Kodifikáció és közigazgatás

2013/1.

A TARTALOMBÓL

HERBERT KÜPPER
Az alkotmány, a törvény és a(z alkotmány)bíráskodás – magyar kihívások és német tapasztalatok

BELCSÁK RÓBERT
Lassú evezőcsapásokkal a kihágási büntetőjog felé, avagy gondolatok az új szabálysértési törvényhez

RIXER ÁDÁM
A roma érdekek megjelenítésének intézményes csatornái, különös tekintettel egyes koordinatív és javaslattevő szervekre

HOFFMAN ISTVÁN
Az önkormányzati vagyonra vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlata

KÁNTÁS PÉTER
A kis súlyú közrendsértések jogalkotási visszásságairól

TILK PÉTER
A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja

GAÁL RÓBERT
Recenzió (K. Nagy Sándor: Csend és rend legyen!;
dr. Benkó Albert: A vármegyei közigazgatás reformjának irányelvei)

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

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
Rőder Richárd osztályvezető, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal, Hatósági Főosztály, Szabálysértési Osztály
Schmidt Jenő elnök, TÖOSZ
Sepsey Tamás főtanácsadó, Alkotmánybíróság Hivatala
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

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő *4*

Herbert Küpper
Az alkotmány, a törvény és a(z alkotmány)bíráskodás – magyar kihívások és német tapasztalatok *5*

Belcsák Róbert
Lassú evezőcsapásokkal a kihágási büntetőjog felé, avagy gondolatok az új szabálysértési törvényhez *23*

Rixer Ádám
A roma érdekek megjelenítésének intézményes csatornái, különös tekintettel egyes koordinatív és javaslattevő szervekre *35*

Hoffman István
Az önkormányzati vagyonra vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlata *52*

Kántás Péter
A kis súlyú közrendsértések jogalkotási visszásságairól *61*

Tilk Péter
A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja *76*

Gaál Róbert
Recenzió (K. Nagy Sándor: Csend és rend legyen!; dr. Benkó Albert: A vármegyei közigazgatás reformjának irányelvei) *91*

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány kuratóriuma és az immár harmadik számával jelentkező, azaz második évfolyamát megkezdő Kodifikáció és Közigazgatás c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

A folyóirat e lapszámában mind az alkotmányjog, mind a közigazgatási jog területéről több érdekes írás olvasható: köztük a német és a magyar alkotmánybíráskodás összehasonlítása, a szabálysértési törvény elemzése, az egyes társadalmi csoportok érdekeinek jogalkotásban való megjelenése, az önkormányzati vagyon egyes aspektusai, valamint a kis súlyú közrendsértések jogalkotási, szabályozási visszásságai, illetve a helyi jogalkotás egyes kérdései, problémái, dilemmái.
Jó szívvel ajánlom figyelmükbe a régi jogi könyvekkel kapcsolatos két rövid ismertetőt is: ezek sok tanulságos, ma is megszívlelendő gondolatot hordoznak.

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 igénnyel. E területről örömmel fogadunk írásokat tisztelt olvasóinktól, reménybeli szerzőinktől.

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

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2013 májusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Küpper, Herbert, professzor
Institut für Ostrecht, München

Az alkotmány, a törvény és a(z alkotmány)bíráskodás – magyar kihívások és német tapasztalatok

I. Bevezetés

Az európai típusú jogállamban az alkotmányjog és az egyszerű jog – főleg a törvény, de a többi jogforrás is – szorosan kapcsolódik egymáshoz. Az alkotmány a törvényhozó politikai-jogi mérlegelésének kötelező határt szab. Másrészt számos alkotmánybeli „ígéret", főleg az alapjogok és ezen belül az állami cselekvést igénylő ún. szociális alapjogok, csak a törvény és annál alacsonyabb jogalkotás révén érvényesülhetnek. A jogrendszer ezen „alkotmányosodása"[1] Nyugat-Európában főleg a II. világháborút követően indult el, és ez a folyamat a mai napig folytatódik.

Az alkotmány és az egyszerű jog megerősödő „összefonódása" a két joganyag „őrére" nézve is az érintkezési pontok számát növeszti, az érintkezések intenzitását fokozza. Az alkotmánybíróságok és a rendes bíróságok egyre gyakrabban azonos kérdésekben kényszerülnek állást foglalni, amiből egyre gyakrabban konfliktusok is származnak. Ezt a tényállást meg bonyolultabbá teszi az, hogy az állami szinten felüli bíróságok, főleg az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága, az államon belüli igazságszolgáltatás részévé válnak. Ezeket az európai elemeket azonban itt figyelmen kívül hagyjuk. Jelen tanulmány az állami alkotmányjog és az egyszerű jog összefonódására, valamint az ebből származó bíráskodási kérdésekre koncentrál.

Magyarországon ez a kérdéskör viszonylag új. A kommunista diktatúra idejében az alkotmány inkább politikai jellegű program volt, jogszabály szerepét alig töltötte be[2]. Ezért az egyszerű jog nem annyira az alkotmány tartalmához igazodott, hanem sokkal inkább a párt akaratának engedelmeskedett. Ezt az állapotot érdemben a rendszerváltás szüntette meg. A megszűnő pártállam szabad utat adott az alkotmányos állam megteremtésének, és következtében a volt szocialista országokban, beleértve Magyarországot is, elindulhatott az összes rendszer alkotmányosodásához vezető folyamat.

A rendszer alkotmányosodása új szereplőt is szült: mindenütt alkotmánybíróságok jöttek létre[3]. Az alkotmánybíróságok és a rendes bíróságok közötti munkamegosztás első, még nagyon kezdetleges szabálya az volt, hogy az alkotmánybíróság őrködik az alkotmány betartása felett, mialatt a rendes bíróságok az egyszerű jog szakszerű értelmezésével, alkalmazásával foglalkoznak. Mivel az alkotmányos államban az alkotmány és az

[1] Ádám Antal: A jogrendszer alkotmányosodása és erkölcsiesedése, Jogtudományi Közlöny 10/1998, 351-359.

[2] Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei, Akadémiai Kiadó, Budapest 1962, 52-61, hangsúlyozza, hogy a szocialista alkotmány elsősorban nem jogi jellegű, hanem társadalmi jelentőséggel bír. A nyugati jogtudomány szintén egyetértett azzal, hogy a szocialista államok alkotmányait, mint jogszabályt nem lehetett komolyan venni: Brunner, Georg: Einleitung, in: Brunner, Georg / Meissner, Boris (szerk.): Verfassungen der kommunistischen Staaten, Schöningh Verlag, Paderborn 1979, 7-18; Brunner, Georg: Das System der obersten Staatsorgane in Ungarn nach der Verfassungsreform von 1972, WGO-MfOR 1/1973, 23-37; Brunner, Georg: Neuere Tendenzen in der verfassungsrechtlichen Entwicklung osteuropäischer Staaten, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts (JÖR) 1974, 209-238; Brunner, Georg: Entwurf einer Verfassungstypologie sozialistischer Staaten, Recht in Ost und West (ROW) 2/1978, 49-59.

[3] A szocializmus alatt alkotmánybíróságok csak Jugoszláviában, mind szövetségi szinten, mind a köztársaságokban, valamint Lengyelországban működtek; a magyar Alkotmányjogi Tanácsról fantomszerű léte miatt nem érdemes szólni. A rendszerváltás után csak Észtország nem hozott létre önálló alkotmánybíróságot, hanem az alkotmánybíráskodást érdemben a legfelsőbb bíróságnak egy elkülönült tanácsára [Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium] bízta.

egyszerű jog között erős a kölcsönhatás, ez a szabály túlságosan egyszerűnek bizonyult. Hatásköri és más, nem utolsósorban a presztízzsel összefüggő konfliktusok létrejöttét nem tudja megakadályozni. Főleg Csehországban valódi „bíróságok háborúja“[4] tört ki az AB és a LB között, de tapasztalhatóak voltak bizonyos feszültségek a többi volt szocialista országban is[5], beleértve Magyarországot[6]. Az új magyar Alaptörvény az érintkezési pontokat még szorosabbá tette, pl. a bírósági ítélettel szembeni alkotmányjogi panasz bevezetésével. Érdekes megjegyezni, hogy még az 1995. évi alkotmányozási koncepció kifejezetten hangsúlyozta, hogy az AB ne kapjon „felülbírálati jogot“ bírósági döntések felett[7]; akkor a parlamentben képviselettel rendelkező pártok még szükségesnek ítélték, hogy a rendes bíróságok tevékenységét védelemben részesítsék az AB-gal szemben.

Németországban 1949 után (azaz a Szövetségi Németországi Köztársaság létrehozását, valamint a Grundgesetz hatályba lépését követően) hasonló problémák adódtak. A náci diktatúra idejében sem az alkotmány, sem az egyszerű jog nem számított a politikával szemben. De a náci diktatúra előtt is, a Weimari Köztársaság idejében (1919-1933) az alkotmány inkább politikai dokumentumnak számított, jogi jelentősége viszonylag csekély volt. A weimari alkotmány normaanyaga közül főleg a föderalista hatáskörelosztást tartalmazó előírások „valódi“ jognak számítottak, amely be nem tartása jogkövetkezményekkel járhatott, a többi rész normativitásáról éles viták folytak. Ezért a jogrendszer átfogó alkotmányosodása a weimari időben még alig vehette kezdetét[8]. 1949 óta azonban a Grundgesetz (a továbbiakban: GG) a legfelső jogszabály szerepét veszi igénybe, és a Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht, a továbbiakban: BVerfG) a GG betartását nemcsak a törvényhozóra nézve, hanem a jogalkalmazókra (közigazgatás, bíróságok) nézve is ellenőrizheti. A fiatal NSzK-ban a Bundesgerichtshof (a legfelső rendes bíróság) nagyon érzékenyen reagált az újdonsült Grundgesetz „beleszólására“ a patinásnak tekintett polgári jogba[9]. Főleg a Bundesgerichtshof bírái, de más rendes bírák is csak nagyon nehezen tudták elfogadni, hogy a politikai parnevüknek tekintett alkotmánybírák a jogi szakértelem monopóliuma igényével fellépő rendes bírák produk-

[4] East European Constitutional Review vol. 8, no. 3, summer 1999, Country Update Czech Republic, 12; Holländer, Pavel: The Role of the Constitutional Court for the Application of the Constitution in Case Decisions of Ordinary Courts, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 4/2000, 537; Osterkamp, Jana: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920-1939). Verfassungsidee – Demokratieverständnis – Nationalitätenprobleme, Vittorio Klostermann, Frankfurt/Main 2009, 253; Schönfelder, Bruno: Vom Spätsozialismus zur Privatrechtsordnung. Eine Untersuchung über die Interdependenz zwischen Recht und Wirtschaft am Beispiel von Gläubigerschutz und Kredit, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2012, 518-521; Sládeek, Vladimír: Ústavní soudnictví, 2. kiad., C.H. Beck, Prága 2003, 88.

[5] Erről ld. Riegner, Michael, Hasani, Enver és Čulaković, Ivan tanulmányait in: Constitutional Justice in Southeast Europe. Constitutional Courts in Kosovo, Serbia, Albania and Hungary between Ordinary Judiciaries and the European Court of Human Rights, Nomos, Baden-Baden 2012, 13-48, 49-69, 109-120. Oroszországról ld. Lomovtseva, Marina / Henserson, Jane: Constitutional Justice in Russia, Review of Central and East European Law 34 (2009) 1, 37-69 (52-55).

[6] Halmai Gábor: Who is the Main Protector of Fundamental Rights in Hungary? The Role of the Constitutional Court and the Ordinary Courts, in: Přibáň, Jiří / Robert, Pauline / Young, James (szerk.): Systems of Justice in Transition: Central European Experiences since 1989, Ashgate Publishing, Aldershot 2003, 50-75.

[7] Az Országgyűlés 119/1996. (XII. 21.) OGY határozata a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről, melléklet Hatodik rész I. fejezet 1. (5) pontja, Magyar Közlöny 1996, 6590-6650 (6604).

[8] Kunig in: Münch, Ingo von / Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar Band 1, 5. kiad., C.H. Beck, München 2000, 1. cikk 2. margószám; Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard: Grundrechte. Staatsrecht II, 23. kiad., C.F. Müller, Heidelberg 2007, 11-12.

[9] A büntetőjog és főleg a büntetőeljárási jog területén az érzékenység nem volt annyira erős, hiszen ezekre a jogágakra nézve a bíróságok már a 19. századtól megszokták, hogy a mindenkori alkotmány bizonyos garanciákat fogalmaz.

tumait ellenőrizhetik[10]. Az 1950-es és 1960-as években, de később is tapasztalható konfliktusok talán nem egészen „bíróságok háborúvá" fajultak el, de állóháborúskodástól nem voltak túl messze. Végül is Németországban az igazságszolgáltatási gyakorlat a legtöbb konfliktust megoldotta. Ezért érdemes a német tapasztalatokat elemezni arra nézve, hasznosíthatók-e a magyar konfliktushelyzetek enyhítésére.

Fordítva a magyar jogszabályokat a rendszerváltás során alaposan átírták, és a 2011. évi Alaptörvény ismét újdonságokat hozott[11]. Felvetődik az a kérdés is, hogy a német joggyakorlat és a német törvényhozó tanulhat-e a viszonylag „friss" és így esetleg „modern" magyar normáktól? A továbbiakban az egymástól tanulás lehetőségeit mindkét irányban elemezzük.

II. A kiindulópont: az alkotmányos jogállam

Magyarország 1989/90 óta alkotmányos állam. Ez azt jelenti, hogy az alkotmány jogszabály (is), éspedig a legmagasabb rangú jogszabály[12]. Mint ilyen, beilleszkedik a jogforrások rendszerébe, annak csúcsát képzi[13]. Mivel az alkotmányos állam egyszerre jogállam is, jogforrásai egységes jogrendszert alkotnak. Következésképpen az alkotmány és a többi jogforrás kölcsönhatást gyakorol egymásra. Az alkotmány az egyszerű jognak keretet szab, az egyszerű jog – többek között – hivatott konkretizálni az alkotmány szükségszerűen elvont szabályait.

Mivel az alkotmány és az egyszerű jog egységes – és igénye szerint ellentmondásoktól mentes[14] – jogrendszert képez, az eljáró bíróságok hatáskörét nem lehet egyszerűen az alkotmány - egyszerű jog vonalán elválasztani. Minden jogalkalmazónak, így a rendes bíróságnak is az egyszerű jog alkalmazásakor tekintettel kell lennie az alkotmány vonatkozó előírásaira is, az alkalmazásra kerülő egyszerű jogot, valamint a konkrét esetben történő alkalmazásának az eredményét (egyedi döntést) az alkotmány mércéje alapján kell ellenőriznie. Ilyen értelemben alkotmánybírósági alkotmányértelmezési és -védelmi monopólium nem létezik és nem is létezhet[15]. A rendes bíróságok jogosultak és egyszerre kötelesek egyedi döntéseikben az alkotmányt is alkalmazni, amennyiben ez az esetre vonatkozó szabályokat tartalmazza[16]. Ezt a német bíróságoknak 1949 után kellett megszokniuk, és a magyar bíróságoknak a rendszerváltás után[17]. Mindkét országban ez a folyamat bizonyos időt igényelt; Magyarországon még nem zárult le. Megállapítható azonban, hogy főleg a felsőbíróságok indo-

[10] Hasonló beállítottság a korabeli magyar szakirodalomban is található, pl. Törő Károly: Az alkotmánybíráskodás kérdőjelei, Magyar Jog 5/1991, 280-287; Törő Károly: Az alkotmánybíráskodás és a „láthatatlan alkotmány", Magyar Jog 2/1992, 85-90 (87) (a szerző a LB bírája volt).

[11] A 2011. évi Alaptv. innovációit és a rendszerváltás előtti rendszer mechanizmusainak az újraélesztését elemzi Küpper Herbert: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien, Studien des Instituts für Ostrecht München 70. kötet, Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main 2012.

[12] Magyarországon: Alkotmány (azaz 1949. évi XX. tv.) 2. § (1) bek., 77. § (az 1989-től érvényes változatban); Alaptv. B) cikk (1) bek., R) cikk. A német GG rangját csak közvetetten határozza meg, pl. az alkotmánybíráskodásról szóló előírásokban. Ennek oka az, hogy az alkotmány rangja és funkciója magától értetődőnek számított.

[13] A nemzetközi jog vitatott pozícióját, valamint a közösségi jogot itt figyelmen kívül hagyjuk.

[14] 35/1991. (VI. 20.) AB és 21/2001. (VI. 21.) AB határozatok; BVerfGE 98, 106; Győrfi Tamás, Jakab András, in: Jakab András (szerk.), Az Alkotmány kommentárja, Századvég, Budapest 2009, 1. kötet, 2. § 175-184. margószám.

[15] Ez nem zárja ki azt, hogy az alkotmánybírósági értelmezés a döntő: 31/1991. (XII. 18.) AB határozat; BVerfGE 2, 124; Lizák Tibor: Bírói észrevételek az Alkotmánybíróságról szóló törvénytervezet absztrakt alkotmányértelmezési eljárásának szabályozásáról, Magyar Jog 2006, 478-479; Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris, Budapest 2001, 230; Vincze Attila in: Jakab: Az Alkotmány Kommentárja (13. lj.), 1. kötet, 32/A §, 30-40. margószám, Vince Attila / Jakab András, uo., 2. kötet, 70/K § 26-30. margószám.

[16] BVerfGE 49, 252: a rendes bíróságok feladata „az alapjogok megóvása és érvényesítése" („die Grundrechte zu wahren und durchzusetzen").

[17] Téves azért a LB a BH 1994.448 sz. alatt közzétett döntése.

kolásaiba az alkotmányt egyre jobban bevonják[18].

Másrészt az alkotmány nem áll elvontan a többi jogtól, amiért az alkotmánybíróság az alkotmány értelmezésekor az egyszerű jogot nem hagyhatja teljesen figyelmen kívül. Ez a megszokottnál erősebb mértékben az új magyar Alaptörvényre áll, mert ez nagyon széles körben az alkotmányi szinten történő szabályozásra érdemes kérdéseket csak emlegeti, szabályozásukat a törvényi szintre utalva[19]. Ilyen értelemben az Alaptv. még inkább torzó, mint a legtöbb alkotmány, ami az alkotmány és a törvény szintjeinek az „összefonódását" fokozza. Az alkotmányos jogállam alkotmánybírósága és rendes bíróságai a jog alkalmazásában, érvényesítésében együttműködnek egymással.

