- 3) a jobb helyismeret okán több mérlegelést igénylő ügyben a Jártv. ugyanakkor hagyott jogosítványokat a jegyzőknél is:
 - a) a 15. § értelmében például az építési ügyi igazgatásban,³⁸
 - b) a birtokvédelemben,
 - c) az anyakönyvvezetés kapcsán,
 - d) de a jegyzőknél maradnak a helyi adóval,
 - e) az ipar- és kereskedelmi igazgatással,³⁹

²⁵ Jártv. 14. §.

²⁶ A jogalkotó ezt a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításán keresztül oldja meg.

²⁷ Ennek nyomán módosul a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 8/A (4) és (5) bek.

²⁸ Lásd a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 2013. 01. 01-től hatályos 47. § (2), valamint 197. § (1) és (2) bekezdéseit.

²⁹ Előbbi kapcsán lásd a Járr1. 21. §-át, utóbbi kapcsán a 22. §-t.

³⁰ Lásd Járr1. 67. §.

³¹ Jártv. 20. §.

³² Járr1. 2. §.

2012/1

³³ Lásd a Jártv. 18. § rendelkezéseit.

³⁴ Vö. Járr1. 18-19. §, valamint 43. §.

³⁵ Jártv. 9. §.

³⁶ Jártv. 35. §, valamint ezzel parallel módon szabályoz a Járr1. 13. § is.

³⁷ Járr1. 6. § d), valamint az ivóvíz minőségi követelményei kapcsán a 26. §.

³⁸ A jogszabály a Htv.-t egészíti ki egy III. Fejezettel.

- f) a hagyatéki eljárással kapcsolatos teendők,
- g) továbbá a megállapított pénzbeli és természetbeni szociális ellátások folyósításáról is a jegyzők gondoskodnak,⁴⁰
- 4) a törvény 52. §-a azon ritka esetek közé tartozik, amikor a feladatáramlás nem a jegyző és a járási hivatal között valósul meg, miután a szőlőművelés igazolásával összefüggő feladatokat a jegyzőtől a hegybíróhoz helyezi át a jogalkotó,
- 5) egyes esetekben a feladatmozgás vertikálisan, a területi kormányhivataltól a járási hivatal irányába valósul meg (lásd a Jártv. 86. §-t, amely a fővárosi megyei kormányhivatal szabálysértési feladatait telepíti át a járási hivatalokhoz),
- 6) vannak továbbá a Jártv.-ben és a Járr1.-ben olyan korrekciós rendelkezések, amelyek kizárólag valamely jogszabályhely, jogintézmény pontosítására szolgálnak, de nem változtatnak a feladatok és hatáskörök rendszerén:
 - a) ilyen többek között a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény módosítása,⁴¹
 - b) vagy „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerv” fordulat lecserélése a fővárosi és megyei kormányhivatal elnevezésre,⁴²
 - c) illetve a Járr1. 74. §-ban az ellenőrzés felügyeletre cserélése,
- 7) a járások szervezetét rögzítő szabályokat a 77. §-ban találjuk, ami a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval össze-

függő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (továbbiakban Khtv.) módosításával rendezi a kérdést. Ebben a körben meghatározza azok felépítését, területi kormányhivatalhoz való kötődését, valamint rendezi működésük alapvető kérdéseit.

Az ágazati szabályokat érintő rendelkezések jelentős része 2013. 01. 01-től hatályos. A korrekciós, pontosító kitételek ugyanakkor szinte kivétel nélkül a törvény kihirdetése után hatályossá váltak, ugyanis azok vagy a már működő megyei (fővárosi) kormányhivatalok meglévő feladataihoz kapcsolódtak, vagy más állami szervek átnevezését végezték el:

- 1) elsőre példa a törvényességi ellenőrzés felügyeletre cserélése a jelenlegi Ötv-ben, társulási törvényben és többcélú kistérségi társulásról szóló törvényben. Ez elodázhatatlan volt, mivel az Alaptörvény és az Möt. vonatkozó részei alapján 2012. 01. 01. óta már az önkormányzatok fölött törvényességi felügyeletet gyakoroltak a kormányhivatalok,⁴³
- 2) másodikként példa a Fővárosi Bíróság elnevezést Fővárosi Törvényszékre módosító 69. §.⁴⁴

Meglátásom szerint a feladat- és hatásköri mozgás 2013 után sem zárul le, legfeljebb az intenzitása csökken. A tárcák számára adott a lehetőség, hogy feladatokat telepítsenek a járási hivatalhoz, illetve az abban működő speciális hatáskörű szakigazgatási szervekhez, tehát a vertikális feladat-áramlásnak további csatornáit nyíl(hat)nak meg. Ennek lehet egyik példája a kulturális örökségvédelem építészeti és régészeti engedélyezéssel kapcsolatos elsőfokú hatásköreinek előbb fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz, majd 2013-tól járási hivatalokhoz telepítése.

A járási törvény rendelkezéseiből kiolvasható, hogy az eredeti koncepciótól eltérően az államigazgatási feladatok nem vándorolnak

³⁹ Lásd ezzel összefüggésben a Járr1. 33. §-át A nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshelyszolgáltatásról szóló 173/2003. (X. 28.) Korm. rendelet kapcsán.

⁴⁰ Járr1. 38. § (1) bek.

⁴¹ Jártv. 34. §.

⁴² Lásd a Jártv.-nek az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényt módosító 56. §-át, vagy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt módosító 60. §-át. Ezen felül a Járr1. 4. §-át a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet módosítása tekintetében, valamint a Járr1. 36. §-át.

⁴³ Lásd a Jártv. 13. §, valamint 42. §-át.

⁴⁴ A rendelkezés az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvényt érinti.

át maradéktalanul a járásokhoz (a tervek szerint az összes államigazgatási ügy 40 %-át fogják a járásoknál intézni 2013 után az ügyfelek). Sőt, az Mötv. az Alaptörvény 34. cikkének (3) bekezdésével szinkronban a 2013. január 1-től hatályos 18. §-ban megtartja a lehetőséget államigazgatási feladatok és hatáskörök (fő)polgármesterhez, megyei közgyűlési elnökhöz, valamint jegyzőhöz telepítésére. Ezt a közigazgatási hatósági eljárás és szabályozás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény legújabb, Jártv. nyomán bevezetendő szabályai ugyancsak alátámasztják.⁴⁵ Tehát a horizontális feladatátrendezés lesz az, ami bizonyosan mérséklődik a jövőben. A továbbiakban a járási (fővárosi kerületi) hivatalok szervezetét mutatom be.

2. A Jártv. és végrehajtási rendeleteinek járási hivatalok szervezetét érintő szabályai

A szervezetre vonatkozó rendelkezések legnagyobb része 2013-tól hatályos. Ami a Jártv.-ből 2012-ben hatályba lépett, az lényegében az Mötv. és a Khtv. közötti összhang megteremtését célozta.⁴⁶ Ez nélkülözhetetlen, hiszen a Jártv. a járási hivatalokat a fővárosi, megyei kormányhivatalok részévé teszi azzal, hogy a törzshivatal, valamint a szakigazgatási szervek mellett azokat a 77. § (1) bek. alatt a kormányhivatalok építőelemeiként nevesíti. A gyakorlatban ez úgy valósul meg, hogy a járási (illetve fővárosi kerületi) hivatalok, mint a kormányhivatalok kirendeltségei funkcionálnak.⁴⁷ A Jártv. által a Khtv.-be beiktatott új rendelkezések nyomán a Kormány feladata - a fővárosi kerületi hivatalok kivételével - a járási hivatalok székhelyeinek, valamint illetékességi területének megállapítása.⁴⁸

A Járr2. alapján ebben a körben a szórás igen nagy. A 175 járási hivatal száma 6 és 18 között mozog megyénként. Legkevesebb Komárom-Esztergom, Nógrád, Tolna és Zala Megyében lesz (6 db), míg a legtöbb (szám

szerint 18 járás) Pest Megyében jön létre. A fővárosban 23 kerületi hivatal létesül. Ezek mindegyike költségvetésileg a kormányhivatalokba integrálódik, személyi állományuk is a fővárosi, megyei kormányhivatal személyi állományát gyarapítja.

2.1. A járási hivatal törzshivatala

A járási hivatalok belső felépítése követi a kormányhivatalok tagolt struktúráját. A Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. §. (3) bek. értelmében a járási hivatal törzshivatalra és járási szakigazgatási szervekre oszlik, előbbi a hivatalvezető közvetlen vezetése alá tartozik. A hivatalvezetőt a KMBT javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter (KIM) nevezi ki/menti fel. A hivatalvezetői munkakör betöltésével nem összeegyeztethetetlen az országgyűlési képviselői poszt, mely egyben gyakorlati időként is elszámoltatható. Ez a megoldás amiatt érdekes, mert a járási hivatalok 2013-as kialakításával párhuzamosan a KMBT-k országgyűlési képviselői minőségét viszont a 2014-es általános országgyűlési választást követően megszünteti a jogalkotó.⁴⁹ A hivatalvezető főosztályvezetői besorolású.

Munkáját hivatalvezető-helyettes segíti, akitől a felsőfokú jogász, igazgatásszervező, illetve közzgazdász végzettségen túl gyakorlati időt nem kívánt meg a jogalkotó.⁵⁰ A KMBT nevezi ki, illetve menti fel. A törzshivatal kormánytisztviselői, valamint munkavállalói fölött - akiknek egy jelentős része a Jártv. 7. §-a alapján a korábbi önkormányzati köztisztviselők közül kerül ki - a hivatalvezető gyakorolja a munkáltatói jogokat.⁵¹ A járási hivatalok törzshivatalának lesz az okmány-

⁴⁹ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 153. §. Az indoklás szerint ennek oka az, hogy a kormány megbízott feladatai annyira kiterjedtek, hogy ez meggátolja a képviselőségből eredő teendők eredményes ellátását. A járási hivatalvezetőkre vonatkozó eltérő megoldás hátterében valószínűleg nem a középszintű társadalmi-gazdasági folyamatok direkt és gyors befolyásolására való törekvés, hanem politikai megfontolásokon nyugvó személyzeti kérdések álltak.

⁵⁰ Lásd a 2013-tól hatályos Khtv. 20/D. § (2) bekezdését.

⁵¹ Khtv. 2013-tól hatályos új 20/B. §.

⁴⁵ Jártv. 60. §.

⁴⁶ Lásd a Jártv. 77. § (6) bekezdést.

⁴⁷ Vö. Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. § (1) bek.

⁴⁸ A Khtv. 21/A. § a) pont alapján ezt a fővároson kívüli járásokra vonatkozóan a Járr2. végzi el.

irodai feladatokat ellátó szervezeti egysége⁵² a korábbi okmányiroda, ez tehát nem szakigazgatási szervként épül be.

A Jártv. alapján a Khtv. új 5. § (2) bekezdése értelmében egyedi ügyben a KMBT utasításadási joggal nemcsak a kormányhivatal szakigazgatási szervei felé nem rendelkeznek, de a járási hivatal, valamint a járási hivatal szakigazgatási szervei irányába sem. A Khtv. 15. § (3) bekezdése alapján a szakigazgatási szervek kormánytisztviselőinek kinevezése mellett felmentésük esetén is biztosítja a jogalkotó a kormány megbízott számára a kifogásolási jogot.

2.2. A járási hivatal szakigazgatási szervei

A Magyar Program első változatának meghirdetésekor célként jelent meg a különböző területi lehatárolással működő alsó-középszintű államigazgatási egységek uniformizálása.⁵³ A fővárosi megyei kormányhivatalokba integrált szakigazgatási szervek közül megyei szint alatti kirendeltségekkel bír jelenleg a Földhivatal, a Munkaügyi Központ, valamint a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv és az Állat-egészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Szakigazgatási Szerv, így ezek betagozódnak a járási hivatalok szervezetébe. Ezek mellett a Járr2. alapján a Gyámhivatalnak, valamint az Építésügyi Hivatalnak is lesznek járási szakigazgatási szervei 2013 után.⁵⁴ Ez a kör a későbbiekben még bővíthet.

A járási szakigazgatási szervek tehát mind feladat- és hatáskörükben, mind pedig személyi állományukat tekintve elkülönülnek. A járási szakigazgatási szerv vezetőjévé ugyan a hivatalvezető javaslatára neveznek ki/mentenek fel valakit, az erre vonatkozó döntést azonban a Khtv. új, 20/E. §-a alapján a megyei (fővárosi) kormányhivatal szakigazgatási szervének vezetője hozza meg. A járási szakigazgatási szervek vezetői a hiva-

talvezető-helyetteshez hasonlóan főosztályvezető helyettes besorolású kormánytisztviselők.

Ahogy a megyei szinten sem valósult meg 100 %-os szervezeti integráció, úgy az alsó-középszinten sem olvadnak be a járási hivatalokba a területi kormányhivatalba szervezetenként nem integrálódott dekoncentrált államigazgatási szervek (pl.: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, valamint a Nemzeti Park Igazgatóságok) kirendeltségei, valamint a rendészeti szervek megye alatti egységei. A rendőrségi struktúra 2012 második félévében meginduló átszervezése nyomán azonban 2013. január 1-től minden járásban működni fog önálló rendőrkapitányság, vagy rendőrőrs, míg a védelmi igazgatásban a védelmi bizottságok is a járási beosztáshoz igazodva szerveződnek újjá.

A járási hivatalok feladatainak megvalósításában további kirendeltségek és ügyegedek működnek közre, ami elengedhetetlen, ha a nagyobb kiterjedésű járásokban az ügyintézés az ügyfelekhez közelebb kell juttatni, illetve a korábbi ügyintézési helyeket viszonylag változatlan számban kívánják megtartani.⁵⁵ A két módozat (állandó kirendeltség fenntartása, vagy időleges működésű ügyegéd alkalmazása) közötti választást az ügyfelek és az elintézendő ügyek várható száma befolyásolja és a kormányhivatalok belső működésének kialakítása során kell rendezni. Nagyobb lakosság számú és ügyforgalmú településeken állandó ügyintézés biztosító kirendeltség működik, a kisebb településeken heti 1-2 alkalommal tart ügyfélfogadást a települési ügyegéd a települési önkormányzat által biztosított helyiségben. 2013 után az integrált ügyfélszolgálatok (kormányablakok) száma ugyancsak megszorozódik.⁵⁶

A járások felállítása után a megyei államigazgatási kollégium tagjai között helyet kapnak a járási hivatalvezetők is. Ez mindenképpen üdvözlendő, hiszen ezzel az alsó-középszintet is (legalábbis a járási hivatalok-

⁵² Járr1. 91. §, valamint Járr2. 1. § (3) bek.

⁵³ Lásd Magyar Program 2011, 26.

⁵⁴ Vessd össze a Korm. rendelet koncepcióját a <http://www.orientpress.hu/101590> oldalon (2012. július 12-i letöltés), valamint a hatályos Járr2. 2. § (1) bek. a)-f) pontjait.
2012/1

⁵⁵ Járr2. 1. § (1) bek.

⁵⁶ Khtv. 21/A. § b)-c) pontok, valamint Járr2. 7. §.

ba betagozódott szakigazgatást) be lehet kapcsolni a koordinációba. A Járr2. ugyancsak a működési integráció felé nyit utat akkor, amikor rögzíti, hogy a járási hivatal törzshivatala a fővárosi, megyei kormányhivatal feladatainak eredményesebb megvalósítása érdekében koordinációs és ellenőrzési tevékenységet lát el.⁵⁷

IV. Összegzés, következtetések

A járási intézmény szabályainak fenti tömör ismertetése alapján a munka elején feltett kérdésekre az alábbi válaszokat találtam.

Az 1984 utáni időszaktól eltekintve a megye és település közötti igazgatási egységként a járásra a kiegyezéstől kezdve mintegy 120 éven át épített a magyar közigazgatás. Ennek magyarázata a két igazgatási berendezkedés centralizáló attitűdjében keresendő. Ugyanis sem a II. Világháború előtti polgári közigazgatásunk, sem a tanácsigazgatás – bizonyos kivételektől eltekintve - nem tekintett a településekre érdemi szereplőként, azok autonómiájában sokkal inkább saját korlátait látta. A járások így „minden olyan időszakban, amikor erősen érvényesültek centralizatív tendenciák, [...] nagyobb jelentőségre tettek szert”,⁵⁸ mivel alkalmasak voltak az elaprózott település-szerkezet összefogására, valamint országos jelentőségű feladatok operatív végrehajtására. A járások kivételése pont annak a demokratizálódási folyamatnak az egyik következménye, ami a tanácsrendszer utolsó évtizedeit áthatotta és a települések jelentőségének fokozását célozta.

A fenti azonosságok miatt rendeltetése tekintetében sincs különbség a dualista járás, valamint az 1945 utáni járási szint között, miután mindegyik az államigazgatási feladatok megvalósítását szolgálta. Az alapvető eltérés abban van, hogy míg az alsó-középszint a polgári időszakban közigazgatásunk önkormányzati oldalához kapcsolódott, a vármegyei törvényhatóság önkormányzatiság nélküli dekoncentrált szerveként működött, addig a szocializmusban 1971-ig saját

testülettel bíró elkülönült tanácsigazgatási szintként funkcionált. A III. Tt. nyomán azonban egy, a '45 előttihez nagyon hasonló konstrukció jött létre azáltal, hogy a jogalkotó a járási tanácstestületeket nem, csak a hivatalokat hagyta meg, utóbbiakat pedig a megyei tanács sajátos, komplex szakigazgatási szerveként aposztrofálta, ami egy személy vezetése alatt áll.

Jól láthatóan a modern-kori járások intézményesítése az állami szerep megerősítéséből meríti indokait, ami egyértelműen recentralizációt eredményez. Az állam érdemi jelenlétét kívánja biztosítani középszinten a fővárosi, megyei kormányhivatalok, valamint a járások és a kormányablakok útján. A járások visszahonosításának konkrét okai az államigazgatási feladat- és hatáskörök visszavezetéséhez és a megye alatti államigazgatás egységesítéséhez köthetők, melyek mindegyike a fenti centralizáló logika miatt a járások útján fog megvalósulni.

Ezek ugyanakkor további kérdéseket vetnek fel. Egyfelől látszólag a járások államigazgatási egységként való bevezetése a jelenlegi folyamatban ellentmondásos, miután azok - bár bizonyos időszakokban felmerült önkormányzati irányú megújításuk - a vármegyék önkormányzatiság nélküli szervezeti egységei voltak és nem az államigazgatáshoz kötődtek. Közelebbről vizsgálva látható ugyanakkor, hogy a vármegyék korlátozott önkormányzatisága a késő-dualizmusban egyértelműen biztosította a központi akarat érvényesülését, így a járások jelentős részben államigazgatási és rendészeti feladatok ellátásának a színteréül szolgáltak. 1949/50 után a tanácsigazgatás átvette a járás intézményét és egészen 1970-1971-ig önálló tanácsi szintként nagyjából hasonló funkciókkal alkalmazta.

Ugyancsak érdekes, hogy az eredeti elképzeléshez képest sem a feladatrendszerben, sem pedig szervezeti oldalon nem lesz abszolút az átalakítás, kivételek maradnak. A feladatok közül több olyan is lesz, ami eztán is a jegyzőknél marad, ahogy a területi államigazgatási szervek megye alatti kirendeltségei sem fognak maradéktalanul a járási szakigaz-

⁵⁷ Járr2. 6. § (2) bek.

⁵⁸ Szoboszlai: A középszintű (járási-városi) területi igazgatás..., i.m. 59.

gatási szervek közé beépülni. Mindez pedig azt jelenti, hogy a 2010 óta zajló átalakítások az ügyfelek számára igazán átütő eredményekkel egyelőre nem szolgálnak, hiszen a feladat- és szervezetrendszer heterogenitásán csak árnyalni tudtak, de azt nem tudták felszámolni.

A járások bevezetésének kétségtelenül van egy tovagyrúzó hatása, aminek jeleit már most megtapasztalhatjuk. Amellett ugyanis, hogy az államigazgatás működési keretétől szolgálnak, a rendészeti (rendőrség), a védelmi igazgatás (katasztrófavédelem, védelmi bizottságok), valamint az intézményfenntartás (tankerületek) újjáalakításánál is figyelembe vette őket a jogalkotó.

Téves lenne automatikusan azonosítani a 2013-tól felállításra kerülő járásokat a korabeli járásokkal, miután a magyar állam- és közigazgatás időközben jelentősen átalakult. A közigazgatás, mint a társadalom legnagyobb professzionális szakigazgatási rendszere, alapvetően hely- és korfüggő. Ugyanakkor több, korszakokon átívelő hasonlóság is felfedezhető:

- 1) a járások alapvető rendeltetése államigazgatási feladatok ellátása (mindkét történeti időszakban és 2013-tól is így van),
- 2) a járásokban önkormányzat nem működik (a tanácsigazgatásban népképviselői elven szervezett tanácstestületet állítottak fel, ami ezzel nem azonos),
- 3) több igazgatási terület feladatait látják el,
- 4) hierarchikus kapcsolatban állnak a megyei szinttel (valamennyi időszakra igaz),
- 5) a járási hivatalok belső felépítése tagolt, különböző szakigazgatási ágak képviseltetik magukat (a dualizmusban ezt a főszolgabíró mellé beosztott személyek látták el, a tanácsigazgatásban az ún. ágazati szakigazgatási szervek, 2013-tól a törzshivatal mellett működő ágazati szakigazgatási szervek),
- 6) további kirendeltségekkel bírnak (mind a dualizmusban, mind a tanácsigazgatásban, mind pedig 2013 után igaz megállapítás).

Láposy Attila, jogi főreferens
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

**Közvetve és közvetlenül:
az alapvető jogok biztosának
indítványozási jogköre az
alkotmánybíráskodás és
alapjogvédelem szemszögéből**

*„For the ombudsman the measure of success was by no means
whether she won or lost before the Tribunal, her success was in
raising general interest in the problem.”
(Ewa Letowska)¹*

Az alkotmány érvényesülésének legfontosabb intézményi garanciája az alkotmánybíráskodás, e funkció hatékony ellátása nélkülözhetetlen egy demokratikus jogállamban. Nemcsak annak a megteremtése alapkövetelmény, hogy az alkotmánybíróság valamennyi alkotmánnyal ellentétes normát vizsgálhassa és megsemmisíthesse, hanem az is, hogy a potenciálisan alkotmányértő normák a testület elé kerülhessenek. Az egyéni jogsérelem orvosolhatósága szempontjából hasonlóképpen lényeges az alkotmánybíráskodáshoz való hozzáférhetőség, az alapjogokat sértő jogszabályokkal (esetleg egyedi bírósági döntésekkel) szembeni állampolgári fellépés lehetősége. Mindezek alapján komoly jelentőséggel bír, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárását kik és milyen feltételek teljesítése esetén kezdeményezhetik. Az Alaptörvény, valamint az új alkotmánybíró-sági törvény 2012. január 1-jei hatályba lépésével karakterváltás történt a magyar alkotmánybíráskodásban: az eddig legtipikusabbnak számító absztrakt formáról a hangsúly a konkrét normakontrollra helyeződött át. E karakterváltási folyamatot elsősorban a bárki általi, érdekeltség nélküli indítványozás, a populáris akció megszüntetése, valamint alkotmányjogi panasz teljessé tétele, azaz az egyedi bírósági döntések Alaptörvénybe ütközésének vizsgálata szimbolizálja.

¹ Rövid részlet Ewa Letowska, a korábbi lengyel ombudsman és alkotmánybíró 2012. szeptember 1-jén „Constitutional doubles: the interplay between ombudsmen and constitutional courts in the protection of human rights” címmel, a Közép-Európai Egyetemen megtartott előadásából. 2012/1

Az új alkotmánybíró-sági szabályozási rezsimben az absztrakt utólagos normakontroll tehát kivételes eszközzé vált, a jogalkotó csak szűk körnek tartotta fenn az indítványozás lehetőségét: az országgyűlési képviselők negyedének, a Kormánynak és az alapvető jogok biztosának. A Velencei Bizottság javaslatának² hála, az általános ombudsman normakontroll kezdeményezési lehetősége „túlélte” az alkotmányozási folyamatot, ami egyben komolyan felértékelte a biztosoknak az alapjogvédelem működésében játszott szerepét. Az alapjogvédő szerepet ellátó ombudsman segítségével az állampolgárok egy sajátos „kerülő úton” küldhetik az Alkotmánybíróság elé azokat az alkotmányellenes szabályokat, amelyeket más módon, például alkotmányjogi panasz eljárás révén – személyes érdekeltség hiányban vagy más módon – nem. Az utólagos normakontroll indítványozás alapjogvédő funkciója ezzel együtt nem választható el az alkotmányjogi panasz intézményének működésétől.

Tanulmányomban egyrészt az alapvető jogok biztosára közvetlen normakontroll kezdeményezési hatáskörének sajátos vonásait, az indítványozás lehetséges szempontjait kívánom felvázolni és rendszerezni. Másrészt a közel kilenc hónapos ombudsmani gyakorlat legérdekesebb ügyeit bemutatva igyekszem rövid áttekintést adni a felmerült dilemmákról és kérdésekről.³ Az írás központjában az alapvető jogok biztosának működése áll ugyan, de az ombudsmani szerepfelfogás a magyar alkotmánybíráskodás működésére is hatással van. Adja magát az a kérdés, hogy az ombudsmani indítványozással, a biztoshoz forduló polgárok alkotmányossági kritikáinak befogadásával és sajátjaként való „továbbításával” hogyan lehet megfelelően elősegíteni a hatékony alkotmánybíráskodást és alapjogvédelmet. A tanulmány mottójául

² Vö. CDL-AD (2011) 001 – Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011), Opinion no. 614/2011. Az előzményekkel kapcsolatban részletesebben lásd Populáris akciók helyett ombudsmani akciók? 121–123. o.

³ A gyakorlati példák elemzése szempontjából fontos, hogy Alapvető Jogok Biztos Hivatalának munkatársaként lehetőségem volt nemcsak nyomon követni, hanem javaslataimmal aktívan alakítani az indítványozással kapcsolatos ombudsmani gyakorlatot.

választott idézet kapcsán pedig kérdés, hogy a „hangos” ombudsmani indítványozás, az alkotmányossági és alapjogi szempontú normakritika kapcsán a társadalmi nyilvánosság megszólítása bírhat-e önálló értékkel a jogállami működés szempontjából.

I. Az intézményi adottságok és a szabályozási keret

Az alapvető jogok biztosa tekinthető jelen pillanatban az egyetlen szakmai-professzionális, absztrakt utólagos normakontroll indítványozónak. Alkotmányi szintű kijelölése a feladatra – noha csak a Velencei Bizottság intelmei nyomán került rá sor – logikus, sőt már-már kézenfekvő döntésnek tűnik. Indítványozói „magánya” sajnálatos, mivel további, szakmailag felkészült kérelmezők (pl. jogvédő társadalmi szervezetek, más alapjogvédelmi szervek) bevonása hatékonyan növelhette volna a hatáskörhöz való hozzáférhetőséget. Az indítványozási feladat ellátásához szükséges adottságok ezzel együtt rendelkezésre állnak: az országgyűlési biztosok önálló alkotmányértelmező tevékenységet látnak el, a hatósági jogalkalmazást folyamatosan és alapjogi szempontból monitorozó tevékenységük folytán pedig elvben megfelelő rálátással rendelkeznek a joggyakorlat szinte teljes spektrumára.

A biztoshoz érkező és kizárólag vagy részben jogszabályi rendelkezést kifogásoló állampolgári beadványok alapos tanulmányozást, nem egyszer teljeskörű alkotmányjogi vizsgálat lefolytatását igényelhetik. Ennek a vizsgálatnak ki kell terjednie a legtöbb esetben arra, hogy a jelzés alapján fennáll-e olyan súlyú alapjogsérelem vagy valamely alkotmányos elv sérelme, amely közvetlen indítványozást indokolhat. A befogadott, felkarolt beadványok nyomán a megfelelő színvonalú és minőségű alkotmánybírói indítvány elkészítése el is várható az ombudsmantól. Ez a részben új, de hosszú távon állandósult feladat és kihívás egy alkotmányjogilag magasán képzett stáb felállítását követeli meg.⁴

Az alkotmánybírói, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló törvények⁵ viszonylag kevés tételes előírást tartalmaznak a biztos indítványozási jogkörével összefüggésben. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja mindössze annyit ír elő, hogy az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az ombudsmantörvény két helyen is említi az indítványozási jogkör gyakorlását: az általános rendelkezések közt a 2. § (3) bekezdés mondja ki, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az intézkedésekről szóló részben az ombudsmantörvény 34. §-a úgy fogalmaz, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az alkotmánybírói törvény 24. § (2) bekezdése mindehhez annyit tesz hozzá, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha a biztos álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

Az idézett szabályozás megteremti annak a lehetőségét, hogy az ombudsman állampolgári jelzés, panasz alapján eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül közvetlenül kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását. A biztosnak a közvetlen indítványozás lehetősége mellett pedig továbbra is módja van arra, hogy egy konkrét ügy kapcsán, intézkedésként az Alkotmánybírósághoz forduljon. Ahogyan már említettem, a továbbiakban elsősorban a közvetlen indítványozási jogkörrel foglalkozom, mivel az intézkedésként kezdeményezett alkotmánybírói eljárás szervezettebben kapcsolódik a biztos hagyományos funkciójához és alkalmazása – bár kivételes eszkről van szó – kevesebb magyarázatra is szorul. Korábbi tanulmányaimban amellet érveltem, hogy az ombudsman részéről – bár az *actio popularis* jellegű indítványozást nem képes pótolni – minden-

⁴ Vö. Tilk Péter: Alkotmánybírói feladat az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/2. 11. o. 2012/1

⁵ Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.).

képpen szükséges és indokolt a közvetlen, vizsgálat lefolytatása nélküli indítványozás alkalmazása.

A hatáskör gyakorlása során az alapvető jogok biztosának – az ombudsmani „eljárás” nem különösebben formalizált jellegével összhangban – kevés megkötésre kell figyelemmel lennie, az általa vallott szerepfelfogásból kiindulva jelentős hatáskörértelmezési szabadsággal rendelkezik.⁶ Mérlegelési szabadság illeti meg az ombudsmant abban a tekintetben is, hogy a hozzá érkező, utólagos normakontroll indítványozását kérő panaszokat hogyan kívánja kezelni. Az alkotmánybírói törvény alapján a biztos saját nevében, szakmailag megfelelő és határozott alkotmányjogi indokolás mellett indítványozhat, vagyis ebben az értelemben nem továbbítja a normakontrollt kérő panaszát. A törvényszöveg és az ahhoz kapcsolt indokolás az Alaptörvényben foglaltakhoz képest annyiban szűkít, hogy a biztos számára csak sajátjaként engedi indítványozást, neki magának is meg kell állapítania azt, hogy az Alaptörvény valamely rendelkezésének sérelme megítélése szerint fennáll-e.

A kézhez kapott „laza” indítványozási feltételrendszert a biztos gyakorlatnak kell folyamatosan, esetről-esetre kitöltenie, ami egyben komoly felelősséggel is jár. Az alapvető jogok biztosáé éppen – az általa is gyakran hivatkozott – jogállamiság elvének és jogbiztonság követelményének érvényesülése, a transzparens, kiszámítható működés érdekében az indítványozását kérő beadványok kezelésével kapcsolatos szempontokat – az irányadó törvényi szabályokat értelmezve – külön normatív módszertani utasításában⁷ határozta meg.

A normatív módszertani utasítás szerint a biztos a kizárólag egy adott jogszabálynak

vagy jogszabályi rendelkezésnek alaptörvényellenességét, vagy nemzetközi szerződésbe ütközését állító panasz esetében, az abban foglaltak, illetve az utasításban meghatározott szempontok együttes mérlegelésével dönt arról, hogy kezdeményezi-e az Alkotmánybíróság eljárását, a panaszost pedig az alkotmánybírói indítvány benyújtásáról tájékoztatja. Magával a szempontrendszerrel összefüggésben az utasítás azt tartalmazza, hogy különösen akkor indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása, ha

1. az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel,
2. a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog sérelme áll fenn,
3. az alapjogsérelem kirívó súlyú,
4. a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.

Az utasítás rögzíti azt a szempontot is, hogy a biztos által benyújtott alkotmánybírói indítvány nem irányulhat az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog (további) korlátozására. Az alkotmánybírói törvény rendelkezéseit követve az utasítás továbbá kimondja azt is, hogy ha a panaszos az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés kapcsán az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az utólagos normakontroll eljárás kezdeményezését, akkor a biztos azt is mérlegeli, hogy az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak-e. A biztos nem indítványozhat tehát akkor, ha a kifogásolt szabályozással kapcsolatban nyilvánvalóan res iudicata áll fenn, de az elutasítást ebben az esetben is világosan indokolni kell.

A normatív utasítás említett része meglehetősen rugalmas szabályokat tartalmaz, tehát nem állandó jellegű eligazítást, hanem – a törvényi szabályokból kinyert lehetőségeket rendszerezve – sokkalta inkább módszertani áttekintést és iránymutatást kívánt adni a

⁶ Vö. Somody Bernadette: Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai. In Az ombudsman intézménye és az emberi jogok Magyarországon. Országgyűlési Biztos Hivatala, 2008. 106-107. o.

⁷ Lásd az Ajbt. 30. §-a alapján kiadott, az alapvető jogok biztosáé vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás VII. fejezetét (<http://www.obh.hu/ktk/index.htm>).

későbbi ombudsmani gyakorlat számára. A biztosnak ezzel együtt – mivel nem egyszerűen továbbítja a beadványokat – az indítvány formájában felkarolható ügyek közül mindenképpen szűrnie és szelektálnia kell.⁸ Az első hónapokban az alkotmánybíróági indítványok megfogalmazása során a biztos rendre hivatkozott az egyébként értelemszerűen csak saját intézményére nézve kötelező normatív utasítás egyes szempontjaira. Később ugyanakkor ezt a direkt hivatkozást az indítványok szövegében már nem tartotta szükségesnek, mivel az utasítás szempontjai szervesülni tudtak magában az ombudsmani gyakorlatban.

II. A panaszok befogadása és a közvetlen indítványozás kritériumai

Az alkotmánybíróági indítvány benyújtása a biztos saját döntésén múlik, a hozzá forduló állampolgároknak nincs alanyi joguk arra, hogy beadványuk alapján a biztos kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál egy jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának utólagos vizsgálatát. A beadványok vizsgálata kapcsán az előző részben már említett viszonylag tág mérlegelési lehetőség nem azonban azt jelenti, hogy az ombudsman önkényesen szelektáltatna vagy azt, hogy nem vázolhatóak fel megfelelő szempontok a vizsgálathoz. Az ombudsman feladatából, jogállásából kiindulva, a hatékony alapjogvédelem és az alkotmánybíráskodási funkció gyakorlásának elősegítése kapcsán ugyanis több általános kritérium is meghatározható. A feladatkör határainak értelmezésekor nem hagyható az sem figyelmen kívül, hogy nem az ügyet eldöntő, hanem eljárásindító hatáskör gyakorlásáról van szó, ami a kétséges helyzetekben az indítvány benyújtása felé billentheti a mérleget.

1. Az alapjogvédő funkció elsődlegessége

Európában a független jogállású biztosok alapfeladata a polgárok alapvető jogainak védelme az egyedi ügyekben, a közigazgatási

szerveinek eljárásának, döntéseinek vizsgálata.⁹ Magyarországon maga az Alaptörvény egyértelműen fogalmaz a 30. cikk (1) bekezdésében: az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el. A biztosnak a közvetlen indítványozás mérlegelése során mindenekelőtt tehát az alapjogvédő funkció gyakorlását kell irányadónak tekintenie: az egyén jogainak az állammal, a mindenkori közhatalommal szembeni védelmét kell az indítványozói szerepfelfogásának középpontjába állítania. Az ombudsman a hatásköri gyakorlása során professzionális közvetítői szerepet lát el: az egyes egyéni beadványokban jelzett alkotmányossági problémát – szükség szerint alakítva azon, további érvekkel kiegészítve – transzformálhatja az Alkotmánybíróság felé. Bár a biztos maga önállóan dönt arról, hogy szerinte fennállhat-e, valószínűsíthető-e az alkotmányos aggály, a kérdés végső eldöntésére az ügyben Alkotmánybíróság jogosult.

2012. január 1-jét követően az alapvető jogok biztosa nemcsak az alaptevékenysége, hanem értelemszerűen a közvetlen indítványozás során is „ragaszkodott” a korábbi, két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlathoz és – az Alaptörvény szövegének változásait is figyelembe véve – hivatkozott az egyes alapjogokkal és alkotmányos elvekkel kapcsolatos megállapításokra, tételekre.¹⁰ Az ombudsman már az első indítványainak indokolása során külön is kiemelte, hogy álláspontja szerint – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés meghozataláig – vélelem szól a korábbi alkotmánybíróági értelmezés mellett. Az Alkotmány és az Alaptörvény szövege közti jelentős átfedés mellett az alkotmányossági gyakorlat eredményeinek alkalmazását támogatta, hogy a lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal biztosítható ugyanis, hogy a magyar

⁸ Lásd Fórum. Az alkotmánybíráskodás jövője. Somody Bernadette – Vissy Beatrix. 79. o. 2012/1

⁹ Lásd Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 376. o.