Ezen együttműködés során több olyan érintkezési pont azonosítható, ahol az alkotmányjog és az egyszerű jog, az alkotmánybíráskodás és a rendes bíráskodás szoros kapcsolatba kerül. Minél szorosabb a kapcsolat, annál nagyobb a konfliktushelyzetek keletkezésének a veszélye. A továbbiakban öt potenciális vagy éppen aktuális konfliktusterületet vizsgálunk meg. A vizsgálat során a magyar szabályozástól indulunk ki, feltárva a konfliktust elősegítő szabályozási struktúrákat. Aztán elemezzük a német megoldásokat arra nézve, hogy alkalmazhatóak-e, alkalmazandók-e a magyar szabályozási és jogkulturális körülmények között. Ezen öt terület: a konkrét normakontroll, az absztrakt normakontroll keretében alkalmazásra kerülő alkotmánykonform értelmezés, a jogegységi határozatok felett gyakorolt absztrakt normakontroll, a bírósági ítélettel szemben emelt alkotmányjogi panasz, valamint az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági és bírósági ellenőrzése.

III. A konkrét normakontroll

A konkrét normakontroll lényege, hogy alkotmányellenes jogszabály észlelésekor maga a rendes bíróság se nem semmisítheti meg ezt, se nem tekinthet el az alkalmazásától. Ilyenkor az eljáró bíróság az alkotmánybírósághoz fordul és az adott jogszabály alkotmányjogi felülvizsgálatát, valamint adott esetben annak alkalmazási tilalmát vagy megsemmisítését – Németországban: semmisségének megállapítását – kéri.

Ebben az intézményben már az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti munkamegosztás alapelve kikristályosodik. A törvény alkotmányossága feletti ítélet végső soron az alkotmánybíróságé, mert ez megfelelő szakértelemmel rendelkezik. A megsemmisítési hatáskörnek alkotmánybíróságnál történő koncentrálása a parlamenttel szembeni tisztelet kifejezését jelenti: a demokratikusan legitimált népképviseleti szerv produktumát csak a különös felhatalmazással rendelkező alkotmánybíróság semmisíthesse meg (Magyarországon) ill. nyilváníthassa semmissé (Németországban), ne azonban minden rendes bíró[20]. A rendes bíróra azonban más feladat hárul. Minden egyes esetben köteles megvizsgálni, alkotmánykonform-e az alkalmazásra kerülő jogszabály, valamint annak egyedi esetben történő konkrét alkalmazása is. Alkotmányellenes jog észlelése az eljáró bíró feladata, az alkotmánybíráskodás az így észlelt kételyek elbírálására korlátozó-

[18] Bencze Mátyás: Díszítőelem, álcázháló vagy tartóoszlop? A büntetőbírói gyakorlat és az alkotmány, Fundamentum 2007/3, 5-21; Hollán Miklós: Az alkotmánybíróság határozatainak hivatkozása a büntetőbíróságok döntéseiben. Hozzászólás Bencze Mátyás írásához, Fundamentum 2008/3-4, 81-92. Ennek ellenére az alkotmány ítéletbeli említése ritka jelenség: 217 megvizsgált felsőbírósági döntésből csak 5 (2,3 %) értelmezi az egyszerű jogot az alkotmány fényében: Tóth J. Zoltán: A jogértelmezéshez használt módszerek a mai magyar felsőbírósági gyakorlatban, Magyar Jog 2012, 193-208 (198).

[19] Ennek oka részben az alkotmányozásának biztosított túlzottan szűk időkeretben rejlik. A politikai vezetők által adott egy éven belül nem sikerült minden kényes kérdésben kompromisszumot találni. Ezért pl. az országgyűlési képviselői összeférhetetlenség vitatott kérdéskörét az Alaptv. 4. cikk (2) bek. 2. mondata nem maga szabályozza, hanem kétharmados törvényre bízza. Erről ld. Küpper (10. lj.), 49-53.

[20] Meyer, Wolfgang in: v. Münch / Kunig (7. lj.), 3. kötet, 5. kiad., C.H. Beck, München 2003, 93. cikk 2-8., 16. margószám.

dik. A jog alkotmányossága feletti őrködés funkcióját elsősorban a rendes bíró látja el.

E terület problematikája nem a szabályozás, hanem a joggyakorlat. A konkrét normakontroll elvárja a rendes bírótól, hogy konkrét esetei elbírálásakor tekintettel legyen nemcsak a vonatkozó egyszerű jogra és annak szakszerű értelmezésére, alkalmazására, hanem az alkotmányra is. A korai NSzK-ban és a rendszerváltás utáni Magyarországon azonban számos rendes bíró úgy gondolta, hogy feladatukat csak az egyszerű jog szakszerű alkalmazása képzi, mialatt az alkotmány feletti őrködés kizárólag az alkotmánybíróságra hárul[21]. Ez a hozzáállás nem áll összhangban az alkotmány tételes szövegével. Magyarországon pl. az Alk. 70/K. § igen nehezen értelmezhető előírásai legalább annyit mondtak ki, hogy a rendes bíróság felelősséget visel az alapjogok érvényesítéséért[22]. Ezen kívül a konkrét normakontroll intézménye a rendes bíróságokat felelőssé teszi az alkotmány betartásáért[23]. A rendes bírák vázolt mentalitása azonban más volt (és adott esetben még mindig az). Ez megakadályozta a bíróságokat abban, hogy az alkotmányban velük szemben rögzített elvárásnak megfelelnek[24].

Ez a mentalitás bizonyos értelemben átmeneti jelenség volt, amely a német és a magyar tapasztalatok szerint az idő és az alkotmányosodás folyamán enyhül. Ezt a folyamatot egyrészt a perbeli felek sürgették. Az alkalmazandó jogszabály által nem kedvezményezett fél annak alkotmányellenességével érvelhet, ami következtében a bíróság köteles ezzel a kérdéssel foglalkozni. Ha a fél komoly érvekkel jön elő, esetleg a bíróságot meggyőzheti. Minél gyakrabban fordulnak elő ilyen esetek, annál jobban megszokják a rendes bírák alkotmány-őrködési szerepüket. Más tényező a jogászképzés. Az a jogász, aki már az egyetemen megtanulta a konkrét normakontroll intézményét, rendes bíróként nem idegenkedik tőle, hanem azt alkalmazni fogja.

A mai gyakorlatban Németországban is, Magyarországon is sok rendes bíró tartózkodik az alkotmánybírósági előterjesztéstől. Évente kb. 20-30 bírói előterjesztés érkezik a BVerfG-hez[25]. Magyarországon a konkrét normakontroll keretében hozott határozatok és végzések éves száma 10-nél alacsonyabb[26]. Nincs kizárva, hogy az AB-nak az Alaptv. 37. cikk (4) bek.-ben rögzített hatásköri korlátozása határesetekben visszariasztja a rendes bírót, hogy adójogi vagy pénzügyi esetekben forduljon az AB-hoz[27]. Ideális megoldás az lenne, hogy a rendes bíróságok olyan eseteket is az AB elé hozzák; akkor az AB saját hatáskörének pontos korlátjairól dönthet.

Németországban a bírói tartózkodáshoz az is járul hozzá, hogy a BVerfG a bírói előterjesztés befogadhatóságának nagyon magas küszöböt szab. A GG 100. cikk (1) bek. 2. mondata megköveteli, hogy az előterjesztő bíróság a törvényt „alkotmányellenesnek tartja". Ezen alkotmányellenesség indokolására nézve a BVerfG majdnem olyan dogma-

[21] Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi vitákban, Dialóg Campus, Budapest, Pécs 2011, 141-143.
[22] Jakab András / Vincze Attila, in: Jakab: Az Alkotmány Kommentárja (13. lj.), 2. kötet, 70/K §; Vincze Attila: Die unmittelbare Anwendbarkeit der ungarischen Verfassung, Jahrbuch für Ostrecht 50 (2009), 83-94.
[23] D. Tóth Balázs / Enyedi Krisztián / Halmai Gábor / Németh Attila / Polgári Eszter / Sólyom Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában, in: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok a mérlegen, Pallas, Budapest 2008, 144; Gárdos-Orosz (21. lj.), 141-143.
[24] Ez a téves mentalitás a BH 1994.448 döntésből nagyon világosan olvasható ki.
[25] A statisztikát a Bundesverfassungsgericht teszi közzé: http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2011/A-I-4.html. A legtöbb tartományi alkotmánybíróságnál általában évente egy konkrét normakontroll eljárást sem kezdeményeznek.
[26] Egy-egy döntés mögött azonban számos előterjesztés rejtőzhet, főleg az ún. sorozatperek esetében: Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok, Magyar Jog 2010, 322-327 (325-326).
[27] Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, Közjogi Szemle 2011/2, 5-14 (9). Ellenpélda a 29. lj.-ben említett eset.

tikai-tudományos színvonalat követel, mint amilyet saját döntéseiben alkalmaz. Aki már a BVerfG döntéseit olvasta, az tudja, hogy ezek gyakran doktori disszertációi terjedelműek, színvonalúak, igényűek. A rendes bírót visszariasztja, hogy előterjesztése indokolásától hasonlókat vár el a BVerfG, és ilyenkor inkább nem terjeszt elő. Ráadásul a BVerfG az előterjesztést indokolása hiányai miatt visszautasító döntéseiben az előterjesztő bírósággal szemben néha eléggé gőgös hangnemet alkalmaz. Olyat olvashatunk, mint pl. „ha az előterjesztő bíróság a vonatkozó alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatával elegendő módon foglalkozott volna, észlelhette volna …“[28]. A magyar AB azonban hiányos előterjesztés esetében az indítványt tárgyilagosan, gőg és kioktatás nélkül utasítja vissza[29]. Ráadásul nem követeli, hogy az előterjesztő bíróság a törvény alkotmányellenességéről meg van győződve. Ellenkezőleg: a kétellyel küzdő bírót előterjesztési kötelességét hangsúlyozza[30].

A német BVerfG visszariasztó gyakorlata a bírói előterjesztések számát csökkenti és így a BVerfG tehertelenítéséhez járulhat hozzá. A másik oldalon megakadályozza, hogy a rendes bíró a neki szánt szereppel élve kétely esetében törvényt vagy más jogszabályt a megsemmisítési monopóliummal rendelkező alkotmánybíráskodás elé hozzon. Ebben a kérdésben a német BVerfG a magyar AB-tól tanulhat, mind a befogadhatósági szabályok értelmezésénél, mind az előterjesztő bírósággal szemben tanúsított kollegiális magatartás kérdésében.

IV. Az alkotmánykonform értelmezés

Mind a rendes bíróságok, mind az alkotmánybíróságok munkájuk során az egyszerű jogot értelmezik. Ez a jogértelmezés rendes bíróság esetében a munkája lényegét jelenti, mialatt az alkotmánybírósági érvelésben a megvizsgált jogszabály értelmezése inkább az előmunkálatokhoz tartozik. A törvény alkotmányellenességéről való döntés feltételezi, hogy az alkotmánybíróság tisztázza az adott törvény tartalmát.

Alig van olyan egyértelmű jogszabály, amely nem adna lehetőséget az értelmezésére. Az adott jogszabály eltérő értelmezési lehetőségei alkotmányjogi jelentőségűvé válnak, ha az egyik értelmezés alkotmányellenes, a másik értelmezés azonban az alkotmánnyal összhangban áll. Ilyen helyzetben a demokratikusan legitimált törvényhozóval szembeni tisztelet azt követeli meg, hogy az alkotmánykonform értelmezés mértékadó[31]. Ennek következtében az alkotmánybíróság az alkotmányellenesség kimondását mellőzi, körülírva azt a határt, amely az alkotmányellenes és az alkotmánykonform között húzódik. Ezt az érvelési módszert a német BVerfG „alkotmánykonform értelmezés“ (verfassungskonforme Auslegung) címén alkalmazza. A magyar AB viszonylag korán vette át[32], „alkotmányos követelmény“ elnevezéssel. Az alkotmánykonform értelmezés alkalmazása feltehetően a 2011. évi Abtv.[33] alatt még tágabb teret fog elfoglalni, hiszen az új Abtv. – a régi Abtv.-hez[34] képest – korlátozza a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondásának a lehetőségét (Abtv. 46. §-a). A régi Abtv. alatt az AB gyakran az alkotmánykonform értelme-

[28] Pl. BVerfGE 94, 315 (kényszermunkások-döntés).
[29] Példaként a 3039/2012. (VI. 21.) AB végzés említhető. Az AB a Fővárosi Bíróságnak vámjogi természetű előterjesztést visszautasítja, mert ilyen jellegű törvények ellenőrzése 2010 óta már nem tartozik hatáskörébe. Ugyanolyan civilizált hangnemben történt a res iudicata tárgyát érintő bíró kezdeményezés elutasítása a 3116/2012. (VII. 26.) AB és a 3269/2012. (X. 4.) AB végzésekben.
[30] Pl. 35/2011. (V. 6.) AB határozat.
[31] Paczolay (26. lj.), 324, nem a népképviseleti szerv tekintélyét kívánja kímélni, hanem „a jogrendszert“, ami szintén fontos szempont.
[32] Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris, Budapest 2001, 170-172, 238-242, 262-264, 364-372.
[33] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.
[34] Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény.

zés alakzata helyett a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre tért át[35]. Ez a „kiút" az új Abtv.-ben már nem olyan tág, mint amilyen volt. Ezért feltehető, hogy az AB ezentúl a „kiskapu" (mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása) helyett a „nagykaput" (alkotmánykonform értelmezés) fogja használni.

Ha a vizsga kiindulópontja a megvizsgált törvény, az alkotmánykonform értelmezés feltételezi, hogy a megvizsgált törvény összes értelmezési lehetőségét tárják fel[36]. A jogszabályban rejlő értelmezések feltárása a rendes bíróság birodalma; erre hatáskörrel és szaktudással bír. A jogszabály alkotmányjogi vizsgálatát azonban az alkotmánybíróság végzi. Mindkét országban a rendes bíróságok rosszallták, hogy az ő területükbe „behatoltak" a szakértelemmel nem rendelkező alkotmánybírák.

Ezen a dilemmán több módszerrel lehet enyhíteni. Először az alkotmánybíróság a rendes bíróságok által fogalmazott értelmezésekből meríthet. Ha az ítélkezési gyakorlatban egy értelmezés uralkodó, akkor ezt az értelmezést az alkotmányjogi megítélés alapjául veheti. A magyar AB ezt – olasz mintára – „élő jog"-nak hívja[37]. Az „élő jog"-hoz való folyamodás gyakran a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság közötti konfliktust megoldhatja: Az alkotmánybíróság az egyszerű jog értelmezésének az eredményét a rendes bíróságoktól veszi át[38].

Az élő jog nem mindig nyújt kiutat[39]. Előfordulhat, hogy a rendes bíróságok jogértelmezése az alkotmánnyal nem áll összhangban, más – az ítélkezési gyakorlatban nem vagy alig használt – értelmezés azonban még összeegyeztethető az alkotmánnyal. Ilyenkor az alkotmánybíróság kényszerül arra, hogy az eddigi bírói gyakorlatot alkotmányellenesnek minősíti és egyszerre azt az értelmezést körülírja, amely alkotmányjogilag még elfogadható, azaz amely alkalmazása a törvény alkotmányellenessé nyilvánítását elkerüli, fenntartja a törvényt[40]. Téves az az álláspont, amely szerint az élő jog és az alkotmánykonform értelmezés kizárja egymást[41]. Ha törvényt (vagy általában jogszabályt) ésszerűen úgy lehet értelmezni, hogy egy értelmezése még az alkotmányjog talaján áll, akkor az alkotmánybíróság ezt a törvényt nem semmisítheti meg ill. nem nyilváníthatja alkotmányellenessé, hiszen a törvényhozó nem követett el alkotmányellenességet. Ha a rendes bírói gyakorlat a lehetséges értelmezések közül nem az alkotmánykonform, hanem alkotmányellenes értelmezést választ, akkor a hiba nem a jogalkotónál, hanem a rendes bíráknál van. Ezen helyzetnek megfelelő alkotmánybírósági reakció az, hogy a törvényt fenntartja és az alkotmányból a törvény értelmezésére adódó követelményeket tisztázza.

Ebben a kényes helyzetben a német BVerfG óvatosan és általában nagy körültekintéssel

[35] Sólyom (32. lj.), 240-242.
[36] Ha mindezek az értelmezési lehetőségek alkotmányellenesek, az alkotmánykonform értelmezésre nem kerülhet sor, és a jogszabály alkotmányellenes: 18/2004. (V. 25.) AB határozat (a „gyűlöletre izgatás"-döntés).
[37] Először az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. Ld. Jakab András / Vincze Attila in: Jakab: Az Alkotmány Kommentárja (13. lj.), 1. kötet, 32/A §, 107. margószám; Sólyom (32. lj.), 262-264, 296-299. A saját ítélkezési gyakorlatot az AB nem „élő (alkotmány)jogot" hívja, hanem „állandó gyakorlatot": Enyedi Krisztián: „Az állandó gyakorlat" az alkotmányjogi panaszeljárásban, Fundamentum 2007/3, 65-73.
[38] Paczolay (26. lj.), 324; Zakariás Kinga / Potje László: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági vizsgálata, Jogtudományi Közlöny 2010, 482-492 (483-486).
[39] Uitz Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság, in: Halmai Gábor (szerk.): A megtalált alkotmány? / The Constitution Found?, Indok, Budapest 2000, 186-211 (198-204).
[40] Küpper Herbert in: Jakab: Az Alkotmány Kommentárja (13. lj.), 2. kötet, 45. §, 55. margószám.
[41] Paczolay (26. lj.), 324-325: Ha egyértelmű a bírói gyakorlat, akkor az AB-nak ezt alapul kell vennie és adott esetben alkotmányellenessé kell minősítenie a törvényt akkor is, ha más értelmezése betartja az alkotmánybeli követelményeket.

jár el. Az alkotmánykonform értelmezés során tartózkodik attól, hogy csak egyetlen egy értelmezést alkotmánykonformnak minősítsen. Általában csak az alkotmányjogi keretet elemzi és megjelöli azokat a szempontokat, amelyek a törvény alkotmányellenességéhez vezet(het)nek. Így a BVerfG az alkotmányra koncentrál és inkább közvetetten mint közvetlenül bizonyos értelmezéseket kizár, de igyekszik a rendes bíróságok számára értelmezési mozgásteret fenntartani. Ez az alkotmánybírósági tartózkodás a rendes bíróságok területére történő alkotmánybírósági „behatolást" minimalizálja, és az idő folyamán a rendes bíróságok az alkotmánykonform értelmezéssel szemben tanúsított ellenállását csökkentette.

A magyar AB az alkotmánykonform értelmezés során hasonlóan jár el. Már az első vonatkozó határozatában, a bírák kinevezésével kapcsolatos döntésében[42], az AB a 2. rendelkező mondatban úgy fogalmazta meg az alkotmánykonform értelmezés lényegét: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozattal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük". Az AB – a BVerfG-hez hasonlóan – az alkotmányra koncentrál; kiindulópontja az alkotmányjog, nem azonban a törvényben rejlő értelmezések. Ráadásul a törvény értelmezésére vonatkozóan a többes számot használja, ami a rendes bíróságok rendelkezésére álló, kétségbe nem vont mozgástérre utal.

Ezen hasonló kiindulópontnak ellenére a magyar AB a német testvérbíróságához képest gyakran konkrétabban írja elő azt az értelmezést, amely alkotmányjogilag még elfogadható. Így az AB a személyes adatok védelméből viszonylag konkrét korlátozásokat vezetett le a gondnokoltak névjegyzékből történő adatszolgáltatására nézve[43]. Ebben a problémakörben a magyar AB esetleg inspirációt vehet a német BVerfG-től azzal, hogy alaposan megvizsgálja, hogy adott esetben valóban mi vezethető le az alkotmányból, mit kell az alkotmánybíróságnak előírnia, és mit lehet és kell bízni a rendes bíróságokra[44].

V. A jogegységi határozat, mint a normakontroll tárgya

A jogegységi határozat magyar specifikum („hungarikum"), amelynek a német jogban nincs megfelelője. A német bíróságok, beleértve a legfelső szintű bíróságokat[45] is, kizárólag egyedi esetekben ítélkezhetnek; ezek az egyedi ítéletek azonban az alkotmánybírósági kontroll tárgya lehetnek. Erről a VI. pontban esik majd szó.

A jogegységi határozat sajátos, „köztes" intézmény. Az egyik oldalon felsőbírósági jogalkalmazást jelent; ilyen értelemben hasonlít az egyéni ítélethez. A másik oldalon a LB ill. a Kúria a felvetett jogi kérdést elvontan és a bíróságra nézve kötelező hatállyal, azaz (kvázi-)normatív módon[46], bírálja el. Ezért a jogegységi határozatot „bírósági jogalkalmazás útján létrejött kvázi jogszabály" kifejezéssel lehet körülírni. Ráadásul a jogegységi határozat járulékos „jogszabály", hiszen önmagában nem keletkeztet jogokat és kötelességeket, hanem más („elsődleges") jogszabály helyes értelmezését írja elő; az elsődleges jogszabály megszűnésével megszűnik a vonatkozó jogegységi határozat is.

[42] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.
[43] 74/2009. (VII. 10.) AB határozat.
[44] Így okafogyottá válna az Országgyűlés a 119/1996. (XII. 21.) OGY határozata (7. lj.) melléklet Hatodik rész I. fejezet 1. (4) pontjában kifejezést nyerő félelme, hogy az AB tevékenysége során jogszabályt nemcsak megsemmisít, hanem adott esetben megváltoztat is. A koncepció szükségesnek tartotta ezen megváltoztatási tilalomnak a tételes alkotmányszövegbe történő rögzítését.
[45] A többes számot kell használni, hiszen a német bírósági rendszer csúcsán nemcsak egy bíróság áll, hanem több: Szövetségi Bíróság (Bundesgerichtshof; polgári és büntető bíráskodás), Szövetségi Közigazgatási Bíróság, Szövetségi Munkaügyi Bíróság, Szövetségi Szociális Bíróság, Szövetségi Pénzügyi Bíróság.
[46] Alk. 47. § (2) bek., Alaptv. 25. cikk (3) bek.

Miután ezt az intézményt 1997-ben bevezették, felvetődött – először elméleti szinten[47] – az a kérdés, vajon alkotmányjogi szempontokból ellenőrizhető-e a jogegységi határozat. A LB arra az álláspontra helyezkedett el, hogy a jogegységi határozat az egyszerű jog értelmezésének a produktuma, amihez az AB nem ért, és aminek a kontrolljára nincs hatásköre[48]. Ez a vita sokáig az elmélet szintjén maradt, de 2005-ben és 2006-ban az ABnak döntenie kellett e kérdésben. Két határozatában a jogegységi határozatokat jogszabálynak minősítette, azaz a hangsúlyt nem a bírósági jogalkalmazás módszerére helyezte, hanem az elvont jellegükre és a kötelező hatályukra[49]. Ha a jogegységi határozat jogszabály, az AB hatásköre minden további nélkül az akkor érvényes Alk. 32/A § (1) bek.-ből adódott[50]. Az LB először megsértődött, mert úgy vélte, az AB a LB fölé emelkedik. Később sikerült enyhíteni a két bíróság közötti feszültségen[51].

Az említett „deeszkalációhoz" az AB hozzájárult, mert az egységes joggyakorlatot alkotmányos értéknek minősíti és hangsúlyozza, hogy ezen alkotmányos érték megvalósításáért a LB hatáskörrel és felelősséggel rendelkezik[52]. Az AB a jogegységi határozatok ellenőrzését az utólagos normakontroll eszköztárával végzi, és így az egyszerű jog „helyes" – azaz a jogtudományi követelményekkel összhangban álló – értelmezése tárgyában nem foglal állást. Az AB kizárólag az alkotmányt értelmezi, és az alkotmány mércéjén megvizsgálja a jogegységi határozatot.

Ráadásul jogegységi határozat csak nagyon ritkán az alkotmánybírósági vizsga tárgyát képzi. A 2006. évi döntés óta az ABH-ban közzétett számos döntés közül csak egyetlenegy jogegységi határozat alkotmányellenességét mondja ki[53]. Ebben a 2009. évi határozatban alkotmányellenesnek minősítette az AB elé tárt[54] jogegységi határozatot, mert a bírói jogértelmezés korlátján túlhaladva érdemben új szabályokat fogalmaz, ami már nem tartozik a LB hatáskörébe. Ez az „ultra vires"-ellenőrzés azzal a veszéllyel jár, hogy annak keretében az AB alaposan megvizsgálja a LB jogértelmezési módszerét és így könnyen túlléphet a pusztán alkotmányjogi vizsgálat határán[55]. A másik oldalon maga a

[47] A szakirodalomban megjelent véleményeket Kecskés László / Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmányossági kontrolljának megvalósulása, Magyar Jog 2006, 465-472, valamint Szigeti Péter: A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989-2006, Akadémiai Kiadó, Budapest 2008, 194-196, foglalja össze.

[48] Rozsnyai Krisztina: Richterliche Unabhängigkeit und die Instrumente zur Wahrung der Rechtseinheit, Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatæ. Sectio Iuridica, Tomus LII, 2011, 179-192 (183). Paczolay (26. lj.), 323, szerint a „magyar AB és a LB viszonyának legkényesebb kérdése (…) az lett, hogy az AB felülvizsgálhatja-e, és milyen mértékben a bírói jogot".

[49] Harmathy Attila alkotmánybíró azonban különvéleményében különbséget tett a „jogértelmező" és a „jogalkotó" jogegységi határozatok között; az első csoport esetében kizártnak tartja az alkotmánybírósági kontrollt éppen azért, mert a hatalommegosztás rendszerében a rendes bíróságokra (és csak rájuk) háruló jogértelmezés produktumának tekinti. Ez a különvélemény elvileg talán elfogadható, a javasolt különbségtétel azonban gyakorlatilag végrehajthatatlan, mert tiszta „jogértelmező" vagy „jogalkotó" határozat nincs.

[50] 42/2005. (XI. 14.) AB és 70/2006. (XII. 13.) AB határozatok. Erről ld. Kecskés / Tilk (46. lj.); Szabó Győző: A jogegységi határozat alkotmánybírósági felülvizsgálata, in: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, Rejtjel, Budapest 2008, 318-328; Zakariás / Potje (38. lj.).

[51] Paczolay Péter: Constitutional Justice between Courts, Citizens and Politics: Lessons Learned from the Transition Experience in Hungary and Beyond, in: Hasani, Paczolay, Riegner (5. lj.), 175-194 (182-183).

[52] Pl. 3297/2012. (X. 19.) AB végzésben.

[53] 23/2009. (III. 6.) AB határozat.

[54] Az eljárás 147 indítványon alapszik, közülük a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynökség által benyújtott 113 alkotmányjogi panaszon, a Fővárosi Munkaügyi Bíróságtól származó 30 bírói kezdeményezésen, valamint 4 utólagos normakontroll kérelmen.

[55] Németországban a BVerfG bírósági ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz eljárásokban már többször megvizsgálta, hogy a bírói jogfejlesztés a jogállami korlátokat tartja-e be (először BVerfGE 22, 114). Ezt bírálták azzal az érvvel, hogy a BVerfG vizsgálatát nem tudja korlátozni az alkotmányjogra, hanem az egyszerű jog bírósági alkalmazását is ellen-

LB elismeri az „ultra vires"-határt és maga is már olyan jogegységi határozatát hatályon kívül helyezte, amely az értelmezés határán túl joghézagokat tölt be[56].

A 2011. évi törvényhozó is hozzájárul ahhoz, hogy a jogegységi határozat alkotmányjogi ellenőrzése nem vezet a „bíróságok háborújához". Eddig az AB hatásköre a „jogszabály" kifejezés alkotmánybírósági értelmezésén múlott, azaz az AB saját magának adta meg ezt a hatáskört. Az AB saját értelmezésén nyugvó hatáskör nyilvánvalóan csak gyenge legitimitással bír. Az 2011. évi Abtv. 37. § (2) bek. kifejezetten említi a jogegységi határozatokat, mint az alkotmánybírósági eljárás tárgyát. Így a törvényhozó ezt a hatáskört elismerte és legitimitását fokozza: alkotmánybírósági „hatásköri aktivizmus"[57] helyett törvényhozói szabályozás. Ez a tisztázott legitimáció is a két bíróság közötti viszony javulását segítheti elő.

VI. A bírói ítélet, mint az alkotmányjogi panasz tárgya

Az Alaptv. az utólagos normakontroll területén az actio popularis intézményét megszünteti, ami az AB objektív-jogi kontrollra vonatkozó funkcióját gyengíti. A szubjektív jogvédelmet[58] azonban fokozza[59] az Alaptv. újítása, azaz a bírósági ítélettel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz[60], amelyet a 24. cikk (2) bek. d) pontja szabályoz. Az új intézmény jellegét alkotmányjogi szinten az Alaptörvény átmeneti rendelkezései 22. cikk (2) bek.-e részletezi, és az egyszerű jog szintjén az új Abtv. 26-31. §§-ai, különösen 27. §-a az eljárást szabályozza. Ha a kvázinormatív jogegységi határozatoktól eltekintünk, először a magyar jogtörténelemben a rendes bíróságok döntései kerülhetnek az AB elé.

A német BVerfG hasonló hatáskörrel már 1951 óta rendelkezik. A német szabályozás[61] – főleg a befogadhatóság követelményei – nagyon hasonlít a magyarra, mert a német

őrzi, ami nem tartozik a feladatkörébe, és amire nem rendelkezik szaktudással: Steinwedel, Ulrich: „Spezifisches Verfassungsrecht" und „einfaches Recht", Nomos, Baden-Baden 1976, 108-111.

56 2/2007. PKJE a 2/2005. KJE-re nézve.

57 Ezt a kifejezést használja Sólyom László: Anmerkungen zu dem Systemwechsel aus der Sicht eines Verfassungsrichters: Kann man die „Wendeländer" von den „alten" Demokratien Europas trennen?, in: Lamnek, Siegfried / Tinnefeld, Marie Theres (szerk.): Globalisierung und informationelle Rechtskultur in Europa, Nomos Verlag, Baden-Baden 1998, 259-268 (261).

58 Paczolay szerint a szubjektív és az objektív alkotmányvédelem nem egymással összeegyeztethetetlen, ellenkező kategóriák, hanem belső összefüggést mutat fel: Paczolay Péter: Az egyéni jogsérelem az Alkotmánybíróság előtt, in: Csehi Zoltán / Schanda Balázs / Sonnevend Pál (szerk.): Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Sólyom László tiszteletére, Szent István Társulat, Budapest 2012, 255-269 (256). Ez a vélemény annyiban helytálló, hogy valóban nincsen éles ellentét a két jogvédelmi forma között. Tudományos kategóriákként azonban hasznosak, mert precízebb elemzést tesznek lehetővé. Erről ld. Lábady Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban, Magyar Jog 1991, 385-390, is.

59 A 2011-ig létező nem valódi, azaz csak jogszabályok ellen emelhető alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi jellege csekély volt, előterében a normahierarchia betartása (normakontroll) állt: Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz?, Alkotmánybírósági Szemle 2010/1, 130-134. Az alkotmányjogi panasz eddigi gyakorlatának jogvédelmi jellegét azonban hangsúlyozza Tilk (27. lj.), 9-10. A 2012 előtt az alkalmazott jogszabályra nézve emelhető alkotmányjogi panasz gyakorlatát, főleg ennek a rendes bíróságok és az alkotmánybíráskodás közötti viszonyra gyakorolt hatását Gárdos-Orosz (21. lj.), 143-145, valamint Tóth J. Zoltán, Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben, Közjogi Szemle 2012/3, 11-19, leírja.

60 Más elnevezéssel „individuális alkotmányjogi panasz", szemben a jogszabállyal szemben emelhető „normatív alkotmányjogi panasszal": Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában, Közjogi Szemle 2012/1, 32-39 (32). Mivel főleg az „individuális alkotmányjogi panasz" fogalma félrevezető lehet, alkalmazásától itt eltekintünk. Megállapíthatjuk azonban, hogy a német „Urteilsverfassungsbeschwerde"-hez hasonló, könnyen használható és nem túl nehézkes fogalom hiányzik a magyar (szak)nyelvből.

61 GG 93. cikk (1) bek. 4a) pontja, az 1951. március 12-n kelt, a Bundesverfassungsgerichtről szóló törvény (Bundesverfassungsgerichtsgesetz, a továbbiakban: BVerfGG) 13. § 8a) pontja, 90-95a §§-ai.

jog a magyar alkotmányozónak inspirációul szolgált[62].

Németországban is a bírósági döntésekre vonatkozó alkotmányjogi panasz bevezetése után a rendes bíróságok csak nagyon nehezen fogadták el, hogy ítéleteiket a BVerfG ellenőrizhesse. A feszültségeket sikerült simítani, amihez egyrészt az idő folyama és az intézmény szokásossá válása[63] hozzájárult, másrészt azonban a BVerfG viselkedése. A BVerfG határkörét visszafogottan gyakorolja: a bírósági ítélet ellen irányuló alkotmányjogi panasz befogadhatóságát szűkítően értelmezi, és a megalapozottsággal kapcsolatban a kontroll mércéjét szigorúan az alkotmányra korlátozza.

1. A befogadhatóság szűkítő értelmezése: a „szuper vizsgálati fokká válás" elkerülése

A bírósági ítélettel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz azzal a veszéllyel jár, hogy az alkotmányjogi panasz a „normális" fórumrendszert eggyel bővíti, azaz hogy a fellebbezés és a felülvizsgálat[64] után az alkotmánybírósági eljárás a negyedik fokot képzi. Így „szuper felülvizsgálati fokká"[65] válna az alkotmánybíróság, ami legalább két okból is rossz. Egyrészt ellentétes a másod- vagy harmadfokon eljáró rendes bíróság törvényi szerepével, mert az nem hozhat végleges döntést[66]. Másrészt az alkotmánybíróságot túlterhelné az összes rendes bíróságtól érkező jogorvoslati kérelem nagy száma.

A rendes bíróságok és az alkotmánybíróság érdekei párhuzamosak: az alkotmánybíróság ne váljon „szuper felülvizsgálati fokká", hanem a rendes bíróságok ítéleteit csak kivételes esetben vizsgálja meg. Ezt a BVerfG kezdettől fogva belátta, a befogadhatóság feltételeit szűk(ítő)en értelmezte. A magyar AB az ítéletekkel szembeni alkotmányjogi panasz befogadhatóságát 2012. júliusától számos végzésben kezdte tisztázni[67] és – a BVerfG szóhasználatát követve – hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasz nem „szuper felülvizsgálati kérelem"[68].

A befogadhatóság feltételei mindkét jogrendszerben majdnem azonosak:
- az eljárás alanya csak az érintett lehet: Abtv. 27. §-a, BVerfGG 90. § (1) bek.;
- az eljárás tárgya csak a legmagasabb lehetséges fokon született ítélet lehet, azaz a rendes jogorvoslati lehetőségeket kell kimeríteni: Abtv. 27. § b) pontja, BVerfGG 90. § (2) bek.;
- az eljárás oka csak alkotmányos jogok sérelme lehet: Abtv. 27. § a) pontja, BVerfGG 90. § (1) bek.;

[62] Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, hvg orac, Budapest 2011, 262-265; Jakab András / Sonnevend Pál: Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 72 (2012), 79-102 (97); Szájer József in: Ablonczy Bálint: Gespräche über das Grundgesetz Ungarns. Bálint Ablonczy im Gespräch mit József Szájer und Gergely Gulyás, Elektromédia, Budapest 2012, 155.

[63] Évente a BVerfG 100-150 bírósági ítéletet alkotmányellenesség címén megsemmisít: a BVerfG vonatkozó statisztikája a http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2011/A-IV-5.html honlapon tekinthető meg.

[64] Németországban a felülvizsgálat is rendes jogorvoslatnak számít: Zivilprozessordnung 542. §-a, Strafprozessordnung 333. §-a, Verwaltungsgerichtsordnung 132. §-a, Arbeitsgerichtsgesetz 132. §-a, Sozialgerichtsgesetz 160. §-a, Finanzgerichtsordnung 115. §-a.