¹⁰ Az ombudsman alapjog-értelmezési gyakorlatával kapcsolatban lásd Láposy Attila: Áthatás-átvétel – az alkotmánybíróági értelmezések, sztenderdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában. De iurisprudentia et iure publico, Jog-és államtudományi folyóirat, V. évfolyam, 2011/2. sz.

alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Erre az érvelésre az Alkotmánybíróság 2012 májusában ráerősített, amikor határozatának indokolásában kimondta, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.¹¹

2. A közvetlen indítványozás, mint járulékos jellegű jogkör

A közvetlen indítványozás gyakorlása járulékos jellegű jogkör az alapvető jogok biztosának alapfeladathoz, azaz a hatósági és közszolgáltatói jogalkalmazási tevékenység panaszok alapján történő vizsgálatához képest. A közvetlen indítványozás abból a szempontból szűkös jószág, hogy az intézmény kapacitásai végesek és az indítványozással összefüggő feladatok nem veszélyeztethetik az alaptevékenység ellátását. A jogkör gyakorlását ezért indokolt is összehangolni a hagyományos ombudsmani feladatellátással: például, ha a jelzett probléma kapcsán már elindult a biztos vizsgálata, akkor célszerű megvárni annak lezárását. Mivel az alkotmányosan aggályos normákat is lehet alapjogsértő, önkényes módon alkalmazni (az alapjogsérelem kumulálódása) és az állampolgári panaszok szintjén megjelenő problémák jó részénél nem választhatóak el tisztán a jogalkalmazásban megjelenő, valamint csak a szabályozást érintő visszasságok, a helyzet tisztázásához ilyenkor – közvetlen indítványozás helyett – vizsgálat elrendelése és az érintett hatóság megkeresése lehet a megoldás.

3. A közvetlen indítványozás, mint komplementer jellegű jogvédelem eszköze

Az állampolgári beadványok szűrése során szempont lehet, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezéséhez képest az

absztrakt utólagos normakontroll indítványozásának komplementer jellegű jogosítványnak kell lennie. Figyelembe kell venni, hogy az egyéni jogsérelem alkotmánybírói orvoslásának adekvát eszköze az alkotmányjogi panasz intézménye. Az ombudsmani normakontroll indítvány nem rendelkezik külön jogorvoslati funkcióval: ha eredményes, akkor is tipikusan a jövőre nézve képest megelőzni a jogsérelem bekövetkezését. Az ombudsmani gyakorlatban ezekből a megfontolásokból következően, ha a panaszról egyértelműen az derül ki, hogy a beadványozó a kifogásolt szabályozással kapcsolatban alkotmányjogi panaszt nyújtott be, akkor – egyben a párhuzamos eljárást is kerüldő – az ombudsman eltekinthet az indítványozástól. Ha azonban később a panaszt az Alkotmánybíróság formai okokból (például személyes érintettség hiányában) nem fogadja be, akkor ismételt megnyílhat a közvetlen ombudsmani indítványozás lehetősége.

A célzott indítványozásra szükség lehet akkor, ha a gyors beavatkozás indokolt, illetve bármely okból az alaptörvény-ellenes egyéni alapjogvédelmi eszközök nem elég hatékonyak, nem működőképesek. Előfordulhat, hogy a panaszos vagy a panaszban képviselt maguk nem képesek a jogaik védelmében fellépni. Mindez az eddigi ombudsmani gyakorlatban is markánsan megjelent: az állampolgári jogok biztosa az egzisztenciálisan súlyosan rászorulóknak, a hajléktalanok kriminalizálásával (például a guberálás, illetve az ún. életvitelszerű közterület-használat szabálysértéssé nyilvánításával és szankcionálásával) szemben határozottan lépett fel. Az Alkotmánybíróság éppen egy ombudsmani indítvány alapján mondta ki 2011. december végén formai és tartalmi szempontból egyaránt alkotmányellenesnek a kaposvári önkormányzat guberálást szankcionáló rendeletét.¹²

¹¹ Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat. 2012/1

¹² Lásd 176/2011. (XII. 29.) AB határozat.

4. Fellépés a gyengék, kiszolgáltatottak jogainak védelme érdekében

Mind előző pontban említett komplementer jellegű indítványozáshoz, mind a hagyományos ombudsmani szószóló funkcióhoz szorosán kapcsolódik a kiszolgáltatott helyzetben lévők védelme. Az alapvető jogok biztosa fellépésének egyik súlypontját a gyengék, a rászorulóknak, a jogvédelemre kevésbé vagy egyáltalán nem képes személyek és közösségek melletti kiállás. A helyzetüknél fogva kiszolgáltatott gyermekek, valamint a fogyatékkal élők mellett – az ombudsman-törvény fogalomhasználatával¹ – a „leginkább veszélyeztetett” társadalmi csoportok (így például hajléktalanok, betegek, idősek) tagjaival szemben alkalmazandó, indokolatlan állami jogelvonás vagy jogkorlátozás tipikus indoka lehet a gyors fellépésnek és közvetlen – vizsgálat nélküli – indítványozásnak. Sőt, a „gyengéket” védelmező ombudsmani szerep kivételes esetben akár hivatalbóli, panasz nélküli indítványozásra is okot adhat.

5. Az Alkotmánybíróságra hatáskörével kapcsolatos szabályok figyelembe vétele

Az alapvető jogok biztosa saját nevében nyújtja be indítványát, az indítványozás során pedig figyelembe kell vennie az alkotmánybíróság eljárásával kapcsolatos szabályokat és gyakorlatot. A szabályozás ismertetése során már említett, ítélt dolog képezte eljárási akadály mellett kiemelés érdemel az egyes önkormányzati rendeletek megtámadásának kérdése. Ha a panaszos önkormányzati rendelet valamely rendelkezésével kapcsolatban fordul kritikával a biztoshoz, akkor azt kell mérlegelni az alkotmánybíróságról szóló törvény alapján, hogy az önkormányzati rendelet közvetlenül az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközik-e. Ha ugyanis a panaszból az tűnik ki, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal lehet ellentétes (például túlterjeszkedik a felhatalmazást adó törvényi rendelkezésen), akkor a kérdés elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik. Ilyen esetekben a közvetlen indítványozás helyett, felmerülhet annak a lehetősége, hogy az om-

budsman a jelzés alapján hivatalból indít vizsgálatot, ennek keretében pedig az illetékes kormányhivatal vizsgálatát kéri. Mindezt az indokolja, hogy kizárólag a kormányhivatal jogosult kezdeményezni ugyanis a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát a bíróságnál.

Látszólag további akadályt képezhet az ombudsmani indítványozás során, hogy ha a panaszbeadvány olyan törvénnyel (például adó, járulék vagy illetéktörvények) kapcsolatban fogalmaz meg alkotmányossági normakritikát, amely vizsgálatára és megsemmisítésre az Alkotmánybíróság jelen pillanatban csak meghatározott alapjogok vagy az eljárási szabályok sérelme esetén jogosult.² Különös súllyal merül fel a hatásköri korlátozás azokban az esetekben, amikor az aggályosnak tartott szabályok kapcsolatba hozhatóak a költségvetéssel, annak bevételi vagy kiadási oldalával. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglaltakkal kapcsolatos alkotmánybírósági értelmezési gyakorlat kialakulásáig ugyanakkor a biztosnak – a korábbi alkotmánybírósági döntések adta esetleges támpontok alapján – magának kell mérlegelnie azt, hogy az Alkotmánybíróság eljárását akadályozhatja-e a korlátozás.

Az Alkotmánybíróság vizsgálati hatáskörével kapcsolatban tipikus elutasítási indok emellett, hogy ha a panaszos nem normatív jellegű, hanem egyedi jogi aktusokat sérelmez, beadványában egy bírósági döntés alaptörvény-konformitásával fogalmaz meg kifogásokat (ilyen esetekben ugyanakkor érdemes

² Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni akkor, ha annak megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

¹ Lásd Ajbt. 1. § (1) bekezdés d) pont.
 2012/1

tájékoztatni az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségéről és feltételeiről). Röviden utalni kell arra is, hogy azok a panaszok is elutasítás sorsára jutnak, amelyekben nem hatályos szabályozást kifogásolnak a panaszosok. Ennek az egyik „szerencsés” esete, ha a beadvány vizsgálata során kiderül, hogy időközben a kifogásolt szabályozást úgy helyezték hatályon kívül, hogy azzal az alkotmányossági probléma is megoldódott. Az alkotmányossági jogszabálykritikát ugyanakkor tartalma szerint kell elbírálni: ha arra derül fény, hogy a jelzett alapjogi probléma továbbra is fennáll, de már egy másik jogszabályi rendelkezés nyomán, akkor lehet helye az indítvány benyújtásának.

6. Az önállósodó közvetlen indítványozási hatáskör sajátosságai

Bár az alapjogvédelmi funkció közös pont, az absztrakt utólagos normakontroll közvetlen indítványozása bizonyos értelemben világosan elkülönül az ombudsmani alaphatáskör gyakorlásától: nem terjednek rá ki ugyanis a biztos vizsgálatára vonatkozó hatásköri korlátok.³ Az alapvető jogok biztosa az Országgyűlés tevékenységét nem vizsgálhatja, de az általa hozott törvények kapcsán már megfogalmazhat alkotmányossági kifogásokat. Hasonlóképpen nem terjed ki vizsgálati hatásköre a bíróságok működésére, de a bírósági eljárások során alkalmazott normák (például választójogi, büntetőeljárás vagy munkajogi szabályok) kapcsán ugyancsak van lehetőség az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére. A közvetlen indítványozás ráadásul sokszor éppen azokban az esetekben lehet igazán indokolt, ha az alkotmányossági probléma a kifogásolt jogszabályi rendelkezés jellege folytán konkrét ügy alapján nem kerülhetne a biztos elé.⁴ Ilyenkor ugyanis még az elvi lehetősége sem merülhet annak, hogy majd az ombudsmani vizsgálat lefolytatását követően, a jogalkotó elutasító

válasza függvényében kerüljön sor az indítványozásra.

III. Dilemmák és kérdések – esetek az ombudsmani gyakorlatból

Bár mindössze kilenc hónap telt el a közvetlen indítványozási lehetőségének megteremtése óta, az ezzel kapcsolatos ombudsmani gyakorlati tapasztalatok viszonylag gazdagnak mondhatóak. Számos olyan dilemma, kérdés is felmerült, amelyek megválaszolásra szorultak, komoly elgondolkodásra készítettek az alapvető jogok biztosát és annak szakmai stábját.⁵ 2012. szeptember 1-jéig összesen közel négyszáz olyan panaszbeadvány érkezett a biztoshoz, amelyben a panaszosok részben vagy egészben jogszabályokkal kapcsolatos alkotmányossági kifogásokat fogalmaztak meg. A statisztika szempontjából ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet, hogy számos hasonló tartalmú, jellegű panasz érkezett az ombudsmanhoz (például a nyugdíjszabályok változásával összefüggésben), sőt a beérkezett beadványok kb. harmadát a Médiatanács elnökének, illetve tagjainak választására vonatkozó szabályokat kifogásoló, lényegében azonos tartalmú (minta alapján készült) tömeges beadványok tették ki.

Az alapvető jogok biztosa a beérkezett panaszok alapján 2012 szeptemberéig összesen 14 esetben (egészen pontosan 13 + 1 esetben, mivel a hallgatói szerződésekre vonatkozó szabályok kapcsán két ízben is) élt indítványozási jogkörével. Az Alkotmánybíróság elé küldött alapjogi-alkotmányossági problémák igen változatos képet mutatnak:

- 1) az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel kapcsolatos indítvány;⁶

³ Az Ajb. 18. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróságok, valamint – a nyomozást végző szerve kivételével – az ügyészség tevékenységét.

⁴ Vö. Láposy: Populáris akciók helyett ombudsmani akciók? 128. o. 2012/1

⁵ Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalán belül a Közjogi Főosztály feladata az állampolgároktól érkező, alkotmányossági jogszabálykritikát tartalmazó beadványok megválaszolása, illetve az alkotmánybírósági indítványok tervezeteinek elkészítése, az ombudsmani indítványozási gyakorlat összehangolása.

⁶ Lásd AJB-2302/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202302Ai.rtf>

- 2) a jogi segítségnyújtás lehetőségét az alkotmányjogi panasz eljárás esetében kizáró törvényi szabályt támadó indítvány;⁷
- 3) a hallgatói szerződéseket szabályozó kormányrendelettel kapcsolatos indítvány, majd az azonos tartalmú törvényi szabályokat támadó indítvány;⁸
- 4) a nemzetiségi törvényt érintő alkotmánybíróági indítvány;⁹
- 5) a Médiatanács elnökének, illetve tagjainak választásával kapcsolatos egyes rendelkezéseket támadó ombudsmani indítvány;¹⁰
- 6) a választási kampányra fordítható összegekkel kapcsolatos kifogásokat tartalmazó alkotmánybíróági indítvány;¹¹
- 7) a családvédelmi törvény családfogalmával, illetve a törvényes öröklésre vonatkozó szabályaival kapcsolatos alkotmánybíróági indítvány;¹²
- 8) a cukorbetegség inzulinellátásával kapcsolatos alkotmánybíróági indítvány;¹³
- 9) a köznevelési törvénnyel összefüggésben benyújtott ombudsmani indítvány;¹⁴
- 10) a szakképzési törvény egyes rendelkezéseit kifogásoló indítvány;¹⁵
- 11) az adózás rendjéről szóló törvénnyel kapcsolatos ombudsmani indítvány;¹⁶

- 12) a rokkantsági ellátórendszer átalakítását végrehajtó szabályok elfogadásával és tartalmával összefüggésben megfogalmazott alkotmánybíróági indítvány;¹⁷
- 13) az egyházügyi törvény egyes rendelkezései kapcsán benyújtott indítvány.¹⁸

A közvetlen ombudsmani indítványok alapján eddig összesen egy alkotmánybíróági határozat született: 2012. július 4-én az Alkotmánybíróóság a hallgatói szerződésekre vonatkozó kormányrendeleti szabályok, valamint a felsőoktatási törvény felhatalmazásának formai alaptörvény-ellenességét állapította meg.¹⁹ A benyújtott indítványok közül több olyan is akadt (például a már említett rokkantsági nyugdíjszabályokkal, illetve a médiatörvénnyel kapcsolatosak), amelyek mögött nagy mennyiségű panaszbeadvány állt. A beadványozói kör színesnek mondható, a panaszosok közt megtalálható egyetemi oktató, nemzetiségi önkormányzat, országgyűlési képviselő, érdekvédelmi szervezet és magánszemélyek is. A panaszbeadványok alapján történő indítványozás, illetve az ehhez kapcsolódó más kérelmek (mulasztás megállapítására, ideiglenes intézkedésre tett javaslat) benyújtása során több alkotmányjogi és gyakorlati szempontból is lényeges kérdés és dilemma is felmerült.

1. Alapjogvédelem vagy alkotmányvédelem

A közvetlen ombudsmani indítványozásnak ugyan elsődlegesen az alapjogok védelmét kell szolgálnia, ugyanakkor a biztos részéről nem lehet kizárni a tágabb értelemben vett alkotmányvédelmi feladat ellátását sem. Az egyes alkotmányos alapelvek és követelmények, így különösen a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének érvényesülése a tágabb értelemben vett alapjogvédelem szempontjából is releváns lehet. A

⁷ Lásd AJB-1961/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201201961Ai.rtf>

⁸ Lásd AJB-2834/2012. számú ügy, elérhetőek: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202834.rtf> valamint <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202834Ai.rtf>

⁹ Lásd AJB-2709/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202709Ai.rtf>

¹⁰ Lásd AJB-3299/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203299Ai.rtf>

¹¹ Lásd AJB-2303/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202303Ai.rtf>

¹² Lásd AJB-4159/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204159Ai.rtf>

¹³ Lásd AJB-4436/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204436Ai.rtf>

¹⁴ Lásd AJB-2523/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202523Ai.rtf>

¹⁵ Lásd AJB-2883/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202883Ai.rtf> 2012/1

¹⁶ Lásd AJB-2332/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202332Ai.rtf>

¹⁷ Lásd AJB-2683/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202683Ai.rtf>

¹⁸ Lásd AJB-2784/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202784Ai.rtf>

¹⁹ Lásd 32/2012. (VII. 4.) AB határozat.

komplementer jogvédelem okán a jogállami követelmények érvényesülésével kapcsolatban lényeges, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok tartalmi befogadásával kapcsolatban milyen gyakorlatot alakít ki. Hogyan kezeli a testület például azokat a panaszokat, amelyekben nem egyéni alapjog-sérelemre, hanem a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének sérelmére hivatkoznak. Az ebben a tekintetben elutasító alkotmánybírósági gyakorlat esetén az alapvető jogok biztosának az eléje kerülő ügyekben, a hatékony alkotmánybíráskodási funkció elősegítése érdekében indokolt lehet felvállalnia az alapvető jogállami követelmények betartatását szolgáló, akár szimbolikus jellegű normakontroll indítványok benyújtását is.

Az eddigi ombudsmani gyakorlat a kiterjesztőbb, alkotmányvédelmi feladatot is ellátó szerepfelfogást követi, amit jól szemlélteti az első, egyben szimbolikus jelentőségű ombudsmani indítvány, amelyben a biztos az Alaptörvény 2011. december végén külön dokumentumban elfogadott, vitatott jogi státuszú Átmeneti Rendelkezéseivel összefüggésben nyújtott be.²⁰ A biztos azért kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, mert álláspontja szerint az Átmeneti Rendelkezések (Ár.) súlyosan sértik a jogállamiság elvét, értelmezési problémákat okozhatnak és veszélyeztetik a jogrendszer egységét, működőképességét, emellett azok több helyen egyértelműen nem átmeneti jellegű szabályokat tartalmaznak. Az Ár. elfogadását és egyes szabályait támadó indítványban kifejtett alkotmányossági aggályok két csoportra oszthatóak. A jogállamiság érvényesülése szempontjából egyrészt problémás a norma – az alaptörvényi felhatalmazáson túllépve – önmagát az Alaptörvény részének minősíti és így kívánja kikerülni, hogy a benne foglalt rendelkezések tartalmi szempontból összevethetőek legyenek az Alaptörvény garanciális szabályaival. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy súlyos veszélyeket rejt magában, ha az Ár. alapján meghozott törvények magával az Alaptörvénnyel, annak alapjogi szabályaival kerülnének ellentmondásba. A biztos

szerint emellett az Ár. számos cikke nem felel meg a norma elnevezésében is szereplő átmenetiség követelményének: egy jogszabály átmeneti rendelkezéseinek legfőbb ismérve, hogy megalkotásukat a régi szabályozásból az újba való átmenet teszi szükségessé, ezért mindig ehhez kapcsolódó konkrét és ideiglenes rendelkezéseket foglalnak magukban.

Az Országgyűlés az ombudsmani indítványban megfogalmazott aggályokra az Alaptörvény első módosításával kívánt választ adni: a záró rendelkezések közé beépítette azt, hogy az Átmeneti Rendelkezések az Alaptörvény részét képezik. Az Alkotmánybíróság pedig éppen e módosítás miatt hívta fel az ombudsmant, hogy nyilatkozzon, fenntartja-e indítványát. Válaszlevelében a biztos kifejtette, hogy csak az Alaptörvény egészének kontextusában lehet értelmezni az Alaptörvénynek azon „új” szabályát, miszerint az Ár. az Alaptörvény részét képezi. Az átmeneti rendelkezések célja az új és a régi alkotmány közötti átmenet biztosítása, az új Alaptörvény hatályba lépésének és alkalmazásának előkészítése. Az ombudsman álláspontja szerint ezért továbbra sem fogadható el az az értelmezés, miszerint az Ár. felülírhatná az Alaptörvényt, kivételt tehetne a garanciális rendelkezései alól. A biztos rámutatott, hogy az Alaptörvény – mint minden alkotmány – feltétlen érvényesülést kíván a jogrendszerben: olyan mérce, amihez minden más jogszabályt viszonyítani kell. Ha pedig Ár. eltérhet az Alaptörvénytől, azzal maga az alkotmányos mérce relativizálódik, emellett pedig sérül a hatalmi ágak egyensúlyának elve és kiüresedik az alkotmánybíráskodás funkciója.

Az Ár. kapcsán tehát nem egyszerűen egy jogállami alapelv sérelme merült fel, az Alaptörvényben rögzített, feltétlen érvényesülést kívánó garanciális szabályok áttörése olyan súlyú alkotmányjogi aggályokat jelentett, amelyek a jogrend és az alkotmány védelme érdekében szükségessé tették a biztos indítványozói fellépését. A jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének érvényesülésére az alapvető jogok biztosja más indítványában is felhívta a figyelmet. A rokkantsági ellátás alapvető szabályait megváltoztató

²⁰ Az ombudsmani indítvány szövege elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202302Ai.rtf> 2012/1

törvényi rendelkezései kapcsán például az ombudsman a bizalomvédelemre és a kellő felkészülési idő biztosításának követelményére hivatkozott. Közvetlen indítványában kiemelte, hogy a jogbiztonság követelményének megfelelően eleget kell tenni a szerzett jogok fenntartásába vetett bizalom követelményének: a megváltozott munkaképességű személyek egzisztenciális döntéseire hatással van az a feltételezés, hogy az ellátásra való jogosultság megállapításakor hatályban lévő szabályok szerint számíthatnak az ellátásra. Az Alkotmánybíróság több, az 1990-es évek közepén hozott határozatára is utalva az ombudsman rámutatott, hogy ilyen esetben az ellátás összegének és tartalmának alapvető változtatására csak megfelelő hosszúságú átmeneti idő elteltével kerülhet sor. Így aggályosnak minősül, hogy az Országgyűlés az érintett ellátottak védelmére vonatkozó garanciális szabályokat nem alkotott. A jogbiztonságra, a kellő felkészülési idő követelményére, illetve a bizalomvédelemre való hivatkozás emellett a köznevelési, valamint a szakképzési törvény elfogadását és egyes rendelkezéseit kifogásoló ombudsmani indítványokban is komoly szerepet kapott.

Az alapvető jogok biztosa egy másik indítványában ugyancsak tágabb értelemben vett alapjogvédelmi, inkább már alkotmányvédelmi szempontból fogalmazott meg kifogásokat a választási eljárásról szóló törvény azon rendelkezésével kapcsolatban, amely jelöltként egymillió forintban maximálja az országgyűlési képviselők választása során felhasználható összeget. A biztoshoz forduló panaszos arra mutatott rá, hogy az egymillió forintos felső határt nem tudják tartani a pártok, ha az Alaptörvényben előírt kötelezettségüknek eleget téve közre kívánnak működni a választói akarat befolyásolásában. Az indítványban a biztos azzal érvelt, hogy a demokrácia elvén alapuló népképviselő elengedhetetlen feltétele a jogszerű, stabil és kiszámítható választási rendszer. A választási rendszer egyik alapvető eleme pedig a kampány, amelynek fontos szerepe van abban, hogy a választópolgárok felelősen, tudatosan és megalapozottan dönthessenek a képviselő-jelöltek, illetve a politikai pártok támogatásáról. Az alkotmányossági aggályok tehát

az ombudsman számára is képviselhetőek az Alkotmánybíróság előtt: kimutatható a szoros kapcsolat az egyéni alapjogok védelmével.

Egy másik ügyben – több vallási közösség vezetőjének kezdeményezésére – azért került sor alkotmánybírósági indítvány benyújtására, mert a biztos álláspontja szerint az egyházak elismerését szabályozó törvényi rendelkezések több ponton is ellentétesek a hatalommegosztás elvével, a tisztességes eljárás-hoz, valamint jogorvoslathoz való joggal. Az ombudsman rámutatott, hogy aggályosak azok a szabályok, amely a hatalmi ágak egyensúlyának elvét kikezdve az Országgyűlés egyedi és megfellebbezhetetlen döntésétől teszi függővé az egyházi státusz megadását. A törvény ugyan meghatározza, hogy milyen feltételek fennállása esetén lehet kérelmezni az egyházi státuszt, a feltételeket teljesítő szervezeteknek azonban nem biztosít alanyi jogot ahhoz, hogy el is ismerjék őket egyházként. Az egyházi státusszal kapcsolatban ugyanis az Országgyűlés diszkrecionális jogkörben, azaz szabad mérlegelés alapján hozza meg a döntését, azt nem köteles indokolni és nem biztosított olyan jogorvoslati eszköz sem, amely az Alaptörvény értelmében annak minősülhetne. Az alapjogvédő és alkotmányvédő szerep tehát ebben az esetben is összekapcsolódott: az ombudsman hangsúlyozza, hogy az Országgyűlés olyan politikai fórum, amelynek elsődleges szerepe a törvényhozás, továbbá az Alaptörvényen és törvényen alapuló más politikai döntések meghozatala. A biztos szerint a hatalmi ágak elválasztásának elve alapján az Országgyűlés nem láthat el olyan feladatot, amelynek során eseti jellegű, a megfelelő garanciákat nélkülöző politikai döntést hoz az alapvető jogok gyakorlása tekintetében.

2. A nemzetközi emberi jogi mércék alkalmazása

Az alkotmánybírószági törvény alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa, továbbá konkrét ügyben az eljáró bíró is indítványozhatja.²¹ Releváns és hivatkozható nemzetközi szerződésnek minősülhet első sorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye, illetve ennek nyomán az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezményt értelmező esetjoga. Azokon a területeken, ahol a korábbi magyar alkotmánybírószági gyakorlat egyértelműen az európai minimumkövetelmények felett áll, ott – amennyiben nem történik az alkotmánybírószági gyakorlatban visszalépés – nem feltétlenül szükséges az Egyezménybe ütközés külön kezdeményezése. A nemzetközi szerződésbe ütközés indítványozása felmerülhet az egyes speciális alapjogi területeken, különösen a Gyermekjogi Egyezmény vagy a Fogyatékosággal élők jogairól szóló Egyezmény kapcsán. Utóbbival összefüggésben az ombudsman-törvény a biztost hatalmazza fel arra, hogy tevékenysége során fordítson megkülönböztetett figyelmet a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.²² Bár nem közvetlenül benyújtott indítvány, említést érdemel, hogy a Gyermekjogi Egyezmény több cikkének sérelme miatt is kérte az ombudsman az Alkotmánybíróságtól semmisítse meg a szabálysértési törvénynek azokat a rendelkezéseit, amely a 18 év alatti fiatalok esetében lehetővé teszik az elzárás, illetve a szabálysértési őrizet elrendelését.²³

Az Egyezményre és a Bíróság esetjogára való hivatkozás lehetősége a közvetlen indítványozás során az ombudsmani érvelésben is

szerepet kaphat. Mindez annak az ügynek a kapcsán merült fel, amiben egy magánszemély fordult a biztoshoz, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a családvédelmi törvény családfogalmat meghatározó rendelkezését. A családvédelmi törvény ugyanis a társkapcsolatok köréből kizárólag a házasságot nevesíti a család alapjaként. A biztos az indítványban arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogalkotó az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával ellentétes módon zárta ki a bejegyzett élettársi közösségben, azaz az azonos nemű személlyel kapcsolatban élők „házassághoz hasonló” társkapcsolatának családként való elismerését és védelmét. Az ombudsmani indítvány rámutatott, hogy a törvényben deklarált családfogalom nem csak a párkapcsolatban élő azonos nemű pároknak okoz hátrányt, hanem azoknak a külön nemű pároknak is, akik nem házasságban, hanem más társkapcsolati formában kívánnak élni. A biztos szerint ez a szűkítés aránytalanul korlátozza a házasságon kívüli más társkapcsolati formát választó párok magán- és családi élethez való jogát azáltal, hogy lényegében kizárja őket a család fogalmi köréből. Az ombudsman a nemzetközi egyezménybe ütközés megállapítását is kérte, mert álláspontja szerint a család fogalmának megszorító használata szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a más társkapcsolati formában élők egyenlő méltósághoz, magán- és családi élethez való jogát, ez pedig az Alaptörvény mellett az Egyezmény 8. cikkével is ellentétes.

3. Figyelemfelhívás: a jogalkotói mulasztás megállapításának „indítványozása”

A korábbi alkotmánybírószági hatásköri szabályokhoz képest visszalépésként értékelhető, hogy 2012 januárjától mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának kezdeményezésére már nincsen mód és lehetőség. A jogalkotói mulasztás megállapítása teljes egészében az Alkotmánybíróság kezébe került, erre hivatalból lehetősége van. Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvényellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésé-

²¹ Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján.

²² Lásd Ajbt. 1. § (3) bekezdés.

²³ Lásd AJB-3298/2012. számú ügy, elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203298Ai.rtf> 2012/1

vel – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.²⁴

A hatályos alkotmánybírói törvény alapján tehát jelen pillanatban az alapvető jogok biztosának sincs lehetősége annak közvetlen kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítsa meg egy általa feltárt vagy észlelt, lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor azt nem zárja ki, hogy az alapvető jogok biztosja indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen abban az esetben, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelem szerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

A kérdés először annak az ügynek a kapcsán merült fel, amelyben a biztos a jogi segítségnyújtásról szóló törvény azon rendelkezésének felülvizsgálatát kérte, amelynek értelmében nem kaphat jogi segítséget és támogatást az alkotmányjogi panasz benyújtója. Ráadásul annak ellenére zárja ki tételesen az igénybevitel lehetőségét, hogy az alkotmánybírói törvény kifejezetten előírja a jogi képviselést. Mindez pedig vagyoni helyzetük alapján hátrányos helyzetben lévőket zárja el az alkotmányjogi panasz lehetőségnek igénybevitelétől, ami a jogorvoslathoz való jog szempontjából aggályos. A kifogásolt rendelkezés megtámadása mellett a biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy a jogi segítségnyújtás keretében magának az indítványnak az elkészítése a nélkülözhetetlen elem, az eljárás-

ásban való egyéb részvétel ehhez képest kevésbé hangsúlyos. A kifejezett tilalmat előíró rendelkezés megsemmisítése szükséges, de önmagában nem elégséges az egyenlő bánásmód követelményének, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése szempontjából. Jelezte tehát az Alkotmánybíróság felé, hogy álláspontja szerint jogalkotói mulasztás is fennáll annak kapcsán, hogy a jogi segítségnyújtásról szóló törvény nem tartalmazza az alkotmányjogi panasz eljárásban igénybe vehető jogi segítségnyújtás lehetőségét és formáit.

4. Az ideiglenes intézkedés kezdeményezésének lehetősége

Egy új lehetőség, hogy az alapvető jogok biztosának az indítványában lehetősége van arra is felhívni az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy ideiglenes intézkedésre van szükség, az általa kifogásolt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba lépésének felfüggesztése indokolt. Az alkotmánybírói törvény alapján akkor, ha az Alkotmánybíróság a biztos által kezdeményezett utólagos normakontroll eljárásban a már kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggesztheti az indítványban megjelölt jogszabály hatálybalépését akkor, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.²⁵

Az alkotmánybírói törvény tehát megteremteti a lehetőséget egyrészt arra, hogy az ombudsman a *vacatio legis* időtartama alatt, a kihirdetett, de még nem hatályos jogszabályok felülvizsgálatát is kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál, másrészt – kiegészítő elemként – ideiglenes intézkedésként a *kifogásolt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba lépésének felfüggesztését* is javasolhatja az indítványában. Mindez egyfajta kvázi előzetes normakontroll kezdeményezési lehetőséget rejt magában, azzal, hogy a biztos javaslatára természetesen nem a kihirdetés, hanem

²⁴ Lásd Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdés.
2012/1

²⁵ Lásd Abtv. 61. § (2) bekezdés.

a hatályba lépés időleges blokkolására kerülhet sor. Jelentős különbség az is, hogy a hatályba lépés felfüggesztéséről szóló döntés teljes mértékben az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, elvben nem köteles indokolni, hogy miért tekint el az intézkedéstől (vagyis a biztos csak javasol). A felfüggesztésre vonatkozó javaslatnak a viszonylag hosszú, legalább néhány hónapos felkészülési idő biztosítása esetén, azaz főleg nagyobb kódexek, jelentős jogszabályi változások esetén lehet jelentősége. A támadott, még nem hatályos norma felfüggesztésére vonatkozó javaslat különösen indokolt lehet a súlyos jogsérelmek megelőzése érdekében, akkor, ha a kiszolgáltatót, veszélyeztetett társadalmi csoport tagjainak jogait sértené a későbbi szabályozás.

Az alapvető jogok biztosának javaslata alapján eddig egy esetben, a családvédelmi törvényt érintő indítványával összefüggésben került sor a támadott jogszabályi rendelkezés hatályba lépésének felfüggesztésére. Indítványában a biztos ugyanis arra hívta fel az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy az érintett személyek emberi méltósághoz és önrendelkezéshez való jogának, családi élethez való jogának, az egyenlő bánásmód követelményének, valamint a jogbiztonság követelményének védelme érdekében szükséges az indítvány elbírálásáig a támadott rendelkezések hatályba lépésének felfüggesztése. Az ombudsman arra hivatkozott, ha az Alkotmánybíróság 2012. július 1-jét követően a már hatályos rendelkezések tekintetében állapítaná meg az alaptörvény-ellenességét, akkor az esetleges hatálybalépés napjára jogszabály visszamenőleges megsemmisítése már létrejött jogviszonyokat érintene, továbbá súlyos jogbizonytalanságot idézne elő. A kihirdetés napján vagy azt követően kimondott esetleges megsemmisítés pedig az örökléstől egyébként első bejegyzett élettársak esetében idézne elő jogsérelmet. A családvédelmi törvény egyik rendelkezésének következtében ugyanis nem volt egyértelmű, hogy a törvényes öröklés rendjében a bejegyzett élettárs megelőzheti-e a további öröklésre jogosult személyeket.

A biztos azzal érvelt, hogy a törvényes öröklés vonatkozásában a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) és a családvédelmi törvény közötti összhang hiánya önmagában alkotmányossági probléma és a gyakorlatban komoly bizonytalanságot okozhat. Az ellentmondásos jogi helyzet miatt előfordulhat például, hogy – leszámazó hiányában – a Ptk. alapján a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő örökhatározó élettársa, míg a családvédelmi törvény alapján az örökhatározó testvére tekinthető törvényes örökösnek. A jogállamiság és jogbiztonság sérelmét kifogásoló ombudsmani indítvány nyomán az Alkotmánybíróság a törvény 8. §-ának 2012. július elsejei hatálybalépését – 2013. július 29-éig – felfüggesztette.²⁶ A testület arra jutott, hogy az alaptörvény-ellenesség fennállása valószínűsíthető az Alaptörvényben rögzített jogállamiság elve és a belőle levezethető jogbiztonság követelménye alapján. Az ombudsmani érveléssel egyetértve az Alkotmánybíróság egyértelműen kimondta, hogy a törvényes öröklés vonatkozásában a törvények közötti összhang hiánya a joggyakorlatban jogértelmezéssel feloldhatatlan bizonytalanságot okozhat.

Az alkotmánybírósági határozat a felfüggesztésre vonatkozó vizsgálati szempontokat is rögzítette. Eszerint: „a felfüggesztés számos feltétel egyidejű teljesülése esetén lehetséges. Csak hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését lehet felfüggeszteni. A felfüggesztés kivételes lehet. Feltétel, hogy a felfüggesztésre „súlyos és helyrehozhatatlan” következmény elkerülése érdekében kerülhet sor, ezek együttes feltételek. Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos - nincs helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdeké-

²⁶ Lásd 31/2012. (VI. 29.) AB határozat.

ben kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek.”

5. Az eredményességi dilemma és a nyilvánosság szerepe

Az ombudsmanoknak hagyományosan a nyilvánosság az egyik legerősebb eszköze, a transzparens jellegű működés pedig jellegadó sajátossága. A biztos közvetlen indítványozási jogköre ugyan relatíve kevesebb, de megfelelő szakmai színvonalú és célzott alkotmányossági kifogások megfogalmazására alkalmas, így az indítványozás kommunikálásának is súlya van. Az indítványban megfogalmazottak rövid kivonatát tartalmazó sajtóközlemények mellett valamennyi közvetlen ombudsmani indítvány teljes szövege nyilvános és mindenki számára hozzáférhető. Azok tartalmát tehát nemcsak a biztoshoz forduló panaszosok, hanem a legszélesebb társadalmi nyilvánosság, a média és a szakmai közvélemény is megismerheti, tanulmányozhatja. Az indítványokban megfogalmazott érvek és megállapítások észrevételezhetőek, a jelzett alkotmányossági probléma pedig már abban az akár több hónapos időszakban is elemzések, szakmai-társadalmi viták és kritika tárgya is lehet, amíg az alkotmánybírói döntés meg nem születik. Már önmagában jelentősége lehet az esetleges előzetes viták kialakulásának, a konstruktív támogató vagy éppen kritikai vélemények, álláspontok megjelenésének: a társadalom és a szakma figyelve így ezekre az alapjogi problémákra irányul. A társadalmi figyelem, esetleges felháborodás pedig akár azt is eredményezheti, hogy maga a jogalkotó látja be, hogy a biztos által jelzett aggályok megalapozottak, és ennek nyomán lépéseket tehet a probléma orvoslása érdekében.

Az ombudsman még a szakmai szempontból korrekt érvrendszer esetében sem mehet az indítványozás során biztosra, ennek oka, hogy az alkotmánybírói döntés mögött álló morális-jogi vita kimenetele – még a korábbi gyakorlat és precedensek fényében is – nem egyszer eleve kiszámíthatatlan. Különösen igaz ez a jelenlegi alkotmányos valóságban, mivel nem látható egyértelműen, hogy az Alaptörvény nyomán az Alkotmánybírói alakít-e és ha igen, akkor megnyit a korábban lefektetett elvi tételein, az általa alkalmazott teszteken, alkotmányértelmezési módszereken. Az ombudsmani indítványok eredményessége tehát nem azon mérhető elsősorban, hogy hány esetben tartja megalapozottnak az Alkotmánybírói a biztos érveket, és hány esetben semmisíti meg a támadott jogszabályi rendelkezéseket.