[65] Ezt a kifejezést (németül: Superrevisionsinstanz) mind a BVerfG a BVerfGE 7, 198 alatt közzétett döntése óta, mind a jogtudományi irodalom használja.

[66] Paczolay (56. lj.), 262-263, hangsúlyozza, hogy a valódi alkotmányjogi panasz a szubjektív jogvédelmet szolgálja, de nem képez jogorvoslatot.

[67] A 3062/2012. (VII. 26.) AB és 3217/2012. (VII. 26.) AB, 3218/2012. (IX. 7.) AB és 3226/2012. (IX. 7.) AB, 3264/2012. (X. 4.) AB és 3271/2012. (X. 4.) AB, 3272/2012. (X. 12.) AB és 3288/2012. (X. 12.) AB, valamint 3289/2012. (X. 19.) AB és 3300/2012. (X. 19.) AB közötti számok alatt az ABK 3/2012, 4/2012, 6/2012, 7/2012 és 8/2012 sz. kötetekben közzétett végzések mind az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát érinti, beleértve az ítélettel szemben benyújtható panaszt is.

[68] 3077/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABK 2012/3.

- az eljárás alapja csak megfelelően indokolt indítvány lehet: Abtv. 27. §-a, 30. § (1) bek.[69], BVerfGG 90. § (1) bek.
Emellett vannak további feltételek, pl. határidők betartása és az alkotmányjogi kérdés eldöntetlen jellege (különben az indítványt res iudicata címén lehet visszautasítani).

a) A panaszosok köre: az érintett

Az érintettre való korlátozás az actio popularist hivatott kizárni. Az érintettség főleg a jogszabállyal szemben benyújtott alkotmányjogi panasz esetében problémás, mialatt a bírósági ítélet által érintett személyek köre általában egyértelmű. Mégis az érintettséget különféle módon lehet értelmezni.

Az érintett a BVerfG gyakorlata szerint elsősorban, de nemcsak a bírósági ítélet címzettje. Ezen kívül érintett mindenki, akit vagy akinek a jogait az ítélet közvetlenül érinti[70]. Mivel a BVerfG a címzetten kívül a bírósági ítélet általi érintettséget csak ritkán fogadja el, a panaszosak köre nagyjából a címzettekre korlátozódik.

A magyar AB jól jár, ha a BVerfGG ezen gyakorlatát átveszi. Mivel Magyarországon – Németországgal ellentétben – az actio popularisnak erős hagyománya van (1990-2011), az AB-nak ügyelnie kell arra, hogy ne folytatódjék „burkolt actio popularis" az érintettség széles értelmezése útján. Az AB kialakuló gyakorlata mutatja, hogy a magyar bíróság is az érintettséget szigorúan kezeli és pl. az ítélet címzettjének az érdekképviselete részéről nem fogad be alkotmányjogi panaszt, mert az érdekképviselet maga nem érintett[71].

b) A jogorvoslatok kimerítése

A jogorvoslati lehetőségek kimerítését megköveteli a törvény azért, hogy a bíróságok esetleges alkotmányellenességeket még a rendes fórumrendszerükön belül orvosolhassanak.

A BVerfG ezt a követelményt úgy értelmezi, hogy az indítványozónak egyrészt ügyét a rendelkezésre álló legmagasabb fokig kell vinnie; ez adott esetben nem formális, de mégsem kilátástalan orvoslási eljárásokat is foglalja magában (formális kimerítés)[72]. Másrészt az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit csak akkor meríti ki, ha már a rendes bíróságok előtt az alapjogai sérelmét hozza szóba és az azt alátámasztó tényeket tárja a rendes bíróság elé; aki alkotmányjogi aggodalmait nem teszi a per anyagává, az jogorvoslati lehetőségeit nem meríti ki, és panaszát nem fogadja be a BVerfG (érdemi kimerítés)[73]. A BVerfGG 90. § (2) bek. 2. mondata szerint a BVerfG a jogorvoslati lehetőségek kimerítésétől bizonyos körülmények között tekinthet el, de a BVerfG csak nagyon ritkán él ezzel a lehetőséggel.

Az AB szintén komolyan veszi a kimerítés követelményét, bár a vonatkozó esetjog még szerény terjedelmű. Az AB nem fogad be olyan panaszokat, amelyeket még be nem

[69] Az Abtv. csak az írásbeliséget írja elő, az AB azonban a 64. lj-ben megjelölt végzésekben befogadhatatlannak minősítette azokat az indítványokat, amelyekben az indítványozó nem részletezi, mely alkotmánybeli jogai hogyan sérülnek meg, pl. a 3066/2012. (VII. 26.) AB, a 3099/2012. (VII. 26.) AB, a 3106/2012. (VII. 26.) AB és a 3117/2012. (VII. 26.) AB végzésekben.

[70] Külföldi kiutasítását fenntartó bírósági ítélet címzettjének a házastársa ilyen közvetlenül érintett: Sachs, Michael: Verfassungsprozessrecht, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg 2004, 144-146; Schlaich, Klaus: Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 2. kiad., C.H. Beck, München 1991, 135-136.

[71] Pl. a szakszervezettől: 3064/2012. (VII. 26.) AB végzés (hasonlóan 3091/2012. (VII. 26.) AB és 3092/2012. (VII. 26.) AB végzések a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetében); pl. a vállalatok érdekképviseleti szövetségektől: 3069/2012. (VII. 26.) AB és 3075/2012. (VII. 26.) AB végzések (jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasszal kapcsolatban születtek, de feltehető, hogy az AB bírósági ítélettel szembeni panasz esetén is úgy döntött volna).

[72] Sachs (68. lj.), 146-148; Schlaich (68. lj.), 141-146.

[73] „Substanzielle Erschöpfung", pl. BVerfGE 66, 337; 68, 334; 68, 384; 72, 84; 77, 275; 84, 203.

fejezett bírósági eljárásból[74] vagy később a Kúria által megsemmisített részítélettel szemben[75] nyújtottak be. A másodfokú ítélet nem támadható meg alkotmányjogi panasszal, ha az – állítólag – alkotmányellenes jogszabály csak elsőfokon került alkalmazásra, de másodfokon már nem játszik szerepet[76], és a fellebbezéssel támadható elsőfokú ítélet az alkotmányjogi panasz alkalmatlan tárgya[77].

c) Alkotmányos jogok sérelme

Az alkotmányjogi panasz eljárását csak a panaszos alkotmányos jogának a sérelmére hivatkozó indítvány indíthatja. Ezt a kritériumot a BVerfG nagyon komolyan veszi, mert fontos szűrő annak érdekében, hogy a BVerfG ne váljék „szuper felülvizsgálati fokká". A befogadhatóság vizsgálata során a BVerfG nem vizsgálja meg, hogy megalapozott-e a panaszos kérelme – erre csak akkor kerül sor, ha a BVerfG az indítvány befogadhatóságáról pozitív döntést hoz. A befogadhatóság szintjén a BVerfG megvizsgálja, hogy az indítványban közölt tényállás valóban alapjog sérelmére utal-e ill. alkotmányjogi kérdéseket vet-e fel. Ez a vizsga viszonylag szigorú: homályos távoli alkotmányjogi vonatkozás nem elegendő, hanem az állított alapjog-sérelemnek az eset központjában kell állnia.

A magyar AB kialakuló gyakorlata hasonló kritériumokra támaszkodik. Egyértelmű az egyszerű jog téves alkalmazására vonatkozó indítványok sorsa. A téves jogalkalmazás magában alkotmányjogi kérdéseket nem vet fel, amiért az indítvány befogadhatatlan[78]: az egyszerű jog helyes alkalmazásáról (kizárólag) a rendes bírósági rendszer gondoskodik. Az AB nem ment be abba a „jogállami csapdába", hogy jogállamban az egyszerű jog mindennemű téves alkalmazásából alkotmányjogi vonatkozás vonható le. Az AB már eldöntötte, hogy az egyszerű jog téves alkalmazása nem jelenti a jogállamiságnak alkotmányjogi panasszal kifogásolható sérelmét[79]. Egy adott jogszabály bíróságonként eltérő alkalmazása magában nem indokolja az Alaptv. XXIV. cikk (1) bek. és XXVIII. cikk (7) bek. sérelmén alapuló indítvány befogadhatóságát[80]. Az eljárásjog be nem tartása nem okoz automatikusan az Alaptv.-ben rögzített eljárási jellegű alapvető jogoknak alkotmányjogi panaszt megalapozó sérelmét[81]. Ezen megszilárdult egységes dogmatikává még nem rendszeresített egyedi döntések már sok fontos szempontot takar.

Várat magára még elsősorban az általános cselekvési szabadság szerepének a tisztázása. Ahogyan minden eljárási hibából az Alaptv.-ben rögzített eljárási garanciák sérelmét lehetne levonni, úgy lehetne minden jogellenes bírósági ítéletre az általános cselekvési szabadság sérelmét – vagyonjogi ítéletek esetében esetleg a tulajdonjog garanciáját is – megalapozni. Az általános cselekvési szabadság szó szerint sem a régi Alkotmányban, sem az új Alaptörvényben nem szerepel. Az AB azonban már korán – a német BVerfG gyakorlata mintájára – az emberi méltóságot úgy értelmezte, hogy az egyik eleme, az általános személyiségi jog, mindenkinek biztosítja, hogy azt csinálhatja, amit akar, amennyi-

[74] Pl. 3086/2012. (VII. 26.) AB végzés, amelyben az AB arra utal, hogy a folyó eljárásban a bíró az alkotmánybírósági eljárást kezdeményezheti.
[75] Pl. 3224/2012. (IX. 17.) AB végzés.
[76] 3072/2012. (VII. 26.) AB végzés.
[77] 3297/2012. (X. 19.) AB végzés.
[78] Pl. 3065/2012. (VII. 26.) AB, 3076/2012. (VII. 26.) AB, 3077/2012. (VII. 26.) AB, 3103/2012. (VII. 26.) AB, 3113/2012. (VII. 26.) AB végzések.
[79] Pl. 3084/2012. (VII. 26.) AB és 3268/2012. (X. 4.) AB végzések. Azonban az egyszerű jogot helytelenül alkalmazó bírósági vagy hatósági döntés a jogállam követelményeit megvitathatatlanul (és megvitatatlanul) sérti: Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus, Budapest, Pécs 2009, 152-153.
[80] 3078/2012. (VII. 26.) AB végzés.
[81] 3073/2012. (VII. 26.) AB, 3111/2012. (VII. 26.) AB végzések: az Alaptv. XXVIII. cikk (1) bek. („pártatlan és tisztességes eljáráshoz való jog") sérelme nem állapítható meg az egyszerű eljárásjog téves alkalmazása miatt. Németországban a helytelen bírósági eljárásra hivatkozó alkotmányjogi panaszok az összes panasz felét teszi ki; ez mutatja, hogy az eljárásjogi alkotmányjogi panaszok nem egzotikus kivétel.

ben ez nem tilos[82]. Ez a „szubszidiáris anyajog" az általános cselekvési szabadságot megalapozza[83]. A német jogtudomány már régóta arra a veszélyre hívja fel a figyelmet, hogy a minden emberi cselekvést (beleértve a nem-cselekvést is) magában foglaló általános cselekvési szabadság minden jogellenes bírósági ítélet miatt sérül, ami jogszabályt sértő bírósági ítélettel szemben mindig megalapozná az alkotmányjogi panaszt[84]. Következményképpen a BVerfG mégis „szuper felülvizsgálati fokká" válna. A BVerfG e veszélyre azzal az érvvel reagál, hogy csak a „specifikus alkotmányjog megsértésére" hivatkozó panaszokat fogadja be; ezen „specifikus alkotmányjog" az egyszerű jog helytelen alkalmazását nem foglalja magában, hanem „éppen az alapvető jogok figyelembe nem vétele" eseteire korlátozódik[85]. A szóban forgó alapjog csak kivételesen lehet az általános cselekvési szabadság[86] vagy – vagyonjogi bírósági döntés esetén – a tulajdonjog. Sem a BVerfG-nek, sem a jogtudománynak nem sikerült dogmatikailag megalapozott határvonalat húzni a „specifikus alkotmányjog" és a széles tárgyi hatályú általános cselekvési szabadság (és a tulajdonjog) között. A gyakorlat szintjén azonban ez a pragmatikus különbségtétel jól működik és általában előrelátható ítélkezési gyakorlatot szül.

d) Összefoglalás

Összefoglalva lehet megállapítani, hogy a magyar AB a német BVerfG gyakorlatát követve a befogadhatóságot szűkítően kezeli. Mivel az AB vonatkozó gyakorlata még kialakulóban van, eddig csak néhány, az egyedi eset körülményeire reagáló döntés született. Hosszabb távon azonban az AB-nak ezeket a döntéseket koherens dogmatikába kell hoznia. A már több évtizedes német ítélkezési gyakorlat mintául szolgálhat már azért is, mert a két országban mind a tételes jog, mind a jogpolitikai szándék nagyon hasonlít egymásra. Így a magyar AB, támaszkodva a német dogmatika a magyar körülmények között hasznosítható részeire, nem kényszerül újból feltalálni mindazokat az érveket, utakat és néha tévutakat, amelyekből a BVerfG már régóta jól működő rendszer kovácsolt[87].

A német BVerfG még egy szűrővel rendelkezik: az elfogadási eljárással. Az utolsó évtizedekben többször szigorított elfogási eljárásban (BVerfG 93a-93d. §§) kisebb alkotmánybírói testület a panasz elfogadásáról dönt. 1993 óta az egyébként befogadható panasz elfogadásának csak akkor van helye, ha a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bír, vagy ha elfogadását a panaszos alapjogainak az érvényesülése megkívánja; az utóbbi feltétel főleg akkor kerül megállapí-

[82] Természetesen maga a tilalom csak akkor lehet alkotmányos, ha a cselekvési szabadságot megfelelően veszi figyelembe: BVerfGE 29, 402; 103, 29.

[83] 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, BVerfGE 6, 32 mintájára. Az általános cselekvési szabadság alapjogi jellegéről ld. Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar Alkotmányjog III. Alapvető jogok, Dialóg Campus, Budapest, Pécs 2006, 60-61; Győrfi Tamás: Az önrendelkezési jog értelmezésének alternatívái, in: Halmai, A megtalált alkotmány? (39. lj.), 227-254; Halmai Gábor / Tóth Gábor Attila: Emberi Jogok, Osiris, Budapest 2003, 272-282; Sólyom (15. lj.), 452-460; Zakariás Kinga in: Jakab: Az Alkotmány Kommentárja (13. lj.), 2. kötet, 54. § 22-24. margószám; a német alkotmánybírósági ítélkezésből való recepciójáról ld. Brunner, Georg / Küpper, Herbert: Der Einfluß des deutschen Rechts auf die Transformation des ungarischen Rechts nach der Wende durch Humboldt-Stipendiaten: Das Beispiel Verfassungsgericht, in: Fischer, Holger (szerk.): Wissenschafts_beziehungen und ihr Beitrag zur Modernisierung. Das deutsch-ungarische Beispiel, Oldenbourt Verlag, München 2005, 421-449 (445).

[84] Újabban Kunig in: v. Münch / Kunig (7. lj.), 1. cikk 66. margószám és 2. cikk 15. margószám; Pieroth / Schlink (7. lj.), 89; Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, C.H. Beck, München 1988, § 75 IV 5-6.

[85] Így szó szerint BVerfGE 18, 85 (betekintés a szabadalmi ügyiratok-döntés).

[86] A BVerfG csak nagyon kevés ítélete helyezi középpontba az általános cselekvési szabadságot, így BVerfGE 6, 32 (Elfes-döntés) és BVerfGE 80, 137 (erdei lovaglás-döntés).

[87] Ez a tudatos recepció, amely a német jog és joggyakorlat megoldásait nem vakul, hanem a megfelelőség alapos vizsgálata után és adott esetben azokat megfelelően módosítva veszi át, a magyar AB-ban hosszú hagyományra tekinthet vissza: Brunner / Küpper in: Fischer (81. lj.).

tásra, ha alkotmánybírósági eljárás nélkül a panaszos alapjogai „jelentős sérelmet" szenvednének. Ezzel a tétellel a BVerfG számos bagatell jellegű, de egyébként befogadható és adott esetben megalapozott panaszt kizár. Így a komolyabb panaszok szakszerű elbírálásához szükséges kapacitásokat biztosító tehertelenítést igyekszik elérni. Évente 6-7.000 alkotmányjogi panasz érkezik a BVerfG-hez; 90-95 százalékát a BVerfG a kiválasztási eljárásban nem fogadja el[88]. Ebből látható, hogy a legfontosabb szűrő nem a befogadhatóság értelmezése, hanem a lényegében mérlegelésen alapuló döntés az elfogadásról.

A magyar Abtv. ilyen eljárást nem említ. Ezért az AB nem rendelkezik olyan hatékony szűrővel, amiért itt a befogadhatóság alkalmazása nagyobb jelentőséggel bír. Lehetséges azonban, hogy az Abtv. 29. §-a a német kiválasztási eljáráshoz hasonló funkciót tölt majd be[89].

2. A vizsgálat mércéje: a „specifikus alkotmányjog"

A bírósági ítélet ellen irányuló, befogadott alkotmányjogi panasz eljárásában az a veszély fenyeget, hogy az alkotmánybírák az egyszerű jog alkalmazását, annak helyességét vizsgálatukba bevonják. Az egyszerű jog helyes alkalmazása azonban nem az alkotmánybírákra tartozik, hanem a jobb szakértelemmel rendelkező rendes bírákra.

„Jogállami csapda" nemcsak a panasz befogadhatóságával kapcsolatban fenyeget, hanem a megalapozottság vizsgálata során is. A panasz kulcskérdése legtöbbször a panaszos alapvető jogának a korlátozhatósága. Alapjog gyakorlása általában korlátozható; ezt pl. Alaptv. I. cikk (3) bek., GG 19. cikke mondja ki. Egyértelmű, hogy jogállamban az alapjogot csak jogszerű állami intézkedés alkotmányosan korlátozhatja[90]. Ha az állami intézkedés bírósági ítéletben áll, ez a jogállami követelmény az egyszerű jog helyes alkalmazását is foglalja magában. Ezért az eljáró alkotmánybíróságnak az alkotmány betartásának a vizsgálatakor elvileg az egyszerű jog helyes alkalmazását is ellenőriznie kellene – és már bent van a csapdában és átveszi a rendes bíróságoktól feladatait, az egyszerű jog végső értelmezését és „szuper felülvizsgálati fok" szerepét.