A társadalmi és jogalkotói figyelem felkeltése, a világos alapjogvédő-alkotmányvédő attitűd mellett a biztosnak nem kell előzetesen attól tartania, hogy az indítvány elutasítására kerül sor. Nem mellékes ugyanakkor, hogy az Alkotmánybírói eljárása során hogyan viszonyul az alapvető jogok biztosának közvetlen indítványaihoz: figyelembe veszi-e azt, hogy a kezdeményezések az alkotmánybíráskodási funkció szempontjából is lényegesek. Az ombudsman indítványozása egyszerre lehet közvetett és közvetlen: saját nevében, a hozzá érkező alkotmányossági kifogást „közvetítve”, viszonylag gyorsan és rugalmasan, különösebb kötöttségek, vizsgálat lefolytatása nélkül fordulhat az Alkotmánybíróihoz. A közeljövőben az alapjogvédelmi rendszer működése szempontjából kulcsfontosságú lesz az alapvető jogok biztos és az Alkotmánybírói közötti kapcsolat és az érintettek szerepfelfogása is.

Balogh Gábor, osztályvezető
Közigazgatási és Elektronikus
Köszolgáltatások Központi Hivatala
Szögi Ágnes,
törvényességi referens
Pest Megyei Kormányhivatal

**A helyi önkormányzatok
törvényességi szempontú
vizsgálatának múltja, jelene
és jövője – 20 év után ismét
törvényességi felügyelet
(Második rész)**

Cikkünk első részében¹ a helyi önkormányzatok felett 1990 óta gyakorolt törvényességi ellenőrzés mellett a törvényességi felügyeleté válás lehetséges útjait próbáltuk bemutatni. Akkor azon reményünk kifejezésével zártuk sorainkat, hogy a tanulmányunk következő elemének megírásáig hatályba lép majd a miniszteri, illetve a kormányrendelet. Nem kellett csalatkoznunk, várakozásunknak megfelelően megjelentek az eljárási előírásokat tartalmazó jogszabályok, ezért ebben a részben nem kevesebbre kívánunk vállalkozni, mint arra, hogy ismertessük azt a törvényességi felügyeleti rendszert, amelyet Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: MhÖtv.) vezetett be, vagyis azt, amelyet végül a központi jogalkotó választott a lehetséges felügyeleti modellek, eszközök közül.

Az MhÖtv. helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét szabályozó szerkezeti egysége 2012. január 1-jétől hatályos. Az MhÖtv.-ben² kapott felhatalmazás alapján a Kormány a törvényességi felügyeletre vonatkozó eljárási rendelkezéseket a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Vhr.) állapította meg, amely 2012. június 27-én lépett hatályba. Az említett jogszabályok hatálybalé-

pése közötti közel féléves különbség miatt 2012. első feléve egy átmeneti időszak volt, amikor a felügyelet szabályairól kizárólag az MhÖtv. rendelkezett. Tekintettel a Kodifikáció és Közigazgatás folyóirat előző számában megjelent két a választott témánkat jelentős mértékben érintő, – egyebek mellett – a felügyelet új jogi eszközeit ismertető tanulmányra³, írásunkban a törvényességi felügyeleti rendszer eljárási szabályainak jogalkalmazói szempontból való bemutatására, a napi gyakorlati munka során esetlegesen felmerülő kérdések megválaszolására teszünk kísérletet.

I. Általános megállapítások

Kijelenthető, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) ténylegesen keretjellegű szabályaival ellentétben, az MhÖtv.-ben egyrészt megsokszorozódtak az anyagi jogi előírások, másrészt már az eljárást is jóval részletesebben szabályozza a törvényalkotó. Az MhÖtv. több helyen pontosítja a törvényességi felügyelet jogintézményét, a jogsértések megszüntetésére rendelkezésre álló jogi eszközöket, amely előírások immáron az eddigi 7 bekezdés helyett 40 bekezdésben, egy miniszteri és egy kormányrendeletben szerepelnek.

Az Ötv.-ben különböző helyeken megtalálható nyolc felügyeleti eszközhöz⁴ képest az MhÖtv. – egy szerkezeti egységbe foglalva⁵ – már tizennégy ilyen jogosítványt nevesít. Az

³ Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011. Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1. 5-42. o.; Tilk Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1. 42-52. o.

⁴ (1) Törvényességi felhívás kibocsátása; (2) Állami Számvevőszéki eljárás kezdeményezése; (3) képviselő-testületi ülés összehívása, összehívás kezdeményezése; (4) önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának kezdeményezése; (5) határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése; (6) szakmai segítségnyújtás; (7) polgármester, önkormányzati képviselő összeférhetetlensége esetén bírósági eljárás kezdeményezése; (8) a képviselő-testület tisztviselője felelőssége vonásának kezdeményezése.

⁵ MhÖtv. VII. Fejezetének „A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete” alcím alatt.

¹ Megjelent: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet címmel, Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1. 52-67. o.

² MhÖtv. 143. § (1) bekezdés e) pont
2012/1

új jogintézményeken kívül a felügyeleti munka tényleges ellátásában komoly változást nem jelentenek az eljárási részletszabályok, mert a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatal) és jogelődeik (korábban a köztársasági megbízott hivatala, majd közigazgatási hivatalok) elmúlt 22 év során kialakított gyakorlatát ültette át jogszabályba a Kormány. A Vhr. megalkotása az eljárás szabályozottságának megteremtésével az eddig egyes kormányhivatalok ellenőrzési, majd 2012. január 1-jétől felügyeleti eljárásai között esetlegesen tapasztalható némileg eltérő gyakorlat egységesítést szolgálhatja.

II. Legjelentősebb újdonságok, változások

Ezen alcím alatt néhány új jogintézményt kiemelve, azokat is csak vázlatosan ismertetve, mutatjuk be a legfontosabb említésre érdemes újdonságokat.

A 2011. április 18-án elfogadott Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (4) bekezdése már kifejezte azt a jogalkotói szándékot, amelyhez az újonnan megalkotni kívánt önkormányzati törvénynek és a tárgykört szabályozó valamennyi jogszabálynak is igazodnia kellett. Ennek megfelelően az önkormányzati rendelet megküldését a jegyzőkönyv beküldésétől el kell választani, ugyanis az Alaptörvény értelmében az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul meg kell küldeni a kormányhivatalnak. A haladéktalanul fogalmat az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIMr.) 1. § (1) bekezdése konkretizálja, amikor a jegyző kötelezettségévé teszi, hogy legkésőbb a kihirdetést követő munkanapon küldje meg az önkormányzat rendeletét a kormányhivatalnak.

Mіндеzen változás indoka a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a to-

vábbiakban: Jat.) keresendő. A Jat.⁶ ugyanis a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter⁷ számára előírja, hogy gondoskodjon az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről. Ezen indok miatt kell a jegyzőknek haladéktalanul (a kihirdetést követő munkanapon) megküldeniük az önkormányzat rendeletét a kormányhivataloknak, hogy azok azt továbbíthassák a honlap létrehozásáért és működéséért felelős Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak. Nem tartozik szorosan a témánkhoz, de az évente megalkotott 45-50 ezer önkormányzati rendelet⁸ ilyen módon való kezelése, egységesítése, folyamatos hatályosítása a későbbiekben elinduló honlap működtetői, valamint a rendeleteket a minisztérium felé továbbító kormányhivatalok számára komoly munkaterhelést fog jelenteni.

A jegyzőkönyvek beküldésére nyitva álló határidőt a KIMr. 2. §-a 15 napban határozza meg, ezzel tulajdonképpen megismétli a jelenleg az Ötv. 17. § (2) bekezdésében is megtalálható előírást. A KIMr. megalkotására azért volt szükség, mert ilyen jellegű előírásokat az Ötv.-vel ellentétben az Mhöt. nem tartalmaz. A KIMr. azonban nemcsak a megküldés határidejét, hanem egyúttal annak módját is megállapítja, amely kérdéskör előzőleg az Ötv.-ben nem volt rendezve.

Újabb változásként, az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése megteremtette a lehetőségét annak, hogy a kormányhivatalok vezetői az önkormányzatok helyett rendeletet alkothassanak. Természetesen ezen rendeletalkotói hatalmával a kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak csak a jogszabályban foglalt esetekben és a jogerős bírósági döntéseket követően, azt végrehajtva élhetnek. E teljesen újszerű intézkedési jogot biztosító bekezdés már jelentős elmozdulást jelent a korábbi törvényességi ellenőrzéstől a felügyelet irányába – mert a felügyelet fogalmának megfelelően közvetlen beavatkozási,

⁶ Jat. 29. § (2) bekezdés

⁷ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 12. § b) pontja alapján a közigazgatási és igazságügyi miniszter.

⁸ 2006-2007-2008-as adatok alapján.

intézkedési jogot biztosít a felügyeletet ellátó szervnek – hiszen a törvénysértést végső soron már maga a kormányhivatal (pontosabban annak vezetője) szüntetheti meg a rendeletpótlás jogának köszönhetően. Az Mhöt. azonban tovább megy az Alaptörvényben megtalálható rendeletpótlás lehetőségénél, amikor már a határozathozatal és a feladatellátás elmulasztása esetén a pótlásról (aktuspótlás) is rendelkezik⁹.

Az Ötv. 99. § (2) bekezdés b) pontja értelmében 2011. december 31-éig a kormányhivatalok által törvénysértőnek vélt önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság volt jogosult. Az Alaptörvény rendelkezéseiből¹⁰ következően azonban az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata kétirányúvá vált, (1) amennyiben Alaptörvény-ellenességre hivatkozva támadja a rendeletet a kormányhivatal (a Kormány útján) akkor az Alkotmánybíróság jogosult eljárni, (2) míg jogszabálysértés vélelmezése esetén a Kúria önkormányzati tanácsának kell döntenie a jogsértés fennállásának kérdésben.

Ahogy az korábban is említettük, az Alaptörvényben deklarált törvényességi felügyelet alapelőírásai mellett az Mhöt. 132. § (1) bekezdése felsorolásszerűen tartalmazza a törvényességi felügyelet eszközeit (12 db), amelyeket még további jogi eszközökkel egészít ki a 133. §. Nézzük milyen új teljesen lehetőségek állnak a kormányhivatal rendelkezésére a jogsértések megszüntetése érdekében¹¹:

1. kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését;
2. javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter-

nek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását¹²;

3. kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását;

4. pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;

5. törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra az Mhöt.-ben meghatározott esetekben;

6. az érintettől információt, adatot kérhet, vele konzultációt kezdeményezhet¹³;

7. javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezésre, döntéshozatali eljárására vonatkozóan.

Az előző felsorolásból a későbbiekben részletesen elemezzük a költségvetési támogatás visszatartásával, megvonásával, a felügyeleti bírsággal, illetve a javaslattétel jogával kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket a jogalkalmazó szemszögéből nézve. Nem tartozik közvetlenül a felügyeleti jogintézmények közé, azonban a szintén jelentős eszköz (lehet) a kormányhivatalok kezében a jegyzői állás hat hónapos betöltetlensége esetén az ideiglenes hatályú jegyzői megbízás jogköre. A jegyző ugyanis még mindig jelentős szerepet tölt(het) be a jogszerűség biztosításában, a jogsértések mielőbbi felfedezésében¹⁴, ezáltal fontos szereplője (lehet) a törvényességi felügyeleti eljárásnak.

¹² Az Ötv.-ben nem volt nevesítve a kormányhivatal ezen jogosítványa, azonban a gyakorlatban – mint az adott önkormányzat működését leginkább ismerő államigazgatási szerv – eddig is a kormányhivatalok (és jogelődjei) indítványozták a feladatkörrel rendelkező miniszternél a feloszlási eljárás megindítását.

¹³ Korábban gyakorlat is alkalmazta ezeket a jogosítványokat, most azonban a jogkör törvényben való konkretizálása, nevesítése mellett a jogalkotó szankciót (felügyeleti bírságot lásd: Mhöt. 141. § (1) bekezdés b) pontja) is kapcsolt hozzá.

¹⁴ Lásd az Mhöt. – 2013. január 1-jén hatályba lépő – 81. § (3) bekezdés e) pontját, amely alapján a jegyzőnek kötelessége jelezni, ha a képviselő-testület, vagy annak szerve, illetve a polgármester működése, döntése jogszabálysértő. Valószínűleg nem ez volt a törvényalkotó célja, de a leírt rendelkezésből az következik, hogy a jegyzőnek nem kell jeleznie, „észrevennie”, ha a képviselő-testület szervezetében vagy a döntéshozatali eljárása során tapasztal jogsértést.

⁹ Mhöt. 140. §

¹⁰ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és 25. cikk (2) bekezdés c) pontja

¹¹ Ágazati jogszabály még egy felügyeleti eszközt biztosít a kormányhivatalok számára: A közbeszerzésről szóló 2011. évi CVIII. törvény 140. § (1) bekezdés d) pontja alapján a kormányhivatal a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezheti.

III. És ami (lényegében) nem változott...

Az Mhötv. nagymértékben átvette az Ötv. törvényességi ellenőrzés tárgyi hatályára vonatkozó rendelkezéseket, néhány esetben azonban azt egyúttal ki is egészítette:

Mi a kormányhivatal által lefolytatandó törvényességi felügyeleti eljárás célja?

Továbbra is a helyi önkormányzatok jogszerű működésének a biztosítása, viszont a Mhötv.¹⁵ a személyi kört kiterjeszti a jegyzőre is. Sajnos nem konzekvens az Mhötv. fogalomhasználata, amikor a 132. § (2) bekezdésében csak a működés, majd a (3) bekezdésben a szervezet, a működés, a döntéshozatali eljárás, illetve a döntés jogszerűségének vizsgálatáról rendelkezik.

Mit vizsgálhat a felügyeleti eljárása során a kormányhivatal?

A helyi önkormányzat szervezetét, működését, döntéshozatali eljárást, döntéseit (rendelet, határozat) szolt a korábbi szabályozás, amely azonban – pontosításként, mivel korábban is ellenőrizték a közigazgatási hivatalok – kiegészült a jogalkotási, döntési, feladat-ellátási kötelezettség teljesítésének vizsgálatával.

Milyen döntésekre nem terjed ki a törvényességi felügyeleti eljárás?

A kivett eljárások meghatározásánál ellentmondás fedezhető fel az Mhötv. 132. § (4) bekezdés c) pontjában és az (5) bekezdésben foglaltak között. Míg az előbbi rendelkezés szerint a mérlegeléssel hozott döntések esetén kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja a felügyeletet ellátó szerv, addig az utóbbi bekezdés alapján a kormányhivatal a helyi önkormányzat mérlegelési jogkörében hozott határozata esetében a szervezetét és működését is felügyeleti eljárás alá vonhatja.

IV. Felügyeleti eljárás alapjai: a jegyzőkönyv megküldés és az információkérés

A törvényességi ellenőrzéshez hasonlóan a felügyeleti eljárás is döntő részben, szinte kizárólagosan dokumentumok alapján, jegyzőkönyvekből történik, azaz iratalapú felügyeletről beszélhetünk, a helyszíni ellenőrzés ritka kivételnek számít. Mindezen megalapításokból egyenesen következik, hogy az egész felügyeleti rendszer működése a jegyzőkönyvek megküldésén alapul. Vagyis a főkérdések: a kormányhivatalok rendelkezésére állnak-e a jegyzőkönyvek, illetve, hogy a vizsgálathoz szükséges dokumentumok mikor érkeznek be a felügyeleti szervhez?

Szabó Lajos Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011 című tanulmányában a következő fontos gondolatokat, kérdéseket veti fel: *„Vajon nem eltűnt-e a kormány megbízott törvényességi felügyeleti jogcímre alapozott bírságolási jogköre, ami akár a köztisztviselői illetményalap térszereséig terjedhet?! (...) Úgy gondolom a kollegiális együttműködés, a meggyőző szakmai érvelés mindig hatékonyabb a bírságolásnál, a perindításnál. Nem is szólva arról, hogy a foglalkoztatás körében felmerülő munkavégzési fegyelmezetlenséget elsősorban munkajogi eszközökkel (pl. fegyelmi eljárás), nem pedig közjogi szankciókkal indokolt kezelni.”*

Ahogy az az előző cikkünkben is említettük 2011-es adatok alapján 34 nap¹⁶ a jegyzőkönyvek megküldésének átlagos ideje, de a „renitens” jegyzők akár több hónapig sem küldték be az ülésekről készített jegyzőkönyveket, még többszöri törvényességi észrevétellel, felhívás ellenére sem. A kölcsönös együttműködés, szakmai érvelés természetesen a felügyeleti rendszernek is alapját kell képeznie, úgyszólván mondhatnánk alapelvét kell válnia, azonban egyes települési vezetők, képviselők ellenérdekű felekként tekintenek az ellenőrzést, majd január elsejétől felügye-

¹⁵ Mhötv. 132. § (2) bekezdés
2012/1

¹⁶ Még ennél is beszédesebb adat, hogy a jegyzőkönyvek 81,6%-át a 15 napos határidőn túl terjesztették fel a jegyzők. 2011. májusi adat a kormányhivatalokhoz beküldött jegyzőkönyveket (is) nyilvántartó Törvényességi Ellenőrzési Rendszer Kiegészítő Alkalmazásból (TERKA rendszer)

letet gyakorló szervre. Ahogyan többször is hallhatja, sőt akár jegyzőkönyvben is olvashatja (sic!) a gyakorló törvényességi referens, „nekik nem a törvényeknek, hanem a választói akaratnak kell megfelelniük”. Egy ilyen település esetében a meggyőző érveléssel vajmi kevés eredmény érhető el.

Szintén jogos az észrevétel, hogy munkaügyi oldalról, munkajogi eszközökkel kellene kezelni a problémát, amit a késői jegyzőkönyv felterjesztési gyakorlat okoz. Egy emlékeztető példát idéznénk még az ellenőrzés időszakából. Egy település jegyzője többszöri ígérete ellenére is csak több hónapi késéssel küldte meg a jegyzőkönyveket, mondván kis községről van szó, ahol a polgármesteri hivatal köztisztviselői apparátusa csekély és a többi feladatuk előrébb való, mint jegyzőkönyveket írni. Az akkor még közigazgatási hivatal törvényességi észrevételt írt a képviselő-testületnek, mint a jegyző felett munkáltatói jogkört gyakorló szervnek, hogy gondoskodjanak a jegyzőkönyvek törvényi határidőben történő felterjesztéséről. A testületi ülésen a jegyző fegyelmet kezdeményezett saját maga ellen, amely eljárást gyorsan le is folytatták és megállapították, hogy a jegyző nem követett el fegyelmi vétséget, ezért fegyelmi büntetés kiszabása sem indokolt. Az ügyben született határozat egyúttal azt is tartalmazta, hogy a határidőn túli jegyzőkönyv felterjesztésnek – közvetlenül a kis létszámú polgármesteri hivatal – közvetetten az önkormányzatokat megillető rendkívül alacsony költségvetési támogatás az oka. Visszás a helyzet, mivel többnyire a testületeknek sem érdeke, hogy a felügyeleti szerv törvényességi észrevételek, felhívások formájában zavarja meg a „választópolgárok érdekeiért kifejtett” tevékenységüket, munkájukat. A testületek és a települések vezetői is tisztában vannak vele, hogy egy-egy jogsértő döntésük esetén az lehet az érdekük, hogy minél később érkezzen meg a jegyzőkönyv a felügyeleti szervhez, mert teljesebben ment (egyedi) döntésekkel szemben a kormányhivatalok a gyakorlatban, ténylegesen már nagyon nehezen tudnak eredményesen fellépni.

A felügyelet(i bíróság) első féléves tapasztalatai alapján látszik, hogy a települések döntő

többségének elegendő volt már maga a felügyeleti bíróság kivetésének lehetősége (vagy megynként 1-2 esetben a bíróság alkalmazása) ahhoz, hogy a jegyzőkönyv elkészítésért felelős jegyzők nagyobb figyelmet fordítsanak ezen feladatuk ellátására és ennek eredményeképpen a jegyzőkönyvek 15 napon belül beérkezzenek a kormányhivatalokba. A felügyeleti bíróság megállapításához először törvényességi felhívás¹⁷ és az abban foglalt határidő eredménytelen eltelte szükséges, tehát a kormányhivatal csak akkor bírásgolhat, ha a felhívásban szereplő minimum 30 nap¹⁸ alatt (így összesen már jóval több, mint 45 nap áll a jegyző rendelkezésére) sem terjeszti fel a jegyzőkönyvet a kormányhivatalnak a jegyző. Azt hisszük a törvényben szereplő 15 napos határidő legalább 3 szoros túllépése alapul szolgálhat a törvényes állapot helyreállítása érdekében az államigazgatás ilyen jellegű fellépéséhez.

Az Mhöt. jelentős újítása, amely a felügyeleti munkához elengedhetetlen adatokhoz, ismeretekhez való hozzájutást segíti elő, az információkérés joga. A jelentősége abból is látszik, hogy a jogalkotó az érintett által elkövetett más jogsértéssel egy szintre emeli azt az esetet, ha az érintett nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésének (egyéb felügyeleti eszközökkel élhet pl. törvényességi felhívással, ülés összehívás, fegyelmi eljárás kezdeményezéssel, felügyeleti bíróság kiszabásával).

Az Mhöt. elfogadása után egyes önkormányzatok részéről kérdésként merült fel, hogy az információkérés jogába beletartozik-e az iratok megküldésének kötelezettsége is? Az Mhöt. nem tért ki az iratbekérés jogára, azonban a kormányhivatalok természetesen már a kezdetektől fogva beleértették az információkérés jogába a felügyeleti eljáráshoz szükséges iratok bekérését is, amely álláspont véleményünk szerint is helytálló. A felügyelet ugyanis, ahogyan azt már a jegyzőkönyvbeküldésnél is kifejtettük döntő mértékben, szinte kizárólagosan „papírból”, dolgozik, így egyértelmű volt, hogy egyes ügyek elbírá-

¹⁷ Mhöt. 141. § (1) bekezdés a) pontja és a Vhr. 2. § (2) bekezdése alapján

¹⁸ Mhöt. 134. § (1) bekezdés

lásához nem elegendők a jegyzőkönyvek, szükség van az előterjesztésekre is. Az Ötv. 17. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a jegyzőkönyvnek jelenleg nem része az előterjesztés, amely helyzetet a 2013. január 1-jén hatályba lépő Mhöt. 52. § (1) bekezdésével megváltozik. A döntések jogszerűségének körültekintő megítélésekor azonban nem csupán az előterjesztésekre lehet szüksége a felügyeletet végző szervnek, hanem például akár döntést megalapozó, azt megelőző hivatalos levelezésekre is. A Vhr.¹⁹ eloszlatja az esetlegesen felmerülő kétségeket és a későbbi jogviták elkerülése érdekében egyértelműsíti a helyzetet, amikor kimondja, hogy a kormányhivatal az információkérés jogával összefüggésben jogosult az érintettől²⁰ iratot bekérni. Amennyiben az információkérést az érintett nem teljesíti, akkor – a jegyzőkönyv megküldés elmulasztásának szankcionálási eljárásával teljesen megegyező módon – a kormányhivatal jogosult felügyeleti bírságot kiszabni.

V. A Vhr. általános eljárási szabályairól

1. A felügyeleti eljárás szakaszai

A Vhr. alapján a törvényességi felügyeleti eljárásnak két szakaszát különböztetjük meg: a vizsgálati és az intézkedési szakaszt.

A vizsgálati szakasz a kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján vagy bejelentésre indul meg. A törvényességi feladatot ellátó munkatársak sokszor megtapasztalhatták, hogy az állampolgárok, önkormányzattal, annak jegyzőjével, intézményével kapcsolatos bármely vélt vagy valós sérelmükkel a törvényességi főosztályokhoz fordulnak, annak orvoslása érdekében. Azonban a törvényességi felügyelet tárgyi hatályát – vagyis a mire terjed ki? kérdésre a választ – a Vhr. tulajdonképpen megismételve az Mhöt.-ben szereplő szabályt, újra leszögezi, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás csak az Mhöt. 132. § (3)-(5) bekezdésben foglaltak vizsgálatára terjedhet ki. Tehát a kormányhivatal törvényességi fel-

ügyeletének hatásköri korlátait, az Mhöt. tartalmazza a Vhr. csupán megerősíti, hogy az e hatáskörön kívül eső ügyekben nemcsak intézkedni nem tudnak a felügyeleti szervek, hanem még nem is vizsgálódhatnak.

Ugyanakkor a Vhr. merített a gyakorlati életből, mert a hivatalból lefolytatandó eljárás mellett gyakran állampolgárok is kérnek konkrét ügyekben, döntésekben felülvizsgálatot, vagy ismételt vizsgálatot, ezért úgy fogalmaz a jogszabály²¹, hogy bejelentésre is indulhat vizsgálati szakasz. Az előzőekben kifejtettek szerint a kormányhivatal ismételten vizsgálatnak vetheti alá az önkormányzati intézkedést, ennek másik leggyakoribb formája a jogszabályváltozás miatt szükséges újbóli rendelet-felülvizsgálat.

A kormányhivatal felügyeleti eljárásának egyetlen célja, hogy a rendelkezésére álló jogi eszközök segítségével a törvényes állapot – érintett által történő – helyreállítását elérje, vagy az aktuspótlás esetén végül maga szüntesse meg a jogsértést. Kérdésként fogalmazódhat meg, hogy milyen határidőn belül, mennyi időre visszamenve tehet intézkedéseket ennek elérése érdekében a kormányhivatal?

A jogalkotó az 1990. óta követett gyakorlat-hoz hasonlóan elsődleges szempontként a jogsértés megszüntetését tűzte ki célul, ezért visszamenőlegesen is foganatosíthat intézkedéseket a kormányhivatal a jogsértések megszüntetése érdekében. Ezen jogelv alkalmazása mellett a Vhr. hatálybalépéséig csupán az volt az érv, hogy az Ötv. nem állapított meg határidőt a törvényességi eljárás lefolytatására. A Vhr.²² az egyértelműség kedvéért a korábban folytatott gyakorlatot jogszabályban rögzítve, kimondja, hogy bármiféle korlátozás nélkül ismételten vizsgálat alá vonhatja a kormányhivatal az önkormányzati intézkedéseket.

A törvényességi felügyelet tehát folyamatosan és akár visszamenőlegesen is biztosítandó, ezért bármikor, határidő nélkül le lehet folytatni az eljárást, ellenkező értelmű tiltás

¹⁹ Vhr. 4. § (1) bekezdés

²⁰ Lásd Mhöt. 132. § (2) bekezdés
2012/1

²¹ Vhr. 1. § (1) bekezdés

²² Vhr. 1. § (4) bekezdés

hiányában akár évekre visszamenőleg is, mert a törvényalkotó fontosabbnak tekintette a jogszerűség helyreállítását, mint a döntések megváltoztathatatlanságába vetett bizalmat. A jelenleg alkalmazott gyakorlat fenntartását indokolja, hogy a gyakran változó éppen hatályos jogszabályi környezetnek kell megfelelnie az önkormányzati rendeleteknek. A kormányhivataloknak egy önkormányzati rendelet felülvizsgálata során mindig az éppen hatályos „más jogszabály” (korábbi hatályos szövegezés szerint magasabb szintű jogszabály) rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálnia²³.

Amennyiben a lefolytatott vizsgálat során a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, a vizsgálati szakasz külön döntés meghozatala nélkül lezárul. Ez azt is jelenti, hogy az érintettet természetesen arról nem kell értesíteni, hogy nem követett el jogsértést, azonban magát a vizsgálat megtörténtét a törvényességi referensek számára javasolt írásban rögzíteni a jegyzőkönyvön, rendeleten.

Bejelentésre induló ügyekben azonban még ebben az esetben is kell értesíteni az ügyfelet arról a tényről, hogy a felügyeleti eljárás során a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlelt, ezért további intézkedés megtétele részéről nem indokolt. Erre a tájékoztatásra, annak tartalmára, formájára jogszabály előírást nem állapít meg. Sem az Mhöt., sem a Vhr. nem állapít meg ügyintézési határidőt (a rendelet, jegyzőkönyv beérkezésétől számítva meddig tarthat egy döntés vizsgálata), amin belül – amennyiben jogsértő a döntés, vagy mulasztás esete merül fel – akkor a kormányhivatalnak intézkednie kell. A bejelentésre induló eljárás esetében azonban figyelemmel kell lenni az ún. panasztörvényben²⁴ szereplő határidőkre.

Amennyiben jogsértés(eke)t észlel a kormányhivatal vagy az információkérésre határidőben nem válaszol az érintett, úgy abban az esetben haladéktalanul²⁵ meg kell kezdenie a felügyeleti eszköz(ök) alkalmazását. A felügyeleti eszközök közül – egy kivételtől eltekintve – elsőként mindig a törvényességi felhívást kell alkalmaznia a kormányhivatalnak. Az egyetlen kivétel az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) vizsgálatának kezdeményezése, amely felügyeleti eszköz önállóan is alkalmazható, ami nem zárja ki, hogy egyúttal felhívást is intézhessen az önkormányzathoz a kormányhivatal.

Az Mhöt. kodifikációjakor többen szorgalmazták, hogy az ÁSZ-nak kötelező legyen lefolytatnia a vizsgálatot, amennyiben erre vonatkozó kezdeményezés érkezik a kormányhivaltól. A napi gyakorlat ugyanis azt mutatta, hogy az ÁSZ több esetben – kapacitás hiányára (illetve, hogy ennek megfelelően éves ellenőrzési terv szerint látja el feladatkörét) való hivatkozással – elmulasztotta a vizsgálatot lefolytatni. A jogalkotó sem az Mhöt.-ben, sem az ÁSZ törvényben²⁶ nem írja elő az ÁSZ-nak, hogy ezekre a kezdeményezésekre tekintettel kötelezően folytassa le a vizsgálatát. A kormányhivatalok és jogelődai viszonylag kevés alkalommal éltek, élnek²⁷ ezzel a jogi eszközzel, amelyből következik, hogy valószínűleg csak megalapozott, indokolt esetben fordulnak az ÁSZ-hoz ellenőrzést kérve.

Az érintett a törvényességi felhívásban foglaltakat a megadott határidőben köteles megvizsgálni, megszüntetni a jogsértést és ha ezt a kormányhivatal eredményesnek értékeli, akkor lezárja az ügyet, amelyről értesíti az érintettet. Az értesítésnek a jogszabályokban nincs meghatározva tartalmi, formai köve-

²³ Lásd az Alkotmánybíróság gyakorlatát, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság az indítványt mindig a hatályos jog alapján bírálja el. Alkotmányellenessé válik az az önkormányzati rendelet, amely az utóbb módosított törvényi rendelkezésen alapul, és amelyet az önkormányzati jogalkotó nem „igazít” a megváltozott jogszabályi feltételekhez. (pl. 71/2011. (X. 12.) AB határozat, 842/H/1993. AB határozat)

²⁴ Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról 2004. évi XXIX. törvény 141.-143. §

delkezések megállapításáról 2004. évi XXIX. törvény 141.-143. §

²⁵ Vhr. 2. § (1) bekezdés

²⁶ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény.

²⁷ Például a törvényességi ellenőrzés újraindulásának időszakában, 2010 utolsó negyedében (amikor 20 hónapnyi időszak „törlődött fel”) is csupán 7 darab ilyen kezdeményezéssel intéztek az ÁSZ-hoz, az akkori közigazgatási hivatalok.

telménye, viszont a ténymegállapítást követő 30 napon belül ki kell küldeni az érintett részére. Praktikus indokok, illetve eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában alapján elegendőnek látszik egy egyszerű levél útján keresztül tájékoztatni az érintettet.

A Vhr. szerint²⁸, amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, akkor más eszközt alkalmaz a kormányhivatal, ebből az következik, hogy köteles tovább vinni az ügyet és kiválasztani az(oka)t az újabb felügyeleti eszköz(öke)t, amely(ek)el a jogsértés megszüntethető. Erre határidőt is megfogalmazott a Vhr.²⁹, az eredménytelen felhívástól, vagy egyéb felügyeleti eszköz alkalmazásától számított 30 napon belül kell további intézkedéseket foganatosítani. A kijelentő módban történő megfogalmazás miatt nem mérlegelhet, nem fejezheti be az eljárását, addig kell a különböző felügyeleti eszközöket alkalmaznia, amíg a jogsértés meg nem szűnik, vagy (a kormányhivatal számára kedvezőtlenebb esetben) az Alkotmánybíróság, Kúria önkormányzati tanácsa, törvényszék ki nem mondja, hogy nem történt jogsértés. A Vhr. részletesen szabályozza a kérdést, amikor kimondja, hogy egyszerre akár több eszközt is alkalmazhat a kormányhivatal, ha ezen eszközök jellegüknél fogva nem zárják ki egymást (pl. határozat esetén csak törvényszékhez lehet fordulni, Alkotmánybírósághoz nem). A törvényességi felhívás után tehát a kormányhivatal szabad mérlegelése alapján élhet bármelyik felügyeleti eszközzel, természetesen – ahogyan azt már előzőleg is kifejtettük – kizárólag azokkal, amelyek a jogsértés természetéből adódóan eleve nem kizártak.

Azonban mégis előfordulhat olyan eset, amikor a kormányhivatalnak le kell zárni az eljárását annak ellenére, hogy az érintett nem tett eleget a felhívásban foglaltaknak. Az Mhótv. 134. § (1) bekezdés értelmében az érintettnek írásban kell tájékoztatnia a törvényességi felhívásban megadott határidőn belül a felügyeleti szervet az egyet nem értéséről. Amennyiben az érintett tájékoztatásában szereplő szakmai érvelésével „meggyő-

zi” kormányhivatalt, akkor az eljárás lezárul, amelyről az érintettet szintén írásban tájékoztatni szükséges (lásd Vhr. 3. §-át). A Vhr. 9. § c) pontja alapján ugyanis akkor eredménytelen a felhívás, ha azzal az érintett nem értett egyet és az írásbeli tájékoztatását követően a kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll. Amennyiben a kormányhivatal belátja, hogy tévedett, akkor azt úgy kell tekintetni, mintha az eljárás lezárult volna. Esetlegesen kérdésként merülhet fel, hogy a Vhr. hivatkozott pontjában szereplő írásbeli értesítés alatt mit kell érteni, a kormányhivatal részéről milyen tájékoztatás fogadható el? Véleményünk szerint az érintettnek egy soron kívüli külön tájékoztatást kell küldenie a felügyeleti szervnek, mivel a jegyzőkönyvet csak 15 napon belül kell felterjesznie, így adott esetben, ha a felhívásban foglalt utolsó napok egyikén dönt a testület a jogsértés megszüntetéséről, akkor a határozat megtámadása esetén kicsúszna a kormányhivatal a bírósághoz való fordulásra nyitva álló jogvesztő határidőből. Ezért javasolható, hogy amennyiben nem rendeletre irányult a felhívás (azt ugyanis a kihirdetését követő napon meg kell küldeni a kormányhivatalnak³⁰), akkor egy határozat-kivonattal együtt megküldött levéllel tájékoztassa az érintett a kormányhivatalt a jogsértés megszüntetéséről. Mivel az önkormányzatok részéről kérdéseket vet fel, a későbbiekben az eltérő gyakorlat problémákat okozhat, ezért a vonatkozó rendelkezést javasolt lenne tovább pontosítani.

A Vhr. 9. § d) pontjában foglalt eredménytelen felhívási kategóriát (az érintett a határidő lejártáig írásban nem tájékoztatja a kormányhivatalt) a napi gyakorlatban körültekintően javasolt majd alkalmazniuk a törvényességi referenseknek. A felügyelet megfelelő működtetése ebben az esetben mindenképpen kölcsönös, előzetes kommunikációt feltételez a felek között, hiszen ki akarna feleslegesen dolgozni... Mire is gondolunk pontosan? Tegyük fel, hogy a törvényességi ügyintéző a határidő lejártakor megírja pl. a bírósági keresetet, azután mégis beérkezik az érintettől a válasz, hogy elfogadta a felhívás-

²⁸ Vhr. 2. § (4) bekezdés

²⁹ Vhr. 2. § (6) bekezdés

³⁰ KIMr. 1. § (1) bekezdés a) pontja

ban foglaltakat és megszüntette a jogsértést. Mert mi történik akkor, ha a törvényességi referens nem kérdez utána a felhívás sorsának, hanem egyből automatikusan tovább viszi az ügyet és a bírósági eljárás során kiderül, hogy az érintett határidőben megszüntette a jogsértést csak erről elfelejtette írásban tájékoztatni a kormányhivatalt. Egyrészt feleslegesen dolgozik több szervezet is (felügyeleti szerv, pl. bíróság), másrészt mivel már nincs jogsértés, ezért érdemben nem lesz miben döntést hoznia a bíróságnak.