Ez ellen a csapda ellen is a befogadhatósággal kapcsolatban már említett „specifikus alkotmányjog" doktrínája[91] nyújthat védelmet. A BVerfG magát az ítéletet vizsgálja meg, a törvényi alapjával általában nemigen foglalkozik. Másképp fogalmazva: a BVerfG a megvizsgált ítélet nem az egyszerű jog alkalmazásának a produktumának kezeli, hanem „kész" állami intézkedésnek, amelyet az alkotmányjog mércéjén (főleg az alapjogok mércéjén) ellenőriz. Ez a technika közel áll a magyar „élő jog" gondolatmenetéhez. Így a BVerfG (majdnem) kizárólag megvizsgálja, hogy az eljáró bíróság a vonatkozó alapjogokat helyesen értelmezi-e, alkalmazza-e: a specifikus alkotmányjog csak akkor sérül, „ha a sérelmezett hiba éppen az alapvető jogok figyelembe nem vételében áll"[92].

Jó példa erre a személyiségi jog és a sajtószabadság közötti határról szóló, ún. Caroline von Monaco-döntések[93]. Ezekben a

[88] A BVerfG vonatkozó statisztikáját a http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2011/A-IV-1.html honlapon teszi közzé.
[89] Paczolay (56. lj.), 265-266.
[90] Ez áll teljes mértékben Magyarországra is. Az a tény, hogy az Alaptv. 37. cikk (4) bek. szerint alkotmánybírósági védelem nem nyújtható pénzügyi törvények ellen, nem jelenti az, hogy az állam alkotmányjogi felhatalmazást kap alkotmányellenes törvények alkotására. Az Alaptv. is alkotmányellenes, pl. alapjogellenes pénzügyi törvény alkotását tiltja, „csak" orvoslást nem bocsát az érintett egyén rendelkezésére.
[91] Erről átfogóan ld. Schlaich (68. lj.), 168-190; már nem olyan aktuális, de nagyon részletes tanulmány: Steinwedel (54. lj.).
[92] BVerfGE 18, 85.
[93] Ez első és dogmatikailag legfontosabb Caroline von Monaco-döntés: BVerfGE 101, 361. A panasz tárgya a Bundesgerichtshof döntése volt; később a BVerfG döntését az Emberi Jogok Európai Bírósága ellenőrizte és az esetet részben eltérően bírálta el. A BVerfG még többször is Caroline von Monaco és a sajtó

BVerfG alig a BGB, a szerzői jogról szóló törvény és a vonatkozó tartományi sajtótörvények előírásaival foglalkozott, hanem majdnem kizárólag a személyiségi jog alkotmányjogi alapjával és a sajtószabadság alkotmánybeli garanciájával. A Mephisto-döntésben a BVerfG vizsgálati körét úgy írta körül: „A BVerfG azonban köteles megvizsgálni, hogy a bíróságok támadott döntései a polgári jogi jogszabályok alkalmazásakor az (…) alapvető jogok jelentésére vonatkozó, alapvetően téves álláspontonalapulnak-e, vagy, hogy az értelmezés eredménye maga sérti-e az (…) alapvető jogokat“[94].

A vizsgálat terjedelme az alapjog-korlátozás intenzitásától függ: minél erősebben a bírósági ítélet az alapjog gyakorlását tudja korlátozni, annál intenzívebben megvizsgálja azt az alkotmánybíróság[95].

Vannak azonban kivételes esetek, amelyekben a BVerfG az egyszerű jog alkalmazását megvizsgálta és a helytelen alkalmazásból az alapvető jogok korlátozhatóságát szabályozó GG 19. cikk sérülését vonta le[96]. Néha az alkotmánykonform értelmezés és az egyszerű jog rendes (azaz nem alkotmányjogi, hanem általános jogtudományi szempontokon alapuló) értelmezése közötti határ elmosódik[97]. Az utolsó években a BVerfG egyre több bírósági döntést az egyszerű jog „önkényes“ alkalmazása miatt ellenőriz és alkotmányellenesnek minősít. Ez az újabb trend a „specifikus alkotmányjog“ korlátait képes aláásni, ezért veszélyes[98]. Nagyjából azonban a BVerfG betartja a szűk mércéjét, már önvédelemből, de a rendes bíróságok szerepével és a bíróságok közötti alkotmánybeli szereposztással szembeni tiszteletből is.

A magyar AB érdemben még nem foglalkozott ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszokkal, azaz a megalapozottság vizsgálatáig még nem jutott el. Közzétett ítélkezési gyakorlat híján az AB álláspontját még nem lehet értékelni. A befogadhatóság kérdéskörében hozott ítéletei azonban mutatják, hogy az AB a „specifikus alkotmányjog“ mércéjét tudja alkalmazni akkor is, ha ezt a fogalmat nem használja. Ezért nem megalapozatlan az az elvárás, hogy jövőben a bírósági ítéleteket érdemben is csak az alkotmányosságukra nézve vizsgálja meg, nem pedig az egyszerű jog szerinti helyességükre. A BVerfG évtizedeken át stabil gyakorlata – beleértve a negatív példának tekinthető kivételes döntéseket is – támpontokat szolgálhat, amelyek a magyar normakörnyezetben magyar dogmatikává fejleszthetőek tovább.

3. A közigazgatási határozat, mint az alkotmányjogi panasz tárgya?

Ahogyan láttuk, az érintett mind a jogszabályt, mind a bírósági ítéletet megtámadhatja alkotmányjogi panasszal. Németországban más, azaz bírósági döntést nem képző egyedi aktusok is lehetnek az alkotmányjogi panasz tárgya[99]. Ez pl. közigazgatási aktusokra vonatkozhat. Magyarországon az Alaptv. nem a

között hozott ítéletekkel foglalkozott: 2000. IV. 5-n kelt 1 BvR 2479/97, 1 BvR 158/98 és 1 BvR 1213/97 ügyszámú döntések, 2008. II. 26-n kelt 1 BvR 1602/07, 1 BvR 1606/07 és 1 BvR 1626/07 ügyszámú összevont döntés, 2011. XII. 8-n kelt 1 BvR 927/08 ügyszámú döntés.

94 BVerfGE 30, 173.

95 Ezt kritikusan nézi Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Grundrechte als Grundsatznormen, Der Staat 29 (1990), 1-31.

96 Pl. BVerfGE 41, 323: A büntetőeljárási törvényben szereplő jogvesztő határidőt a bíróság úgy alkalmazta, hogy az utolsó napján a bírósági irodák munkaidejének a végén jár le. Ezzel szemben a BVerfG szögezte le, hogy a határidő a nap végéig, azaz 24 óráig tart. A rendes bíróságok jogalkalmazása (a napokban meghatározott határidő utolsó napján már a bírósági irodák zárásakor végződik) szakmailag annyira tarthatatlan, hogy már önkényesnek (és ezért a GG 3. cikkét sértőnek) tekintendő.

97 Pl. BVerfG 63, 266: Az ügyvédekről szóló törvényben szereplő „ügyvédi szakmához méltó“ fordulat

értelmezése kérdésében a BVerfG a „helyes“ értelmezést nemcsak (tulajdonképpen elsősorban nem) a jogszabály alkotmányjogi környezetéből vonta le, hanem a törvény keletkezésére és rendszerére, azaz az egyszerű jog értelmezési módszerére támaszkodott. A döntés tiszta alkotmányjogi indokolását Simon alkotmánybíró különvéleményében fogalmazta.

98 Schlaich (68. lj.), 176-177.

99 GG 93. cikk (1) bek. 4a. pontja: a „közhatalom“ részéről történt alapjogsérelem.

bírósági ítélettől eltérő egyedi aktusokat említi. Hézagos-e a magyar szabályozás a némethez képest? És ha igen, a magyar AB-nak pótolnia kell-e ezt a hézagot? Vagy a magyar törvényhozónak, alkotmányozónak?

Más egyedi aktus elleni alkotmányjogi panasznak is csak a rendes jogorvoslatok kimerítése után van helye. Közigazgatási aktus ellen majdnem mindig a bírói út vehető igénybe[100]; így az alkotmányjogi panasz tárgya a rendelkezésre álló legmagasabb bíróság ítélete lesz[101]. Alig van olyan közhatalmi aktus, amely ellen nincs helye bírósági orvoslásnak. Azért hézag alig létezik.

Ráadásul az Abtv. 26. § (2) bek. b) pontja szerint kivételesen emelhető alkotmányjogi panasz az ellen a közhatalmi cselekvés (vagy mulasztás) ellen, amely más úton nem támadható meg[102]. Így a magyar jog nem hézagos. Ugyanakkor a magyar jogszabályok biztosítják, hogy az AB nem pótolja a közigazgatási bíráskodást.

VII. Önkormányzati rendeletek az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok előtt

Az utolsó kérdéskör az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll. 2011-ig ezt kizárólag az AB végezte. Mivel az önkormányzati rendelet a jogforrások hierarchiájában legalul helyezkedik el, nemcsak az alkotmánnyal kell összhangban állnia, hanem törvénnyel, kormány- és miniszteri rendelettel is. A kormány- és miniszteri rendeletek az AB vonatkozó gyakorlatában nem játszottak nagy szerepet, de számos eljárásban az AB önkormányzati rendeletet azért semmisített meg, mert törvény szabályozásaival volt ellentétes, nem azonban az Alkotmánnyal[103]. Ezekben az eljárásokban az AB nem az Alkotmány betartásával foglalkozott, hanem számos törvényt értelmezett, nemcsak az Ötv.-t és a helyi adókról szóló törvényt, hanem pl. a lakástörvényt, hulladékgazdálkodási vagy szociális tárgyú törvényeket és akár a Ptk.-t is[104]. 1989/90-ben ez a (jellegénél fogva közigazgatási jogi, nem alkotmányjogi) hatáskör került az AB-hoz, mert egyrészt az éppen 1948 óta először visszaállított önkormányzás alapjognak számított, amiért ezt csak az AB hivatott volt ellenőrizni[105]. Másrészt akkor még nem létezett működő közigazgatási bíráskodás, amiért az AB mellett nem volt gyakorlati alternatíva sem.

2012 óta megváltozott az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll hatásköre. Alaptv. 32. cikk (4)-(5) bek. a bíróságokra telepíti ezen hatáskör egy részét. A fennmaradó alkotmánybírósági hatáskörről az Abtv. 37. §-a rendelkezik. Ezek szerint az AB önkormányzati rendeletet csak az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából vizsgálhat, és azt is csak akkor, ha ezt a vizsgálatot „más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül" végezheti. Az új Mötv.[106] 136-137. §§-ai, Bszt.[107] 2. §-a a rendes bíróságok hatáskörét szabályozza.

2012 óta az addig egységes (alkotmány)bírósági út kettéválik. A (kizárólag) alkotmányjogilag aggályos önkormányzati rendeleteket az AB bírálja el, az egyszerű

---

[100] Alaptv. XXVIII. cikk (7) bek., GG 19. cikk (4) bek. 1-2 mondata.
[101] 3278/2012. (X. 12.) AB végzés.
[102] Tóth (58. lj.), 14-15.
[103] Törvényellenes önkormányzati rendelet az Alk. 44/A §. (2) bek.-vel ellentétes, de ez csak közvetett alkotmányellenességet jelent, hiszen a joghierarchiai probléma az önkormányzati rendelet–törvény viszonyában fekszik.
[104] Pl. 19/1998. (V. 22.) AB: A megtámadott rendelet pótdíjakról szóló rendelkezései a Ptk. szerződésjogi szabályaival ellentétesek.
[105] Küpper, Herbert: Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn, Duncker & Humblot, Berlin 2002, 185-188. Az önkormányzatiságot cáfoló kommunista diktatúra után az önkormányzás alapjogi koncepciója romantikus „természetjogias" ötlet volt: Holló András: A helyi önkormányzatok, in: Balogh Zsolt et al. (szerk.): Az Alkotmány magyarázata, KJK Kerszöv, Budapest 2004, 476.
[106] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.
[107] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv.

joggal ellentétes önkormányzati rendeletek a rendes bíróságok elé kerülnek. Ebből a kettéválásból elvileg hatásköri és más konfliktusok adódhatnak az AB és a rendes bíróságok között.

Németországban az önkormányzati rendeleteket a közigazgatási bíróságok ellenőrzik és adott esetben meg is semmisítik. Ezért a magyar kettévált hatáskörhöz hasonló jogi helyzet nincsen, német tapasztalatok nem léteznek. Ebben a kérdésben is azonban beválik a német „specifikus alkotmányjog" tana. Ezt könnyen erre a helyzetre is lehet alkalmazni.

A magyar törvényhozó az említett konfliktusok megelőzése végett a bírósági hatáskört általánossá tette és az AB hatáskörét kivételként szabályozta. Ráadásul Abtv. 37. § (1) bek.-e ezt a kivételt nagyon pontosan írja körül: „Az AB (…) az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása".

Ez a fogalmazás úgyszólván a már említett „speciális alkotmányjog" ismérvét jogszabály szövegébe foglalja. A kizárólagosság klauzula („ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül") az említett „jogállami csapdát" hivatott elkerülni. Alaptv. 32. cikk (3) bek. miatt minden törvényellenesség egyszerre (közvetett) alkotmányellenesség is. Az új jog szerint az AB elé csak azok az esetek kerüljenek, amelyek kizárólag az Alaptörvény alkalmazásával megoldhatóak. Ha törvényt (is) értelmezni kell, akkor a rendes bíróságok rendelkeznek hatáskörrel. Bszt. 24. § (1) bek. f) és g) pontja, 45-61. §§-ai szerint ezt a hatáskört a Kúria önkormányzati tanácsa gyakorolja. Az új megoldás jobb, mint a régi jog alatt fennálló alkotmánybírósági monopólium, hiszen 2012 óta az AB már nem kényszerül az egyszerű törvényeket értelmezni. Ez a feladat most a Kúriára hárul, ami a rendes bíráskodás és az alkotmánybíráskodás közötti alapvető szerepelosztásnak felel meg. Az Abtv. 37. § (1) bek.-nek köszönhetően, valamint a „specifikus alkotmányjog" tana segítségével a két hatáskör elvileg jól elhatárolható. Most főleg az AB jövőbeni gyakorlatától függ, hogy miként alakul ki az AB és a Kúria közötti szerepmegosztás. Az első vonatkozó, törvényt is sértő önkormányzati rendelet eljárást visszautasító[108] vagy a Kúriához áttevő végzések[109] mutatják, hogy az AB itt is jó úton van.

VIII. Zárszó

A német joggyakorlat az alkotmánybíráskodás és a rendes bíróságok közötti elhatárolás terén már több évtizednyi tapasztalattal rendelkezik. Mind a BVerfG, mind a jogtudomány ezt a tapasztalatot „specifikus alkotmányjog" címen dogmatikai rendszerbe foglalt. A „specifikus alkotmányjog" intézménye bizonyos mértékben kompromisszumos, ezért dogmatikája gyenge pontokat tartalmaz. A gyakorlatban azonban bevált. A német és magyar jog hasonlósága megengedi, hogy a magyar jogalkalmazók a német tapasztalatokból tanuljanak és a magyar viszonyok között is értelmes elemeket vegyék át. A magyar AB ezt az utat már kezdte járni.

A német BVerfG főleg a bírói kezdeményezések kezelése tárgyában eltanulhatja a magyar AB előterjesztés-barát gyakorlatát.

[108] Pl. 3074/2012. (VII. 26.) AB végzés.
[109] Pl. 3097/2012. (VII. 26.) AB és 3107/2012. (VII. 26.) AB végzések.

Belcsák Róbert, ügyvédjelölt
dr. Patyi Gergely Ügyvédi Iroda

Lassú evezőcsapásokkal a kihágási büntetőjog felé, avagy gondolatok az új szabálysértési törvényhez

„Az 1955-től napjainkig tartó szabálysértési kodifikáció tendenciáját tekintve – különösen az utóbbi 10 évben – a szabálysértési jogterület megizmosodásának irányába mutat."
Dr. Papp László

A magyar Országgyűlés 2011. december 23. napján fogadta el a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt (a továbbiakban: Sztv.), amely alapjaiban változtatta meg a magyar szabálysértési jogot. Az Sztv. 2012. április 15. napján történt hatályba lépésével a szabálysértési jog 1955 óta tartó töretlen fejlődése és a jogterület folyamatos letisztulása jogalkotói és jogalkalmazói szempontból egyaránt jelentős csorbát szenvedett. Az új törvény számos előremutató és támogatható rendelkezése ellenére sajnos hemzseg az egymásnak ellentmondó, illogikus normáktól, az indokolatlan és már-már a jogállami szabálysértési jog alkotmányos határait feszegető módosításoktól, dogmatikai és kodifikáció-technikai hibáktól. Tanulmányomban rá kívánok világítani arra, hogy a szabálysértési jog az Sztv. elfogadásával elvesztette a jogtudomány által évtizedek alatt kimunkált dogmatikai alapjait és az új szabályozással a magyar jogrendszer egy olyan területe felé halad, amelyből az 1955. évi 17. törvényerejű rendelet szakította ki. A magyar jogalkotás legújabb „gyöngyszeme" a következetlenségeivel több gyakorlati, sőt alkotmányossági problémát is felvet.

I. A szabálysértési jog elhelyezkedése a jogrendszerben

Az Sztv. módosításáról általánosságban elmondható, hogy a szabálysértési jog szankciórendszere radikális módon szigorodott az új törvény hatálybalépésével. Emelkedett a hatóságok által kiszabható pénz- és helyszíni bírságok összege, jelentősen bővült az elzárással is sújtható szabálysértések köre, megjelent az ún. fixbírság jogintézménye valamint a kiszabott pénzbírság végrehajtására vonatkozó szabályok módosításával a pénzbírság adók módjára már nem hajtható be, ehelyett közérdekű munkára vagy elzárásra változtatható át.

Az Sztv. 1. § (1) bekezdése alapján szabálysértést kizárólag törvény állapíthat meg. Az Sztv. egyetlen jogalkotói aktussal hatályon kívül helyezte a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényt (a továbbiakban: régi Sztv.), a 218/1999. (XII.28.) Kormányrendeletet valamint az összes szabálysértési tényállást statuáló helyi önkormányzati rendeletet.