Az eddigi bírói gyakorlat szerint, ha a kormányhivatal a felhívás eredménytelensége esetén a bírósághoz fordulásra rendelkezésre álló 30 napos határidőn túl kezdeményezte a bíróság eljárását, akkor a keresetet elutasította a bíróság, mert az Ötv.-ben³¹ található határidőt jogvesztőnek ítélte. Ezt a 30 napos határidőt szűkítette le az Mhöt³² 15 napra, „cserébe” viszont a Vhr. megnyitott egy „kiskaput” a jogsértések megszüntetésére. Megváltozott a helyzet, mert a jogalkotó fontosabbnak vélte a jogszerű állapot helyreállítását, ezért a Vhr. 2. § (7) bekezdése lehetőséget ad az intézkedési szakasz újrakezdésére (egy ismételt felhívás kiküldésével). A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy amennyiben a kormányhivatal elmulasztja a 15 napos határidőt, akkor egy új felhívásban ismételt megad egy új határidőt a jogsértés megszüntetésére, ezáltal újra indul a bírósághoz való fordulásra nyitva álló határidő is. Korábban a közigazgatási hivatalok próbálkoztak ugyanezzel a módszerrel (ugyanazon jogsértő döntésre újból kibocsátottak észrevételt), azonban a bíróságok elutasították a kereseteket, tekintettel arra, hogy álláspontjuk szerint csak egyszer lehet ugyanabban a tárgykörben felhívni az érintettet a jogsértés megszüntetésére és, ha a kereset benyújtására rendelkezésre álló határidőt a közigazgatási hivatal nem tartotta be, akkor elvesztette az ügyet, konzerválva ezzel a jogsértést.

Az Mhöt³³ egyetlen jogintézményénél (felügyeleti bírság) említ kormányhivatali döntést, amelyre a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló

2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályait kell alkalmazni. A Vhr. azonban más felügyeleti eszközök esetében is néhány alkalommal³³ kormányhivatali döntésről rendelkezik. Mivel a Ket. szabályait a felügyeleti bírság kivételével a felügyeleti eljárásra nem kell alkalmazni, ezért pontosan nem állapítható meg, hogy milyen döntésre gondol a jogalkotó. Formális vagy informális, alakszerű vagy nem alaki döntésre?

2. Javaslat

A javaslat jogintézménye „kilóg” nem csak a törvényességi ellenőrzés eddigi, hanem a felügyelet jelenlegi logikájából is. Mert mi a felügyelet célja? Kizárólag az önkormányzati rendszer jogszerű működésének biztosítása, a mérlegeléssel hozott döntések esetében pedig kizárólag a szervezetet, a működést és a döntéshozatali eljárást vizsgálhatja a kormányhivatal. Talán az egyes közigazgatási hivatalok által korábban alkalmazott ún. törvényességi jelzés gyakorlata lehet a jogalkotás hátterében. Ilyen törvényességi jelzéseket akkor bocsátottak ki a közigazgatási hivatalok, ha kisebb súlyú (az ügy érdemét nem befolyásoló) eljárási jogsértésekre vagy már teljesebb mértékű jogsértő döntésekre akarták felhívni az önkormányzatok figyelmét. Most azonban a hatályos jogszabályok sokkal konkrétabban fogalmazzák (törvényességi felhívás kibocsátásának részletezésével) ezáltal a kormányhivataloknak a mozgástere bizonyos szempontból jóval korlátozottabb. Valamely döntés vagy jogszerű, akkor a kormányhivatalnak nincsen intézkedési jogosítványa, hiszen az eljárás lezárul³⁴, vagy jogsértő, akkor pedig a rendelkezésre álló felügyeleti eszközöket addig kell alkalmaznia, amíg a jogsértést meg nem szüntetik. A javaslat jogintézménye valahol a kettő között félúton helyezkedik el, amely a fentiekben említettek alapján nehezen egyeztethető össze a felügyelet módszerével, céljával.

3. Kapcsolattartás

A felügyeleti szerv és az érintett kapcsolattartási lehetőségeit viszonylag részletesen

³¹ Ötv. 99. § (3) bekezdés

³² Mhöt³³ 139. § (1) bekezdés

³³ Vhr. 11. § (4) bekezdés, 14. § (2) bekezdés

³⁴ Vhr. 1. § (3) bekezdés

szabályozta a jogalkotó, ugyanakkor véleményünk szerint indokolatlanul szűkítette le az elektronikus csatornát az elektronikus aláírásra, amellyel annak számottevő költségvonzata miatt viszonylag kevés önkormányzati személy, szereplő rendelkezik. Az elektronikus aláírással szemben a hivatali kapu használata és kialakítása a költségvetési szervek számára díjmentes³⁵, továbbá mindegyik polgármesteri hivatal, körjegyzőség és kormányhivatal is rendelkezik vele. A hivatali kapu olyan elektronikus azonosítási szolgáltatás, amely pontosan a hivatalok közötti dokumentumtovábbításra szolgál, illetve, amely rendszer hitelesen igazolja a küldemény feladóját, címzettjét és a dokumentum megérkezését, a fogadó gépére történő letöltését. A papír felhasználás és ezáltal a költségek, valamint az időráfordítás csökkentése érdekében indokolt lenne kiegészíteni a Vhr.-t a hivatali kapu használatának lehetőségével.

Mivel a jegyzőkönyv és a rendelet megküldés a jegyző feladata, ezért jelenleg csak akkor jogszerű az elektronikus úton való beküldés (kapcsolattartás), ha a jegyzőnek van elektronikus aláírása, ennek megvásárlására viszont aligha kötelezhető a jegyzői kar. A gyakorlatban sokkal nagyobb hasznosabb lett volna, a most is működő TERKA³⁶ (vagy azt kiváltandó egy új, korszerűbb) rendszer használatát a KIMr.-tel kötelezővé tenni, amelynek országos alkalmazása (bár ingyenes, bárhol elérhető) jelenleg rendkívül eltérő képet mutat³⁷.

A jegyzőkönyvek elektronikus úton való megküldésével jelentős munkateher keletkezett a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatali szervezeti egységeknél. A bejövő jegyzőkönyveket, rendeleteket ugyanis rendszerezni, kezelni kell, ehhez jókora elektronikus tárhelyet szükséges biztosítani.

A levelezőrendszer korlátozott kapacitásából a beérkezett – jegyzőkönyveket tartalmazó – levelek törlése következik, mert ilyen nagy mennyiségű adatot a rendszerek képtelenek tárolni. Ennek azért van jelentősége, mert később annak bizonyítása, hogy ebbéli kötelezettségének az önkormányzat eleget tett-e vagy sem, további problémákat vethet fel.

A Vhr.³⁸ lehetőséget ad információkérés, illetve szakmai segítségnyújtás esetén a személyes, hangkapcsolatot biztosító elektronikus eszköz, rövid üzenet vagy elektronikus levelezés útján való kommunikációra is. A korábban említettek alapján azonban az információkérés nem teljesítése felügyeleti eljárás lefolytatását vonja maga után. Gyakorlati szempontból az imént hivatkozott kapcsolattartási formák nem szolgáltatnak jogszerű alapot a későbbi felügyeleti eljárás lefolytatásához, tehát amennyiben a kormányhivatal korábbi tapasztalatai alapján azt vélelmezi, hogy az érintett nem fogja teljesíteni az információkérést, illetve azt ténylegesen nem teljesítette, akkor a Vhr. 5. § (1) bekezdésében szabályozott módon kell az információkérésre vonatkozó igényt az érintettel közölni.

A Vhr. azt is meghatározza, hogy kit kell értesíteni a felügyeleti eljárás során. Újítást nem hozott a rendelkezés, mert a közigazgatási hivatalok eddig is a testületi jellegű szerv vezetőjének küldték meg a törvényességi felhívást (képviselő-testület esetében nem minden képviselőnek, hanem a polgármesternek, akinek feladata az ülés összehívása, a tervezett napirend összeállítása, meghívó elkészítése és az ülés levezetése). Most azonban ez is egyértelművé vált a jogalkalmazók számára.

4. Határidők szabályozása

A határidő számítás kodifikációjakor a jogalkotó minden eshetőségre gondolt, a szabályok alkalmazása nem vet fel kérdéseket, azt azonban leszögezhetjük, hogy az érintettnek való kézbesítést a kormányhivatalnak kell bizonyítania, emiatt javasolt a tértivevény

³⁵ A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 142. §

³⁶ Lásd a 16-os lábjegyzetet.

³⁷ 2011. májusi adat szerint a jegyzőkönyvek 45,5% érkezik be TERKA rendszeren keresztül, az egyes megyék között jelentős eltérések mutatkoznak van ahol 0%, míg máshol 100%.

³⁸ Vhr. 5. § (4) bekezdés

használata, de ahogyan azt az előzőekben említettük, elektronikus kapcsolattartás esetén megoldást jelentene a hivatali kapu használata is.

A Vhr.-ben szerepelnek olyan előírások, amelyek határidőt szabnak meg az Mhöt.-ben biztosító felügyeleti eszköz alkalmazásához. Például a javaslatnál, mivel az Mhöt.³⁹ semmilyen határidőt nem állapított meg, ezért ezzel a jogintézménnyel összefüggésben a Vhr. határozza meg a javaslat megtárgyalására és válaszadásra nyitva álló határidőt. A Vhr. által biztosított pontosításra (a soron következő ülés vagy a kormányhivatal által adott időpont) szükség volt, mert a Vhr. hatálybalépéséig a kormányhivatalok az Mhöt. hiányossága miatt nem adhattak határidőt a javaslat megtárgyalására, így tulajdonképpen, egy januári javaslat decemberi megtárgyalása is jogszerű lehetett volna. Viszont a jogalkalmazást jelentős mértékben megnehezíti a Vhr.-ben található összesen nyolc (!) különböző határidő⁴⁰, amire a törvényességi felügyeletet ellátó ügyintézőknek a napi munkájuk elvégzése során figyelniük kell. Már a korábbi ellenőrzés alatt is – amelyet a felügyeleti rendszer bevezetése csak tovább fokozott – nagy munkaterhelés⁴¹ mellett kellett ellátniuk feladatukat a törvényességi referenseknek, a Vhr.-ben található 3, 5, 8 napos határidők betartása – változatlan vagy csökkenő létszámú humán erőforrással – csak különös munkafegyellemmel látszik kivitelezhetőnek.

VI. Egyes törvényességi eszközök részletes szabályairól

1. A törvényességi felhívás

Már az Mhöt.⁴² által kihangsúlyozott fogalommal (törvényességi felhívás) egységesítet-

te az ellenőrzés során korábban kialakult eléggé eltérő gyakorlatot (volt aki a törvényességi észrevétel, vagy jelzés, míg mások már akkor is felhívás kifejezést használták). Ahogyan azt már a fentiekben is kifejtettük, a felügyeleti eljárás alapvető jogintézménye a törvényességi felhívás.

A felhívásban szereplő határidő mértékét egyrészt az Mhöt.⁴³ (minimum 30 nap), másrészt a Vhr.⁴⁴ szabályozza (maximum 45 nap: határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása, 60 nap: jogalkotási kötelezettség elmulasztása, egyéb esetekben: nincsen maximális határidő). A hatályos jogszabályok alapján tehát a kormányhivataloknak van egy -tól, -ig időintervallum (ettől is el lehet térni, ha jogszabályból más következik), amin belül saját belátása alapján határozza meg a jogsértés megszüntetésére nyitva álló határidőt. Ennek meghatározásakor két szempontot kell mérlegelni, figyelembe vennie a felügyeleti szervnek: (1) minél előbb szűnjön meg a jogsértés, (2) az érintettnek legyen elég ideje a jogsértés megszüntetésére (a felhívásban foglaltakat megvizsgálni, döntést előkészíteni, ülést összehívni).

A Vhr. – a korábbi gyakorlatot átültetve és a jogsértés mielőbbi, az érintett általi önkéntes megszüntetésében bízva – lehetőséget ad a törvényességi felhívásban szereplő határidő meghosszabbítására, amely a kormányhivatal mérlegelési jogkörébe tartozik. A korábbi tapasztalat alapján az ellenőrzés időszaka alatt is viszonylag sűrűn kérték az önkormányzatok a határidő meghosszabbítását, különös tekintettel az ülések összehívására, illetve a törvénytértek megszüntetéséhez szükséges rendeletmódosítások előkészítésére. Kijelenthető, hogy mind a közigazgatási, mind a kormányhivatalok döntő többségben engedélyezték a saját maguk által megállapított határidő meghosszabbítását, mert bíztak a jogsértés érintett általi, önkéntes megszüntetésében. Másrészt gyakorlati szempontból sem lenne értelme további felügyeleti intézkedést foganatosítani (pl. alkotmánybírósági indítvány kezdeményezése, bírósági kereset megírása), ha 10-20-30 nap múlva az ön-

³⁹ Mhöt. 133. § (2) bekezdés

⁴⁰ Haladéktalanul, 3 nap, 5 nap, 8 nap, 15 nap, 30 nap, 45 nap, 60 nap.

⁴¹ Az előzőekben leírt országosan megalkotott 45-50 ezer önkormányzati rendelet mellett, 700-750 ezer határozat felülvizsgálatát kell elvégezniük a törvényességi felügyeleti főosztályoknak (TERKA adat 2006-2008).

⁴² Mhöt. 132. § (1) bekezdés a) pontja, és a 134. §-át megelőző alcíme alapján.

2012/1

⁴³ Mhöt. 134. § (1) bekezdés

⁴⁴ Vhr. 8. § (3) bekezdés

kormányzat, úgyszólván megszünteti a jogsértést. Ismételten csak a józan észre, együttműködési készségre, és kölcsönös kommunikációra hivatkozhatunk az érintett felek között, amely a hatékony munka egyik legfontosabb előfeltétele lehet.

A határidő hosszabbítására csak a feltételek egyidejű teljesítése mellett, akkor van lehetőség, ha azt az (1) érintett (2) írásban kérte a (3) kormányhivaltól. Lehet-e a határidő lejárt után hosszabbítási kérelmet benyújtani? Véleményünk szerint nem, mert a további felügyeleti eszközök alkalmazásának az alapja a felhívás (és az abban meghatározott határidő letelte) és jogszabály ettől az időponttól jogvesztő határidőket számít (pl. bírósági kereset benyújtásának lehetősége). Ugyanakkor gyakorlati szempontból hatékonyabb lehet az első cikkünkben is hivatkozott együttműködő felügyelet, mert a végső cél nem a mindenáron való pereskedés és a per megnyerése, hanem a jogsértés mielőbbi megszüntetése. Emiatt ajánlott, ha az ügyért felelős törvényességi referens a kereset megírása előtt felveszi a kapcsolatot az érintettel és ezen egyeztetés fényében kezdeményezi például a bírósághoz fordulást vagy megvárja az érintett – kedvező, jogsértés megszüntetéséről szóló – válaszát.

Ki nyújthat be határidő hosszabbítási kérelmet, ha a törvényességi felhívással érintett, testületi jellegű szerv? Amennyiben szó szerint értelmezzük a jogszabályt, akkor természetesen csak az érintett, de ezzel a felfogással pontosan a lényegét veszítené el ez a jogintézmény, hiszen döntő többségében éppen azért akarnak határidő hosszabbítást kérni az önkormányzatok, mert a rendelkezésre álló határidőn belül nem volt előre tervezett ülés. Ezen a helyzeten némileg változtat az Mhöt. amikor minimálisan 30 napot ír elő a felhívásban biztosítandó időtartamként. Valószínűleg ezért is döntött így a törvényalkotó, hogy legalább 30 napja legyen az érintettnek, aminek már nagy valószínűséggel elegendőnek kell lennie az előterjesztés elkészítésére, ülés összehívására, megtartására. Azonban még mindig ott van az az eset, ha a felhívás megérkezését megelőző pár napban volt testületi ülés, vagy netalán az követő

néhány napon belül (amikor már nincs idő a szükséges intézkedéseket megtenni). Ebből is következik, hogy a felügyeleti szervnek körültekintően szükséges eljárnia a határidő megállapításakor. A konkrét kérdés eldöntésekor van azonban egy másik értelmezési lehetőség. A képviselő-testületet főszabályként a polgármester képviseli⁴⁵. Az Alkotmánybíróság idevonatkozó 961/B/1993. AB határozatában próbálta meg körülhatárolni a polgármester ezen jogosítványát. Álláspontunk szerint – figyelemmel a hivatkozott számú alkotmánybírósági ítéletben foglaltakra – abban az esetben is elfogadható az érintett (példánkban egy képviselő-testület) határidő hosszabbítási kérelme, ha arról ön maga döntést nem hozott, de a polgármester azt írásban, a határidő lejárt előtt kérte a kormányhivaltól. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy ezáltal a végtelenségig elhúzható a jogsértés megszüntetésének kötelezettsége, mert a felügyeleti szerv nem köteles helyt adni a kérelemnek, ebben az esetben eredménytelennek minősül a felhívás, ezért haladéktalanul további intézkedéseket kell foganatosítania.

Amennyiben az érintett egy testületi szerv, el kell-e fogadni írásos tájékoztatásnak a jegyzőkönyvet? A Vhr. más esetben⁴⁶ (ülés összehívása) az érintett tájékoztatására külön 5 napos határidőt állapít meg, ugyanezt kellett volna tenni a törvényességi felhívás szabályozásánál is. A felügyeleti szervnek ugyanis minél előbb tudomást kell szereznie arról, hogy kell-e további intézkedést tennie vagy megszűnt a jogsértés és ezzel lezárható az egész eljárás. Az Mhöt.-ben szereplő 15 napos kereset benyújtására rendelkezésre álló határidő ennek fényében elég rövidnek tűnik. Mire a jegyzőkönyv beérkezik – hiszen ne feledjük, hogy csupán az elkészítésére 15 napja van a jegyzőnek –, majd az iratot kezelik és végül eljut a törvényességi referenshez, aki megnézi, hogy ténylegesen megszüntették-e a jogsértést, már régen letelt a 15 napos határidő. Amennyiben elfogadjuk, hogy nem kell külön rövid határidővel tájékoztatnia az érintettnek a kormányhivalt, akkor ez a fajta jogalkalmazás jelentős többletfeladato-

⁴⁵ Ötv. 9. § (1) bekezdés

⁴⁶ Vhr. 10. § (2) bekezdés

kat ró a törvényességi felügyeli munkakört végző referensekre. Egyértelműbb lett volna, ha ezt a kérdéskört a Vhr. szabályozza, amely alapján a döntés meghozatalát követően az érintettnek rövid határidőn belül értesíteni kellett volna a kormányhivatalt, egyúttal megküldve az erről szóló döntést is (a jogsértés megszüntetéséről vagy a felhívásban foglaltakkal kapcsolatos egyet nem értéséről).

Abban az esetben, amikor eredménytelenül telik el a jogsértés megszüntetésére – a törvényességi felhívásban szereplő – határidő, akkor a kormányhivatal 15 napon belül fordulhat bírósághoz, amely határidő jogvesztő. A Vhr. azonban nem említi kivételként – az eredménytelenségi eseteknél – azt, amikor a kormányhivatal határidő hosszabbítást engedélyez, ezért ha a határidő hosszabbítást kér az érintett, amelyet követően mégsem szünteti meg a jogsértést, akkor a Vhr.-ben szereplő előírást szó szerint véve („*törvényességi felhívásban foglalt határidő*”) a bírósághoz való fordulásra nyitva álló 15 napos határidőn túl tudná csak a kormányhivatal a keresetet benyújtani. Az ilyen szó szerinti értelmezés által keltett problémára megoldást jelenthet, ha a határidő hosszabbítást is törvényességi felhívás formájában engedélyezi a felügyeleti szerv, ami azért a jelenlegi tájékoztató levél formulától jelentősen eltér. Megoldást a bíróságok megengedő gyakorlata vagy a Vhr. pontosítása jelenthet.

Többször is meg lehet-e hosszabbítani a határidőt? Erre vonatkozó tiltás hiányában ismételten engedélyt adhat a kormányhivatal a határidő meghosszabbítására, azonban csak akkor, ha a kérelem a korábban említett feltételeknek megfelel (érintett, írásban, határidő lejárta előtt kérte). Fontos ugyanakkor leszögezni, hogy a kormányhivatal saját magától (kérelem nélkül) nem hosszabbíthatja meg a határidőt, bízva abban, hogy esetleg a felhívásban megadott időponton túl mégis megszünteti a jogsértést az érintett, mivel kógens rendelkezés szerint a felhívás eredménytelen elteltétől számított tizenöt⁴⁷ vagy harminc⁴⁸ napon belül további felügyeleti

eszközöket kell alkalmazni a kormányhivatalnak a jogsértés mielőbbi megszüntetése érdekében. A kérelemről való kormányhivatali döntés jogszabályban nincs alakilag és tartalmilag megkötve, az eddigi gyakorlat szerint egyszerű tájékoztató levélben elegendő az érintettet tájékoztatni (esetlegesen figyelemmel kell lenni az előző bekezdésben általunk leírtakra).

2. A képviselő-testület ülésének összehívása

Amennyiben a polgármester vagy tartós akadályoztatása esetén az ülés összehívás jogával rendelkező személy nem tesz eleget az ülés összehívási kezdeményezésnek, akkor kormányhivatal hívhatja össze a képviselő testület ülését, amelynek során eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában (a továbbiakban: SZMSZ) foglalt rendelkezésektől. Indokoltnak tartjuk megjegyezni, hogy a kormányhivatal megbízottja az ülést nem vezetheti le, továbbá az ülésezetésre az SZMSZ előírásait kell alkalmazni.

Kodifikációs, hatályba léptetési probléma miatt a testületi tagok legalább egynegyedének és a bizottságoknak az ülés összehívás kezdeményezési jogát 2012. január elsejétől a felügyeleti szervek nem tudják érvényesíteni, mert az Mhöt. irányadó rendelkezése⁴⁹ még nem lépett hatályba, valamint a korábban hasonló rendelkezést tartalmazó Ötv. 99. §-a azonban már hatályát veszítette. A problémát az okozza, hogy az Mhöt. 132. § (1) bekezdés b) pontja az „*e törvényben meghatározott esetben*” kifejezést használja, ezért hiába van hatályban az Ötv. 12. § (1) bekezdésében az egynegyed és a bizottságok testületi ülés kezdeményezési jogosultsága, ha az Ötv. 99. §-ban lévő kormányhivatal ülés összehívási joga már hatályát veszítette. A helyzet 2013. január elsejével úgymond magától megoldódik, mert hatályba lép az Mhöt. 44. §-a, addig azonban (a teljes 2012-es évben) a képviselők, bizottságok ilyen irányú jogos igényét a kormányhivatal nem tudja érvényre juttatni.

⁴⁷ Mhöt. 135. § (2) bekezdés, 136. § (2) bekezdés, 139. § (1) bekezdés, 140. § (1) bekezdés

⁴⁸ Vhr. 2. § (6) bekezdés
2012/1

⁴⁹ Mhöt. 44. §

Az ülés összehívásra irányuló kezdeményezést követően a Vhr. 10. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a jegyzőnek az ülés megtartása után 5 napon belül meg kell küldeni az ülésről készített jegyzőkönyvkivonatot a kormányhivatalnak. Azonban sem a Vhr., sem az Mhöt. nem szabályozza a jegyzőkönyvkivonat fogalmát, szükséges tartalmi elemeit. A jelenleg hatályos Ötv. 17. §-a is csak a jegyzőkönyvre vonatkozó előírások ismertetésére terjed ki, a jegyzőkönyvkivonat kifejezést nem használja. Mindezen okoknál kifolyólag az egyértelmű jogalkalmazást elősegítő szükségesnek mutatkozik a Vhr.-ben vagy a KIMr.-ben rendezni a kérdést.

3. Alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése

A törvényességi ellenőrzés keretében gyakorolható közvetlen alkotmánybírósági indítványozási joghoz képest az Alkotmánybírósághoz való indítvány benyújtásának lehetősége nagyon lekorlátozódott⁵⁰, a kormányhivatal közvetlenül nem, csak (a miniszteren és) a Kormányon keresztül⁵¹ kérheti az alaptörvény-ellenes rendelet egészének vagy bizonyos előírásának megsemmisítését. Ebből a változásból következik, hogy kezdeményezés részletes eljárási szabályait a Vhr.⁵² határozza meg. A miniszternek való felterjesztést követően a kormányhivatalnak lehetősége van – többek között – az indítvány visszavonására, amely kérdésben döntést kell hoznia. Azonban nem teljesen világos, hogy milyen típusú döntést kell hoznia erről a kormányhivatalnak, ehhez fűződik az a kötelezettség, hogy az indítvány visszavonásának tényéről 3 napon belül értesíteni kell a minisztert és az önkormányzatot.

4. Kúria önkormányzati tanácsa eljárásának kezdeményezése

A bírósági (Kúria által lefolytatandó) indítvány szükséges tartalmi elemeit az Mhöt.,

míg alkotmánybírósági felülvizsgálat esetén az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: ABtv.) határozza meg. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) egyedi ügyekben a bírónak is megadja⁵³ a jogot, hogy az eljárás felfüggesztése mellett a Kúriához forduljon, ha olyan önkormányzati rendeletet kellene alkalmaznia, amelynek más jogszabályba való ütközését észleli. A Kúria ezen döntése ellen jogorvoslatnak helye nincsen. Fontos változás – akár jelentős előrelépésként is értékelhetjük – az alkotmánybírósági eljárás korábbi gyakorlatához képest, hogy az önkormányzati tanácsnak az indítvány beérkezését követő 90 napon belül meg kell hoznia határozatát (amennyiben szükség van személyes meghallgatásra, úgy abban az esetben az önkormányzati tanács számára rendelkezésre álló ítélkezési határidő 30 nappal meghosszabbodik).

Jogosan merülhet fel a kérdés, mi a követendő eljárás akkor, ha egy önkormányzati rendelet egyes előírásai alaptörvény-ellenesek, míg mások jogszabálysértőek. Külön kell-e két törvényességi felhívást küldeni? Nem, mert amennyiben a képviselő-testület elfogadja a felhívásban foglaltakat és megszünteti a jogsértést, akkor lezárul a felügyeleti eljárás, ha azonban eredménytelenül telik el a határidő, akkor mindkét irányba (Alkotmánybíróság, Kúria) egyszerre indulhat el a kormányhivatal az alaptörvény-ellenes és a jogszabálysértő rendelkezések megsemmisítését kérve. Ilyen eset előfordulásakor azonban javasolt a törvényességi felhívásban jól elkülöníthetően szerkesztve kitérni és megindokolni az alaptörvény-ellenességet és a jogszabálysértést a Kúria, illetve az Alkotmánybíróság későbbi munkáját megkönnyítendő.

Milyen lehetősége van akkor a felügyeleti szervnek, ha a rendelet vagy adott előírása egyszerre alaptörvény-ellenes és törvénysértő is egyben? Ha ugyanazon rendelet adott előírása alaptörvény- és egyúttal jogszabályellenes is, akkor az ABtv. 37. § (1) bekezdése

⁵⁰ Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeletek esetében kizárólag az Alaptörvénybe ütközést vizsgálja.

⁵¹ Alaptörvény 24 cikk (2) bekezdés e) pontja; Mhöt. 132. § (1) bekezdés c) pontja

⁵² Vhr. 11.-12. §-a
2012/1

⁵³ Bszi. 48. § (3) bekezdés

értelmében csak a Kúria önkormányzati tanácsához fordulhat a Kormányhivatal, mert ebben az esetben az alkotmánybírósági felülvizsgálat törvény alapján kizárt.

5. Jogalkotási kötelezettség pótlása

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása talán az egyik legtöbb kérdést felvető törvényességi felügyeleti eszköz⁵⁴. Érdekes módon a rendelet megalkotásának elrendelésére jogszabály nem állapít meg határidőt, azt teljes mértékben a bírói mérlegelés jogkörébe⁵⁵ utalja. Miután a pótlás elrendeléséről a határozatát meghozta a Kúria önkormányzati tanácsa, attól az időponttól kezdve az önkormányzat képviselő-testülete a következő választásokig nem alkothat az ítélettel érintett tárgykörben rendeletet, sőt a kormányhivatal rendeletét sem módosíthatja, arra kizárólag a kormány megbízott jogosult. A témához kapcsolódó jogszabályi rendelkezések számos gyakorlati kérdést vetnek fel kezdve azzal az esettel, ha nem egy teljesen új alaprendelet, hanem már egy létező önkormányzati rendelet módosításáról lenne szó (csupán egyes törvényileg kötelező szabályok hiányoznak a rendeletről⁵⁶). Mi történik majd, ha időközben változik, netalán hatályát veszti az a törvényi rendelkezés, amely alapján az önkormányzati tanács elrendelte a rendelet megalkotását? A jelenlegi helyzetben ugyanis a kormány megbízott által kiadott rendeletet hatályon kívül helyezni sem az önkormányzat, sem maga a kormány megbízott nem jogosult, ilyenkor a törvénysértést a következő választások után az önkormányzat szüntetheti majd meg. Milyen fórumon támadhatja meg a rendelet előírásait az önkormányzat, ha annak jogszabály-ellenességét vélelmezi? Alaptörvény-ellenesség esetén van lehetőség orvosolni a jogsértést, közvetetten

az alapvető jogok biztosán (a Kormány és az országgyűlési képviselők legalább egynegyedének alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése erőteljesen megkérdőjelezhető) keresztül, vagy akár egyedi ügyben bírói kezdeményezésre. Amennyiben a kormányhivatal által megalkotott rendelet „csak” jogszabálysértő úgy abban az esetben – figyelemmel a Bszi.-ben⁵⁷ található előírásra – csak a bírói kezdeményezésre (előtte folyamatban lévő egyedi ügynél) indulhat meg a rendelet felülvizsgálata.

A jogalkotási kötelezettség pótlását követően az érintett kezdeményezheti a kormányhivatal vezetőjénél a rendelet módosítását (a hatályon kívül helyezését nem). A kezdeményezésről harminc napon belül⁵⁸ döntenie kell a kormány megbízottnak, ezen döntés formájáról, kötelező tartalmi elmeiről szintén nem rendelkezik jogszabály, egyetlen ezzel kapcsolatos előírást tartalmaz, az elutasítást indokolni kell.

6. Bírság

A felügyeleti bírsággal kapcsolatos rendelkezések megítélésekor nem szabad elfelejtenünk, hogy egy olyan kormányhivatali beavatkozást biztosító eszközről van szó, amelyet egyrészt szándékos jogsértés előz meg⁵⁹, másrészt az érintettek bírósághoz fordulhatnak, amennyiben nem tartják megalapozottnak a kormányhivatal döntését

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. 132. §-a alapján a mindenkori költségvetési törvény határozza meg a felügyeleti bírság mértéknek alapjául szolgáló (korábban köztisztviselői) illetményalapot, amely 2012. évben 38.650 forint⁶⁰. Az Mhótv. 141. § (2) bekezdésére tekintettel a

⁵⁴ Lásd erről mindenre kiterjedő részletességgel, Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről Új Magyar Közigazgatás, 2011/8.

⁵⁵ Bszi. 60. §

⁵⁶ Például tipikusan szociális rendeleteknél szokott előfordulni, hogy egy-két kötelezően nyújtandó ellátás nem szerepel az önkormányzat rendeletében, ezáltal mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést követ el a képviselő-testület.

2012/1

⁵⁷ Bszi. 48. § (1) bekezdés és 48. § (3) bekezdés

⁵⁸ Vhr. 14. § (2) bekezdés

⁵⁹ Törvényességi felhívás ellenére sem küldi meg a jegyzőkönyvet a jegyző, az érintett információkérésre nem ad választ még törvényességi felhívás ellenére sem, bíróság jogerős ítéletét nem hajtja végre az érintett azaz, nem alkot meg egy adott rendeletet, vagy nem hoz határozatot.

⁶⁰ Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 56. § (1) bekezdése alapján

felügyeleti bírság mértékét 2012-ben 38.650 és 386.500 forint között lehet megállapítani. Álláspontunk szerint, e hivatkozott előírásokból azonban nem következik az, hogy a bírságnak a 38.650 Ft arányos összegének, például kétszeresének, háromszorosának stb. kellene lennie, a kormányhivatal mérlegelési jogának megfelelően ezen határokon belül szabadon, természetesen a körülményeket értékelve állapíthatja meg a fizetési kötelezettség összegét.

Jogértelmezési kérdést vethetett fel, hogy a felügyeleti bírságról szóló döntést határozat vagy végzés formájában kell meghoznia a kormányhivatalnak? A törvényességi felügyelet – a bírság kiszabásának kivételével – nem tartozik a Ket. hatálya alá, sőt mivel a törvényességi ellenőrzésre sem vonatkozott az Áe., majd a Ket., ezért a hatósági eljárás szabályaiban kevésbé jártas törvényességi főosztályok dolgozói egy újabb jogterületben mélyedhetnek el⁶¹. A Ket. alapján a döntés végzés vagy határozat lehet, határozatot az ügy érdemében, végzést egyéb eljárási kérdésekben kell hozni. Az Mhöt. törvényességi felügyeleti bírság megállapítása alcím alatti szakaszban kizárólag a döntést említi, így azt hihetnénk, hogy a törvényalkotó, egyértelműnek tekintette, hogy a Ket. által biztosított döntési formák közül a törvényességi referensek országosan ugyanazt fogják választani. Azonban a bírósági eljárás kezdeményezésének közös szabályai alcím alatt, a 142. § (4) bekezdésében, a következőket találjuk: „a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatának (...)”. Csupán tovább (és nem árt végig) kell olvasnunk a jogszabályt, és megspóroljuk fenti Ket. értelmezéssel töltött időnket...

De vissza a komolyabb kérdésekhez. A bírság mértékének meghatározásánál a kormányhivatalnak figyelembe kell vennie – egyebek mellett – az önkormányzat költségvetési helyzetét. Mindezt egy olyan eljárás során, amely kizárólag csak a törvényességre koncentrálhat, nem értékelhet célszerűségi, hatékonysági szempontokat. A mérlegelési

jogkör keretében hozott önkormányzati döntéseket főszabályként nem is vizsgálhatja (kivétel a döntéshozatali eljárás). A felügyeleti bírság mértékének mérlegeléssel történő megállapításának legfontosabb alapelveit, ennek mikéntjét, mint ahogyan ezt elmondhatnánk néhány másik új szabállyal kapcsolatban is, a későbbi (bírói) gyakorlat fogja kiérlelni, az az, hogy az Mhöt.-ben⁶² szereplő szempontokat a bírság kiszabásakor milyen módon kell értékelnie a kormányhivataloknak. A Vhr.⁶³ ráadásul megengedi a felügyeleti szervnek, hogy méltányossági eljárás keretében a polgármester kérése az Mhöt.-ben szereplő minimumra leszállíthassa a bírság összegét. Mindehhez természetesen a jogszabály egyetlen értékelési szempontot sem határoz meg, amely ezáltal felvetheti az önkényes joggyakorlás lehetőségét.

A kormányhivatal négy esetben szabhat ki bírságot a helyi önkormányzattal szemben. Ebből kettő a törvényességi felügyeleti munkához szükséges jegyzőkönyvekhez, illetve információkhoz való hozzájutást hivatott elősegíteni, míg a másik kettő azokra az esetekre kíván reagálni, amikor az önkormányzat szándékosan mulasztásos törvénysértést követ el és az más módon nem kikényszeríthető. Az Mhöt. kodifikációja során a jogalkotási és a határozathozatali kötelezettség elmulasztására a törvényalkotó ráadásul – álláspontunk szerint véletlenül – két lehetséges jogintézményt (felügyeleti bírság, valamint rendeletalkotás, határozathozatal az önkormányzat helyett) is hozzárendelt a jogsértés megszüntetéséhez.

Továbbá szintén említésre méltó, mivel komoly jogalkalmazási problémát okozhat, hogy az Mhöt. 141. § (1) bekezdés c) pontja szerint a törvényszék, míg a 137. § (1) bekezdés alapján a Kúria jogosult megállapítani a jogalkotási kötelezettség elmulasztását. A bírság kiszabásának feltétele, hogy a jogalkotás elmulasztását a törvényszék állapítsa meg, azonban arra a Kúria önkormányzati tanácsának van hatásköre, így a bírságolás jogalapja erősen megkérdőjelezhető.

⁶¹ Amennyiben például az érintett nem fizeti meg a bírságot, akkor intézkedni kell annak végrehajtásáról is.

⁶² Mhöt. 141. § (4) bekezdés

⁶³ Vhr. 15. § (2) bekezdés

VII. A legtöbb jogalkalmazási nehézséget felvető felügyeleti jogintézmények

A hatályos jogszabályi rendelkezések alapján az önkormányzati rendeletalkotás pótlása mellett a két leginkább neuralgikus jogintézménye a felügyeletnek (1) a határozathozatali kötelezettség mulasztásának pótlása, illetve (2) a központi költségvetésből járó támogatás visszatartásának, visszavonásának Magyar Államkincstárnál (a továbbiakban: MÁK) történő kezdeményezése. Az első esetben ráadásul kettős szankciót alkalmazhat a kormányhivatal, mivel bírságot is kiszabhat és egyúttal a törvényszék döntését követően határozatot is hozhat az önkormányzat helyett. Szinte csak kérdés merül fel ezzel a felügyeleti eszközzel szemben, mert a Vhr. egyáltalán nem tartalmaz ilyen jellegű rendelkezéseket. Így csupán kérdéseink lehetnek, válaszaink kevésbé. Milyen lesz a határozatok számozása, formai kinézete, tartalma¹? Hogyan kell jelezni a kormányhivatalnak az önkormányzat felé, hogy hozott helyette egy önkormányzati határozatot? Ki, kinek, hány napon belül küldi meg a határozatot? Azt visszavonhatja-e az önkormányzat? Egyedi vagy csak normatív határozatokra vonatkozhat-e ez a felügyeleti eszköz?