Felmerülhet a kérdés az olvasóban, hogy mi történik azzal a több száz szabálysértéssel illetve az általa védett jogi tárgyakkal, amelyeket egyetlen tollvonással kitöröltek a szabálysértési jogból. A válasz egyszerű: a jogalkotó a szóban forgó szabálysértéseket a közigazgatási büntetőjog jogállami garanciákkal kevésbé körülbástyázott területének adja át. Ez a jogterület a közigazgatási büntetőhatalomnak az a része, amelyet a közigazgatási anyagi jogi bírságok és intézkedések uralnak.

A kettős szerkezetű közigazgatási büntetőjog előbbi szegmense alapjaiban különbözik az egységesen kodifikált szabálysértési jogtól, különösen az eljárási szabályaival (ti. ezekben az eljárásokban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni),[1] a jogrend-

[1] Az új szabálysértési törvény változatlanul nem rendezi a háttérjogszabály kérdését, mert ugyan több helyen utal a Büntetőeljárási törvényre, de kisegítő alkalmazását nem teszi lehetővé. Így a törvénynek háttérjogszabálya nincs, csak az Sztv. értelmezésével lehet feloldani a felmerülő jogalkalmazási problémákat. Vámosiné dr. Marunák Ágnes szerint „az elfogadott javaslat tovább fogja erősíteni ezt a dilemmát, mivel már a preambulumban is, valamint az 1. § -ban is egyértelműen közelíti a szabálysértés jogágát a büntetőjoghoz." (Vámosiné dr. Marunák Ágnes – Az új szabálysértési törvény és a joggyakorlat problémái, www.jogiforum.hu/hirek/27230, 2012.06.05.)

szerben szétszórtan megtalálható anyagi jogi rendelkezéseivel, objektív alapú szankcióival, kezdetleges eljárási garanciáival, a bírósági felülvizsgálat részbeni hiányával, stb. Hab a tortán, hogy maga az Sztv. is kevesebb, mint felére csökkentette a szabálysértési tényállásokat a törvényben.

Véleményem szerint a fenti tények sajnos igazolják, hogy a szabálysértési jog ideje lassacskán lejár. Egyre inkább bebizonyosodik, hogy a létrehozását kiváltó jogpolitikai célt – a közigazgatási büntetőhatalom egységes szerkezetbe foglalását – nem képes betölteni. Tényállásai átkerülnek a közigazgatási anyagi jogi szankciók terrénumába, büntetési rendszere pedig szigorodik. Feltétel nélkül egyetértek Nagy Mariannával, amikor kijelenti, hogy „A 2012. évi új Sztv. átpozícionálja a szabálysértési jog szankciórendszerben való elhelyezkedését".[2] Joggal merül fel a kérdés, hogy az új törvényi rendelkezések bevezetésével tekintethető-e egyáltalán a szabálysértési jog a közigazgatási szankciórendszer részének valamint alkalmas-e a közigazgatási szervezetrendszer a „kihágási büntetőjog" működtetésére? Szilárd meggyőződésem, hogy a felvetett kérdésekre a válasz nemleges. Mindezek alapján pironkodás nélkül állíthatom, hogy a jogalkotó által az Sztv. hatálybalépésével meghatározott irány a büntetőjogi trichotómia visszatéréséhez és a szabálysértési jog államigazgatási szankciórendszerben történő asszimilálódásához vezet.[3]

II. A szabálysértés fogalma

A régi Sztv. a preambulumában határozta meg a szabálysértés fogalmát a következőképpen: „E törvény célja, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, melyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek."[4] Ez a meghatározás szinte szóról szóra megegyezik az első szabálysértési törvényünk (a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény) definíciójával.
A mai magyar szabálysértési jog alapjait lefektető 63/1997. alkotmánybírósági határozat egyszer s mindenkorra rögzítette, hogy a szabálysértés „kétarcú" jogintézmény, amely közigazgatás-ellenes és kriminális jellegű tényállásokat egyaránt tartalmaz.[5] Ennek ellenére az Sztv. preambuluma már csak az ún. kis bűncselekményeket tekinti szabálysértésnek. Ez a meghatározás is alátámasztja az előbbiekben már kifejtett álláspontomat, hogy végső soron a szabálysértési jog jelenlegi fejlődési tendenciája a bagatell büntetőjogba kihágásként történő visszakerülését fogja eredményezni.

---

[2] Nagy Marianna- A szabálysértési szankciórendszer elméleti kérdései c. előadás a 2012. február 09. napján megrendezésre került Dr. Papp László emlékkonferenciáról, http://www.nki.gov.hu/images/akademia/konferencia/ujszab/dr_nagy_marianna_diasor.pdf, 2012.06.04.

[3] Dr. Kántás Péter a régi Sztv. hatályba lépését megelőző kodifikációs tendenciák tárgyalásakor az általam felvetett irányt a „C" változat cím alatt a következők szerint írta le: A szakirodalomban a „visszaterelés címszóval szokták illetni azt a megoldási javaslatot, amely az egységes szabálysértési joganyagot szétválasztva a kriminális jellegű cselekményeket a büntetőjogba integrálná (tulajdonképpen a dekriminalizáció folytán létrejött szabálysértések visszaterelését elvégezve) az igazságszolgáltatási garanciákat a büntetőbíráskodás keretében biztosítva. Nehéz, de megoldhatónak tűnik a kriminális jellegű szabálysértési tényállások leválasztása a cselekmény társadalomra veszélyes jellege és nem súlya alapján, valamint a kilátásba helyezett szankció súlya szerint. A megmaradt – még mindig heterogén – igazgatásellenes és az ún. szakszabálysértések maradnának a közigazgatás keretében, ez a cselekményi kör már nem igényli az eddigi garanciális feltételeket és büntetőeljárásjogi elemeket, tehát az államigazgatási eljáráshoz közelítése megtörténhet. (Dr. Farkas Imre – Dr. Kántás Péter (1994): Merre tovább szabálysértés?, In: Magyar Közigazgatás, 3. szám, 166.) Megjegyzem, az idézet utolsó mondatával csak részben értek egyet, mert napjaink közigazgatási büntetőjogában, a jelenleg a Ket. eljárási szabályai szerint az ágazati törvények alapján kiszabott közigazgatási szankciók igénylik az igazságügyi büntetőjogban is érvényesülő eljárási garanciákat.

[4] A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény Preambuluma

[5] 63/1997. (XII.11.) AB határozat, ABH 1997.

Megjegyzendő, hogy a definíció megváltoztatása a helyi szintű jogalkotásra is hatással lesz. A meghatározás a saját hiányosságai miatt elveszti normatív jelentőségét; nevezetesen azt, hogy a települési önkormányzatok számára tartalmi keretet adjon a helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján a hatályon kívül helyezett szabálysértések pótlására 2012. június 1. napját követően megalkotandó ún. tiltott, közösségellenes magatartások rendeleti szintű konstituálásához.

Az Sztv. definíciója problematikus továbbá azért is, mert a törvény az Egyes szabálysértésekről szóló fejezetében változatlanul megtalálhatóak mind a kriminális jellegű (pl. magánlaksértés, tulajdon elleni szabálysértés, garázdaság, tiltott kéjelgés), mind pedig a közigazgatás-ellenes (pl. vadászati tilalom megszegése, árdrágítás, fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása, oktatási tevékenység folytatására irányuló szabályok megszegése) cselekmények.

Az előbbi dogmatikai inkonzisztencia mellett sokkal nagyobb gyakorlati jelentőséggel bír az Sztv. 1. § (2) bekezdés b) pontja, amely nem egyeztethető össze egyetlen a jogalkotásra vonatkozó normával sem.[6]
Az Sztv. idézett rendelkezése fordítva alkot jogot, ugyanis két meghatározott szabálysértési büntetéshez rendeli a társadalomra veszélyesség vélelmét. Ezzel a magyar jogtörténetben régóta nem tapasztalt visszaélések melegágya lehet, mert megteremti annak a lehetőségét, hogy a törvényhozó hatalom az általa önkényesen kiválasztott szankcióhoz alkosson tényállást. Megkérdőjelezhetetlen tény, miszerint abból, hogy a törvényhozó adott korszakban egy magatartás veszélyességi fokát milyennek ítéli, nem lehet annak közbiztonságot vagy közrendet veszélyeztető mivoltára következtetni, az ilyen ítélet elméleti elhatárolásra alapnak nem alkalmas (bár természetesen tételes joginak igen).[7]

Az Sztv. 1. § (2) bekezdés b) pontja véleményem szerint azt mondja ki, hogy ami elzárással illetve járművezetéstől eltiltással büntethető a törvény szerint az veszélyes a társadalomra. Márpedig a törvény 1. § (1) bekezdése szerint szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.[8]
A szabálysértés meghatározása kapcsán nem mehetek el szó nélkül amellett sem, hogy kikerült a definícióból a „jogellenes cselekmény vagy mulasztás" elem, és ennek a helyére iktatták törvénybe a „társadalomra veszélyességet", amely szemben a jogellenességgel – egyben a bűncselekmény fogalmi eleme is.[9]

Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó a szóban forgó rendelkezés beiktatásával túllépte hatáskörét és a jogállamiság határait feszegeti. Az Alkotmánybíróság is leszögezi, hogy olyan eljárás, amelyben a reá vonatkozó egyik alapelv (jelen esetben a nullum crimen/nulla poena sine lege elve) nem jut érvényre, nem tekinthető a jogállamiság (jogbiztonság) szempontjából alkotmányosnak.[10]

[6] Dr. Hollán Miklós véleménye szerint az Sztv. 1. § (2) bekezdés b) pontja egyenesen nem értelmezhető. Kiforratlannak tartja az Sztv. szabálysértés-fogalmát továbbá azért is, mert egyrészt szabályt nem lehet veszélyeztetni, másrészt a kockázat tulajdonképpen azonos a veszélyességgel, végül harmadrészt a kriminális kifejezést hazánkban kizárólag a büntetőjog alkalmazhatja. (Dr. Hollán Miklós – A szabálysértési jog büntetőjogi kötöttsége c. előadás a 2012. február 09. napján megrendezésre került Dr. Papp László emlékkonferenciáról, http://www.nki.gov.hu/images/akademia/konferencia/ujszab/dr_hollan_miklos_diasor.pdf, 2012.06.04.)

[7] Dr. Kántás Péter (1994): A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében, In: Magyar Jog, 10. szám, 583.

[8] Egy kisarkított gyakorlati példán keresztül a rendelkezés a következőképpen érvényesülhet. Például az Országgyűlés ügy dönt, hogy túl sok fiatalnak van jogosítványa és e tendencia visszaszorítása érdekében - kétséget kizáróan hatékony eszköz lehet a járművezetéstől eltiltás - a parlament kimondja, hogy július 1. napjától az a 16. életévét betöltött fiatalkorú, aki gépjárművet közúton vezet – annak társadalomra veszélyességére való tekintettel – szabálysértést követ el és járművezetéstől eltiltás büntetéssel sújtható.

[9] Vámosiné dr. Marunák Ágnes i.m.

[10] 63/1997. (XII.11.) AB határozat, ABH 1997.

III. A szabálysértési felelősség

A 63/1997. AB határozat egyik tézise, hogy a szabálysértési eljárás rendje inkább közelít az államigazgatási eljárás általános szabályaihoz, de a büntetőeljárás egyes elemeiből is építkezik, így például a felelősségi szabályok terén. Szabálysértés miatt az elkövető akkor vonható felelősségre, ha cselekménye szándékos vagy gondatlan, a bizonyítási teher – a büntetőeljáráshoz hasonlóan – a hatóságokat terheli.[11]

A hivatkozott alkotmánybírósági döntésnek megfelelő ugyan az Sztv. 2. § (1) bekezdése, azonban ez semmiféleképpen nem egyeztethető össze a 11. § (3) bekezdésével. Utóbbi rendelkezés egyes közlekedési szabálysértések elkövetése esetére lehetővé teszi a hatóság számára, hogy a Kormány rendeletben meghatározott kötelező mértékű bírságot szabja ki a felelősség bárminemű vizsgálata nélkül.[12] Ezt három szempontból is aggályosnak tartom.

Egyrészt ellentétes a 2. § (1), másrészt az 1. § (1), harmadrészt pedig a 32. § (1) bekezdésével. A törvény ugyanis a XXVII. és XXVIII. fejezeteiben büntetni rendelt szabálysértések esetén, a büntetés kiszabása során a hatóság nem vizsgálja/vizsgálhatja a jogsértő felelősségét, továbbá az új szabályok szerint csak törvény nyilváníthat egy cselekményt szabálysértéssé és csak a törvényben meghatározott büntetés szabható ki, ezért a fixbírság intézménye beleütközik a nullum crimen/nulla poena sine lege évszázadok óta elismert és napjainkra alkotmányos szintre emelt elvébe, végül mindez összeférhetetlen az ártatlanság vélelmével.

Súlyosbítja a helyzetet az Sztv. 23. § (3) bekezdése, amely a hivatkozott fejezetekben szereplő közlekedési szabálysértések ismételt elkövetése esetére kötelezővé teszi a járművezetői engedély bevonását.

Sajnálatosnak tartom, hogy a közigazgatási anyagi jogi szankciórendszerben gyakran alkalmazott objektív felelősség begyűrűzni látszik a szabálysértési jog területére is. Márpedig az egyre erősebb objektív bírságolás önmagában nem biztosítja az igazgatási érdekek védelmét.[13]

A felelősség kérdéskörében további bizonytalanságot rejt magában a 37. §, amely kifejezetten megengedi a jogalkalmazónak, hogy az előtte folyamatban lévő szabálysértési eljárásban a büntetés kiszabása során tekintettel legyen a büntetőeljárásban megállapított tényállásra és az ott meghozott határozatra. Mindezt annak ellenére, hogy büntetőeljárási törvényünk megteremti azt a lehetőséget, hogy szükség esetén a büntetőeljárás keretében bírálja el a bíróság az elkövető terhére rótt, az adott bűncselekménnyel összefüggésbe hozható szabálysértést is.

[11] A bizonyítási teherre vonatkozó szabály gyakorlati érvényesülése tárgyában sajnálatos esetnek voltam szemtanúja 2012. június 29. napján. A Komáromi Rendőrkapitányság járőrei lakossági bejelentésre kivonultak a város egyik lakótelepére, ahol egy garázsban zárt ajtók mögött fiatalok szórakoztak. Az eljáró rendőr a gépkocsijából kiszállva azonnal kérte a helyszínen tartózkodók személyi igazolványait és egyúttal közölte, hogy csendháborítás miatt minden jelenlévőt 5.000,- Ft összegű helyszíni bírsággal sújt. Ezt követően az egyik eljárás alá vont személy megkérdezte az intézkedő rendőrtől, hogy mivel kívánja bizonyítani a csendháborítás tényét, mire az a következő választ adta: „Uram! Nekem nincs bizonyítási kötelezettségem!" (sic!) A szabálysértési hatóságok ilyen és hasonló gyakorlata pedig komoly aggodalomra ad okot az új Sztv. érvényesülését illetően.

[12] A fixbírság „teljességgel megfosztja a mérlegelés lehetőségétől a bíróságokat a büntetés kiszabása körében." (Dr. Hegedűs Péter – A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvények összevetése, különös tekintettel a szabálysértési jog általános rendelkezéseire, a büntetésekre és intézkedésekre, valamint a szabálysértési eljárás szabályaira, 5. www.jogiforum.hu/files/publikaciok/hegedus_peter_szabalysertes_1999_lxix_2012_ii[jogiforum].pdf, 2012.06.05.)

[13] vö. Nagy Marianna 2012. február 09. napján a Dr. Papp László emlékkonferencián tartott előadásával

IV. A szabálysértési hatóságok

Komoly változást hozott az Sztv. hatályba lépése a szabálysértési ügyekben eljáró hatóságok rendszerében is. Alapvető különbség a korábbi szabályokhoz képest, hogy a jogalkotó általános hatáskörű szabálysértési hatóságként már nem a települési önkormányzat jegyzőjét, hanem a fővárosi és a megyei kormányhivatalokat jelöli meg. Ezzel a szabálysértési ügyek elbírálásának jogát a közigazgatás helyi szervétől az államigazgatás központi szervezetrendszerének adta át. A kormányhivatalok betagozódnak a Kormány törvényben szabályozott irányítási és felügyeleti jogkörével érintett közigazgatási szervezetbe, amely a jegyző autonóm jogállásával szemben nyilvánvalóan sérti az eljárás alá vont személyek ügyére vonatkozó független és pártatlan elbíráláshoz való jogot.[14]

Álláspontom szerint a hatásköri változtatásoknak azonban nem ez a legneuralgikusabb pontja. Sokkal nagyobb problémát jelent a felügyeletek (a régi Sztv.-ben pl. Nemzeti Hírközlési Hatóság, APEH, munkavédelmi felügyelőség, fogyasztóvédelmi hatóság) felváltása az ún. helyszíni bírság kiszabására jogosult személyekkel.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy azok a személyek, akik az Sztv.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén helyszíni bírságot szabhatnak ki, észlelésük alapján szabálysértési eljárás indulhat (hivatalból), kényszerintézkedésként lefoglalhatják a tárgyi bizonyítási eszközt és egyéb elkobozható dolgokat, a helyszínen idézhetik az eljárás alá vont személyt, stb. milyen szervek, ha nem szabálysértési hatóságok?

Az Sztv. egyértelműen felruházza a helyszíni bírság kiszabására jogosult személyeket a szabálysértési hatóság jogaival. A korábbi felügyeletek csak azokban az ügyekben gyakorolhatták – a törvényalkotó által is expressis verbis kimondott – szabálysértési hatóság jogkörét, ha a jogszabály hatáskörükbe utalta az adott szabálysértés elbírálását.