Még talán ennél is problematikusabb a támogatás visszatartásának, visszavonásának lehetséges szankciója. A felügyeleti intézkedés nevesítésén kívül² további részletszabályt az Mhöt. nem tartalmaz, tulajdonképpen egyetlen mondatral intézi el a kérdés rendezését. Sajnálatos módon érdemi előírások – amelyekből megismerhetnénk az eljárás menetét, mikor, mely esetekben, hogyan lehet alkalmazni, pontosan milyen támogatások szankcionálására szolgál – a Vhr.-ben sem szerepelnek. Bármilyen kis eljárási jogsértésnél foganatosítható vagy kötődik feladatellátási jogsértéshez? A MÁK köteles végrehajtani a kormányhivatal kezdeményezését? Ha nem, akkor hogyan (milyen döntéssel?)

¹ Például, ha egy normatív tartalmú határozatot kell meghoznia a kormányhivatalnak, akkor kötelezheti az intézményvezetőket, elfogadhatja, jóváhagyhatja szabályzataikat?

² Mhöt. 132. § (1) bekezdés g) pontja
2012/1

utasíthatja vissza? Az előzőekben felsorolt kérdések még csak a felszínt (sem) kapargatják, de talán ebből is látszik, hogy milyen „ingoványos” területre tévedt a törvényalkotó ezeknek a felügyeleti jogintézményeknek a megalkotásával.

VIII. Összegzésként

Ahogy azt már tanulmányunk második részében többször kijelentettük, a felügyelet célja még mindig az, hogy a helyi önkormányzatok működése, döntései jogszerűek legyenek, illetve az esetleges jogszabálysértéseket az érintettek a törvényességi felhívásban foglalt érveket megismerve és azokat elfogadva, minél előbb „önszántukból” szüntessék meg. Meggyőződéssel valljuk, hogy e cél önkormányzatokkal, az állampolgárokkal közös. A törvényalkotó az ellenőrzési rendszer közel húsz éves tapasztalataiból olyan következtetéseket szűrt le, miszerint az ellenőrzési jog nem elegendő, mert nem minden esetben érte el az imént említett kitűzött célt (pl. mulasztásos jogsértések esetén) ezért felügyeleti rendszert szükséges bevezetni. A gyengébb jogi eszközök használatával nem látta biztosíthatónak az önkormányzatok jogszerű működését.

Annak megítélése, hogy a 2012. január 1-jén hatályba léptetett előírások beváltották-e, beváltják-e a hozzájuk fűzött reményeket, még nem időszerű. A teljesség és korrektség kedvéért el kell ismernünk, hogy helyzetünkben (munkatapasztalatunkból) adódóan a törvényességi referens szempontjából értékeltük a változásokat, amelyeknek megismerése, napi rutinná alakítása nem kis feladat. Egyes új jogintézmények alkalmazása (pl. javaslat) időnként még meglepetést okoz és az önkormányzatok érdeklődnek, hogy mi a teendőjük. Tulajdonképpen mi mindannyian – akik vagy önkormányzati, vagy a felügyeleti szerv oldaláról érintettek az átalakulásban – most tanuljuk az új felügyeleti eszközök használatát. Csak remélni tudjuk, hogy közös gondolkodásunkkal, javaslatainkkal segítjük a jogalkalmazókat és nem utolsó sorban a jogalkotókat.

Ennek örömeire álljon még itt egy újabb, utolsó jogalkotási javaslat. Az Mhöt. 132. § (1) bekezdés k) pontjában foglaltak szerint a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben. Ennek részletszabályai, azaz milyen formában (pl. állásfoglalás, jogértelmezés), határidővel (hány nap alatt), módon (írásban, szóban, továbbképzésen, előzetes konzultatív döntés felülvizsgálat stb.) a Vhr.-ben továbbra is szabályozatlan. Pedig a szakmai segítség jogintézményének önkormányzatok általi rendezett igénybevételével (a kormányhivatal szakszerű, pontos, mindenre kiterjedő, gyors válaszával) még a döntések meghozatala előtt jogszerű mederbe terelhető lenne az önkormányzat működése. Természetesen nincs egyetlen jó módszer, hanem az együttműködő és az intézkedő, szankcionáló felügyelet módszereinek adott helyzetre vonatkozó megfelelő alkalmazása lehet a legjobb megoldás. Amelyik önkormányzat fogékony a segítségnyújtásra, ott már az előzetes szakmai érvelés is eredményre vezethet, ahol pedig csak a bírósági, alkotmánybírósági döntést fogadják el és a felügyeleti bírság kiszabása ad elég ösztönző erőt, abban az esetben intézkedni, szankcionálni kell. Ahhoz azonban, hogy az együttműködő felügyelet egyáltalán alternatíva lehessen véleményünk szerint szükséges lenne a szakmai segítségnyújtás mikéntjének jogszabállyal való körülírása.

A felügyeleti rendszer közel kilenc hónap időtartama, gyakorlata még messzemenő következtetések levonására nem alkalmas, azonban azt mindenképpen kijelenthetjük, hogy a Vhr. és a KIMr. hatálybalépésével az eljárás szabályozottá vált, amely miatt a felügyeleti jogalkalmazói tevékenység munkaterhe is megnövekedett. A felügyeleti eszközök alkalmazásából néhány tapasztalatot már levonhatunk, a jegyzőkönyv megküldési hajlandóság (15 napos határidőn belül vagy ahhoz nagyon közeli időpontban) jelentősen javult, amely elősegíti a jogsértések mielőbbi felfedezését és az indokolt intézkedések foganatosítását. Az ellenőrzés felügyeletté alakítását követően továbbra sem ritka azonban, hogy a választópolgárok beadványokban hívják fel a figyelmet az önkormányzat

általuk jogszerűtlennek vélt döntéseire, amely esetekben az állampolgárok úgy érzékelik, hogy a felügyeleti rendszer még mindig nem biztosít elegendő jogosítványt a kormányhivatal számára (azt gondolják, utasíthatjuk az önkormányzatokat), továbbá sokkal konkrétabb beavatkozást várnának el.

Az idő és a kialakuló joggyakorlat fogja eldönteni, hogy szükség volt, van-e mindegyik jogintézményre, esetlegesen indokolt-e annak jogszabályi módosítása. Az mindenestre biztos, hogy a kormányhivatalok országos szinten rendkívül szerény létszámmal³ kénytelenek ellátni a törvényességi felügyelettel kapcsolatos tevékenységet, miközben az önkormányzatok száma megközelíti a 3200-at, amelyek a korábban idézettek szerint 45-50 ezer rendelet alkotnak és 700-750 ezer határozatot hoznak. Mivel viszonylag kevés önkormányzati döntés van kivonva⁴ a felügyelet alól, ezért 100%-os bizonyossággal kijelenthető, hogy a törvényességi referensek által elvégzendő feladat mennyisége hatalmas. A munkamennyiség és a most már rendelkezésre álló felügyeleti jogintézmények jelentős létszámfejlesztést igényelnének ahhoz, hogy minden önkormányzati ülést és döntést alapos vizsgálatnak tudjanak alávetni a kormányhivatalok⁵. Mert ahogyan mondani szokták „Minden törvény annyit ér, amennyit betartanak belőle”. Ezt egy kicsit aktualizálva a cikkünk témakörére: minden Mhöt.-ben szereplő felügyeleti eszköz annyit ér, amennyit és ahogyan alkalmaznak majd belőle a kormányhivatalok.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 4.

³ Budapest Főváros Kormányhivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 14/2011. (III. 1.) KIM utasítás és a Megyei Kormányhivatalok Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 26/2012. (VIII. 24.) KIM utasítás alapján a törvényességi feladatok ellátásával országosan maximum 209 fő foglalkozhat.

⁴ Mhöt. 132. § (4) bekezdés

⁵ Ugyanezt tartalmazza Fábíán Zsolt: Gondolatok „A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól” című vitairatról (Közigazgatási szemle I. évfolyam, 2007/2. szám p87-96.) című tanulmánya, amikor nem az ellenőrzési rendszer által használható jogi eszközök hiányában, hanem a rendelkezésre álló szűkös ügyintézői létszámban látja a problémát és egyben a megoldást is.

§ (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter ellátja a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok társulásai törvényességi felügyeletének a szakmai irányítását, melynek keretében gyakorolja a Ksztv. 2. § (1) bekezdés *g)-h)* pontjaiban meghatározott hatásköröket. Ezen felül a 7. § biztosít jogot arra, hogy a kormányhivatalok tevékenysége ellenőrizhető legyen. Nem meglepő talán, ha a törvényességi felügyelet kialakítását, bevezetését követően, ezen feladat ellátásának fokozott ellenőrzése is a kormányzati érdekek, célok között szerepel, hiszen az is lényeges, hogy Magyarország helyi önkormányzatait, a kormányhivatalok azonos módszerrel ellenőrizzék.

Magunknak tett ígértünknek nem tudtunk megfelelni, azaz a tömörségre való igyekvésünk kudarcba fulladt. Remélhetünk talán

némi empátiát, hiszen egy új rendszer, valamint annak történelmi előzményeinek bemutatására vállalkoztunk. Annak ellenére, hogy a felügyeleti munkát ellátó munkatársak kezét immáron három jogszabály „kötö meg”, és a jogalkotó lépésről lépésre leszabályozza a korábban az eljárási rendszert önmaguk alakító jogalkalmazókat, ellenőröket, jelenleg felügyelőket, mégis akadnak olyan jogértelmezési vitapontok, amelyekről úgy gondoljuk érdemes beszélni, írni, olvasni, elgondolkodni. A felügyelet gyakorlását, mint jogalkalmazói kihívást csak tovább szépíti az a nagy mennyiségű új jogszabály, amelynek önkormányzati oldalról való megfelelését vizsgálni kell, mert nem csupán az eljárási joganyagban, hanem az anyagiban is jelentős változások következtek be. A felügyeleti rendszer általános bemutatását befejezettnek tekintjük, de bízunk abban, hogy az elkövetkezendőkben, adódnak még olyan jogesetek, amelyeknek mélységeivel megismertethetjük az olvasókat.

Kántás Péter, közigazgatási jogász

Az önkormányzati rendszet körvonalai az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben

I. A szabályozás célja – tézisek a helyi közrendvédelem erősítésének szükségességéről

Az első tézis a települési köztisztaság, közszemérem, közcsend, köznyugalom, tehát a *közrend* védelmével összefüggő hatósági ellenőrzési és szankcionálási feladatellátás elégtelensége. Az okok sokrétűek: a közterületi ellenőrzésre hivatott, rendőrségen kívüli hatósági szervezeti rendszer szétaprózott, sok a párhuzamos hatáskör, a legtöbb hatóság esetében a személyi és technikai kapacitás évek óta romlik, nincs egységes irányítási, eljárási, panasz-ügyintézési, képzési és vizsgáztatási rendszer, mindemellett korántsem megnyugtató a „helyi közrendvédelem” teljesítőképességének és szakmai alkalmasságának lakossági megítélése.

A mai magyar társadalomban egyre többen élnek meg, hogy „az állam nem véd meg a bűnözéstől”, hogy a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szervei a már megtörtént jogsértésekkel kapcsolatban sem mutatnak fel gyors, következetes, a legalitás elvét komolyan vevő (bűn nem maradhat büntetés nélkül), a társadalmi többség, illetve kisebbség igazságossági igényeit kifejező szankcionálást és a sértetti kárigényeket is reparálni képes teljesítményt.

„Ennek egyik alapvető oka az, hogy főként a fővárosban és a nagyvárosokban egyre gyarapodó számú közterületi rendezvények biztosítása (vagy időnkénti túlbiztosítása) nagymértékben lekötötte a testület rendelkezésére álló szolgálati időalapot és költségvetési,

valamint technikai eszközöket. A rendőri szervezet túlcentralizáltsága következtében előállott létszámelosztási viszonyok miatt a közterületi szolgálatra igénybe vehető állomány létszáma elégtelen. Az állandósult létszámhiányt súlyosbítja a nagyfokú fluktuáció is. Ilyen körülmények között a kistélepléseken, illetve a kistérségekben olykor aggasztó mértékű biztonsági vákuum alakul ki.”¹

Nem véletlen tehát, hogy immár ötödik éve terjed, népszerűsödik, a nagypolitika rangjára emelkedik a „gárdás” retorika méregfoga, nevezetesen a társadalom bűnüldözési értelemben vett magárahagyottsága, evvel együtt az igény a „jogos önvédelemre”, arra, hogy a társadalom különböző csoportjai meghatározott kisebbségi közösségekkel szemben rendszeresen végezzenek „rendfenntartó” tevékenységet.

A közterületi „rendetlenségeket” érintő minden tapasztalat azt mutatja, hogy e jelenségek látványos visszaszorítására, így a lakosság rend-érzetének javítására sem a rendőrség közbiztonsági állománya, sem a jelenleg önkormányzati rendészeti szervként működő közterület-felügyelet nem alkalmas. Szakmai és politikai körökben már a kilencvenes évek második fele óta folyamatosan merül fel az igény egy önkormányzati alapítású közrendvédelmi hatóság létrehozására, amely a bűncselekményeknél enyhébb súlyú közterületi jogsértések esetén a jelenleginél sikeresebb és gyorsabb tettenérési, „felderítési”, és „nyomozáseredményességi” arányt, valamint gyors, szigorú és egységes elveken nyugvó felelősségre vonási gyakorlatot lenne képes produkálni.

Arról van szó, hogy valóban életképes, tartós, szubjektív elemet (biztonságérzet, rend-érzet) is magában foglaló közbiztonságot (közrendet) teremteni kizárólag központilag megszervezett, állami rendészeti szerv fellépése révén nem lehet megteremteni. Szemben tehát a sokszor hallott politikusi nyilat-

¹ A Közterület-felügyelet, mint sajátos hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv lehetséges jövőképe. Előtanulmány az önkormányzati rendvédelem stratégiájához. Összeállította: dr. Kacziba Antal ny. r. altábornagy. Budapest, 2010. (kézirat)

kozatokkal, a közrend fenntartása korántsem állami monopólium (ez volt a pártállam idején), csupán az erőszak – törvényi garanciákkal szigorúan körülhatárolt - alkalmazása az állam kizárólagos feladatköre, egyebekben pedig a rendészeti tevékenység két másik funkciója (örökdő jelenlét, információszerezés) részben társadalmasítható, részben - a biztonsági ipar szolgáltatási útján - piacósítható.

„Az önkormányzatok szerepvállalása a helyi közösség biztonságának erősítésében javítja az emberek életminőségét: a bűnözés és a bűnelkövetővé és a sértetté válás szempontjából veszélyeztetett csoportoknak nyújtandó segítség, az áldozatokról történő gondoskodás, a helyi lakosok életét teszi „élhetőbbé”.²

Nem képzelhető el tehát sikeresnek mondható települési szintű veszélyelhárítás anélkül, hogy a lakosság önkéntes szerveződései (elsősorban a települési szintű, kis súlyú, vagy elleni jogsértések körében), illetve a helyi közhatalom, tehát a települési önkormányzat szervei ne látnának el ellenőrző, információszerző feladatokat.

A rendészet elméletének művelői szerint - szemben a közgondolkodással - nem az erőszak legitim alkalmazásának lehetősége, hanem a jelenlét a legáltalánosabb és leghatásosabb rendészeti funkció.

„A jelenlétre a közterület rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek miatt van szükség. A veszély lehet reális és aktuális, ami a közjog által jól definiálható, vagy olyan mértékben absztrakt és távoli, hogy azt anyagi jogi normában leírni nem lehetséges, de nem is szükséges.”³

A jelenlét jelenti a veszélyek prognosztizálását, ennek alapján a rendelkezésre álló rendfenntartó erők legcélszerűbb elosztását, illetve „mozgását”. E funkció körében van szükség a legkevesebb jogi tudásra, sokkal

inkább az élő kapcsolattartásra a jogsértések által veszélyeztetett sértetti körökkel, valamint a gyors információcserére, kooperációra. De hatékony rendvédelem a valós és lehetséges veszélyhelyzetekre vonatkozó folyamatos, naprakész információk nélkül sem képzelhető el, hiszen minden rendészeti jellegű veszélyelhárító beavatkozásnak az információ az alapja, mivel erős időkorlátok között kell értékelni, hogy

- a) szükség van-e beavatkozásra,
- b) ha igen, akkor mekkora erővel, milyen módszerekkel - ideértve elsősorban a kényszerítőeszközök megválasztásának dilemmáját - történjen a beavatkozás, figyelemmel a konfliktus korai felismerésének és az erőszak lehetőség szerinti elkerülésének követelményére.

Összefoglalva az eddigieket: nem feladva az egységes, centralizált rendőrség modelljét és monopóliumát a bűnüldözésre, illetve egyes intézkedési jogkörök és egyes kényszerítőeszközök használatára, a közterületi jogsértések megelőzése, megszakítása, felderítése és szankcionálása tekintetében égetően szükségessé vált egy települési önkormányzati alapítású, a jelenlegieknél szélesebb intézkedési jogkörrel és ezekhez arányosan rendelt kényszerítőeszközökkel rendelkező rendészeti szerv felállítása.

II. Teremt-e az új törvény önálló önkormányzati rendészetet?

Nem vitásan erősíteni kell tehát a helyi közrendvédelem kapacitását, képzettségét, csökkenteni kell a szabályozási, szervezeti, eljárási, felügyeleti széttagoltságot, ugyanakkor bővíteni szükséges a hatásköröket. Kérdés tehát, hogy a címben megnevezett törvény (a továbbiakban: Tv.) eleget tesz-e ezeknek a követelményeknek, és valóban erősíti majd a közrend – „mint a nemzet felemelkedését szolgáló alapérték” – védelmét?

Az első megállapítás, hogy a szabályozási, szervezeti széttagoltság változatlan marad, a Tv. személyi hatálya ugyanazt a tizenkét rendészeti feladatellátást (szervtípust) nevesíti, amelyeket ágazati törvények és egyéb jogszabályok jelenleg is szabályoznak. Kétségtelen

² Kerezi Klára: Közösség és bűnmegelőzés: közösségi bűnmegelőzés. Magyar Tudomány, 2001/8.

³ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-KERSZÖV. Bp. 2003. 31. o.

újdonosság a személy- és vagyonörök felvétele a rendészeti feladatokat ellátó személyek közé, amely révén immár nyíltan megtörik a rendészet állami (önkormányzati) monopóliuma, bár a „piac” szereplője hatósági intézkedési jogkört nem kap. Mindemellett a Tv. második fele lényegében nem is áll másból, mint az érintett ágazati törvények módosításából, tehát szó sincs új, kódexszerű, az alapvető anyagi és eljárási szabályokat egy helyen rendező rendészeti jogszabályról.

Mi az, ami egységesül? Egységessé válnak az alkalmazási feltételek, a képzési és vizsgáztatási követelmények, a nyilvántartás rendszere, a szolgálati igazolvány és jelvény, az intézkedéssel és kényszerítőeszköz alkalmazásával összefüggő panasz eljárás, az egyes intézkedésekre és kényszerítőeszközökre vonatkozó szabályozás, továbbá az a kötelezettsége a munkáltatónak, hogy az illetékes megyei főkapitánysággal együttműködési megállapodást kössenek. A rendészeti feladatokat ellátó szervek és személyek szakmai felügyelete a rendőrség kezébe kerül.

Az alábbiakban az egységes szabályozás két elemére tézisszerűen szeretnék reflektálni, az intézkedési jogköröket és kényszerítőeszközöket érintő szabályozást – jelentőségére tekintettel – külön tárgyalom.

Képzés, vizsgáztatás: a Tv. még az „elvi iránymutatás” szintjén is hallgat a képzési követelményekről, annak tartalmát, idejét, költségeit majd az együttesen kiadott miniszteri rendelet fogja meghatározni. Ugyanakkor a vizsgaanyagról és a vizsga rendjéről már többet tudhatunk: eszerint az elméleti részben szerepelnie kell a büntető- és szabálysértési joganyagoknak, valamint a Tv. ismeretének. Ehhez képest fontos tudni, hogy az új közrendvédelmi joganyag napjainkban alakul át: megszűnt ugyan az önkormányzatok szabálysértési statuálási jogköre, ugyanakkor az önkormányzati törvényben felhatalmazást kaptak arra, hogy a magasabb szinten nem szabályozott közösségellenesnek értékelt cselekményeket rendeletben nyilvánítsák jogellenessé és 150.000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal szankcionálják. Ennek az egyre terjedelmesebb jogterületnek a naprakész

ismerete mondjuk egy közterület-felügyelőtől ma már legalább annyira elvárható, mint a már amúgy sem önkormányzati (jegyzői) hatáskörbe tartozó szabálysértési joganyag.

Az is kérdés, hogy az érintett hatályos joganyag mellett lesz-e helye mondjuk alapjogi, közigazgatási szervezeti, eljárási ismeretek (Ket.) oktatásának, kiemelt figyelemmel például az egyenlő bánásmód követelményére, a hatósági mérlegelés minden jogalkalmazót próbára tevő dilemmáira, az ügyféllel való kommunikáció megértést, bizalmat, együttműködést segítő „technikáira”, az írásos anyagok alapvető szakmai és fogalmazási követelményeire.

Panasz eljárás: a Tv. szerint - a vagyonör kivételével – nem az eljáró személy munkáltatója, hanem a rendőrség válik panasz fórummá, az érintettnek a sérelmezett intézkedést követő nyolc napon belül kell ezt előterjesztenie, s a rendőrség harminc napon belül hoz a Ket. szabályai alapján első fokú határozatot, melyet rendes jogorvoslattal, tehát fellebbezéssel lehet az ügyfélnek megtámadni. A Tv.-ből ugyanakkor nem derül ki, hogy milyen szintű rendőri szerv jár el első és másodfokon, meg persze arra is illetet volna utalni, hogy mindezek után jogszerűségi felülvizsgálatnak is helye van a megyei szintű bíróságokon (törvényszékeken). A valódi problémát ugyanakkor a nyolc nap jelenti, amely miatt számtalan panasz eljárás „hal meg” a Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatában, miközben a „rendes”, az Rtv. szerinti panasz benyújtás határideje harminc nap.⁴ *Ez az indokolhatatlan kettősség tehát kiterjesztődik most már a rendőrségen kívüli panasz eljárásokra, miközben önkényesen tesz különbséget két azonos jogi helyzetben lévő ügyfélkör között, aszerint hogy melyik jogorvoslati eljárásra kerül sor, ebben az értelemben tehát sérti az Alaptörvény XV. cik-*

⁴ „Tapasztalataink szerint a nyolc nap sokszor valóban kevésnek bizonyult: mire az ügyfelek eljutottak a Helsinki Bizottság ügyvédekhez, akik megfelelő tájékoztatást adtak a jogorvoslati lehetőségekről, sokan már kicsúsztak a határidőből...” Ritter Ildikó: Bizalmi kérdés. Kutatás a rendőri intézkedések ellen 2005-ben tett állampolgári panaszok tárgyában. Magyar Helsinki Bizottság, Bp, 2008. 16. o.

ke (2) bekezdésében megfogalmazott egyenlő bánásmód követelményét.

Végezetül egy praktikus aggály:

„Figyelembe véve a rendőrkapitányságok leterheltségét, nem alaptalan az a feltevés, hogy a panaszt benyújtó állampolgárok egy része a panasztételt követően további jogorvoslati lehetőségeket próbál majd igénybe venni, ha azzal szembesül, hogy ügyében nem kap harminc napon belül választ. Ez – a hazai panasz kultúra sajátosságaiból adódóan – ismét a kapitányságok által befogadott, feldolgozandó panaszok számát növeli, de a jogvédő szervezetek is számíthatnak arra, hogy megnő a hozzájuk intézett beadványok száma. Mivel az önkormányzatok is érintettek az új rendészeti szervek működtetésében, azzal is számolni kell, hogy a jogi ismeretekkel nem rendelkező állampolgárok egy része nem feltétlenül a rendőrséget keresi meg a panaszbeadványával, hanem a települési jegyzőktől várják a sérelmük orvoslását. Mindezek alapján feltétlenül indokolt a panasz eljárás módszerének minél részletesebb jogszabályi kidolgozása.”⁵

III. Miért van az intézkedésnek kiemelt jelentősége alapjogi szempontból?

Az erőszak alkalmazásának közvetlen lehetőségét foglalja magában a rendészet speciális aktusa, az intézkedés, hiszen itt - szemben a közigazgatás egyéb aktusaival - egybeesik a hatósági akaratnyilvánítás és annak végrehajtási kötelezettsége, ezért az eljárás szakaszai „összesűrűsödnek”: hiányzik az alakszerű bizonyítás, az alakszerű döntés és ennek okszerű indokolása, szükségképp elmarad a hagyományos értelemben vett jogorvoslati lehetőség, hiszen amire „orvoslásra” kerülne sor, az intézkedést már foganatosították, a sérelem immár bekövetkezett.

Az intézkedés tehát „megtörténik”, azt megváltoztatni utólag nem lehet, a visszaszár intézkedés orvoslására marad tehát

a) a jóvátétel (a bocsánatkéréstől a kártérítésig),

b) a jogsértő módon intézkedő büntető, közigazgatási, munkajogi, etikai felelősségre vonása,

c) a jogsértő intézkedés révén megszerzett bizonyíték kirekesztése a bizonyítékok köréből.

Az intézkedés másik jellegzetessége, hogy alkalmazása során a hatóság és az ügyfél közvetlen, személyes kapcsolatba kerül egymással, amelyben az egyik gyakorlatilag feltétlen és azonnali engedelmességi kötelezettséggel tartozik a másiknak. Az „erőviszonyok” a két fél között az intézkedés helyszínén feltűnően egyenlőtlenek, hatalmi és információs szempontból egyaránt. Ahhoz, hogy ne kerüljön sor konfliktusra, végső esetben a kényszerítőeszközök alkalmazására, rengeteg múlik az intézkedő rendőr fellépésén, kommunikációjának módján, magatartása és mondandója világos, egyértelmű jellegén, egész fellépésének meggyőző erején (intézkedési kultúra).

Még a jogszerű intézkedés is értelmét veszti, tehát ellenállást válthat ki, ha információhiány áll fenn, ha az intézkedő nem tájékoztatja megfelelően az intézkedés alá vont személyt azokról a tényekről, gyanúokról, melyek az intézkedést indokoltá teszik, de akkor is, ha eleve gyanúsítottként kezelik a panaszost, vagy agresszíven, gorombán, vagy csak egyszerűen modortalanul viselkednek vele szemben. Ilyen helyzetben mindkét oldalon felfokozódik az ingerültség, a frusztráció, és a szavakkal való sértegetés könnyen jut el a tettlegességig. Így válhat az egyszerű igazoltatásból bilincshasználattal együtt járó előállítás, majd büntető feljelentés az egyik oldalon hivatalos személy elleni erőszak, a másik oldalon pedig valamilyen hivatali bűncselekmény miatt.

„Az Rtv. 2008. január 1-jén hatályba lépett módosítása alapján az intézkedő rendőrök már kötelesek előre közölni az intézkedés célját. Fontos ezért megértetni a rendőrök-

⁵ Kiss Bernadett: Új lehetőségek előtt a településrendészet? Bp., 2012. 12. o. (kézirat)
2012/1

kel, hogy ezen előírás maradéktalan betartása jelentősen javíthatja a rendőrség általános megítélését mivel ha valaki előre tudja, hogy miért intézkednek vele szemben, akkor kevéssé lesz feszült, és könnyebben fogadja el, hogy adott esetben szükséges volt az igazoltatása, annak ellenére, hogy nem tanúsított jogellenes magatartást.”⁶

A következő karaktervonás, hogy az intézkedés dokumentációja utólag készül el rendőri jelentés (tehát nem jegyzőkönyv) formájában, másrészt a helyszínen történtek rögzítése (kép- és hangfelvétel), vagy más formájú dokumentálása nem egy pártatlan szerv vagy személy kezében van, hanem az eljárás kimenetelében egyértelműen érdekelt hatóságban. Annak azonban nincs jogi akadálya, hogy az állampolgár - amennyiben evvel a rendőri eljárást nem akadályozza - technikai eszközzel rögzítse az intézkedés során történeteket.⁷

⁶ Szigorúan ellenőrzött iratok. A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusáról. Bp., 2008. 62. o.

⁷ A Független Rendészeti Panasztestület 120/2008. (X. 21.) számú állásfoglalása szerint: „A Testület gyakorlatában visszatérő ügytípusnak számítanak a rendőri intézkedések megőrkítésével kapcsolatos panaszok. A Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmánybíróság 54/2000 (XII. 18.) AB határozata alapján fokozott közérdek fűződik ahhoz, hogy az esetleges rendőri jogsértések dokumentálhatóak legyenek. Hasonló gyakorlatot folytat az adatvédelmi biztos is (1824/P/2007-3. ügy), aki a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. §-ának (4) bekezdése alapján úgy nyilatkozott, hogy a Rendőrség köteles minden, az állományába tartozó személy intézkedését visszakereshető módon rögzíteni és az intézkedő rendőr nevééről – ha a helyszínen nem lenne azonosítható – későbbi kérés esetén az érdeklődőt tájékoztatni. Ezen túl az Rtv. 20. § is rögzíti, hogy a rendőrt az intézkedés során az egyenruhája és az azon elhelyezett azonosító jelvénye vagy (mint a panaszos esetében is) szolgálati igazolvány és azonosító jelvénye igazolja. Mindezek alapján a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendőri intézkedések dokumentálása önmagában nem törvénytörő, azt a rendőr nem tilthatja meg és további intézkedésre sem ad alapot. Amennyiben a rendőr úgy ítéli meg, hogy a fényképezés személyiségi jogát sérti, akkor (magánemberként) természetesen igénybe veheti a személyiségi jogvédelem eszközeit, de ez nem lehet rendőri intézkedés, különösen kényszerintézkedés jogalapja. Más a helyzet akkor, ha a dokumentálás oly módon történik, hogy az akadályozza a rendőri intézkedést. 2012/1

A következő gond a tág mérlegelési szabadság intézkedési helyzetben: a helyszínen lévőknek kell kötött idő mellett felmérnie az intézkedés indokoltságát, a veszélyhelyzet nagyságát, az erőszakmentes beavatkozás esélyeit, az erőszak alkalmazásának várható következményeit.⁸

A közvélemény, de a rendészeti szakma is megosztott a rendőri beavatkozás értékelését illetően. A „jogvédők” hajlamosak az erőszakkal járó rendőri fellépést - a jog- és szakszerűtlenné minősítésen túl, a politikai hatalom „deviáns” megnyilvánulásának tekinteni. A rendőrség, illetve a közhatalom képviselőinek oldaláról viszont gyakran elmarad az önreflexió, önkritika, rövidek, sablonszerűek, formálisak az indokolások, nem véletlen, hogy a panaszok több mint kilencven százalékat elutasítják első fokon.⁹ A legtöbb panasz az igazoltatással, az adatkezeléssel, a testi kényszer alkalmazásával, a ruházatátvizsgálással, a magát nem szabályosan azonosító intézkedő rendőr fellépésével, valamint a bilincshasználattal függ össze.¹⁰

Ilyen esetben indokolt lehet az abbahagyásra történő felszólítás és annak megtagadása esetén a további rendőri intézkedés is szóba jöhet.”

⁸ „A közigazgatási jogalkalmazásban (így a rendészeten is) gyakorolt szabad mérlegelés alapvetően két pilléren nyugszik: a jogalkotón, aki a jogelvi és jogszabályi háttérrel biztosítva megadja az értelmezés és a döntés kereteit, és a jogalkalmazón, akinek ebben a műveletben minden egyes esetben önállóan kell a fogalomnak konkrét jelentést adnia, de a következő „mankók” segítségével:

az alkotmányos, illetve az adott jogágra (jogterületre) vonatkozó alapelvek, és alapértékek,
a közigazgatási szervre vonatkozó feladat- hatásköri és eljárási normák,
a bíróságoknak az adott ügytípusban kötelezőnek minősülő, illetve precedens-értékű határozatai,
a közigazgatási szerv jogszervi hatáskörgyakorlását, „rendeltetészerű” működését érintő irányítási (felügyeleti) normák.” Kántás Péter: A közrend elleni jogsértések természetéről. Doktori értekezés. Budapest, 2007. (kézirat) 133. o.

⁹ Ritter Ildikó: Bizalmi kérdés.... 65. o.

¹⁰ <http://www.panasztestület.hu/files/08-10>

IV. Intézkedések és kényszerítőeszközök – a Tv. szabályai az Rtv. tükrében

A Tv. intézkedési rendelkezései az Rtv. mintájára készültek, szabályozza tehát az intézkedések alkalmazásának jogalapját, elveit és módját, ismerteti a közös intézkedési szabályokat, valamint azokat a kényszerítőeszközöket, melyeket valamennyi rendészeti szerv alkalmazhat.

A megfogalmazás hasonlósága ellenére az intézkedés jogalapja az Rtv.-ben jóval tágabb, hiszen ott intézkedést nemcsak a jogellenesség gyanúja, hanem minden azonnali veszélyelhárítást igénylő élethelyzet (természeti csapás, vasúti, légi katasztrófa, stb.) előidézhethet. Nem érthető tehát, hogy a Tv. miért korlátozza a fellépés lehetőségét a jogsértésekre. Az Rtv.-hez képest további korlát, hogy a rendészeti feladatot ellátó személy csak az illetékességi területén intézkedhet, valamint az is, hogy halaszthatatlan esetben nincs kötelezettsége szolgálton kívüli fellépésre, pontosabban ilyen jogi kötelezettség nem terheli. Ugyancsak kimaradt a Tv.-ből az intézkedés foganatosításának pártatlan, részrehajlás nélküli kötelezettsége, az embertelen, megalázó bánásmód, valamint az erre vonatkozó utasítás megtagadásának tilalma. Az elvi jellegű rendelkezések köréből erősen hiányolható mindemellett az a követelmény, hogy az ellenállás megtörése esetén nincs helye kényszerítő eszköz további alkalmazásának.

Üdvözlendő, hogy az esetleges jogorvoslati eljárások sikerének alapvető garanciáját jelentő, az intézkedő személy azonosíthatóságára vonatkozó, 2008. januárjától hatályos Rtv. szabályokat a Tv. nagyjában-egészében tartalmazza. Ami itt félreérthető, az tipikus kodifikációs, egy adott logikai művelet jellegét érintő hiba: az Rtv. ugyanis úgy fogalmaz, hogy a rendőrt egyenruhája és az azon elhelyezett azonosító jelvény igazolja. Evvel szemben a Tv. 14.§-ának (1) bekezdése szerint az azonosítás alapja

- a) a külön jogszabályban meghatározott egyen- vagy formaruha,

- b) szolgálati igazolvány és
- c) a szolgálati jelvény.

Tessék akkor ennek alapján megmondani, hogy az a) pont megállhat önállóan, vagy kizárólag a másik két ponttal együtt lehet jogilag korrekt azonosíthatóságról beszélni?

A teljesség igénye nélkül veszem most sorra azokat az intézkedéseket, melyeket valamennyi „rendfenntartó” személy alkalmazhat.

A felsorolás az Rtv.-ben ismeretlen intézkedésfajtaival kezdődik, melynek a jogalkotó a „jogellenes cselekmény folytatásának megakadályozása” címet adta. Maga a szabály sem mond sokkal többet, mindössze annyit tudhatunk meg, hogy a feladatot ellátó jogosult (az intézkedés jogalapjánál még köteles volt!) a jogsértésen tetten ért személyt a cselekmény abbahagyására felszólítani, valamint őt a folytatásban megakadályozni. Nos, nem véletlen, hogy az Rtv. nem ismer ilyen jellegű „intézkedést”, merthogy ez nem az, hanem a rendészet ősi generálklauzulájának, tehát alapvető céljának egyik alakzata, átfogalmazása: a jogsértés megszakításának kötelezettsége, melynek sikere érdekében alkalmazzuk - a veszély jellegéhez igazodóan - a konkrét intézkedéseket.

A következő, valóban új, sem az Rtv.-ben sem az ágazati rendészeti törvényekben nem szereplő intézkedésfajta a tetten ért személy visszatartása. Eszerint a jogsértésen tetten ért személyt, ha nem igazolja személyazonosságát, a dolog kiadását megtagadót, valamint az előállításnak ellenszegülő személyt lehet maximum két óra időtartamra, de legfeljebb a rendőrség kikerkezéséig visszatartani. Ennek érdekében testi kényszer, illetve vegyi eszköz alkalmazható, illetve hat „őrkatégoria” (természetvédelmi őr, erdővédelmi szolgálat tagja, halőr, közterület-felügyelő, önkormányzati természetvédelmi őr, mezőőr) esetében az előállítás sikere érdekében ellenszegülés során lehetőség van bilincs-használatra.

A szabályozással megválaszolatlan kérdés több is adódik:

Vajon miért maradt ki ebből az intézkedési lehetőségéből az a vagyoniőr, aki az áruházi (bolti) lopások (tulajdon elleni szabálysértések) kapcsán akár naponta többször is kerül abba az élethelyzetbe, hogy a „csak” szabálysértésen (aminek az értékhatára 2012. áprilisától húszezerről ötvenezer Ft-ra emelkedett!) tetten ért elkövetőt nem tarthatja erőszakkal az elkövetés helyén? A Tv. ugyan módosítja a szabálysértési törvényt, miszerint bárki (!) jogosult a tulajdon elleni szabálysértés tetten ért elkövetőjét visszatartani és a rendőrségnek haladéktalanul (?) átadni, ez azonban messze nem pótolja az esetleges erőszak professzionális alkalmazására, az adatkezelési szabályok megtartására, valamint az intézkedés kellő dokumentálására vonatkozó kötelezettségeket.

Kérdés továbbá, hogy mi a jogi helyzet akkor, ha letelik a két óra és a rendőrség képviselői nem jelennek meg? Tisztázatlan az is, hogy mikortól kezdődik a két óra, a jogsértés elkövetésétől, a tettenéréstől, vagy az ellenállás tanúsításától?

A következő intézkedés a lefoglalás tárgyú szolgáló dolog ideiglenes elvétele, amit sem az Rtv., sem a Be., sem az új szabálysértési törvény nem ismer, ugyanakkor „visszatartás” címen a közterület-felügyeletről szóló törvény - példamutató módon, de követőkre nem találva - korábban már szabályozta. A lefoglalást, majd az esetleges elkobzást lehetővé tevő reálaktusról, valódi rendészeti intézkedésről van szó, amely elsősorban az illegális utcai árusítás körében merül fel nagy tömegben. Itt nem a jogalappal, hanem az elvétel erősen érdeksértő jellegével lehet a gyakorlatban baj, nevezetesen annak mérlegelésével, hogy az átadás megtagadása esetén – ha például testi kényszer alkalmazására kerül sor – milyen intenzitású ellenállással kell számolni, nem érdemesebb-e megvárni a rendőrök kikerkezését?

Mindenfajta ellenőrzésre, illetve szankcionálásra törekvő hatósági fellépés alapja az igazoltatás, az érintettek személyazonosságának, illetve lakcímének, tartózkodási helyének megállapítása. Nem véletlen, hogy az Rtv. első helyen ezt az intézkedést nevesíti, a Tv.

úgy látszik nem tulajdonít mindennek különösebb jelentőséget. Első benyomásra megnyugtatónak látszik, hogy az igazoltatás jogalapja lényegesen szűkebb az Rtv. szabályaihoz képest, hiszen azt csak a jogsértés gyanúja, vagy olyan szabálysértés gyanúja alapozhatja meg, amelyre az érintett személynek helyszínbírságotlasi jogköre van. Az Rtv. ehhez képest - a rendészeti szakma által sokat bírált - gyakorlatilag „parttalan” szabályozást fogadott el, hiszen bárki igazoltatható a közrend, közbiztonság érdekében, bűnüldözési, bűnmegelőzési célból, a tartózkodás jogszerűségének ellenőrzése, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, vagy éppen mások jogainak védelmében.

Meg kell mondani, hogy ebben az esetben a jogalap ilyen fokú szűkítése semmiféle alapjogi érdeket nem szolgál, ugyanakkor alkalmas az állomány elbizonytalanítására, a közterületi visszasságokkal kapcsolatos „alulreagálásra”. A közrendvédelmi hatóságok helyszíni ellenőrzései során – különösen akkor, ha nagyobb tömeg egy időben és egy helyen történő ellenőrzéséről van szó – egyszerűen nem lehet előre megmondani, kit terhel jogsértés gyanúja s kit nem, hisz a legtöbb esetben a releváns jogi helyzet éppen az ellenőrzés során tisztázódik, vagy legalábbis eljut a gyanú, vagy annak kizárásának szintjére.

Az igazoltatáshoz hasonlóan szűk a jogalap a ruházat, csomag, jármű átvizsgálása esetén. A fogalmazás rendkívül zavaros, hisz a jogsértés esetében már gyanúról sincs szó, ugyanakkor a bekezdés II. fordulata a szabálysértés, vagy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyről beszél. Ahhoz, hogy adott jármű átvizsgálható legyen, meg kell adni a jármű feltartóztatásának (megállításának) jogát. Ezt a Tv. megadja ugyan, de kizárólag a jogellenesen megszerzett dolog fellelhetősége érdekében! Igen érdekes tehát, hogy egy §-on belül a egymással összefüggő intézkedések jogalapja köszönőviszonyban sincs egymással. Szomorú az is, hogy a ruházat átvizsgálása esetén hiányzik a jogállami követelmény, hogy azt csak az intézkedés alá vonttal azonos nemű személy végezheti.

Már a közterület-felügyeleti törvény 1999-es kodifikációja során felmerült, hogy legyen-e a felügyelőknek önálló előállítási jogkörük. Az akkori törvény nem adta meg ezt a jogot, így csak az előállított beleegyezése esetén van lehetőségük ezt az intézkedést foganatosítani. A Tv. változatlanul ezt a nyomvonalat fogadta el avval a már ismertetett kiegészítéssel, hogy a rendőrség kiérkezéséig, a vizsgatartás foganatosítása során, ellenszegülés esetén, vagy szökés megakadályozása érdekében lehetőség van bilincs használatára. Itt is sokkal szűkebb a jogalap, mint az Rtv.-ben: csak bűncselekmény, vagy elzárással is fenyegetett szabálysértés tettenérésekor van előállításra lehetőség, de ez utóbbi esetben csak akkor, ha az intézkedőnek helyszínbírságolási jogköre is van az adott szabálysértés tekintetében. A baj csak az, hogy az Sztv. 39. § (1) bekezdése értelmében erre kizárólag a rendőrségnek van lehetősége. A zavart fokozza, hogy az ilyen célú előállítás a Tv. egyik helyén a helyi rendőri szervhez történik, míg az Sztv.-t módosító rendelkezéseknél az érintett már egyértelműen a bíróság elé állításban működik közre, mégpedig teljes „ügyészi” jogkörrel: átadja a bizonyítékokat, előterjeszti a feljelentést, javaslatot tesz a büntetés mértékére. Nincs az a jogalkotási „szükségállapot”, amely igazolhatna egy ilyen súlyú hatásköri, eljárási koherencia-zavart.

A kényszerítőeszközök eddig ismert, az ágazati törvényekben szereplő kollektívja, illetve alkalmazásuk köre, jogalapja nem változott. Elmondható, hogy a személyi hatály alá tartozókat valamennyi intézkedési helyzetben kizárólag a testi kényszer és a vegyi eszköz alkalmazásának joga illeti meg, ehhez képest a szolgálati kutya és a rendőrbot csak egyes őrkategóriáknál és kizárólag önvédelmi célból alkalmazható, a már tárgyalt bilincs-használat ugyancsak korlátozott (csak előállítás foganatosítása céljából, hat őrkategória esetében). Ezen kívül a mezőőr, a halőr, és a hegyőr - a jogsértésekkel össze nem függő célokból – sörétes lőfegyvert tarthat magánál. Maroklőfegyvert viselhet az erdővédelmi szolgálat tagja, valamint a természetvédelmi őr, de kizárólag önvédelmi célból, a hivatásos vadász pedig vadászlőfegyvert tarthat magánál.

Ma még nem látni még az eszközök típusaira, valamint a használatukra vonatkozó rendeleti szintű joganyagot, amelynek birtokában lehetne megalapozottabban állást foglalni arról, milyen alapjogi és hatékonysági paraméterek jellemzik a majdani eszközhasználatot. *Azt bizonyosan állíthatjuk, hogy a rendőrszakmai értelemben és jogilag is megalapozott, határozott, meggyőzően kommunikált, a fellépés valamennyi formai és tartalmi előírását betartó, valamint előírás szerűen dokumentált intézkedések esetében magasak az „együttműködési mutatók”, tehát nincs szükség kényszerítőeszköz alkalmazására.*

Egy ilyen színvonalú intézkedési gyakorlat kialakítására természetesen nincsenek csodaszerek, de a forrásai ott vannak minőségi követelményeket támasztó kiválasztásban, képzésben, folyamatos, következetes, elkötelezetten politikamentes, a legszigorúbb pártatlanságra épülő, tamadhatatlan szakmai tekintélyt élvező vezetői kontrollban, az infrastruktúra színvonalában, s persze a mindenkor - jogi és nem jogi – jogállami elveken nyugvó, a közérdek védelmét mindenkor szem előtt tartó, de a méltányosságra okot adó élethelyzetekkel is számoló, ügyfélközpontú szabályozásban. Ugyanakkor, ha elfogadjuk, hogy a rendészet egyenlő a veszélyelhárító közigazgatással, akkor bizony rá fokozottan igaz, hogy

„A közigazgatási tevékenység kulcsa azonban nem a szervezeti variációk kipróbálása – ezt már több ezer éve hangoztatja minden érett és tapasztalt államvezető, politikus és elméleti szakember – hanem a személyi állomány. A legracionálisabban felépült szervezet is inkompetens, eredmény nélküli, ha nincs jól képzett, hozzáértő, az ügyek ésszerű és jogszerű intézésében érdekelt személyzet, s fordítva: az összecsapott, hézagosan felépített struktúra is működőképes lesz felkészült személyi állománnyal.”¹¹

¹¹Lőrincz Lajos: A közigazgatás átrendezésnek aktuális kérdései. Pro Publico Bono, 2011/1. 70. o.

V. A helyi közrendvédelem finanszírozásának megoldatlansága

Bármilyen „erős” önkormányzati rendészeti törvény születik – mint ahogy nem született - annyi már a hatálybalépés előtt állítható, hogy a helyi közbiztonságról, közrendről történő gondoskodás finanszírozása megoldatlan. Egyrészt, mert az önkormányzatok normatív alapú állami hozzájárulás címén erre normatív támogatást nem kapnak, miközben megszűntek miniszteri szintű céltámogatások (pl. településörök alkalmazása). Maradtak a bűnmegelőzési célú pályázatok, illetve az önkormányzatok biztonsági célra felhasznált pénzeszközei. Mára is igaz tehát a néhány év előtti megállapítás, miszerint

„Az önkormányzati gazdálkodás néhány ismérvének vázlatos ismertetése azt látszik igazolni, hogy valódi önkormányzati rendszert kialakítására az adott költségvetési rend feltételei között nincs reális lehetőség. Ezért ilyen típusú szervezet létesítésének alapvető feltétele a szükséges finanszírozási lehetőségek biztosítása.”¹²

A baj az, hogy nem tudjuk, készült-e a Tv.-hez hatástanulmány, és abban forrásigény szempontjából felmérte-e az előterjesztő a települések jelenlegi – a rendőrségen kívüli -

közrendvédelmi kapacitását, ehhez képest támasztott igényeit (létszám, dologi eszközök, képzésre, kommunikációra, adatvédelemre, minőségbiztosításra fordított költségek, stb.)? Tudjuk-e, hogy milyenek a közrendvédelemmel kapcsolatos társadalmi elvárások, tehát a lakosság nagyobb többsége milyen prioritások mellett képzelel el a „jó rend” fogalmát? Készült-e egyáltalán országos szintű – egyben településekre lebontott – statisztikai kimutatás a közrend elleni jogsértések számáról, struktúrájáról, ennek tükrében pedig arról, hogy milyen a közrend elleni jogsértésekkel összefüggő intézkedések megoszlása a rendőrség és az önkormányzati szervek között?

Mindaddig, amíg ezekre és ezekhez hasonló kérdésekre a előterjesztő nem tud megalapozott és mindenki számára hozzáférhető, megérthető, valamint a szakmai vitákat felvállaló, azokból folyamatosan tanuló választ adni, addig a legjobb szándékú, a „rendészeti hatalmat” joggal decentralizálni kívánó közrendvédelmi tárgyú jogalkotás - a Tv. esetében nehéz volna ezt állítani - is légüres térben mozog, addig a köztéri rend és nyugalom elsődleges garanciája „csupán” az ott élők magatartáskultúrájában, „rendérzetük” színvonalában, rendteremtésre irányuló civil szerveződések eredményességében rejlik.

¹²A Közterület-felügyelet, mint sajátos hatáskörű önkormányzati rendészeti szerv lehetséges jövőképe. Előtanulmány az önkormányzati rendvédelem stratégiájához. Összeállította: dr. Kacziba Antal ny. r. altábornagy. Budapest, 2010. (kézirat)
2012/1

Róder Richárd, osztályvezető
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal
Hatósági Főosztály, Szabálysértési Osztály

A szabálysértési törvény hatálya alá tartozó szabálysértési eljárások az eddigi gyakorlati tapasztalataim tükrében

Általános iskolás koromban minden szünidei vakációmát vidéken élő nagyszüleimnél töltöttem. Nekem, Budapesten (Hűvösvölgyben), a hegyek között élő kisfiúnak, különleges élményt jelentettek ezek a falusi nyaralások. Olyannyira, hogy mire a tanév megkezdődött, a környékbeli tájszólás is rám ragadt, s szüleim bosszúságára, az osztálytársaim csúfolódása ellenére, minden tanévben novemberig nem kopott le rólam a nyáron felszedett vidéki nyelvjárás. A falun, ahol nagyszüleim éltek, egy kis patak folyt keresztül. Egy részén a meder kiszélesedett és ahol mélyebbé vált a víz, a falu apraja-nagyja kijárt oda a nyári melegben fürdeni. Amikor ott élő unokatestvéreim úgy gondolták, hogy itt az ideje, hogy megtanuljak úszni, egyszerűen belelöktek a mélyvízbe. A parton állva biztattak és ugrásra készen figyelték, hogyan boldogulok. Az első ösztönös riadalmam után megpróbáltam a vízben maradni, nem elmerülni, pánikba esni, de utána valamifajta, az emberrel született készséggel fennmaradtam a vízben, és később „kutyaúszással” kievickéltem a partra, aminek sikere akkor rendkívüli módon megnövelte az önbizalmamat. Igazából úszni elfogadható módon, majd csak jóval később, már majdnem felnőttként tanultam meg.

Míndez azért jutott most eszembe, amikor a szabálysértési törvény közel félévi gyakorlati alkalmazásának tapasztalatait számba veszem, mert kísértetiesen hasonló helyzet elé állítottak bennünket (szabálysértési jogalkalmazókat) a törvény megalkotói és hatályba léptetői.

A törvény 2012. április 15-én minden előzetes pletyka és reménykedés ellenére egy gyors módosítással, a 2012. évi. XXXI. törvénnyel, mely 2012. április 13-án lépett ha-

tályba, hatályossá vált. Jelen írásommal nem kívánom érinteni a jogalkalmazók egzisztenciális várakozásait, félelmeit és a későbbi, a kormányhivatalokba szervezett szabálysértési ügyintézők elhelyezésének, és a szabálysértési eljárás új feltételeit megteremtő tárgyi és anyagi helyzetét, csak a jogszabályi keretokről fogom kifejtetni a véleményem. Az előzőekben felsoroltak egy külön, például szociológiából benyújtott diplomadolgozatot is megérnének, azonban jelen írásom kereteibe ez semmiképpen sem illene bele.

Korábbi írásom kéziratát 2012. január 27-én zártam és február 15-én küldtem el a szerkesztőségnek. Az általam is kifogásolt több hiányosságot kijavították, illetve hiányzó szabálysértési tényállásokat pótoltak az április 13-án hatályba lépett törvénnyel anélkül, hogy írásomat vagy más, a tárgyban született írást vagy véleményt olvastak volna, tehát a gyors jogalkotás hiányosságai a rendszergazdák is tisztában voltak. A két megalkotott végrehajtási rendeletben pótoltak ugyan több, a törvényből kimaradt részt, például a belföldi jogsegélyről szóló rendelkezést. Azonban továbbra sem biztosított a szabálysértési ügyintézők részére jogszabályi felhatalmazás, hogy a feljelentőt vagy szükség esetén egyéb szervet is megkereshessen a tényállás tisztázása érdekében. A szabálysértési hatóság által kipoztázott idézések, határozatok sikertelen kézbesítése miatt továbbra is elengedetlenül szükségesnek tartom a rendőrséghez fordulás lehetőségének megteremtését törvényben szabályozott módon.

A jogalkotók azon szándéka, hogy csak az új szabálysértési törvény hatálya alá tartozó szabálysértési tényállások miatti eljárások, tehát április 15-e után elkövetett szabálysértések tartozzanak az általános hatáskörrel rendelkező szabálysértési hatóságokhoz, nagyban segítette az új rendszer felállítását és a zavartalan munka megindítását. Egyértelműen az volt a jogalkotók szándéka, hogy ne kavargják össze az általános hatáskör gyakorlásánál az ügyeket. A kormányhivatalok, mint általános hatáskörrel rendelkező szabálysértési hatóságok ne alkalmazzák a régi 1999.évi LXIX. törvény rendelkezéseit. A törvény véleményem szerint egyszerűen és közérthetően fogalmazta meg a hatásköri rendelke-

zésről szóló részt a 251. § (1) bekezdésében egyértelműsítve, hogy a törvény rendelkezéseit kizárólag a 2012. április 15-e után elkövetett szabálysértések vonatkozásában kell alkalmazni. Ugyanakkor még korábban, a többek között szabálysértési ügyintézésrel is foglalkozó jegyzők, sőt ügyészek sem értelmezték pontosan a törvény e rendelkezését. Internetes szakmai fórumokon is olvastam több, az alkalmazással kapcsolatos értetlenkedést. Az iskolákról nem is beszélve, akik jelentős többletmunkát adtak az általános hatáskört gyakorló szabálysértési hatóságoknak a nem hatáskörükbe tartozó szabálysértések (természetesen a 2012. április 15-e előtti iskolai hiányzások miatti feljelentések) jegyzőkhöz történő áttétele tárgyában.

A korábban önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezések hatályon kívül helyezésével utat nyitottak a tiltott közösségellenes magatartások elkövetőivel szemben a helyszíni bírság és közigazgatási bírság kiszabásának. A bírság összege 5.000-150.000 forintig terjedhet. A bírság közérdekű munkával is megváltható végrehajtási eljárásban. A képviselő testületeknek lehetőségük nyílt egy önkormányzati rendeletben leszabályozni az adott településen leggyakrabban előforduló tiltott, közösségellenes magatartásokat. Az eljárás lefolytatása a jegyző hatáskörébe tartozik, az eljárást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (továbbiakban Ket) foglaltak szerint kell lefolytatni.

A Ket 131. § (1) bekezdés ekként rendelkezik: „Ha a végrehajtás nem vezetett vagy aránytalanul hosszú idő múlva vezetne eredményre, a kötelezett bármely lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. Elsősorban az a vagyontárgy vonható végrehajtás alá, amelyre biztosítási intézkedést rendeltek el.

(1a) Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben szabtak ki, akkor a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a 131. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazása helyett a meg nem fizetett köz-

igazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.

(1b) A kötelezettet a megváltás elrendelése előtt előzetesen nyilatkoztatni kell arról, hogy hozzájárul-e a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásához. Az előzetes hozzájárulás megtagadása kizárja a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának elrendelését.”

Többször kifejtettem, igaz, hogy a még rövid jogalkalmazói tapasztalat túl sok más konklúzió levonására nem jogosít fel, de nagy hibának tartom, hogy az önkormányzati rendeletekben meghatározott tényállásokat kivették a szabálysértési jogból! Nem fogja beváltani a hozzáfűzött jogalkalmazói reményeket a közigazgatási bírság kiszabását lehetővé tevő rendelkezés. A közigazgatási bírság kizárólag adók módjára hajtható be, ezzel kódolva lett, hogy a jellemzően tiltott közösségellenes magatartások elkövetőivel szemben tehetetlen lesz az eljáró hatóság. Jól tudjuk, hogy az elkövetői kör jelentős része olyan személyekből tevődik össze, akik nem rendelkeznek letiltható jövedelemmel. Sok településen, például Debrecenben sincs közérdekű munkavégzésre lehetőség. Itt a kör bezárult, lehet az iratokat öt évig, az adóelévülés végéig őrizgetni.

A szabálysértési eljárásban korábban az elzárással fenyegetés biztosította a kiszabott szankció teljesítésének kikényszerítését. Végző esetben az elzárás végrehajtását követően is volt olyan eset, hogy a hozzátartozók összeszedték a bírságot és az elzárt személyt kiváltották a büntetésből. Személyes tapasztalatom, hogy az ötvenezer forint pénzbírsággal sújtott elkövetőmet kétnapi elzárást követően kiváltották a büntetés-végrehajtási intézetből. Nem egyedi eset volt, és ma is, de 1996-ban ötvenezer forint még jelentősebb összeg volt. Megvolt a szabálysértési törvény visszatartó ereje. Indokoltnak tartanám a szabálysértési kodifikáció mielőbbi újragondolását.

Amennyiben a feljelentést magánszemély teszi és a néven kívül más adat nem áll a rendelkezésünkre, ez esetben tehetetlenek vagyunk. Az SZNYR alkalmas ugyan az adatellenőrzésre, azonban csak a teljes személyi adatok ismeretében teszi lehetővé a lekérdezést. Ilyen esetekben és még jellemzően az iskolai feljelentések esetében, ahol a név és a lakcím szerepel, nem tudjuk a SZNYR-be rögzíteni az eljárás megindítását. Nincs törvényi felhatalmazásunk, hogy a feljelentőt adatszolgáltatásra szólítsuk fel. Indokoltnak tartanám a törvénybe beemelni olyan rendelkezést, ami korábban az 1999. évi LXIX. törvény 83.§-ban került megfogalmazásra.

Változatlanul, sőt az eltelt időben tapasztaltak alapján egyre inkább az a véleményem, hogy elengedhetetlenül szükséges lenne a megszüntető okok közé beemelni azt, hogy az eljárást akkor is meg kell szüntetni, ha az eljárás alá vont személy tartózkodási helye nem állapítható meg. A közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának a megszegése tényállást megvalósító hajléktalannak nem tudjuk lakcím hiányában kézbesíteni a határozatot. Azt ugye senki nem gondolta komolyan, hogy a szabálysértési ügyintéző fogja személyesen kézbesíteni. Nagyon nehezíti a munkánkat, hogy a törvényi vagy egyéb jogszabályi szabályozás szintjén nincs lehetőség a rendőrség közreműködését igénybe venni lakcímellenőrzés céljából! Nem tudunk mit kezdeni azokkal a küldeményekkel, amelyek „ismeretlen helyre költözött” jelzéssel érkeztek vissza a szabálysértési hatósághoz.

A magánindítványos szabálysértési tényállás miatt lefolytatott eljárásomban figyeltem fel egy nagyon átgondolatlan megfogalmazásra. Ez pedig az 55. § (1) bekezdésében írt, a sértett képviselőjéről szóló rendelkezés. A jogszabály így fogalmaz:

„A sértett érdekében a szabálysértési eljárás bármely szakaszában törvényes képviselője vagy az általa vagy törvényes képviselője által írásban meghatalmazott nagykorú személy (a továbbiakban együtt: a sértett képviselője) járhat el.”

Ezt nem lehet másként értelmezni, minthogy minden eljárásban, tehát becsületsértés miatt indult szabálysértési eljárásban is alkalmazható. Ez pedig olyan hiba, ami sürgős korrek-

cióra szorul, mert nyilván egy sajátos indulati állapotban elkövetett verbális agresszióról a sértetten kívül senki nem tud hitelesen nyilatkozni. Ráadásul az ellentmondást tetézi, hogy a magánindítványra indult eljárásban megszüntető ok a sértett távolmaradása, ezért lenne szükség korrekcióra, amely anynyiban bővítené a rendelkezést, hogy becsületsértés miatt indult eljárásban *a sértett képviselője kizárólag a sértett mellett és nem helyett járhat el.* Gyakorlati jogalkalmazóként tudom, hogy a megszüntető ok a sértett meghallgatáson meg nem jelenése, azonban ügyfeleink jelentős része nem a jogot végzettek köréből kerül ki és a jelenlegi megfogalmazás félrevezető, ezért tartom indokoltnak a pontosítást.

A magánindítvány alapján indult eljárásban, akivel szemben a magánindítványt előterjesztették, megvan a lehetősége a meghallgatása során viszont-magán indítvánnyal élni. Ezt a lehetőséget a jelenleg hatályos Szabs. tv. 135.§-a jelenleg is biztosítja. Ugyanakkor a régi törvény magyarázatában pontosan le volt írva, hogy amennyiben az alapmagánindítványt visszavonják, az viszi magával az utólagosan előterjesztett magánindítványt. A Szabs. tv.-hez nem írtak kommentárt, ezért indokoltnak tartanám egy 135. /A. §-sal kiegészíteni a törvényt, amiben a kifejtettek kerülnének szabályozásra.

Nem látom indokát annak, hogy a jelenlegi szabályozás szerint – a korábbiakkal ellentétben – a becsületsértés miatt indult eljárásban a megszüntető határozat ellen benyújtott panaszt, nem az illetékes bíróság bírálja el.

Nagyon sok a figyelmeztetési formula, különösen a tanú meghallgatásakor. Rengeteg időt és papírt emészt fel. Ráadásul a 2012. évi LXVI. törvény 34. §-a beiktatott egy új figyelmeztetési formulát. Eszerint 2012. július 3-tól a tanút figyelmeztetni kell a tanúvallomás megtagadásának lehetőségeiről azzal az új rendelkezéssel, miszerint „médiatartalom-szolgáltató vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, ha a tanúvallomással a számára a médiatartalom szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné az ezzel kapcsolatos kérdésben”. A törvény nem rendelkezik arról, hogy csak és kizárólag az ilyen tárgyú ügyekben kell-e figyelmeztetési for-

mulát ismertetni a tanúval. Azaz például csendháborítás miatt indult szabálysértési meghallgatáson ismertetem Józsi bácsival a tanúvallomás megtagadásának lehetőségeit és néz rám vissza üres tekintettel, hogy miről beszélek. Nem vitatom, hogy ezen formulát indokolt volt beemelni a szabálysértési törvénybe, de nem általános rendelkezésként, hanem csak speciálisan, amennyiben a tényállás indokolja. Amennyiben az eljárás során a feljelentő rendőrt szükséges tanúként meghallgatni, indokolt lenne továbbra is a parancsnoka útján idézni. Erről azonban a Szabs.tv. – ellentétben az előző törvénnyel – nem rendelkezik!

A szabálysértési eljárásban önálló büntetés-ként közérdekű munkavégzés szabható ki. A törvény gyakorlati alkalmazása során szembesültünk a nem kellően átgondolt szabályozással. Közérdekű munka főbüntetésként kiszabásánál az elmarasztaltat terheli az orvosi munkaalkalmassági vizsgálat költsége, ami azért jelentős összeg. Ugyanez a helyzet akkor, ha az elkövető végrehajtási fokozatként vállalja a közérdekű munkát. Egy konkrét eset: a feljelentett személy kisebb súlyú köztisztasági szabálysértést követett el. Az ügyintéző ötezer forintos pénzbírságot szabott ki. Az elmarasztalt jelentkezett közérdekű munkára. Közölték vele, hogy saját költségén el kell végezni a munkaalkalmassági vizsgálatot, majd utána a Hortobágyon tudnak számára közérdekű munkavégzést biztosítani, mert Debrecenben nincs ilyen lehetőség (!), amelynek az utazással kapcsolatos költségeit is meg kell fizetnie. Ekkor kért az ügyfél haladékat a bírság befizetésére, amikor kiderült, hogy a kiszabott bírság többszörösébe kerülne, ha közérdekű munkával váltaná meg. Mindebből azt a következtetést vontam le, hogy a kötelező orvosi vizsgálat költségéről másként lenne szükség rendelkezni. Azt pedig nem volna szabad megengedni, hogy egyes településeken negligálják a közérdekű munkavégzés megszervezését. A közfoglalkozás megszervezésére alkalmas szervezeteket akár közigazgatási bírság kiszabásával is kötelezni kellene, hogy biztosítsanak közérdekű munkavégzésre alkalmas foglalkoztatókat, munkahelyeket.

Nem vált be a szabálysértési eljárás során a rendbírság kiszabásáról szóló rendelkezés, hiába a lényegesen megemelt kiszabható rendbírság összege. Miután kizárólag adók módjára hajtható be, jelentősen lassítja az eljárást az adóelévülés, ahogyan arról korábban már írtam, öt év! Az elővezetési költséggel is probléma van, mert kizárólag adók módjára lehet behajtani. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 161. § (1) bekezdése rendelkezése szerint: „Az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító, nyilvántartó szerv, illetőleg a köztartozás jogosultja a fizetési határidő lejártát követő 15 nap elteltével megkeresi az adóhatóságot behajtás végett, ha a *köztartozás összege meghaladja az 10 000 forintot.*”

A kifejtettekéből következik, hogy alapesetben, amikor az elővezetés költsége 7.000 Ft, nem tud a szabálysértési hatóság az adóhatósághoz fordulni, úgyszintén ha a bírósági megkeresésben például 3.500 Ft eljárási költség végrehajtása szerepel. Sajnos nem ez az egyetlen jogszabály, amit nem igazítottak a szabálysértési törvényhez.

Ahogyan az várható volt, hamvába holt elképzelés lett a helyszíni idézés, értesítési kötelezettség. A rendőr sok esetben olyan helyszíni bírságot ajánl fel, hogy nem fogadják el, ez esetben marad a feljelentés. Gyorsabb és kényelmesebb. Véleményem szerint indokolt hatályon kívül helyezni az egész helyszíni idézés, értesítési kötelezettségről szóló rendelkezést.

Jól és viszonylag széles körben alkalmazható a feljelentés elutasításáról szóló jogszabály. A gyakorlati jogalkalmazás során azonban szembesültem problémával. Például nem tudom, hogyan kell jogerősíteni az ismeretlen tettes ellen tett feljelentést elutasító határozatot. A Szabs.tv. 98.§ (1) bekezdése szerint a panaszjogról (közléstől számított nyolc nap) rendelkezem. Azonban miután senki nem értesül a határozatról csak irattári példány kerül az ügyiratba. Célszerűnek tartanám törvényben szabályozni, hogy ilyen esetben, ismeretlen elkövető esetén nincs helye jogorvoslatnak.

A meghallgatás nélküli eljárásban az a tapasztalatom, hogy az elmarasztalt személyek

releváns új tény nem tudnak állítani, azért kérnek meghallgatást, mert méltányosabb döntést szeretnének. Ezidáig csak olyan kérelmekkel találkoztam, ahol anyagi és szociális helyzetükre hivatkozással még a minimálisan kiszabott bírság figyelmeztetésre változtatását kérték.

Indokoltnak tartom a szerzett jogalkalmazási tapasztalatok alapján a 105. § (3) bekezdésének újragondolását. Eldöntendő, mennyire vehető figyelembe új tény és bizonyítékként az elmarasztalt anyagi és szociális helyzete, amit a szabálysértési hatóság a feljelentésből nem ismert. A bíróság által kiszabott pénzbírságok végrehajtása miatt több megkeresést kapott az általános hatáskört gyakorló hatóság. Az első időkben a befizetési csekkek használata miatt több félreértés született. A 22/2012. (IV.13.) BM rendelet a szabálysértésekről a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésről valamint az ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról 11. § (1) bekezdése szerint:

”A pénzbírságot kiszabó szabálysértési hatóság, valamint a bíróság határozatához melléli a meghatározott fizetési számlára történő készpénz átutalási megbízást (a továbbiakban: csekkszelvény). A csekkszelvény tartalmazza a határozat egyedi azonosítására alkalmas ügyszámát, a pénzbírságot kiszabó hatóság vagy bíróság megnevezését, a számlaszámát, a nemzetközi fizetési számlaszámot (IBAN), a nemzetközi banki azonosító (BIC) kódot és a pénzbírság összegét.”

Miután a bíróság a törvény hatálybalépését követően ilyen csekkszelvénnyel nem rendelkezett, a végrehajtásban különböző kormányhivatalok befizetési csekkszelvényei kerültek kipostázásra. Debrecenben a jogerős bírósági végzés végrehajtásra megküldése után a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal befizetési csekkjét küldjük meg az elmarasztaltnak. Találkoztam azonban olyan végrehajtásra hozzánk küldött irattal, amiben debreceni jogerősen megbírságolt személy ügyében kértek végrehajtást úgy, hogy a vele szemben eljáró dunántúli bíróság az ottani kormányhivatal befizetési csekkjét küldte meg. Tehát Debrecen dolgozik, a végered-

mény pedig egy másik kormányhivatal számáján realizálódik.

Jogalkalmazói problémát jelent, hogy a törvény 142. § (1) bekezdése szerint a jogerőre emelkedést követően három napon belül kell az elmarasztaltnak jelentkezni közérdekű munkára, amennyiben a pénzbírságot azzal kívánja megváltani. Ugyanezen bekezdés utolsó mondata azonban úgy szól, hogy:

„Ennek elmulasztása esetén a meg nem fizetett pénzbírságot, helyszíni bírságot szabálysértési elzárásra kell átváltoztatni.”

A bíróság a szabálysértési hatóságot a végrehajtási eljárás megindítása miatt másfél hónappal a jogerőre emelkedés után vagy még később keresi meg azzal, hogy tegyük lehetővé az önkéntes teljesítést. Amikor már régen letelt a törvényben a közérdekű munkára jelentkezésre előírt három nap! Rendkívül sok pótolnivaló van a közérdekű munka végrehajthatósága ügyében. Úgy tapasztaltam, hogy a munkaügyi központok nem ismerték a szabálysértési törvényt olyan mélységben, hogy erre szinte egyik napról a másikra felkészülhettek volna. Az eddigi tapasztalat az, hogy nagy hajlandóság van az elmarasztaltak körében a pénzbírság közérdekű munkával történő megváltása iránt. Azonban több településen nincs nyilvántartás közérdekű munka végzésére kijelölt foglalkoztatókról. A Tiszántúlon alig van település, ahol megoldották volna a közérdekű munkavégzést. Márpedig nagyrészt ezen múlik a szabálysértési törvényben meghatározott szankciórendszer alkalmazhatósága. Feltételezem, a törvény szigorításának és a végrehajtási eljárási határidők gyorsításának nem az volt a célja, hogy az elkövető havonta megjelenjen a munkaügyi központban, ahol megkapja az igazolást a nyilvántartásba vételéről. Amennyiben az elmarasztalt havonta megismétli a megjelenést, erről igazolást kap, és nem tudnak neki közérdekű munkát biztosítani, csak ki kell várni az egy évet és a bírság végrehajthatatlanná válik.

Érdekes helyzet áll elő, ha a határozat „nem kereste” jelzéssel érkezik vissza a szabálysértési hatósághoz, és az ügyintéző így jogerősíti. Az elmarasztalt nem értesült a határozat-

ról, de a végrehajtási eljárást a Szabs.tv. szerint el kell indítani. Jóváhagyja –e a bíróság az elzárásra változtatást, hiszen az elmarasztalt nem tudott arról, hogy a bíróságot közérdekű munkával megválthatja.

A Szabstv.141.§ (2) bekezdése szerint „A bíróság által kiszabott pénzbírság, valamint a 39.§ (2) bekezdés c)- i) pontjaiban meghatározottak által kiszabott helyszíni bírság végrehajtásáról az elkövető lakóhelye szerint illetékes általános szabálysértési hatóság gondoskodik.”

Nincs hatásköri rendelkezés a Szabs.tv.-ben, sem a végrehajtási rendeleteiben, arra vonatkozóan, hogy az általános hatáskört gyakorló szabálysértési hatóság gondoskodjon a bírósági eljárásban keletkezett költség, vagy a bíróság által megállapított kártérítés végrehajtásáról! Egyszerűen elfeledkeztek erről és mindenhol következetesen így a 143.§ (3) bekezdésében is csak a pénzbírságot nevesítik. A bíróságok ennek ellenére ilyen ügyekben is kértek végrehajtást, a 141.§ (10) bekezdésére hivatkozással.

A szabálysértési nyilvántartási rendszer működése sok esetben a szabálysértési ügyintézők rémálma. Rengeteg ismételt adatbevitel jelentősen lelassítja az érdemi szabálysértési ügyintézést. Az eljárás megindításakor fel kell vinni a feljelentett minden személyi adatát. Az alapügyben hozott döntés jogerőre emelkedését követően újra minden adatot rögzíteni kell, ezután enged be a rendszerbe, hogy az eljárásban jogerőssé vált döntést rögzítsük. Minden végrehajtásban tett érdemi ügyintézés rögzítésekor minden adatot be kell vinni ismételten. A rendszert informatikailag kellene fejleszteni, hogy ismételt adatbevitellel ne kelljen időt tölteni úgy, hogy a rendszer automatikusan ismerje fel akár folyamatazonosító által, hogy melyik ügyről van szó, és az ügyintéző a személyi adatok rögzítését mellőzve, csak az aktuális döntést rögzítse a rendszerbe. Feleslegesnek tűnő adatbevitel és többletmunka, hogy az eljárás megindítását rögzíteni kell a rendszerben, amikor az eljárás megszüntetésére kerül sor, a nyilvántartásból kitörölődik, hogy ki állt szabálysértési eljárás hatálya alatt. Nem ártana, ha az ilyen döntés is megmaradna a rendszerben és később az ügyintéző látná az

előzményeket, azt, hogy milyen okból szüntették meg az eljárást. Azt, hogy a nyilvántartást kifejlesztő informatikai szakemberek mennyire nem kellő mélységig ismerték a szabálysértési eljárás menetét, mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a rendszerben nem lehet rögzíteni azt, ha a becsületsértés miatti eljárást a sértett magánindítványának visszavonása miatt szünteti meg a szabálysértési hatóság. Ezt a megszüntető okot nem ismeri a rendszer, csak a 83. §-ban felsoroltakat.