Ilyen vagy ehhez hasonló rendelkezést sajnos az Sztv. VII. fejezete nem tartalmaz, így a helyszíni bírság kiszabására jogosult személyek státusza valamint eljárása komoly jogbizonytalanságot teremt és hivatali visszaélésekre adhat okot. Nem is beszélve arról, hogy a büntetés kiszabása során egy rendkívül felelősségteljes mérlegelési-kvázi ítélkezési tevékenységet kell a jogalkalmazás során egy - a jog világában járatlan - vadőrnek, mezőőrnek vagy közterület-felügyelőnek elvégeznie.[15]

V. A szabálysértési szankciók

Az Sztv. megtartotta a korábbi dualista büntetési rendszerét, így változatlanul megkülönbözteti a szabálysértési büntetéseket és intézkedéseket.[16] Új büntetési nemként bevezette azonban az elzárás és a pénzbírság mellé a Büntető Törvénykönyvből már régóta ismert közérdekű munkát. Utóbbi szankció büntetésként való beiktatása véleményem szerint az egyik oldalról védhető, de egy másik szemszögből vizsgálva támadható módosítása a törvénynek.

A közérdekű munka önálló büntetési nem szintjére emelésével szabadságelvonás nélkül közvetlenül is megfelelő szankcióval sújtha-

[14] A központi államigazgatási szervek, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f) pont

[15] „A közhatalom legitimitása erodálódik akkor, ha „szabadjára eresztik" az opportunitási gyakorlatot, amikor a jogalkalmazás elszakad a közérdek feltétlen és részrehajlásmentes szolgálatától és a hatóság kényelme, vagyoni érdekek, társadalmi előítéletek, presztízsszempontok, a politikai erőtényezők vagy a közhangulat nyomása eltorzítja a jogsértések üldözésének és szankcionálásának igazságos, tárgyszerű és mindenkor a jogalkotói akarat keretein belül mozgó szempontjait." Dr. Kántás Péter (2003): Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez, In: Belügyi Szemle, 5. szám., 57.

[16] Dr. Bartókné dr. Kerekes Krisztina – Új rendelkezések a szabálysértési jog területén, különös tekintettel a szankciórendszer változásaira, 6. (www.jogiforum.hu/files/publikaciok/bartokne_kerekes_krisztina_uj_rendelkezesek_a_szabalysertesi_jog_teruleten_szankciorendszer_valtozasok[jogi_forum].pdf, 2012.06.05.)

tók, azok a szociálisan hátrányos helyzetű elkövetők, akik vagyoni-jövedelmi helyzetük alapján a legcsekélyebb összegű pénzbírság kifizetésére is képtelenek, továbbá az önálló jövedelemmel-vagyonnal nem rendelkező illetve a pénzbírság megfizetését nem vállaló fiatalkorú elkövetők.[17] Az előbbi tények maradéktalan elfogadása mellett azonban, ha az eljárás alá vont személy nem tudja befizetni a bírságot komoly probléma, hogy amikorra a hatóságtól megkapja a felhívást, hogy a közérdekű munkához hozzájárul-e, addigra már annyi idő telik el a szabálysértés elkövetésétől és a felelősségre vonástól, hogy sok esetben az eljárás alá vont személy nem tudja összekapcsolni a felhívást a szabálysértéssel, amelynek következtében a pénzbírság mégiscsak elzárásra kerül átváltoztatásra. Problematikus továbbá, hogy az állami foglalkoztatási szerv nem tud minden településen a közérdekű munka elvégzésére alkalmas munkahelyet biztosítani, amely két komoly következménnyel járhat. Egyrészt a kiszabott szabálysértési határozat nem hajtható végre és emiatt a közérdekű munkát elzárásra kell átváltoztatni, másrészt a jogalkalmazók egyszerűen nem alkalmazzák.[18]

A régi szabályozással ellentétben az Sztv. már explicit módon kimondja, hogy – a törvényben szabályozott kivételekkel – a büntetések és az intézkedések kiszabhatóak önállóan és egymás mellett is.

Bővítette a jogalkotó a kitiltás alkalmazhatósági körét is, ugyanis az eddigiektől eltérően az Sztv. 19. § (2) bekezdése kimondja, hogy – a sportrendezvénnyel összefüggő szabálysértés elkövetőjén kívül – a kereskedelmi tevékenységgel összefüggő szabálysértés miatt, e tevékenysége folytatásának megakadályozása érdekében az eljárás alá vont személy kitiltható a kereskedelmi létesítményből vagy kereskedelmi tevékenység helyéül szolgáló egyéb helyszínről.

Utóbbi rendelkezéssel nem feltétlenül értek egyet. A jogalkotó ugyanis rögzíti, hogy a kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabálysértés elkövetése folytatásának megakadályozása érdekében alkalmazható az intézkedés, véleményem szerint azonban vagy a megfogalmazás elhibázott vagy pedig a jogpolitikai cél.

Nem jelenthet visszatartó erőt a jövőbeni tulajdon elleni szabálysértés elkövetésétől az, ha valakit kitiltanak pl. a CBA üzletekből, mert egyrészt ellenőrizhetetlen a szankció betartása (így elveszik a szabályozás célja), másrészt egy adott kereskedelmi egységből történő kitiltás kétséget kizáróan nem tarthatja vissza az elkövetőt attól, hogy a következő alkalommal egy másik üzletlánc polcairól emeljen el csekélyebb értékű dolgokat. Indokolatlan lehet továbbá a kitiltás, ha olyan kisebb településről van szó ahol adott esetben csak egy bolt működik, hiszen ezzel a megélhetése, tisztálkodása, étkezése forghat veszélyben. Magában hordozza annak a veszélyét is, hogy a következő célpont már nem egy üzletlánc lesz, hanem egy magánszemély családi háza vagy annak „éléskamrája". Sportrendezvények esetén ellenben – főleg a terjedőben lévő térfigyelő-, beléptető-, és szurkolói kártyarendszerek segítségével – hatékonyan és kellő visszatartó erővel alkalmazható a szankció.

Az új szabálysértési szankciórendszer legnagyobb problémáját azonban az elzárás szabályozásában látom, mert ugyan tudomásul kell vennünk a magyar Országgyűlés által meghatározott szigorodó és a büntetőjog felé haladó kodifikációs tendenciát, azonban az elzárás büntetés szabálysértési jogban betöltött ultima ratio funkcióját illetve a szabadságelvonással együtt járó jogállami követelmények következetes megsértését rendkívül aggályosnak tartom.

El kell fogadnunk, hogy a korábbi szabályozással ellentétben az Sztv. 13 szabálysértés elkövetése esetén helyez kilátásba elzárást, azonban azt, hogy a pénzbírság végrehajtásának fokozatosságát egyszerűen eltörölve – még az objektív alapon kiszabott helyszíni bírság esetén is – az adók módjára történő

[17] Dr. Hegedűs Péter, i.m. 5.
[18] Vámosiné dr. Marunák Ágnes, i.m.

végrehajtást kizárva a törvényből, az Sztv. 12. § (1) bekezdése közvetlenül további mérlegelés és intézkedés nélkül az elzárásra történő átváltoztatás kötelezettségét (!) rója a bíróságokra, nem szabadna a magyar jogrendszer részévé tenni.

Az elzárás tárgyában a 63/1997-es AB határozat szerint a bíróság feladata az érdemi ún. „jogkérdésre" és „ténykérdésre" egyaránt kiterjedő döntés meghozatala és magának a szankciónak az alkalmazása.[19]

Miért is problematikus ez? A jogalkotó társadalomra veszélyességre vonatkozó mérlegelése legpontosabban az általa statuált szankció mértékében fejeződik ki.[20] A törvényhozók csak 13 törvényi tényállás megvalósulása esetén helyezik kilátásba az elzárás büntetést. Ennek ellenére, mivel az Sztv. a pénzbírság, a helyszíni bírság (!) és a közérdekű munka meg nem fizetése illetőleg a munkakötelezettség nem teljesítése esetén imperatív rendelkezéssel kötelezővé teszi az elzárásra történő átváltoztatást, szilárd álláspontom szerint minden egyes szabálysértés esetén alkalmazhatóvá válik a jogterület legsúlyosabb szankciója. Ez alapján tulajdonképpen bármely szabálysértés esetén – végső soron – elzárás is kiszabható.

Ezt támasztja alá az Sztv. 23. § (1) bekezdése, amely mintegy „három csapásként" úgy rendelkezik, hogy a bíróság akkor is kiszabhat elzárást, ha az eljárás alá vont személyt a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző 6 hónapban szabálysértés elkövetés miatt legalább két ízben jogerősen elmarasztalták.[21] Kivételt csupán a helyszíni bírságolás valamint a törvény XXVIII. fejezetében foglalt közlekedéssel kapcsolatos egyéb szabálysértések miatt kiszabott szankciók képeznek.[22]

Kizártnak tartom, hogy a jogalkotó minden szabálysértési tényállást olyan társadalmi veszélyességgel rendelkező cselekménynek tart, hogy arra szabadságelvonással járó szankció kiszabását helyezi kilátásba. A büntetés-végrehajtási intézetek leterheltségéről nem is beszélve.

Az új Sztv. nyilvánvalóan szükségtelen és aránytalan módon korlátozza az állampolgárok személyi szabadsághoz való jogát, amikor ezt az indokolatlan/indokolhatatlan és következetlen rendelkezést beilleszti a büntetési rendszerébe.

Jogállami keretek között nem alkalmazható ilyen büntetés, kvázi objektív alapon kötelező jelleggel a társadalomra csekély fokban veszélyes cselekmények elkövetése esetén. Az Alkotmánybíróság már több határozatában is kimondta, hogy a tisztességes (fair) eljárás a jogállamiság olyan eleme, amelynek minden eljárásban érvényesülnie kell és nincsen olyan szükségszerűség (így az Sztv. indokolásában rögzített: a közvetlen átváltoztathatóság bevezetésével kiváltható a fizetni nem tudókkal szembeni hosszadalmas végrehajtási eljárás) sem lehet az.[23]

Az Sztv. általam vitatott rendelkezései továbbá összeegyeztethetetlenek a 21. § (1) bekezdéssel, amely kimondja, hogy a szankciót úgy kell megállapítani, hogy az igazodjék a cselekmény súlyához. A fentiek tükrében pedig értelmezhetetlen a törvény 21. § (4) bekezdése, miszerint ha az Sztv. elzárás kiszabását nem teszi lehetővé – a szabálysértési hatóság – az elzárás kivételével – az e tör-

[19] 63/1997. (XII.11.) AB határozat, ABH 1997.
[20] Nagy Marianna (1999): A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új szabálysértési törvény, In: Jogtudományi Közlöny, 10. szám, 443-453.
[21] Az Sztv. 23. § (1) bekezdését Dr. Hegedűs Péter „három csapásnak" nevezi. Dr. Hegedűs Péter, i.m. 4.
[22] Az Sztv. a bűnismétlésre valamint a halmazati szabálysértések szigorú elbírálására és a szabálysértési

felelősség kapcsolatára vonatkozó rendelkezéseit Dr. Kántás Péter szavait idézve kívánom véleményezni: „Ha tehát az elkövetett szabálysértések struktúráját valóban a jogon kívüli társadalmi kontrolltényezők tükrében vizsgáljuk, akkor továbbra is állítható, hogy a bagatell jogsértők zöme sohasem fog a bűn útjára lépni, legnagyobb részüknél valószínűleg nincsenek nagyobb értékrendbeli vagy szocializációs hiányosságok, mint azoknál, akik sohasem követtek el, illetve nem is akartak elkövetni ilyen jellegű cselekményeket." Dr. Kántás Péter (2003): Előszoba vagy végállomás? A szabálysértések kriminológiájához, In: Belügyi Szemle, 9. szám, 197.
[23] 6/1998. (III.11.) AB határozat, ABH 1998.

vényben meghatározottak szerint bármely szankciót alkalmazhat. A 27. § (2) bekezdése teszi teljessé az elzárás új szabályozásának elhibázottságát, amikor nemzetközi és közösségi jogi kötelezettségeinknek ellentmondva lehetővé teszi az elzárás alkalmazását a fiatalkorú elkövetőkkel szemben is (kiemelendő inkoherenciára utal továbbá, hogy közérdekű munkára csak a 16. életévét már betöltött fiatalkorút ítélheti a jogalkalmazó; elzárás esetében azonban ilyen korlátozás nincs).

A hatályos törvény 12. § (1) bekezdése, 15. §, 99. § (5) bekezdése valamint a 27. § (2) bekezdése így komoly alkotmányossági aggályokat vetnek fel.

VI. A szabálysértési eljárás

A szűk értelemben vett eljárási szabályozás értékelését az alapelvekkel kell kezdenünk. Az Sztv. újítása, hogy – a büntetőeljárási alapelvek mintájára – külön fejezetben rögzíti a szabálysértési eljárás alapelveit, ezek közül is kifejezetten a büntetőjoghoz való hasonlóságot erősíti az ártatlanság vélelmének (általam támogatott) bevezetése a szabálysértési jogba.

Jó megoldásnak tartom, hogy az Sztv. a 78. § (3) bekezdésében rögzíti a feljelentés esszenciális tartalmi elemeit, azonban a rendelkezés szinte értelmét veszti, amikor a feljelentés elutasításáról szóló 80. § - ban kihagyja az elutasítási okok közül azt a pontot, hogy a feljelentést akkor is hivatalból el kell utasítani, ha az nem tartalmazza a 78. § (3) bekezdésében írt kötelező elemeket. A vitatott rendelkezés így csak irányadó szerepet tölthet be.

Véleményem szerint azonban az a feljelentés, amely nem részletezi az elkövetés szituációs elemeit, továbbá nem jelöli meg az elkövetőt és a bizonyítási eszközöket, érdemi elbírálás tárgya nem lehet.
A jelenlegi szabályok alapján tehát azokat a beadványokat, amelyek a felsorolt elemeket nem tartalmazzák nem lehet „nem feljelentésnek" minősítve elutasítani.[24] Megoldást jelenthetne a problémára, ha a jogalkotó előírná, hogy a feljelentést kizárólag az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon lehet benyújtani a szabálysértési hatósághoz.
Nyilvánvalóan a büntetőeljárásból szivárgott át a szabálysértési eljárásba a törvény 117. § - ban rögzített ún. előkészítő eljárás intézménye.[25] Az Sztv. ezzel a rendelkezéssel véglegesen intézményesítette a nyomozati szakaszt az elzárással is büntethető szabálysértések esetén.[26] A szabályozás céljával azonosulhatunk, hiszen az eljárás minden résztvevőjének érdeke, hogy a bíróság csak azokban az ügyekben járjon el érdemben, amelyek kellően felderítettek és megalapozott „vádon" alapulnak.

Felmerül a kérdés azonban, hogy azokat az ügyeket, amelyek eljárási határidőkhöz kötött komoly nyomozati szakaszt igényelnek nem lett volna-e célszerűbb a tradicionális büntető anyagi és eljárási jog szabályai között elhelyezni.[27] A szabálysértési eljárás célja, hogy gyors és eredményes eljárás keretében hatékony fellépést biztosítson a társadalmi együttélési normákat csekély fokban sértő személyekkel szemben.

[24] Gyurita Erzsébet Rita – Hulkó Gábor – Kis Norbert – Lapsánszky András – Mudráné Láng Erzsébet – Váczi Péter (2008): Közigazgatási jog III. Universitas Győr„ 89.
[25] Az előkészítő eljárás kifejezés az első szabálysértési törvényünkből származik, mert az 1968. évi I. törvényben meghatározott előzetes intézkedéseket a gyakorlat „előkészítő eljárásnak" nevezte, amelynek részletes szabályait egy BM utasítás határozta meg. Hajdu Mária (2003): Az előkészítő eljárások hiánya a szabálysértési jogalkalmazásban, In: Belügyi Szemle, 5. szám, 24.
[26] A régi Sztv. a 83/A. § keretei között már rendelkezett az ún. előkészítő eljárásról, azonban lefolytatását csak a tulajdon elleni szabálysértések rendőrség általi felderítése érdekében alkalmazta.
[27] Ezek az érvek egyértelműen a kihágási jog híveit erősítik, és konokul feszegetik az alapkérdést: ha egy magatartás minden porcikájában – dogmatikai értelemben – a bűncselekmény karaktervonásait viseli, akkor miért egy másik, tőle részben idegen jogág törvényszerűségei szerint kell bánnunk vele? Dr. Kántás Péter (1994) i.m. 584.

A felettes rendőri szerv által meghosszabbítható 30 napos előkészítő eljárás biztos, hogy nem szolgálja ezt a törvényi célt.

A szabálysértési eljárás ilyen irányú közelítése a büntetőeljáráshoz valamint a szabálysértési szankciórendszer szigorítása már-már elérheti a kvázi rekriminalizáció szintjét. A jogalkotási dömping folyamatában így egyre komolyabban merül fel a Dr. Papp László által már egy évtizeddel ezelőtt felvetett kérdés: „Az elzárással büntetendő szabálysértés akkor mitől szabálysértés és nem bűncselekmény?" Azonosulnom kell Dr. Hollán Miklós szavaival is, amikor kimondja, hogy ha a szabálysértési szankciórendszer szigorítása eléri a kvázi rekriminalizációt, és a szigorított szabálysértési jog egy bizonyos határon túl nem alkalmas a bíróságok tehermentesítésére (és az eljárás egyszerűsítésére), akkor az elterelés mellett (egyúttal a rekriminalizáció ellen) az egyetlen érv a statisztika marad.[28]

Az előzőek után apró következetlenségnek tűnik az, hogy az Sztv. a 121. § (1), a 122. § (1) valamint a 128. § (4) bekezdéseiben többször használja az „előkészítő eljárást lefolytató szerv" feleslegesnek tűnő fogalmát, amikor a 117. § - ból egyértelműen kiolvasható, hogy az előkészítő eljárásban kizárólag a rendőrség jogosult eljárni.[29]
Komoly problémát vet fel a 44. § (3) bekezdése, amikor nyíltan kimondja, hogy a kormányhivatal, a rendőrség valamint a bíróság – néhány kivétellel – célszerűségi okokra hivatkozva olyan ügyeket is a saját fóruma előtt egyesíthet, amelyek elbírálása egyébként nem tartozik a hatáskörébe. Ezzel a rendelkezéssel megsérti a hatáskör elvonásának tilalmát, amely jogállami keretek között az eljárási garanciákkal együttesen hivatott biztosítani a jogbiztonság követelményét egy eljárásban.

Némiképp oldja a problémát az Sztv. 108. § (2) bekezdésének b) pontja, amely arról rendelkezik, hogy hatáskörtúllépés miatt benyújtott kifogás alapján a bíróság hatályon kívül helyezi a szabálysértési hatóság határozatát és az iratok visszaküldésével együtt új eljárás lefolytatására kötelezi azt a hatóságot, amely az ügyre hatáskörrel és illetékességgel is rendelkezik.