A tulajdon elleni szabálysértések miatt a bírósági végrehajtásra megküldött iratokba immár módomban áll betekinteni. Felelősséggel ki merem jelenteni, hogy a megismeretek alapján semmivel sem szabnak ki szigorúbb, visszatartó hatással bíró szankciót a bíróságok. Egy példa a sok közül. Lopással elkövetett tulajdon elleni szabálysértés miatti eljárásban két elkövető 18100 forint értékben tulajdonított el halat. Az okozott kár tettenéréssel és a tulajdonosnak történő visszaszolgáltatással megtérült. A bírósági titkár az egyik elkövetőt figyelmeztetésben részesítette, a másik személyt pedig azért büntette 10.000 forintra, mert közlekedési szabálysértés elkövetése miatt két alkalommal állt szabálysértési eljárás hatálya alatt. Ennél azért 2010. augusztus 19. előtt jegyzői hatáskörben lényegesen szigorúbb elbírálást alkalmaztunk. A szabálysértési jogalkalmazói munka degradálásának tartom, hogy a törvény lehetőséget teremtett arra, hogy a rendőr bármilyen szabálysértés, így tulajdon elleni szabálysértés esetén is helyszíni bírságot szabjon ki! Ennél nagyobb ellentmondás annak bizonyítására, hogy felesleges volt elvenni a hatáskört az általános hatáskört gyakorló szabálysértési hatóságoktól nem is kell. Képzeld el mindenki, hogy egy szupermarketben elkövetett bolti lopás tetten ért elkövetőjéhez rendőrt hívnak. Az intézkedő rendőr felvilágosítja az elkövetőt a lehetőségeiről, bíróság elé állítás vagy helyszíni bírság. Nem kérdés, hogy mi lesz a választás, és a *buszonéves, középfokú végzettségű rendőr elbírálja a helyszínen a bíróság hatáskörébe tartozó, elzárással is büntethető szabálysértést. Ez abszurdum!* Indokoltnak tartom a hatáskör visszatelepítését az általános szabálysértési hatáskört gyakorló hatóságok-

hoz és a rendőrségi helyszíni bírságolást pedig ilyen tényállásoknál megszüntetni. Szükséges lenne a fiatalkorú elkövetők helyszíni bírságolását is újragondolni.

Az új Btk. hatálybalépésével meg kéne teremteni az elkövetési értékhatár régi (20.000 forintos) visszaállításának feltételeit. A szabálysértési tényállások sietősen lettek megfogalmazva így azok újragondolását, bővítését és kiegészítését indokoltnak és időszerűnek tartom; az elmúlt időszakban szerzett jogalkalmazói tapasztalatok figyelembe vételével. A veszélyeztetés kutyával szabálysértési tényállás megfogalmazása túlságosan megengedő. Jogalkalmazói tapasztalatom, hogy a település külterületén is bocsátanak közterületre ebet, valamint hagynak kóborolni. Ott, legalább akkora, ha nem nagyobb veszélyt jelenthetnek a szabadon kóborló ebek. Nem értek egyet e tényállás kapcsán a Dr. Kántás Péter, Dr. Bisztricki László kommentárjában megfogalmazott véleménnyel. Álláspontom szerint az is elköveti gondatlanságból ezt a szabálysértést, akinek a kutyája akkor megy ki közterületre, amikor a gépjárművével kiáll. Amennyiben valakinek ilyen esetben okoz ijedelmet vagy sérülést az eb, másként vélekedik a szabálysértés elkövetéséről. Aki leveleszi a pórázt a kutyájáról és a kutya több méterre a gazdájától van, az eb bármilyen veszélyt jelenthet. Sokan védekeznek azzal, hogy a kutyájuk szófogadó, egyébként sem támadó, jámbor jószág. A tapasztalatok szerint azonban ez nem egészen így van. Kezdő szabálysértési ügyintéző koromban ilyen ügyben állatorvos szakértőt kellett kirendelni, aki úgy nyilatkozott, hogy még a legbékésebb természetű állat is bármilyen, az ember számára felfoghatatlan inger hatására képes támadni. Személyes tapasztalatom: idős, vékony alkatú hölgy pórázon sétáltatta közepes termetű kutyáját. Az eb észrevett egy más fajtájú kutyát és észbontó erővel és gyorsasággal meg akarta támadni. Úgy megugrott, hogy a gazdáját földre rántotta, akinek a póráz az esés következtében kiesett a kezéből és az eb szabadon, nekivadulva szaladt a másik kutya felé. Az elmúlt időszakban ennél a tényállásnál tapasztaltak alapján még azt a megfogalmazást is indokoltnak tartom, hogy *ebet közterületre csak pórázzal, az állat megfékezésére képes személy vihet ki.*

Ezen tényállás körbejárásánál kell megemlítenem, hogy *kár, hogy a jelenlegi szabályozásból kimaradt a korábban a szabálysértési kormányrendeletben szereplő állatbetegség elleni védekezés elmulasztása.* Több vidéki településről érkeztek az állatorvosoktól feljelentések, mert a kutyákat a gazdáik nem oltatták be. Rendkívül rossz szájjázzal küldték ki a feljelentett személyeknek a feljelentés elutasításáról rendelkező határozatot. Így szinte hatósági bizonyítványt kaptak jogellenes magatartásuk legalizálására.

A törvény 196. § (1) bekezdésében megfogalmazott tényállást is hiányosnak tartom. Rengeteg feljelentést tesznek a közterületen szolgálatot ellátó rendőrök, közterület felügyelők azért, mert a feljelentett a közterületi bútort (padot) szennyezi be nem rendeltetésszerű használattal. Az elkövetési magatartás jellemzően a koszos, esetleg sáros cipővel padon fekvés. Ezt az elkövetési magatartást nem fogalmazza meg a köztisztasági szabálysértésről szóló rendelkezés. Az ilyen esetek gyakori előfordulása miatt tartanám indokoltnak a bővítést.

Korábban jeleztük, hogy a szeszes ital árusítás, kiszolgálás és fogyasztás tilalmának megszegése szabálysértési tényállás rosszul lett megfogalmazva, alkalmazhatatlan. Többszöri jelzésünk ellenére még jelenleg is az a helyzet, hogy alapesetben a feljelentést el kell utasítani, mert nem törvény és kormányrendelet tiltja a közterületen történő szeszesital fogyasztást. Az ilyen jellegű feljelentések rendkívül nagy száma indokolja, hogy mielőbbi jogszabály módosítással a helyére kerüljön ez a tényállás!

A Szabs. tv. 215/A §-ban megfogalmazott „Polgári védelmi kötelezettség megszegése” a korábban hatályos szabálysértési joganyagban is szerepelt. Azonban a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban Kat.) hatálybalépése után a Kat. az anyagi jogszabálya a kerettényállásnak, mely szerint:

„55. § (1) A polgári védelmi kötelezettség az adatszolgáltatási, a bejelentési, a megjelenési kötelezettséget és a polgári védelmi szolgálatot foglalja magában.

(2) A polgári védelmi megjelenési és szolgáltatási kötelezettség teljesítését, valamint a település azonnali beavatkozást igénylő mentési munkálataira történő beosztást a kötelezett lakóhelye szerint illetékes polgármester határozatban rendeli el. A határozatot a köziratok kezelésének szabályai szerint tárolja a kötelezettség megszűnését követő öt évig.

(3) A polgári védelmi szervezetbe beosztott állampolgár köteles a szakképzettség megszerzését, a foglalkozás gyakorlásának megkezdését, munkahelye és lakcíme megváltozását a polgármesternél bejelenteni. A bejelentést a kötelezettség alapjául szolgáló esemény vagy változás napjától számított 15 napon belül kell teljesíteni.

(4) A polgári védelmi kötelezettségek teljesítése csak akkor tagadható meg, ha a kötelezettség teljesítésével a kötelezett önmaga vagy mások életét, testi épségét vagy egészségét közvetlen és súlyos veszélynek tenné ki.”

Ezen tényállásba ütköző feljelentés miatt korábban még soha nem indult Debrecenben eljárás, de a jelenlegi szabályozással több feljelentés várható. Vidéki településeken már vannak folyamatban ilyen tényállás miatt indult szabálysértési eljárások.

Az élelmiszerlánc biztonsági és fogyasztóvédelmi szabálysértések fejezetéből az elmúlt időszak tapasztalatainak figyelembe vételével megállapítható, hogy hiányzik a korábban „jogosulatlan kereskedésként” megfogalmazott tényállás. Gyakorlatilag tehetetlenek vagyunk a jogosulatlanul, olykor házaló kereskedést végző személyekkel szemben. Több rendőrségi feljelentés érkezett, sok esetben a rendőr kényszerből valamilyen mondvacsinált okból (köztisztasági, csendháborítás) jelentette fel a településén házaló, például tűzifát gépjárművel hangos dudálással áruló személyt. Nagyon sok feljelentés érkezik több településről a kocsmák, preszszók üzemeltetői ellen a nyitvatartási idő be nem tartása miatt. Nyáron jó időben nyitott ablakoknál különösen zavaró késő éjszaka a leittasodott személyek hangoskodása. A lakossági panaszok a vendéglátóhelyek ellen azóta szaporodtak meg, amióta a korábban a szabálysértési kormányrendeletben megfo-

galmazott „kereskedésre vonatkozó szabályok megsértése” tényállás kivételére került.

Korábbi írásomban - nagyvárosban dolgozó szabálysértési jogalkalmazóként - kikeltem a Szabs. tv. 247. §-ában megfogalmazott „Az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése” szabálysértési tényállás törvényben hagyása ellen. Az akkori álláspontom jelentősen megváltozott, amióta az egész megyében tett, ilyen típusú feljelentésekbe volt alkalmam betekinteni. Egyszerűen nem lehet elég szigorúan eljárni és bírságot az olyan feleltelen szülővel szemben, akik akár szándékosan, akár gondatlanul nem gondoskodnak gyermekük iskolába járásáról. Nagyon sok vidéki településen a mély szegénységben élő és pontosan körülhatárolható népcsoport gyermekei szülei tudtával mellőzik az iskolába járást. Sajnos a jelenlegi szabálysértési eljárás és az esetlegesen az ügyészség felé történő kiskorú veszélyeztetése miatt tett büntető feljelentés sem éri el a célját. Amely településen biztosított a közérdekű munkavégzés, ott megváltják a pénzbírságot közérdekű munkával és a hiányzások addig folytatódnak, amíg mondjuk a lánygyermek 16 évesen terhes nem lesz. A legszigorúbb és folyamatosan emelkedő szabálysértési pénzbírságok sem tudják kikényszeríteni a jogkövető magatartást. Sok esetben a szülő annyira nem törődik semmivel, hogy az idézésre sem jelenik meg. A szabálysértési hatóság az elővezetését rendeli el és később a rendőrségi átiratból értesül arról, hogy miután akivel szemben az elővezetését elrendelték, három kiskorú gyermekét neveli egyedül, valamint a negyedik gyermekével éppen gyeden lévő szülő elővezetését a fenti okból nem lehetett végrehajtani. Ilyen esetekben rendkívül nehéz dolga van a szabálysértési ügyintézőnek, mert egyrészt az eljárást is le kell folytatni, mégpedig határidőben, másrészt a szabálysértési jogalkalmazás tekintélyét is meg kell tartani. Értem ez alatt azt, hogy a szabálysértési ügyintézőnek sem lehet feladata a falu szélén lakó feljelentett lakóhelyén történő meghallgatása!

Az iskolai oktatásban az 50 órát meghaladó hiányzások esetén a családi pótlék folyósításának felfüggesztése sem érte el azt a célt,

amit a jogszabály előterjesztői ettől a rendelkezéstől vártak. Nagyvárosokban kiemelkedően jónak tartom azt az elképzelést, hogy megteremtődik az iskolai lógásokkal szembeni hatékony fellépés jogi feltételrendszere és nem lesznek tele iskolaidőben a plázák és egyéb üzletek iskolás gyerekekkel.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt 2012. szeptember 2-ai hatálybalépéssel kiegészíti a Nemzeti Köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nkt.), melynek 72. § (1) bekezdés b) pontja szerint a szülő *kötelessége*, hogy biztosítsa gyermeke óvodai nevelésben való részvételét, továbbá tankötelezettségének teljesítését. Az Nkt. 45. § (3) bekezdése szerint a tankötelezettség a tanuló tizenhatodik életévének betöltéséig tart. A sajátos nevelési igényű tanuló tankötelezettsége meghosszabbítható annak a tanévnek a végéig, amelyben a huszonharmadik életévét betölti. Az Nkt. 97. § (1) bekezdése ugyanakkor rögzíti, hogy azok a tanulók, akik tanulmányaikat az iskolai nevelés-oktatás kilencedik évfolyamán a 2011/2012. tanévben vagy azt megelőzően kezdték meg, tankötelezettségük azon tanítási év végéig tart, amelyben a tizennyolcadik életévüket betöltik. A tankötelezettség korhatárának leszállítását tizennyolc évről tizenhat éves korra szabálysértési jogalkalmazási szempontból jónak tartom. Nem tudunk korábban azok ellen a szülők ellen fellépni, akiket feljelentettek a gyerek igazolatlan hiányzásai miatt, azonban a tizenhetedik évét már betöltött gyerek kikerült a szülő fegyelmező fennhatósága alól. Az eljárásokat a törvény szerint le kellett folytatni, meghallgatáson tisztázni, hogy a szülőnek felróható okból hiányzott-e igazolatlanul a gyermeke, aztán megszüntetni az eljárást. Rengeteg energiát fektettünk feleslegesen az ilyen esetekben indult eljárásokba, amit a jövőben a korhatár leszállításával megspórolhatunk. További jelentős változás, hogy a 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet „A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról” 51.§ (6) bekezdésében az óvodai nevelésben részt vevő gyermek esetén 11 nap, a tanköteles tanuló esetén harminc óra, igazolatlan hiányzásban határozta meg a szabálysértési tényál-

lás megvalósulásához szükséges mulasztás mértékét.

Továbbra is jogalkalmazási problémát fog jelenteni, hogy az iskolák a feljelentésben csak a szülő nevét és lakóhelyét, tartózkodási helyét tüntetik fel. Az Nkt. 41. § (1) az alábbiak szerint rendelkezik „A köznevelési intézmény és a köznevelési feladatot ellátó nem köznevelési intézmény (a továbbiakban: köznevelési feladatot ellátó intézmény) köteles a jogszabályban előírt nyilatkozatokat vezetni, a köznevelési információs rendszerbe bejelentkezni, valamint az Országos statisztikai adatgyűjtési program keretében előírt adatokat szolgáltatni.

(4) A köznevelési intézmény a gyermek, tanuló alábbi adatait tartja nyilván:

b) szülője, törvényes képviselője neve, lakóhelye, tartózkodási helye, telefonszáma.

Amennyiben a meghallgatásra beidézett szülő nem jelenik meg a szabálysértési hatóság előtt, nehéz helyzetbe kerül az ügyintéző. Személyes adatok nélkül az ügyész nem fogja a beleegyezését adni az elővezetéshez. Az ügyintézési határidő pedig „ketyeg”.

A közel fél éves jogalkalmazói tapasztalataim alapján megállapítható, hogy hiba volt a nagyvárosokat megfosztani attól, hogy helyi rendeleteikben az általuk megfogalmazott jogellenes magatartásokat szabálysértési eljárásban bírálják el és szankcionálják. A Ket. hatálya alá tartozó eljárások nem bizonyultak olyan hatékonyak, mint korábban az önkormányzati rendeletben megfogalmazott szabálysértési rendelkezések. *Az eddigi tapasztalatok tükrében indokoltnak tartom a szabálysértési szabályozás újragondolását ebbe az irányba. Tudomásul kell venni, hogy egy adott településen élő emberek mindennapi konform-érzetét az határozza meg, hogy a hatóságok hatékonyan tudnak-e fellépni az érdekeikben, amennyiben valakit jogsérelem ér.* Az, hogy szomszédja ne tudjon a sérelmére ismétlődően elkövetni büntetlenül önkormányzati normába ütköző jogellenes cselekményt. Az eddigi tapasztalataim alapján leírhatom, hogy ez a nyugodt közérzethez való jog sérült, amikor az önkormányzati rendeletek szabálysértési rendelkezését határon kívül helyezték.

A jelenlegi gazdasági, társadalmi helyzetben egyre növekvő igény van az elmarasztaltakban a pénzbírság közérdekű munkával történő megváltása iránt. Égetően szükség van a közfoglalkoztatók kibővítésére, és a közérdekű munkavégzéshez kapcsolódó szabályozás racionalizálására. Felesleges költséget jelent a munka-alkalmassági orvosi vizsgálathoz kötni a munkavégzést, hiszen a jelentkezők olyan anyagi, szociális helyzetben vannak, hogy még egy ilyen összeg megfizetése is aránytalanul nagy terhet ró rájuk.

Szükségesnek tartom a végrehajtási részben a 142. § (1) bekezdésének pontosítását, mert az elkövető igazából nem fogja tudni mikor emelkedett az ellene hozott határozat jogerőre és mikor jár le az önkéntes teljesítésre

nyitva álló határidő.

Dr. Máthé Gábor professzor úrnak igaza volt 2012. február 9-én tartott konferencián. A jelenlegi szabálysértési törvény arra alkalmas, hogy elkezdjünk gondolkodni egy újabb kodifikáción. A közös gondolkodáshoz szeretnék hozzájárulni eddigi gyakorlati tapasztalataimmal, reményeim szerint nem a szélmalomokkal harcolva.

Közismert, hogy Cato szenátor minden beszédét így fejezte be a Római Szenátusban:

„Egyébként javaslom, hogy Kartagót el kell pusztítani”

Írásomat azszal a gondolattal zárom, hogy a szabálysértési jogot újra kell gondolni, bővíteni, erősíteni!

Kántás Péter, közigazgatási jogász

Kifogás vagy perújítás?

A szabálysértési szankciórendszer 2000 óta tartó folyamatos szigorítása jegyében az új szabálysértési törvény a pénzbírság generális minimumát 3000 Ft-ról 5000 Ft-ra emelte, a generális maximumot pedig az elzárással nem sújtható csaknem valamennyi (!) szabálysértésnél¹ 150 000 Ft-ban, azzal sújthatóknál pedig 300 000 Ft-ban állapította meg. A törvényjavaslat indokolása avval magyarázza a szigorítást, hogy „Magyarországon a jelenleg kiszabható pénzbírság visszatartó hatása nem elégséges”.² A részletes indokolás szerint a pénzbírság megemlése széles mérlegelési keretet ad ahhoz, hogy a jogalkalmazó a tette és az egyénre szabottan állapíthassa meg a büntetés mértékét.³ Bizony ide (is) illik a közigazgatás tudomány művelőjének manapság teljességgel költői kérdése:

„Hányszor kell még a jogalkotónak szembe-sülnie azzal, hogy ha nem magyarázza el a szabályozás indokát, sokkal rosszabb hatásokkal tudja érvényesíteni az általa képviselt jogpolitikai célokat, nem tudja meggyőzni a címzetteket, nem éri el a szabályozási célt?”⁴

¹ Az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV.2.) Korm. rendelet 10 szabálysértési tényállást, azokban 25 elkövetési magatartást szankcionál mérlegelés nélkül. Minden cselekmény legalább 15 000 legfeljebb 30 000 Ft helyszíni bírsággal sújtható, a szabálysértési eljárásban ugyanezekért a kötelezően kiszabandó összeg 30 000 és 60 000 Ft között mozog. A helyszíni bírság el nem fogadása tehát enyhén szólva ésszerűtlen lehetőség, hiszen a hatóság keze kötve van, minden esetben a dupláját kell kiszabnia a „rendes” eljárásban.

² A T/4863. számú törvényjavaslat a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.

³ T/4863. számú törvényjavaslat részletes indokolása.

⁴ Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. ELTE Eötvös Kiadó, Bp., 2010. 76. o.

Mármost hogy kerül egy jogorvoslati elmélkedés élére a szabálysértési szankció szigorítás néhány markáns eleme? Csupán azért, hogy érzékeltesse: ha nem lesz a hatósági (bírói) jogalkalmazásban - ahogyan az elmúlt tizenkét év alatt volt - kellő „mérték-tartás” az egek ostromló bírságmaximumok kiszabása tekintetében, ha elmarad a kellő egyéniesítő szándék, akkor a jelenleginél jóval nagyobb arányban lehet számítani az eddig 10 % alatt maradó - és többségében már közigazgatási szakaszban orvosolt - kifogások és egyéb jogorvoslati kérelmek (panasz, méltányosság, perújítás) benyújtására. Ezáltal aztán nemcsak az eljárás bírói szakasza terhelődik meg garantáltan fél éven túli, „tárgyalásos” ügyek tömegével, de az egész jogterület társadalmi megítélése indulhat el olyan irányba, ahol a jogkövetés motívumrendszere már köszönőviszonyban sincs a társadalmi többség igazságossági elképzeléseivel, egyedül a szigorú szankciótól való félelem, pontosabban a közvetlen, reális lebukási veszély.

Ez volna az új Sztv. jogkövetkezmenyeinek társadalomlélektani kockázata, az alapjogi pedig a következőkben írható le: Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírói, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Még azt a sokat bírált klauzulát sem tartalmazza, amit a korábbi Alkotmány 1997 óta ismert, nevezetesen a jogviták ésszerű időn belüli elbíráltóságának érdekében történő - kétharmados törvénnyel megvalósítható - korlátozás lehetőségét. Az Sztv. 35. §-a ugyancsak rögzíti a szabálysértési eljárásban az általános jogorvoslati jogot. Tudjuk, hogy jogorvoslat sokféle létezik, és valamennyi tartalmaz jogszabályi korlátozásokat, annak alanya, tárgya, a felülbírálat terjedelme, az elbírálás fóruma, a benyújtás határideje, stb. tekintetében. Alapjogi státusza emeli ki ebből a kollekcióból a fellebbezési típusú jogorvoslatokat, amelyek legfontosabb jellemzője, hogy a kérelem se tartalomhoz, se formához nem kötődik:

„Az ügyfél érdekét elvileg a hatóság döntésének bármely eleme, rendelkezése sértheti, ami az ő szándékával, várakozásával ellentétes, ami számára 'méltánytalan', neki 'indokolatlan' terhet jelent, vagy szükségtelenül hátrányt okoz”⁵

2000 márciusa óta nincs közigazgatási másodfok a szabálysértési eljárásban, hanem az érdemi határozattal szemben az eljárás alá vont személy vagy képviselője, a kár megtérítésére kötelezés esetén a sértett is, az érdemi határozatot hozó szabálysértési hatóságnál kifogást nyújthat be. A kodifikáció során komoly dilemmát okozott annak idején, hogy a bírói út megnyitásának áráként a jogalkotó „feláldozza”-e a másodfokú hatósági eljárást. Mivel az eljárás alá vont személynek alanyi joga lett a bírósági tárgyalásra a fair eljárás követelményének megfelelően, győzött a másodfokot „eltüntető” álláspont. A döntő érv az volt, hogy itt nem jogszerűségi revízióról van szó, mint egy közigazgatási perben, hiszen a bíró – az ingyenes és gyakorlatilag a súlyosítási tilalmat is magában foglaló eljárásban - valamennyi tény- és jogkérdésben szabadon dönthet.⁶

A kifogás a korábbi Sztv. alapján a szabálysértési felelősséget megállapító döntést érintő valamennyi tény- és jogkérdés megtámadására alkalmas, halasztó hatályú, a teljes körű felülvizsgálatra hatósági és bírói szinten is lehetőséget adó rendes jogorvoslati eszköz. Ebből következően kettős funkciója van:

a) betölti a rendes jogorvoslat (fellebbezés) funkcióját,

b) megnyitja az elkövető számára a bírói utat, amely - az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikke alapján - tisztességes eljárás elvéből következő tárgyaláshoz való alanyi jog érvényesítésének eszköze.

Az új Sztv. jogorvoslati szabályait tanulmányozva azonban meglehetősen drámai megállapítást tehetünk: megmaradt ugyan a bírói út,⁷ a kifogás fellebbezési státuszát a törvény beszűkítette, lényegében perújítási jellegűvé változtatta a kifogás hatósági újraelbírálásának jogalapját. Az Sztv. 105. §-ának (3) bekezdése szerint ugyanis ha a kifogásban olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert, a szabálysértési hatóság ezen új tényre, illetve bizonyítékra figyelemmel a kifogás alapján a határozatát visszavonhatja, vagy az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja.

Amire a törvény utal, az a bírói szakaszt megelőző „önrevíziós” eljárás (megváltoztatás, visszavonás⁸) amely az Áe. mintájára, a

⁷ Az időszerepét szolgáló újdonság, hogy a kifogásnak tartalmaznia kell a tárgyalás kérését. Korábban a bíróság három stádiumban döntött, és csak az iratok alapján történt bírói végzéssel szemben lehetett – a büntetőparancs mintája alapján - tárgyalást kérni. Jelenleg tehát elvben azonnal kitűzhetőek a „tárgyalásos” ügyek, de azt is tudni kell, hogy az ügyek döntő többségében korábban nem kellett tárgyalást tartani, az iratok alapján hozott végzések többségét ilyen módon az eljárás alá vont személyek már nem támadták meg. A sikeres jogérvényesítés érdekében tehát fontos, hogy az érintett ezzel a jogával időben tisztában legyen, tehát a határozatban – illetve meghallgatás esetén szóban is – erre a jogára mindenképpen utalni kell. A gyakorlat, vagy a végrehajtási szabályok alakítják majd ki nyilván annak a módját, hogy mi a helyzet akkor, ha az elkövető nem nyilatkozik erről. Szerintem ilyenkor egy gyors „hiánypótlási” felhívás látszik célszerűnek, amire akár telefonos, e-mailes válasz is adható, miközben mindez nem érinti az időben benyújtott kifogás joghatályos voltát.

⁸ A gyakorlatban a visszavonás igen ritka, akkor állt fenn, ha a határozatot teljes egészében hatályon kívül kellett volna helyezni. Olyan esetekben fordult elő, amikor a hatóság olyan szabálysértést bírált el, melynek elbírálására hatáskörrel vagy illetékességgel nem rendelkezett, vagy véletlenül (pl. igazolvány eltulajdonítása és azzal való visszaélés esetén) nem a szabálysértési elkövetővel szemben hoz felelősséget megállapító határozatot, vagy a kifogás alapján újabb bizonyítási cselekményeket kell lefolytatni, mely alapján a határozat megváltoztatása várható. Ha az eljárás alá

⁵ Józsa Fábán: KET – Kérdezz-Felelek. Opten Informatikai Kft. Bp., 2008. 279. o.

⁶ Megbízható statisztikai adatok jelenleg nem állnak rendelkezésre, hogy évente hány esetben tárgyaltak a bíróságok, és hányszor döntöttek iratok alapján, milyen minősítési és büntetés-kiszabási gyakorlat alakult ki az elmúlt tizenkét évben és mindez mennyire hatott vissza a közigazgatási gyakorlatra. Annyi azonban bizonyos, hogy a másodfokú hatóságok kiesése nagyon fontos szakmai „iránytűtől”, sok évtizedes szakmai tapasztalatát felhalmozó orientációs bázistól fosztotta meg a fiatal, kevés gyakorlattal rendelkező és gyakran cserélődő első fokú ügyintézői állományt.

gyakorlatban bevált, tömegesen alkalmazott intézményt épített a régi Sztv.-be avval a nyilvánvaló szándékkal, hogy gyorsabban szülessen az elkövető javára jogorvoslati döntés, emellett mentesíteni lehessen a bíróságokat azoktól az ügyektől, melyeket a szabálysértési hatóság is orvosolhat. Évtizedes tapasztalat, hogy a kifogások több mint fele ilyen úton nyer orvoslást. Ugyanakkor ez a „közbeiktatás” azonban nem veszi el az érintettektől a bírói eljárás jogát, hiszen lehetőség van ismételt kifogás benyújtására, amihez már a hatóság nem nyúlhat, azt továbbítania kell a jogorvoslati fórumhoz.

Az „önrevízió” tehát csak akkor érvényesülhet, ha a kifogásban új tény, vagy új bizonyítékot hoznak fel. Ebből következően a szabálysértési hatóság sem a jogszabálysértő, sem pedig az érdeksérelemmel járó határozatát nem vizsgálhatja felül, ha a kifogásban megjelölt indokokkal, bizonyítékokkal már találkozott az eljárás során. Mondhatnánk erre, hogy – bár jelentősen beszűkíti egy sikeres „előzetes jogorvoslat” lehetőségeit - nem érinti a bírósági felülbírálat terjedelmét, azon a fórumon bármely sérelmesnek tartott ok felhozható, függetlenül attól, hogy melyik mikor jutott a hatóság tudomására. Csak-hogy a jogalkotó ezúttal következetes: az Sztv. 116. §-ának (1) bekezdése szerint ugyanis a bíróság a szabálysértési hatóság határozatát

- a) hatályban tartja, ha a kifogás alaptalan,
- b) az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja, ha a kifogásban olyan új tény állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert,
- c) megváltoztatja, ha a szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott.⁹

vont személyt felelősségre vonták, és a kifogásban állítottak alapján vele szemben megszüntető határozatot kellett hozni (pl. egyértelmű, hogy más követte el a cselekményt), akkor a határozatot szintén vissza kell vonni.

⁹ Ebből következően jogszabálysértés esetén a korábbi Sztv.-ben szereplő súlyosítási tilalomnak is búcsút lehet mondani, ha a bíróság hivatalból állapítja meg, hogy a cselekmény pl. súlyosabban minősül, nincs akadálya a büntetés vagy intézkedés súlyosításának. Korábban erre csak akkor volt lehetőség, ha a tárgya-
2012/1

Nehéz máshogy olvasni az itt leírtakat: az elkövető javára a bíróság - hasonlóan a szabálysértési hatósághoz - csak „perújítási típusú” indokok alapján dönthet. Ilyen indokok azonban a gyakorlatban csak akkor fordulnak elő, ha a hatóság nem találkozik az elkövetővel, nem küld adatlapot sem, illetve azt nem kapja kitöltötten vissza, ha tehát az érdemi védekezésre, vagy méltányossági jellegű kérelem előterjesztésére az érintettnek csak a határozat kézhezvétele után van lehetősége. Hiába teszi hát át a szabálysértési hatóság az iratokat és a kifogást, a legtömegesebben előforduló „mértékes” ügyekben – szemben a korábbi szabályozással – nem lesz a bíróságoknak felülmérlegelési joguk.

Pedig a jogalkotói szándék éppen az volt, hogy a korábbinál jóval nagyobb arányban kerüljön az elkövető meghallgatására a hatósági szakaszban. A Régi Sztv. a tényállás tisztázása körében megadta a hatóságnak a mérlegelési lehetőséget, hogy a rendelkezésre álló harminc napon belül milyen bizonyítási eszközzel kíván élni, szükségesnek látja-e meghallgatni az eljárás alá vont személyt, vagy sem. Nem utolsósorban a feljelentések megalapozottsági szintjének javulása és az igen elterjedt, de törvényi szabályozást mégsem nyert adatlapozási módszer következtében az ügyek döntő többsége tehát ügyintézési határidőn belül, meghallgatás nélkül fejeződött be.¹⁰

Az Sztv. – bár nem vette el a mérlegelési lehetőséget, hogy „első körben” is történjen bizonyítás – a közigazgatási szakban bevezette a „büntetőparancsot”, azaz a meghallgatás nélküli eljárást, ha a hatóság úgy ítéli meg, hogy a tényállás tisztázott, ilyenkor azonban tizenöt napon belül kell az érdemi határozatot meghozni. Így tehát a meghallga-

lás során merült fel új, a minősítésre és ezzel együtt a jogkövetkezményekre kiható súlyosítást megalapozó bizonyíték. Tekintettel azonban arra, hogy az eljárás nélkülözötte a köz- és magánvádlói funkciót, erre gyakorlatilag soha nem került sor.

¹⁰ Az egyik megyei rendőrkapitányság nem publikus statisztikája szerint a 2011. évben született érdemi határozatoknak mindössze 17,3 %-ában volt szükség meghallgatás tartására, a többi ügyben meghallgatás nélkül döntött a hatóság.

tás alanyi joggá vált, ami annyit jelent, hogy ha az eljárás alá vont személy él ezzel a jogával, akkor a hatóság egy eljárásban akár három határozatot is hozhat: egyet meghallgatás nélkül, egyet a meghallgatás után, egyet pedig a kifogás benyújtása után, amennyiben megváltoztatja korábbi döntését.¹¹ Ilyen szakaszolás mellett nehéz elképzelni, hogy az elkövető javára szolgáló bármely tény vagy bizonyíték a hatóság előtt rejtve marad. Ha pedig nincs újdonság, akkor a fentiek szerint nincs tartalmi értelemben vett rendes jogorvoslati lehetőség sem, s az jár jól, aki a legkisebb mértékben sem működött együtt a hatósággal, védekezést nem terjesztett elő, meghallgatására nem került sor, a hatóságnak gyakorlatilag a feljelentésből és az eljárás során hivatalból megszerzett adatokból kell érdemi döntésre jutnia.

Álláspontom szerint tehát ez a szabály

a) diszkriminatív, hiszen azonos státuszba tartozó csoport tagjai között tesz önkényes, hátrányt okozó különbséget, tehát nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott egyenlő bánásmód követelményének,

b) nem felel meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott jogorvoslati jognak sem, hiszen az érintettek egy része számára ésszerű indok nélkül olyan feltételt támaszt az érdemi határozatnak a javukra való megváltoztatása érdekében, amelynek ők – éppen mert eljárási helyzetük okán a fair eljárás követelményéből eredő jogukat gyakorolják, azaz érdemi védekezést, illetve „méltányossági” kérelmet terjesztenek elő! – nem tudnak megfelelni.

¹¹ Ha végiggondoljuk ennek a döntéshozatali folyamatnak az átlagos időtartamát, akkor – és ez még csak az eljárás közigazgatási szakasza! – sok mindenről lehet beszélni, éppen csak az időszereusről nem. Nemhogy harminc, de a hatvan napos (tehát meghosszabbított) ügyintézési határidő sem lesz tartható! Mindez – a sok ostoba, ügyfélbarátságról papoló politikusi lözunggal szemben – csak azt a régi evidenciát erősíti, hogy a hatósági, igazságszolgáltatási eljárásokban nincsenek „csodafegyverek”, a „valamiért valamit” elve itt is érvényesül, tehát esetünkben az időszereuség esik áldozatul az anyagi igazság és a személyre szabott igazságosság követelményének.

Az irodalom gyakran helyezi a szabálysértési jogot két jogág, a büntető- és a közigazgatási jog határához, mondván, hogy dogmatikája és tételes jogi szabályai mindkettőből táplálkoznak. Amikor azt kell eldönteni, hogy mi tesz egy cselekményt szabálysértéssé, hogyan alakulnak a felelősségi és jogkövetkezmenyi szabályok, akkor a büntető anyagi jog fogalmi és intézményei érvényesülnek (társadalomra veszélyesség, szándékosság, gondatlanság, kísérlet, büntethetőséget kizáró és megszüntető okok stb.), amikor viszont az alkalmazott joganyagra, az eljárás rendjére vagy az eljáró szervek államszervezeti státuszára, feladatkörére kérdezzük rá, akkor már a közigazgatási jog jellegzetességei dominálnak. Témánkra vetítve elmondható, hogy sem a Be., sem a Ket. hírből sem ismeri ezt az újfajta, perújítási típusú jogorvoslatot.

A Ket. szerint az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet, s az nincs meghatározott jogcímmel kötve. Fellebbezni bármely okból lehet – jogsértés, érdeksérelem – amelyre tekintettel az érintett a döntést visszászárnak tartja.

A Be. szerint a fellebbezőnek meg kell jelölnie, hogy a határozat mely rendelkezését sérelmezi, és a fellebbezés mire irányul. A fellebbezési ok téves megjelölése, vagy a fellebbezés egyébként téves volta miatt a fellebbezés érdemi elbírálását nem lehet megtagadni. A fellebbezésben olyan új tény is lehet állítani és olyan új bizonyítékokra is lehet hivatkozni, amelyről a fellebbező a határozat kihirdetése után szerzett tudomást. Olyan bizonyítást is lehet indítványozni, amelyet az első fokon eljárt bíróság mellőzött.

Látható tehát, hogy a rendes jogorvoslat lehetősége a két kódexben – a jogalap és a felülbírálat terjedelmének korlátlansága okán – köszönőviszonyban sincs az Sztv. „jogorvoslati” rendszerével.

Az igazi veszély persze nem alkotmányossági, vagy dogmatikai, bár jogállamban ezeket sem szabad lebecsülni. Gondoljuk végig, hogy itt egy több mint félmillió „ügyfélkör-

ről” van szó évente, emellett romló életkörülményekről és egekbe szökő szankcionálási lehetőségekről. Idáig a leggyakoribb kifogásolási ok a szankció nemének és mértékének súlyossága volt, ennek gyakorisága csak nőhet, hiszen bármely szabálysértésre kiszabható a generális maximum (százötvenezer Ft), továbbá a büntetések és intézkedések néhány kivételtől eltekintve egymás mellett is alkalmazhatóak. Az esetek egy kisebb részében a tényállás megalapozatlanságát, annak jogi minősítését kifogásolják, de persze itt is a legtöbbször ugyanazon érvanyag alapján, amit már az eljárás folyamán előterjesztettek. Az ügyintézők körében általános tapasztalat volt tehát, hogy a kifogások legnagyobb tömegét a „mértékes”, méltányossági jellegű kérelmek képezték, ahol az elkövető – személyi, vagyoni körülményeire tekintettel – nem az elkövetés tényét, vagy a minősítést vitatta, „csupán” a bíróság mérséklését kérte a hatóságtól. Már említettük, hogy az ügyek több mint ötven százaléka így módon – tehát a hatóság önrevíziója révén – le is zárult, és nem került sor sem bírói, sem pedig végrehajtási eljárásra.

Semmiféle különleges előrelátás nem kell ahhoz hogy állíthassuk: a jövőben is ezek a fajta orvoslási törekvések lesznek túlsúlyban, ha pedig az ilyen tömeges igények nem kap-

nak – márpedig az Sztv. szerint nem kapnak – tisztességes felülbírálati lehetőséget a közigazgatási eljárás keretei között, akkor az eddigieknél jóval nagyobb számban jelennek meg majd a bíróságokon, másrészt – mivel láttuk, hogy a bírósági felülbírálat is hasonló módon beszűkül – a végrehajtási eljárásban, ahol testet öltenek majd a méltányossági kérelmek tömegében, illetve a közérdekű munka – valódi, vagy komolytalan szándékkal történő – vállalásában, legvégül pedig a költségvetésnek igen drága elzárások számának növekedésében. Amit tehát a jogalkotó az alapeljárásban, annak tehermentesítése, gyorsítása révén „nyerni” akart, azt bizonyosan elveszíti az eljárás későbbi, és jóval drágább és költségesebb fázisaiban.

De az „ellopott” rendes jogorvoslati jog okán széles körben a szó társadalomlélektani értelmében még valami nagyon fontosat elveszíthet a jogalkotó, bár lehet, hogy mindezt már jóval korábban elveszítette: az abban való hitet, „közbizalmat”, hogy a szankcionálásra irányuló hatósági eljárásokban az államnak a közösség számára méltányolható büntetéspolitikai céljai is vannak és nemcsak – a költségvetés „betervezett” elemeként - a polgárok zsebében kíván turkálni, illetve a kriminális jegyekkel egyébként nem rendelkező elkövetői kört megfélemlíteni.

Gaál Róbert, jegyző
Szombathely MJV Önkormányzata

Személyiségvédelmi iránytű

I. Vélemények a közszolgálatról

A közszolgálatban dolgozók a feladataik teljesítése során olyan helyzetbe kerülhetnek, hogy rajtuk és a közszolgálaton kívül álló személyek véleményt alkotnak működésükről, munkájukról, személyükről. Ennek a vélemény-nyilvánításnak természetes helye van a társadalomban, azonban mindvégig a jog által megengedett keretek között kell, hogy maradjon a vélemény-nyilvánítás célja, módja, tartalma. Senki sem lehet teljesen jogfosztott. A különböző jogágak különböző módon állapítanak meg szabályokat az életviszonyok mellérendelt működése érdekében, s komoly szerep hárul a bíróságok jogalkalmazó tevékenységére.

A közügyekkel való foglalkozás, érdeklődés, törődés nem zárható el a társadalom egyetlen tagja elől sem, azonban a közügyekbe való jó vagy rosszhiszemű beavatkozás már jogi értékelést igényel, hiszen John Stuart Milltől tudjuk, hogy az egyik ember szabadsága ott végződik, ahol a másiké kezdődik. A közszolgálatot ellátó személyek közszolgálatuk során a közvéleménnyel kerülhetnek kölcsönhatásba. A közszolgálatot ellátó személyek köre is heterogén, a közügyek köre is heterogén, a közvélemény fogalma pedig nehezen meghatározható, talán helyesebb lehet a nyilvános vélemény-nyilvánítás kifejezést használni, amely valamely közérdekű tevékenységgel függ össze. Jogásként egy jogállamban a jog talaján állva kell minden esetet megítélni és értékelni, ennek megfelelően szabályozni és a szabályokat alkalmazni.

A jogviszony egyik oldalán a közszolgálatot ellátó személy áll, aki végzi saját tevékenységét, a másik oldalon pedig az a személy, aki értékeli előbbi tevékenységét és véleményt nyilvánít arról a nyilvánosság előtt. Mennyiben tér el egy magánszemély tevékenységéről való véleményalkotás és közszolgálatot ellátó személy tevékenységéről való véleményalkotás? A közszolgálati dolgozó el kell, hogy

lásson bizonyos feladatot, a feladat ellátása pedig közüggyel összefüggő, hiszen azért alkalmazzák a közszolgálati dolgozókat, hogy a közügyekben eljárjanak, intézzék, instruálják azokat. A közügyek elintézése közérdek, a közérdek érvényesítése a közrend előfeltétele. A magánszemély is részt vesz a társadalom működésében és kifejti saját tevékenységét. Él, közlekedik, számtalan tevékenységet végez, a gazdasági élet részese, közvetlenül nem kötődik a közügyek ellátásához, intézéséhez. Mind a magánosnak, mind a közszolgálatnak emberként becsülete, jó hírneve van, az őt értékelő személynek pedig véleménye. Abból kiindulva, hogy kettejük közül egyikük sem jogfosztott és mindkettőnek jogai vannak, az egyes jogok konkurálását rendező jogszabályokra van szükség. Ezek a jogszabályok mind a civiljog, mind a büntetőjog területén megtalálhatók.

II. Az Alaptörvény ide vonatkozó cikkei

Az Alaptörvény G) cikkének (2) bekezdése szerint: „Magyarország védelmezi állampolgárait.” Az O) cikk kimondja: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” A Szabadság és Felelősség fejezet számos cikke ad alkotmányos szabályt a téma számára. (I. cikk (1)-(4), II. cikk, III. cikk (1) „megalázó bánásmód”, IV. cikk (1), VI. cikk (1), IX. cikk (1) (2), XII. (1), XV. (1) (2), XXIII. (1) (2) (8), XXIV. (1) (2), XXV.)

Az alaptörvényi szinten túl a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) releváns rendelkezéseit ismertetem több színvonalas írás alapján, kiegészítve saját megállapításaimmal.

III. A polgári jogi helyzet

A személyhez fűződő jogok keretében a jó hírnév is védelemben részesül. A „rossz hírnév” keltése sértheti a becsületet, a tisztességet és emberi méltóságot, megnehezítheti a társadalmi és a gazdasági forgalomban való részvételt – ezáltal közvetlenül vagy közvetve anyagi károkat okozhat. A névviselési jog

megsértésének szabályozásához hasonló a Polgári Törvénykönyv a jó hírnév védelmének szabályozása körében is azt a megoldást követi, hogy a törvény csak azt határozza meg, mi jelenti különösen a jó hírnév sérelmét. (Kenyeres János, Lovászy Csaba, Péterfalvi Attila, Sárközy Szabolcs, Török Gábor: A magánjog alapjai, HVG-ORAC, Budapest, 2002.) A Ptk. 78. § (1) bekezdése mondja ki, hogy a személyhez fűződő jogok védelme kiterjed a jóhírnév védelmére is. A következő (2) bekezdésre érve kapunk eximplifikatív felsorolást a jóhírnév sérelmének megsértésére. A jóhírnév sérelmét jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó, azt sértő, valótlan tény állít, híresztel, vagy való tény hamis színben tüntet fel. A harmadik bekezdés adja meg a sajtó-helyreigazítás igénybevételének jogalapját. A jóhírnévre különösen veszélyes lehet, ha a sérelem valamilyen tömegkommunikációs eszközön keresztül valósul meg. Ezért a tömegtájékoztatási szervek tevékenységével kapcsolatban kialakult a személyhez fűződő jogok védelmének egyik sajátos eszköze, a helyreigazítás jogintézménye. ... A sajtó-helyreigazítás követelése személyhez fűződő jog. (Kenyeres János, Lovászy Csaba, Péterfalvi Attila, Sárközy Szabolcs, Török Gábor: A magánjog alapjai, HVG-ORAC, Budapest, 2002.)

A Ptk. 84. § (1) bekezdése határozza meg, milyen jogkövetkezmények vehetők igénybe a jóhírnév megsértése esetén. Akit személyhez fűződő jogában megsértének, az eset körülményeihez képest követelheti a következő polgári jogi igényeket támaszthatja:

- a) követelheti a jogsértés tényének bírósági megállapítását;
- b) követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől;
- c) követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak;
- d) követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását;

e) kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

Az eset körülménye szempontjából fontos tény lehet, hogy közszolgálati dolgozóval szemben követik el a személyiségi jog megsértését.

Dr. Grác Zsuzsanna a jogiforum internetes oldalon megjelent publikációja a Közszerplők személyiségvédelmének polgári jogi gyakorlata címmel színvonalas összefoglalást tartalmaz és felvillantja azokat a kapcsolódási pontokat, ahol közszolgálati dolgozók válhatnak közszerplővé, ezáltal megkülönböztetett helyzetbe kerülve a fent felvázolt általános szabályokhoz képest. Az eldöntendő kérdés alapvetően az, hogy a közszolgálati dolgozó közszerplő vagy sem. Ennek meghatározásához definiálni kellene a közszerplő fogalmát. Erre vonatkozóan a szerző a következő megállapítást teszi. „A bíróságok számára jelentős nehézséget okoz, hogy nincs a közszerplői minőségnek egzakt jogszabályi meghatározása. ... A témával foglalkozó elméleti jogászok is igyekeztek meghatározni a közszerplő fogalmát a joggyakorlat alapján, Tattay Levente például úgy definiálta e személyi kört, hogy közszerplőnek minősülnek azok a természetes és jogi személyek, akik tevékenységükkel vagy nyilvános fellépésükkel befolyásolják a szűkebben vagy tágabban értelmezett társadalom életét, helyi vagy országos viszonyok alakulását, továbbá azok, akik közéleti kérdésekben érintettként szerepeltek”. (A Közszerplők személyiségvédelmének polgári jogi gyakorlata, dr. Grác Zsuzsanna, www.jogiforum.hu)

A közszerplőket érintő, közhatalmat gyakorló személyek és politikai közszerplők egyéni becsületének büntetőjogi védelmével és a közügyek nyilvánosságával foglalkozó 36/1994. (VI. 24.) AB határozat úgy határozza meg a közszerplést, hogy annak minősül az a megnyilvánulás, amely a szűkebb vagy a tágabb társadalom életét, a helyi vagy országos viszonyok alakulását befolyásolja. A határozat tételesen felsorolja a hivatalos személyek, mint közhatalmat gyakorló személyek körét, illetve közszerplő politiku-

sokra is utal. A közszereplők körét azonban nem határozza meg kimerítően, rögzíti, hogy a jogalkalmazói gyakorlat feladata, hogy vélemény-nyilvánítási szabadság gyakorlása mely közszereplő esetében zárja ki a cselekmény jogellenességét. (A Közszereplők személyiségvédelmének polgári jogi gyakorlata, dr. Grác Zsuzsanna, www.jogiforum.hu)

Dr. Grác Zsuzsanna az említett bírói gyakorlat teremtő erejét példázva számos döntést sorol fel az egyes tényállások mentén, ezeket röviden emelem ki az alábbiakban:

- A Legfelsőbb Bíróság BH204. 104. számú döntésében megállapítja, hogy a „közélet szereplői” minőség megállapítása során, közszereplést kell érteni. A fellépésnek közéletben kell megtörténnie, politikai, társadalmi, kulturális, stb. kifejtése tevékenysége során, abból a célból, hogy nyilvánosság tudatos vállalásával a személy valamit közvetítsen a mások felé.

- A Fővárosi Ítéltábla gyakorlatában gyakori a Tattay-féle fogalom-meghatározás alkalmazása.

- A Fővárosi Ítéltábla közszereplőnek nevezte ítéleteiben az újságírókat, polgári egyesület elnökét, önkormányzati jegyzőt, helyi képviselő-testületi tagot (utóbbi kettőt, mint olyat akik részt vesznek a helyi közéletben). Egy ítéletében azonos minőség alá vont egy közhasznú egyesület gazdasági vezetőjét.

- A Debreceni Ítéltábla egy ítéletében felperesét az általa ellátott társadalmi és szakmai tisztségekre, illetve tudományos közéletben játszott kiemelkedő szerepe miatt minősítette közszereplőnek.

- A Fővárosi Ítéltábla határozata szerint a színész speciális közszereplő, akinek művészi tevékenysége, színészi munkája az, amely körben közszereplőnek minősül. A fenti szerző művéből kiemelve, az Alkotmánybíróság határozatában foglalt megállapítás mezsgyéjén a bírósági gyakorlat a közhatalom gyakorlására vonatkozóan tett megállapításokat a közszereplői minőség vonatkozásában.

- BDT2006. 1298 számú eseti döntésében a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a per felperese a rendőrség helyi szervének képviselőjében közhatalmat gyakorló minőségben tájékoztatta telefonon a sajtó képviselőjét a

prostitúció megyén, illetve városon belüli elterjedéséről. Mivel a tájékoztatás az írott sajtón keresztül nagy nyilvánosság részére szólt, nyilvános közszereplés történt.

- A Legfelsőbb Bíróság BH2004. 234. számú eseti döntésben olvasható, hogy a bírósági tárgyaláson a vádlott őrzését ellátó BV alkalmazottak nem váltak közszereplővé a bíróság épületében teljesített munkaköri feladataik folytán.

- A Fővárosi Ítéltábla egy ítéletében eltért a Fővárosi Bíróság, mint első fokú bíróság álláspontjától, ami kimondta, hogy a közfeladatot ellátó szolgálatban lévő rendőr a tevékenységi körébe tartozó igazoltatás során közszereplőnek minősül, feltéve, hogy a közfeladat ellátása során nem fűződött érdek ahhoz, hogy a rendőrök rejtve maradjanak. A másodfokú bíróság kifejtette, hogy a nyilvános közszereplés a közterületen, ezen belül az utcán, tereken való jelenlétnél, az ott zajló eseményekben való részvételnél lényegesen szűkebb kategória, a közterületen való tartózkodás (akár feladatteljesítés miatt is) nem tekinthető nyilvános közszereplésnek. Azáltal, hogy a rendőr munkáját a nyilvánosság előtt, közterületen végzi, még nem válik közszereplővé önmagában azon az alapon sem, hogy a közterületen fogantatosított intézkedésének végzése során tevékenységét a nyilvánosság előtt végzik.

Míndezek kifejtését követően dr. Grác Zsuzsanna megállapítja tanulmányában, hogy a közszereplés tágabb, mint a politikai közéletben való aktív részvétel és a közhatalmi funkcióhoz kapcsolódó tevékenység. Az kiterjed a művészi tudományos működés területeire és az olyan nyilvánosságot kapó egyéb tevékenységére is, amely a társadalom akár kisebb, akár nagyobb csoportjainak életét befolyásolhatja, a közvéleményt, a közhangulatot alakíthatja.

IV. A jóhírnév védelme

Fent idézett tanulmány arról tudósít, hogy a Ptk. általános szabályaitól eltérően a közszereplők személyiségi jogainak megítélése öt tárgycsoport kapcsán eltér, megkülönböztetett jogi értékelés alá esik, ezek a névvédelem, a képmásvédelem, titok- és adatvéde-

lem, az emberi méltóság, a becsület, a jóhírnév védelme. Mindezek között a legszelebb joggyakorlat a közszereplők emberi méltóságának, becsületének és jóhírnevének védelme területén mutatkozik. Ezen a helyen a többi tárgycsoport fontosságát nem kisebbítendő módon azonban kizárólag az emberi méltóság, a becsület, a jóhírnév védelmére térek ki.

V. A „véleményhatározat”

A téma feldolgozása során nem mellőzhető az Alkotmánybíróság már hivatkozott 36/1994. (VI. 24.) számú határozata. Ez az alkotmánybírósági határozat a közszereplők bírálhatóságának büntetőjogi védelme kapcsán született, azonban fontos, egyedülálló jelentőségű a téma jogi értékelése szempontjából. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (továbbiakban: Btk.) 232. §-ának „hatóság vagy hivatalos személy megsértése” alkotmányellenességének utólagos kontrolljára több beadvány érkezett. A határozat rendelkező része az alábbiakat tartalmazza:

„1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy nem ellentétes az Alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jó hírnevének büntetőjogi védelme. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre azonban a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 232. §-a alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

3. A Btk. 179. és 180. §-ainak alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által alkotmányosan védett, így nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel és intézményekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb legyen, mint más személyeknél.

A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas - e minőségére tekintettel tett -, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel - elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.

Az Alkotmánybíróság elrendeli a Btk. 232. §-a alapján lefolytatott, és jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát, amennyiben az elítélt még nem mentesült a hátrányos jogkövetkezmények alól.”

Az eredeti 232. § tényállása így hangzott:

„(1) Aki más előtt olyan tényt állít, híresztel vagy olyan tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, amely a hivatalos személy becsületének csorbítására, vagy a hatóságot képviselő hivatalos személy megsértésén keresztül a hatóság becsületének csorbítására alkalmas, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

Az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Btk. 232. § rendelkezését azonban a jogalkotó a jelenleg hatályos Btk.-ban továbbra is védi a hivatalos személyek eljárását a fizikai és erőszakos behatásoktól, mindössze a véleményalkotással szemben került engedmény a Btk.-ba. Amennyiben a hivatalos személlyel szemben hivatalos eljárása során a jogszerű vélemény-nyilvánítás mellett az érdemi eljárás menete, lefolyása válik veszélyeztetetté, mind a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben, mint a polgári és büntető-eljárás törvényekben van lehetőség eljárási bírság kiszabására az eljárást akadályozó személlyel szemben, aki olyan jogellenes vagy rosszhiszemű tevékenységet folytat,

amely az eljárás tisztességes lefolytatását veszélyezteti, vagy gátolja.

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat indoklása fontos megállapításokat tartalmaz, felsorolja a Btk. alkalmazásában hivatalos személynek minősülő személyek körét, de lege ferenda jegyzem meg, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény összeférhetlenséget szabályozó 5. §-a a fent elmondott a politikusok és közhatalmat gyakorló közszereplők köre törvényi szinten meghatározott körrel bővíthető lehet az 5. § j)-f) pontjaival, ahol a kisebb közösség életét közvetlenül befolyásoló önkormányzati vállalatvezetők, alapítványok kuratóriumi tagjai, intézményvezetők, gazdasági társaságok vezetői, médiaszolgáltatók jogállása kerül szabályozásra. Az összeférhetlenségi szabályok a „zsarnokság” kiküszöbölésére, gazdasági érdekekre tekintettel kerülnek megállapításra. Jogviszony lényeges tartalmát érintik, ahogy a véleménynyilvánítás körének jogszerű kiterjesztése szintén. Az összeférhetlenségi szabályok is a közérdek védelme érdekében kerülnek megállapításra, hogy a visszaéléseket megelőzzék, vagy a büntetőjogi felelősségre vonás lehetőségét ne hiúsítsák meg. (Hozzá tartozói összeférhetlenség esetén a büntetőeljárásban a vallomástétel megtagadásának lehetőségét zárja ki, ha már inkompatibilitási szabály előzi meg a közeli hozzátartozók együttalkalmazását.) A határozat indokolásában két korábbi határozatra utal vissza a taláros testület. Az egyik a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, a másik a 30/1992. (V. 26.) AB határozat. Az előbbi elvi megállapítást fejtett ki arra vonatkozóan, hogy milyen szintű véleménynyilvánítási korlátok állíthatók különböző állami tisztségek betöltőivel szemben. A vizsgálat egyébként a köztársasági elnökre terjedt ki. „A becsület védelmének speciális szabályozásakor a törvényhozó egyaránt mérlegelheti azt, hogy szigorúbb szankciót alkalmaz, vagy pedig hogy inkább a közhivatalt és tisztségeket betöltők hivatali tevékenysége szabad bírálatának biztosít szélesebb lehetőséget.” Az utóbbi határozat a sajtó véleményalkotási jelentőségét állapítja meg. „A szabad véleménynyilvánításhoz való jogról a 30/1992.

(V. 26.) AB határozat főbb megállapításait az Alkotmánybíróság megismételte a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban (ABH 1992, 227.). A határozat emellett a véleménynyilvánítási szabadságot a sajtószabadságra vonatkoztatva fejtette ki.

A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.” Az indoklás II. 1.2 pontja szerint a becsületvédelem büntetőjogi eszközei a véleménynyilvánítási szabadságot az emberi méltósághoz való jog és a jó hírnévhez való jog alkotmányos értékeinek védelmében korlátozzák.

„1.2. A becsületvédelem büntetőjogi eszközei a véleménynyilvánítási szabadságot az emberi méltósághoz való jog és a jó hírnévhez való jog alkotmányos értékeinek védelmében korlátozzák.

Az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése szerint minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata - a 8/1990. (IV. 23.) AB határozattól kezdve (ABH 1990, 42.) - az emberi méltósághoz való jogot mint „általános személyiségi jogot” fogja fel. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság a halálbüntetés megemlítéséről rendelkező határozatában, illetve az ahhoz fűzött párhuzamos véleményekben [23/1990. (X. 31.) AB hat.] igen részletesen fejtette ki álláspontját az emberi méltóságról. Bár az élethez és az emberi méltósághoz való elidegeníthetetlen jogról együttesen volt szó, az emberi méltóság tekintetében az érvelés a vizsgált kérdésben önmagában is irányadó. Az emberi méltóság minden ember veleszületett, sérthetetlen és

elidegeníthetetlen, alapvető joga (ABH 1990, 88.).”

A II. 2. pont szerint az Alkotmánybíróság az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára vonatkozó összehasonlító elemzést végzett. „Az állami intézmények és tisztségviselők becsületének, tekintélyének sajátos büntetőjogi eszközei megtalálhatók más demokratikus berendezkedésű - kontinentális jogrendszerű - országokban is. A közügyek nyilvános megvitatása területén a véleménynyilvánítási szabadság, mint alkotmányos alapjog és az alapjogot a becsületvédelem általános alapjog büntetőjogi szabályaival vagy külön tényállásokkal korlátozó eszközrendszer viszonyát tekintve az európai demokratikus országok joggyakorlatának trendje egyértelműen a büntetőjogi eszközök háttérbe szorítása, és a véleménynyilvánítási szabadság felértékelődése irányába mutat. Különösen érvényes ez az állam és intézményeinek tekintélyét védő tényállások gyakorlati alkalmazásában. Ebben jelentős szerepe van a bíróságok döntéseit az alkotmányjogi panasz keretében felülvizsgáló alkotmánybíróságoknak. Ugyancsak jelentősen hozzájárulnak a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozásának szűkítéséhez az Emberi Jogok Európai Bíróságának, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény 10. Cikkének megsértése tárgyában hozott határozatai. Többször előfordult, hogy egy-egy ügyben a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét a Bíróság döntése biztosította a nemzeti bíróságok ellenében, elmarasztalva az államokat az alapjognak a büntetőjog eszközeivel való indokolatlan korlátozásában. A határozatokban több fontos elv kristályosodott ki. A Bíróság határozatainak ismétlődő alaptétele, hogy nincs demokratikus társadalom pluralizmus, tolerancia és nyíltság nélkül; a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alapköve, fejlődésének egyik feltétele. E szabadság az olyan gondolatokat, információkat, elveket és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkenítőek vagy aggodalmat keltenek.

A véleménynyilvánítási szabadságnak a 10. cikk 2. pontjában meghatározott, lehetséges

korlátozásait szűken kell értelmezni. A felsorolt érdekek védelmét a köznek a politikai kérdések szabad megvitatásához fűződő érdekével együtt kell mérlegre tenni és a kető összevetésével dönteni, vajon az adott korlátozás sérti-e az Egyezményt vagy sem. Ennek megítélésénél a Bíróság alkalmazza a *Sunday Times v. United Kingdom* ügyben, 1979-ben kialakított „szükségességi tesztet”, azaz vizsgálja, hogy a panasz tárgyát képező korlátozás szükséges-e egy demokratikus társadalomban, az alkalmazott korlátozás arányos-e az elérni kívánt jogos céllal. A Bíróság állandó gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása akkor is aránytalan, ha ezzel indokolatlanul gátat szabnak a kormányzat bírálatainak.

A Bíróság nem minden esetben tiltja az állam intézményeit és szimbólumait sértő magatartás megbüntetését. A Bíróság álláspontja szerint azonban a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, a közhivatalnokok esetében, mint a politikusok tekintetében, és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében. A Kormányzat - hatalmi helyzetére tekintettel - önmegtartóztatást kell tanúsítania a büntető felelősségre vonás igénybevételénél, különösen akkor, amikor a nem jogszerű támadás esetén más eszközök is rendelkezésére állnak a megfelelő válaszadáshoz. A demokráciában a kormányzat cselekedetét vagy mulasztását nem csupán a törvényhozó és a bírói hatalom részéről kell alaposan vizsgálni, hanem a sajtó és a közvélemény részéről is. A közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben. (*Lingens v. Austria, Castells v. Spain, Oberschlick v. Austria, Thorgeirson v. Iceland stb.*)”

Az ítélethez egy különvélemény készült dr. Tersztyánszky Ödön és a csatlakozó dr. Zlinszky János alkotmánybírák értékeléséből. Az alkotmánybírák úgy vélik, nem kellett volna megsemmisíteni a hivatkozott 232. § béli rendelkezést. Az alábbi olvasható a különvéleményben:

„A hivatalos személyeknek és közszereplőknek adott esetben el kell viselniük a kemény kritikát is: az alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás és tényállítás köre esetükben tágabb, mint más személyeknél. Az viszont alkotmányosan nem kizárt, hogy annak a szűkebb körnek a megsértését, amit a hivatalos személyeknél és a közszereplőknel véd a büntetőjog, szigorúbban büntessék. Az alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítások és a tényállítások tágabb körének megvonása jogalkalmazói kérdés, az ügyekben eljáró bíróságok feladata. Az Alkotmánybíróság - hatáskörének hiányossága miatt - a jogalkalmazói döntések alkotmányosságát nem vizsgálhatja. Ez viszont nem elég ok arra, hogy az esetleg alkotmányellenesen is alkalmazható jogszabályt megsemmisítse.

A bírósági gyakorlat alakulása szempontjából figyelmet érdemel a Legfelsőbb Bíróságnak egy konkrét esetben hozott döntése, amelyet iránymutatásként a Bírósági Határozatok 1994/6. számában a 300. szám alatt tettek közzé. Eszerint a becsület védelméről szóló 1914. évi XLI. tc. nyomán kialakult ítélkezési gyakorlat a mai napig is töretlen a tekintetben, hogy „a bírálathoz, a kritika a véleménynyilvánítás ténybeli valóságtartalma a büntetőeljárásban nem esik a „tényállítást” fogalma alá, ezért az ezt tartalmazó nyilatkozat nem alkalmas sem a rágalmozás, sem a becsület-sértés megállapítására”. A bírói gyakorlat szerint a bírálathoz, a kritika és a véleménynyilvánítás szabad. Természetesen a bírálathoz vannak határai; nem mehet el a gyalázkodó jellegig, amikor az már a bírált személy emberi méltóságának a sérelmével jár, nem tartalmazhat a bírálathoz elengedhetetlenül szükségeseken túlmenő, a becsületérzést sértő kijelentéseket. Egységes a bírói gyakorlat abban is, hogy a „becsület csorbítására alkalmasság” - mint a bűncselekmény törvényi tényállási eleme - nem a bírálathoz, hanem a személy szubjektív felfogása, hanem az objektív társadalmi értékítélet alapján ítélhető meg. E törvényi tényállási elem most is kötelezi a bíróságokat annak vizsgálatára, hogy a különböző sértettek esetében a büntetőjog szempontjából lényeges tőrési küszöböt az adott ügyben a véleménynyilvánítás átlépte-e.

Mindebből viszont az következik, hogy a Btk. 179-180. és 232. §-a értelmezett és alkalmazott tartalmuk alapján alkalmasak arra, hogy a rendes bíróságok a konkrét ügyekben a különböző alkotmányos értékek ütközése esetén az ütközést alkotmányosan oldják fel figyelemmel arra is, hogy a közszereplőkkel kapcsolatban a nem büntethető véleménynyilvánítás köre tágabb.”

VI. A debreceni SZMSZ

Dr. Grác Zsuzsanna tanulmányában az Alkotmánybíróság fenti határozatától eltérő döntéséről tudósít, mely a képviselő-testület önkormányzati közgyűlésen elhangzott véleményalkotásokat szabályozó rendelkezésére irányul. Írja: A fenti határozattal egyebekben némiképp ellentmondani látszik az, hogy az Alkotmánybíróság 33/1998. (VI. 25.) AB határozat szerint nem tekintette alkotmányellenesnek a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletnek azon rendelkezését, amely szerint a közgyűlés bármely tagjának javaslatára vita nélküli minősített többséggel hozott határozata alapján rendbírsággal sújthatja azt a tagját, aki a közgyűlési ülésen alaptalan, másokat sértő, illetve a testülethez méltatlan, nem illő kifejezést használ. ... Az alkotmánybírák egyedül az alaptalan kifejezést semmisítették meg a normaszövegből.”

Debrecen Megyei Jogú Város
Önkormányzat Közgyűlésének
17/2000. (V. 1.) Kr. rendelete
Debrecen Megyei Jogú Város
Önkormányzata és szervei
Szervezeti és Működési Szabályzata

Kr. 25. § (1) Az ülés rendjének biztosítása érdekében az elnök

- a) figyelmezteti a hozzászólót, hogy
 - csak a napirenddel kapcsolatosan tegye meg észrevételét, javaslatát, s attól ne térjen el,
 - a tanácskozáshoz nem illő, másokat sértő kijelentésektől tartózkodjon,
- b) rendre utasíthatja azt, aki a Közgyűléshez méltatlan magatartást tanúsít,

c) megvonhatja a szót attól a képviselőtől, aki a fenti pontokban foglalt rendzavaró magatartást megismétli,

d) a nem képviselő résztvevőt ismételt rendzavarás esetén a teremből kiutasíthatja.

(2) A Közgyűlés bármely tagjának javaslatára, vita nélküli minősített többséggel hozott határozata alapján rendbírsággal sújthatja azt a tagját, aki

- az adott ülésen több mint két alkalommal engedély nélkül túllépte a részére biztosított időkeretet,

- a Közgyűlés ülésén ismételten másokat sértő, illetve a testülethez méltatlan, nem illő kifejezést használ, magatartást tanúsít,

- a napirendtől ismételt figyelmeztetés ellenére eltér.

(3) A rendbírság összege alkalmanként 5.000.-Ft.

(4) A rendbírság megfizetésével kapcsolatos szabályokat a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, természetbeni juttatásáról és költségterítéséről szóló önkormányzati rendelet szabályozza.

(5) A Közgyűlés ülésének ideje alatt az ülés-teremben mobiltelefont használni nem lehet.

Jól olvasható, hogy alkotmányos keretek között megfér a képviselő-testület ülésén az önkormányzati rendeletben szabályozott védelem a sértő, méltatlan, illetlen kifejezésekkel szemben.

VII. PK. 13. számú állásfoglalás

A fent hivatkozott szerző Jogi fórumon megjelent írása kiemeli a PK. 13. számú állásfoglalást, még hozzá a személyes érintettség kapcsán. „E körben a PK. 13. számú állásfoglalása bír jelentőséggel amely kimondja, hogy sajtó-helyreigazítást az kérhet, akinek a személye a sajtóközlemény tartalmából felismerhető. Nem feltétlenül szükséges, hogy az érintett pontosan meg legyen jelölve, elegendő, ha a szűkebb szakmai, vagy egyéb érdekeltségi körben vált lehetővé a felismerés. Ezen döntés természetesen nem csak a sajtó-helyreigazítási perben iránymutató. Közszereplők esetében a gyakorlat lehetővé teszi továbbá, hogy a közszereplő családtagjainak megsértése esetén a közszereplő igénnyel lépjen fel.

A fent előadottakra tekintettel ajánlom minden, a téma iránt érdeklődő, vagy személyiségvédelemre szoruló „közszolga” számára a vázolt tartalmat, mely orientálhat egy esetleges jogsérelem orvoslására. Nem kívánnék idegen tollal ékeskedő szerzőként feltűnni, ezért konkrétan utalok forrásaimra, melyek szintén további ismereteket szolgáltatnak az érdeklődő számára. Jelen írásomban igyekeztem ezekre megírt tartalmakra a figyelmet felhívni.

Tilk Péter,
tanszékvezető egyetemi docens
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Az önkormányzati törvény a gyakorlatban – könyvismertetés¹

Az önkormányzati közigazgatást már hosszú évek óta értékes segédanyagokkal, kiadványokkal ellátó Közigazgatás Módszertani Bt. kiadásában – a „Jegyzők dokumentumtára” c. sorozat részeként – jelent meg 2012-ben egy, Gyergyák Ferenc alkotmánybírósi főtanácsadó által írt hasznos munka az új önkormányzati törvényről.

„Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához)” című, 271 oldal érdemi elemzést és mintát, valamint 67 oldal Alaptörvény- és jogszabály-szöveget tartalmazó, összesen 338 oldal terjedelmű munka értelemszerűen már az új önkormányzati törvénnyel, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénnyel (Mötv.) foglalkozik és több, kapcsolódó más törvényt is alapos elemzés alá vesz.

Bár a kiadvány jóval az új törvény teljes hatályba lépése előtt megjelent, mégis már 2012-ben is teljes terjedelmében hasznosítható: a Mötv. több rendelkezése (vagyonátadás szabályai, a törvényességi felügyelet intézményrendszerének előírásai) már hatályosak, másrészt a 2013-ben (illetve később) hatályba lépő szabályokra való felkészüléshez is kiváló segítséget nyújt a kiadvány. Ebből a szempontból a könyv mintegy „hozzájárul” az Alkotmánybíróság által elvárt kellő felkészülési idő teljesüléséhez.

A kötet 12 fejezetre tagolva – alapvetően a törvény szabályozási rendszerén végighaladva – építi fel magyarázatait, értelmezéseit. A

Mötv. preambulumaival kapcsolatban írt rövidebb részt az Általános szabályok áttekintése követi, majd a feladat-és hatáskörök rendszerezett bemutatása következik. A IV., igen terjedelmes részben elemzi a Szerző a helyi önkormányzatok, szerveik és működésük jellegzetességeit, majd az V. részben a tisztségviselőkre tér át a kiadvány. E két fejezet a könyv markáns része, számos tekintetben ugyanis a jogalkotás nyitott kérdések sorát „hagyta” a jogalkalmazókra. Külön fejezetben összegzi a Szerző a – törvényben kötelezővé is tehető – társulásokra vonatkozó szabályokat; a területszervezési kérdéseket; valamint az önkormányzatokat talán leginkább érdeklő és érintő, ám számos tekintetben még jelenleg is nyitott és megválaszolatlan kérdéskört: az önkormányzatok gazdasági alapjait.

Számos újdonságot hozott az önkormányzatok életében a törvényességi ellenőrzés felügyeleté alakulása. Több olyan, új jogintézmény jelent meg ennek keretében, ami részletes magyarázatot igényel – és kap is a kiadvány IX. fejezetéből.

A kötet a törvény záró rendelkezéseit is bemutatja – ami kifejezetten hasznos a szakaszos hatályba lépés egyes elemeinek megismeréséhez.

Összegezve, a kiadvány hasznos segítőtársa lehet az új törvény tartalmát, annak összefüggéseit, letisztázott értelmezési kérdéseit megismerni kívánó jogalkalmazóknak. Segíthet azonban a központi jogalkotóknak is az egyes szükséges módosítások, korrekciók előkészítéséhez, kialakításához. Jelenleg azonban az önkormányzati szféra munkatársai, jegyzők, polgármesterek, illetve a kormányhivatalok dolgozói részére jelenthet értékes kapaszkodót, tartalmas háttérrel az új önkormányzati jog néhol megválaszolatlan kérdéseket, néhol nyitva hagyott szabályozást tartalmazó új törvényéhez.

¹ Az írás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.
2012/1

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁS AIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, több, mint tízéves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

Szolgáltatási profil: alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

↳ **jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása** a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;

↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;

↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása*; „aggályos” szabályozási megoldások *előzetes és utólagos – törvényességi*

vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;

↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;

↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás*; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;

↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tílalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakértői kezelése*, a jogi háttér és az alkotmánybírói, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;

↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe a javarészt 2013 januárjában hatályba lépő új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.

Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!

Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34

E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM KFT. - CÉGISMERTETŐ

A **MONITUM KFT.** többes profilú vállalkozás, amely fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM KFT.** tevékenységi körébe tartozik

- a) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- b) **jogszabálytervezetek készítése,**
- c) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- d) felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM KFT.** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és a tevékenységi köréhez tartozó (nem jogi) szakértőkkel, akiknek

a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM KFT. állandó vagy eseti megbízói** között megtalálhatunk

- a) köztestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás valamely profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM KFT.** ügyvezetője dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa; kutatási területe a közjogi dogmatika alkalmazhatósága, a jogalkotás elmélete és gyakorlata, valamint a felsőoktatási autonómia kérdése. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM KFT.** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőtét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM KFT.** ügyvezetőjét, dr. Kocsis Miklóst az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: miklos.kocsis@monitum.hu

tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

I.

A Közigazgatás Módszertani Bt. kiadásában 2012-ben megjelent dr. Gyergyák Ferenc: „**Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához)**” c. kézikönyv.

A Kiadvány megrendelhető: 7635 Pécs, Panoráma dűlő 17., 72/336-870.

II.

A Menedzser Praxis Kiadó gondozásában 2012-ben megjelent „**Az új önkormányzati törvény értelmezése**” c. kiadvány.

Megrendelés: www.menedzserpraxis.hu

III.

A Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelent „**Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban**” c., CD-formátumú kézikönyv.

Megrendelhető: www.kodifikator.hu; kodifikator@kodifikator.hu

IV.

Előkészületben! 2012 végén, a Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelenik „Az új önkormányzati törvény kézikönyve”.

Szerző: dr. Tilk Péter

További információ és előrendelési lehetőség: www.kodifikator.hu