Hasonló rendelkezést tartalmaz a 41. § (1) bekezdése, ott azonban a törvényes bíróhoz való jog nem sérül, mert csak az illetékességi szabályok alkalmazása alól enged kivételt a törvényszék elnöke számára.
Érdekes szabályt találunk az Sztv. 72. § (3) bekezdésében is, amely explicit módon kimondja, hogy mentesül az elővezetés foganatosítása alól az, aki maga vagy helyette más az elővezetés megkezdésekor a kiszabott pénzbírságot megfizeti. Utóbbi fordulat beiktatását nem tartom szerencsésnek, mert a szabálysértési szankciók represszív tartalommal bírnak, amelyek a tett és a felelősség megállapítását követően kiszabott szankció közötti pszichológiai folyamaton keresztül fejtik ki visszatartó hatásukat (az eljárás alá vont személy gondolatai az okozatosságon keresztül összekapcsolják őket).[30] Ezzel szemben, ha egy harmadik személy fizeti meg a pénzbírságot a szankció biztosan nem fejt ki visszatartó hatást.

[28] Vö. Dr. Hollán Miklós 2012. február 09. napján a Dr. Papp László emlékkonferencián tartott előadásával.

[29] Fontosnak tartom kiemelni, hogy szinte minden szabálysértési ügyben folytatnak valamilyen előkészítő eljárást – a legtöbb esetben a rendőrség segítségével -, de ezeket a jogon kívül teszik, ugyanis az ezekre vonatkozó szabályokat nem jogszabályok, hanem egyéb belső normák határozzák meg (pl. ORFK utasítás a közlekedési balesetekkel kapcsolatos intézkedésekről). Komoly probléma, hogy pozitív jogi szabályozás hiányában a hatóságok sok esetben alaptalan jogszabályi hivatkozásokkal kívánják igazolni eljárásukat (pl. utalnak az Sztv., Be. vagy éppen a Ket. rendelkezéseire), holott szabálysértési eljárás még nem is indult. A fentiekre tekintettel komoly igény mutatkozik az előkészítő eljárás részletes, törvényi szintű szabályozására. Hajdu Mária i.m. 23-28.

[30] Nagy Marianna (2000): A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Budapest, 154.; Kis Norbert (2006): „Megérett az idő arra, hogy a közigazgatási büntetőjogot megcsináljuk!" In: Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. Gondolat, Budapest, 288-308.

Kodifikáció-technikai hibának tartom a perújítás szabályai között elhelyezett 127. § (1) bekezdés e) pontját. Az idézett rendelkezés kimondja, hogy perújítási oknak minősül az, ha egy bűncselekményt szabálysértési eljárásban bíráltak el szabálysértésként. Megmozdul bennem a kisördög, amikor azt súgja, hogy ez az eset rendkívül ritkán fordulhat elő (véleményem szerint csak akkor, ha egy kriminális jellegű cselekménynek van szabálysértési és bűncselekményi alakzata is). Ha a szóban forgó helyzet mégis előáll, álláspontom szerint nehezen érvelhetünk amellett, hogy a jogalkotó miért nem a büntetőeljárásban szabályozta perújítási okként, hiszen az új perben nem szabálysértési, hanem büntetőeljárás fog indulni?

Az Sztv. 101. § (5) bekezdésének tartalma már régóta foglalkoztat, ugyanis véleményem szerint az intézkedő személyt – a „hivatalbóli" elfogultsága miatt – nem szabadna tanúként meghallgatni. Azokban az esetekben, amikor egyéb bizonyítási eszköz nem áll az eljárás alá vont személy rendelkezésére sérülhet az ártatlanság vélelme és a védekezéshez való jog azzal, hogy adott esetben két-három rendőr tényállítása áll szemben egyetlen személy vallomásával.[31]

Hajdu Mária gondolatai a hatályos Sztv. rendelkezéseinek elemzéséhez ma is kiválóan használhatóak, amikor rögzíti, hogy az új Sztv. valamennyi szabálysértés tekintetében az „ügy urává" a szabálysértési hatóságot tette, amely egy személyben lett felderítő, felelősséget megállapító és büntetést végrehajtó „közeg".[32]

VII. Az Sztv. új, előremutató rendelkezései

Korábbi tanulmányomban már foglalkoztam a közigazgatási büntetőjogban érvényesülő represszív szankciók párhuzamos alkalmazhatóságából eredő visszásságokkal.[33] Valódi problémát az ún. heterogén kumuláció (különböző jogterületek büntető szankcióinak halmozódása) hordozott magában.

A szabálysértési jog és a büntetőjog relációjában a szabályozás megnyugtatóan rendezte a kollíziót, kiforratlan volt azonban a szabálysértési és a közigazgatási anyagi jogi szankciók párhuzamos alkalmazásával kapcsolatban.

Az Európa Tanács R. 91./1. számú ajánlásának 3. cikke tartalmazza a heterogén kumuláció megszüntetésére vonatkozó kötelezettséget.[34] Az Ajánlás alapján készült az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95 Tanácsi rendelet, amely a közigazgatási szankciókra vonatkozó jogalkotás mintájául szolgál(hat).[35]

Az Sztv. 2. § (4) bekezdése – a nemzetközi tendenciáknak és a jogállami kötelezettségeinknek megfelelően – kimondja, hogy már nemcsak a bűncselekmény megállapítása, hanem a közigazgatási bírsággal fenyegetett jogsértés elkövetése és a szükséges büntetés alkalmazása esetén sem lehet szabálysértés elkövetése miatt az eljárás alá vont személy felelősségét megállapítani.

A 2. § (4) bekezdés véleményem szerint az új törvény legüdvözlendőbb rendelkezése, mert – részben – feloldja a heterogén kumulációból származó visszásságokat. Részben oldja fel csupán, mert a jogszabályhely kizárólag a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott közigazgatási bírság alkalmazása esetére deklarálja a felelősséget kizáró okot. A szabályozás a szabálysértési szankció köz-

[31] Például: vasárnap éjszaka a telekről hazafelé menet elkövetett köztisztasági szabálysértés esetén.
[32] Hajdu Mária i.m. 23.
[33] Belcsák Róbert Ferenc (2009): A bírságkiszabás jogállami garanciáinak hiányáról In: Dr. Sulyok Gábor (szerk): „Optimi nostri". Universitas Győr, 8-41.
[34] ET Miniszteri Bizottságának Ajánlása (ET Rec) /Nr.R./91/1.
[35] Az EK rendelet részletes elemzését lásd: Halász Zsolt (2006): Az EU pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései, In: Magyar Közigazgatás, 5. szám, 282-288.

igazgatási intézkedésekkel kapcsolatos viszonyáról sajnos hallgat.

A szóban forgó rendelkezés gyakorlati alkalmazását a 80. § d) pontja teszi lehetővé, amikor a feljelentés elutasításának okai között felsorolja a büntetőeljárásban vagy közigazgatási eljárásban történt jogerős elbírálás tényét is.

A törvény céljának megfelelő, előremutató rendelkezést tartalmaz továbbá az Sztv. 81. § (2) bekezdése. Az Sztv. meghatározza a szabálysértési eljárás lefolytatására a hatóság részére nyitva álló ügyintézési határidőt, amely – összhangban a közigazgatási hatósági eljárással – 30 nap. Az eljárás befejezésének határidőhöz kötése gyorsabbá és reményeim szerint hatékonyabbá teszi a jogalkalmazó szervek munkáját.[36]

Szintén az eljárási határidőkkel kapcsolatos a 82. § (4) bekezdés, amely szerint a felfüggesztett szabálysértési eljárás esetén legkésőbb a cselekmény elkövetésétől számított 2 éven belül, a rendelkezésre álló adatok alapján be kell fejezni az eljárást. Ezzel egy objektív alapú, jogvesztő típusú határidő került bevezetésre a törvényben.

A releváns tárgyi és személyi körülmények értékelése komoly és felelősségteljes jogalkalmazói feladat. Rendkívül örvendetes számomra, hogy az Sztv. a 21. § - ban a büntetés kiszabása során értékelendő enyhítő és súlyosító körülményeket feltünteti a normaszövegben. Olyan tényezők figyelembevételét teszi kötelezővé a hatóságok számára, amelyek a kiszabott szabálysértési szankció súlyára meghatározó befolyással bírnak (pl. személyi körülmények, együttműködés, az okozott kár megtérítése).[37]

Az új törvényben már van hatásköri rendelkezés az elzárással is sújtható szabálysértés ügyében a bíróság által kiszabott pénzbírság méltányosságára. A 147. § (4) bekezdése szerint ilyen esetekben a méltányossági jogkört a köztársasági elnök gyakorolja. Aggályos azonban, hogy a bíróság által kiszabott elkobzásra vonatkozóan változatlanul nem találunk hatásköri szabályt.

További kiemelendő nóvuma az Sztv.-nek, hogy a korábbi joggyakorlatot törvényerőre emelve meghatározza magának a méltányosság gyakorlásának a feltételeit. Eszerint a méltányosság az elmarasztaló határozat jogerőre emelkedését követően felmerült, olyan körülmény esetén gyakorolható, ami miatt a szankció végrehajtása a törvény szellemével összeegyeztethetetlen hátrányt okozna.[38]

Végül követendő rendelkezésnek tartom, hogy a törvény akkor teszi lehetővé pénzbírság kiszabását fiatalkorú eljárás alá vont személy esetében, ha a fiatalkorú vállalja a büntetés megfizetését. Mindenképpen üdvözlendő, hogy már nem a vagyoni-jövedelmi viszonyok a meghatározóak a fiatalkorúakkal szembeni büntetések kiszabása során.

VIII. Záró gondolatok

A szabálysértési jog a közigazgatási szankciórendszerben a közigazgatási tevékenységfajták szerinti osztályozás alapján a hatósági szankciók családjába tartozik. Legalapvetőbb jellemzője, hogy őrizve a kihágási múltat szankciós jognak minősül, mert elsődleges célja nem a jóvátétel, hanem az elrettentés.

Évszázados múltra tekint vissza az a vita a jogtudományban, amely azzal kapcsolatban robbant ki, hogy a jelenleg szabálysértésnek nevezett jogsértéseket a jogalkalmazás igazságügyi vagy közigazgatási büntetőjogi ága keretében üldözzék. A jelenlegi magyar társadalom értékrendjét reprezentatív formában

[36] Csak halkan merem megjegyezni, hogy a jogalkotó a Pp. és a Be. által szabályozott eljárásokban is bevezethetne egy bizonyos objektív alapokon pontosan kiszámítható határidőt az ügyek tisztességes eljárásban történő ésszerű határidőn belüli döntésre vonatkozó rendelkezése helyére.

[37] Mindezt természetesen azzal, hogy az Sztv. büntetéskiszabási felfogása tettközpontú, így az elkövető 2013/1. személyi körülményeire csak kisebb mértékben lehet tekintettel. Dr. Kántás Péter (2003): i.m., 200-201.

[38] Dr. Hegedűs Péter, i.m. 22.

tükröző kormányzat büntetőpolitikája a radikális szigorodás irányába mutat. Borúlátó vagyok az Sztv. hatályba lépését követően a szabálysértési jog jövőjét illetően. Véleményem szerint a lassú rekriminalizáció, a törvény büntetési rendszerének szigorodása és a büntető törvény rendelkezéseivel történő harmonizálása[39], a szabálysértések döntő többségének átadása az igazgatási büntetőhatalom bírságcentrikus terrénumába, a bűncselekmény fogalmi elemei közül a társadalomra veszélyesség kritériumának megjelenítése a szabálysértés meghatározásában, a „nyomozati" szakasz intézményesítése, az eljáró szervek betagozódása a közigazgatási szervezetrendszerbe mind-mind azt a tendenciát mutatják, hogy a vonatkozó joganyag lassan elveszíti jogági önállóságát.

A kihágási büntetőjog felé a következő lépés az lehet, ha a 2013. évben kialakításra kerülő munkaügyi és közigazgatási bíróságok államigazgatási kollégiumai hatáskört kapnának a szabálysértések elbírálására elsőfokon.[40] Meggyőződésem szerint a 2012. évi II. törvény csöppet sem szerencsés koncepcióváltása és a fent hivatkozott rendelkezései nem oldották meg a szabálysértési jogalkalmazás gyakorlati problémáit, sőt – előremutató és változatlanul hagyott szabályai ellenére – több helyen alkotmányossági aggályokat vet fel. Az új szabálysértési törvény hatályba lépésével a bíróságokra és a hatóságokra nehezedő ügyteher biztosan nem csökken, amely a jogalkotó céljával ellentétben nem fog gyors és hatékony szabálysértési eljárást eredményezni. Tanulmányomat az Alkotmánybíróság szavaival zárom: „a szabálysértési jog reformja nélkül a magyar jogrendszer nem felel meg a jogállamiság követelményének."[41]

[39] A szabálysértési büntetési rendszer szigorodása nyomon követhető pl. az elzárás szabályozásán: a) 1999-2000 az önálló elzárás bevezetése és hatókörének kibővítése b) 2010 az elzárással büntetendő cselekmények számának drasztikus növelése c) 2012 az elzárás megjelenése, amúgy pénzbírsággal büntetendő cselekmények ismételt elkövetése esetén. vö. Dr. Hollán Miklós 2012. február 09. napján a Dr. Papp László emlékkonferencián tartott előadásával

[40] A magyar büntetőjogi kodifikáció is ezt az utat járta be a XIX. században, s két kódexével a Btk.-val (1878. évi V. tc.) és a Kbtk.-val (1879. évi XL. tc.) anyagi jogi egységet képezett. Az eljárási jogi megosztottságot a törvényben megfogalmazott kihágásokra a bírósági hatáskör, míg a rendeletben statuált közigazgatásellenességre az igazgatási szerv képviselte. A jogelveknek megfelelés érdekében pedig a Kbtk. biztosította, hogy az igazgatási szerv határozatát a járásbíróság előtt meg lehetett fellebbezni. Máthé Gábor (2001): Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú" büntetőjog?, In.: Magyar Közigazgatás, 6. szám, 321.

[41] 63/1997. (XII.11.) AB határozat, ABH 1997.

Rixer Ádám,
tanszékvezető egyetemi docens
KRE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

A roma érdekek megjelenítésének intézményes csatornái, különös tekintettel egyes koordinatív és javaslattevő szervekre[1]

I. Általános bevezetés. Jelen munka céljai

Jelen írás a mai Magyarország egyik legégetőbb és legellentmondásosabb kérdésével, a romák érdekeinek a jogalkotási folyamatokba történő becsatornázásával és ennek intézményes megoldásaival kíván behatóbban foglalkozni. A téma feldolgozása szükségképpen nélkülözi a teljeskörűséget; a létező – s elsősorban a kormányzati döntés-előkészítéssel összefüggő – intézményes megoldások katalogizálásával és az egyes neuralgikus szabályozások és gyakorlatok felmutatásával, illetve néhány vonatkozásban konkrét javaslatok megfogalmazásával e munka csupán a terület növekvő jelentőségére kívánja felhívni a figyelmet.

A munka arra is kísérletet tesz, hogy konkrét javaslatai révén rámutasson arra az összefüggésre, miszerint a vizsgált területen is kizárólag körültekintően előkészített komplex közpolitikai programok jogszabályi és közjogi szervezetszabályozó eszközökben történő leképeződése vezethet eredményre; azaz egyes új jogintézményeknek a társadalmi valóságtól és a jogrendszer egyéb területeitől, illetve a jogalkotási folyamat egyéb elemeitől elszigetelt kialakítása, bevezetése nem lehet sikeres, nem produkálhat valós (tartós) társadalmi eredményeket.

Munkánk további célja, hogy szakmai javaslataival, jobbító szándékú megállapításaival hozzájáruljon a hazai romapolitika olykor egyensúlyzavaros és hitelességét tekintve is vegyes megítélésű rendszerének javításához, bővítve a rendelkezésre álló jogi és egyéb eszközök tárházát.

Magától értetődő, hogy a jogi szövegek sohasem egyszerű leképezései a valóságnak.[2] Aki Magyarország Alaptörvényéből és a hatályos jogszabályokból próbálná rekonstruálni a mai Magyarország társadalmi viszonyait, beleértve a roma népesség helyzetét is, igencsak hamis képet nyerne. Éppen ezért, ha a jogrendszer, illetve a tágabban vett jogi rendszer állapotát vizsgáljuk, legalább három azonos jelentőségű – és egyidejűleg feldolgozandó – terület kínálkozik:

a) a jog instrumentumai létrejöttének folyamata (e folyamat előzetes elvárásoknak, rögzített szabályoknak való megfelelése, társadalmi közege, beágyazottsága),

b) az egyedi és normatív döntések tartalma, az egyes intézmények jellegadó vonásai, illetve

c) az iméntiek tényleges alkalmazása, működése, „hasznosulásának mértéke".

A vizsgálat egyik nehézsége, hogy csupán rendkívül komplex megközelítések és módszerek egyidejű alkalmazása révén lehetséges megállapítani, hogy milyen *valós lehetőségek* rejlenek a jogrendszerben, illetve a jogi rendszerben. Hangsúlyozni kívánom, hogy munkám csupán egyes – a mai kormányzati, illetve szűkebben vett jogi kapacitás(ok) értékelése körében általam lényegesnek talált, a roma szervezetek jogalkotásban való részvételével összefüggő – szempontok *katalogizálására* és az adott aspektushoz rendelhető egyes tények (példák) bemutatására vállalkozik, a tényleges értékelést – beleértve az összehasonlító vizsgálatokat is – csak a legszükségesebb mértékben végzi el.

[1] Jelen tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

[2] Rainer Kessler: Az ókori Izráel társadalma. Történeti bevezetés. Kálvin Kiadó, Budapest, 2011. 42. o.

II. A probléma megragadásának lehetséges útjai. A módszer kérdése

Előfeltevésünk, hogy a hiteles és további elemzésre alkalmas vizsgálathoz valamifajta inter-, illetve multidiszciplinaritást alkalmazó módszerre van szükség; azaz a vizsgált témában – a romáknak a jogi instrumentumok tartalmának kialakításában játszott szerepe vonatkozásában – az egyéb társadalomtudományok, így pl. a politikatudomány, a közigazgatástudomány, a szociológia, vagy éppen a keresztyén szociáletika, illetve gazdaságetika (!) megállapításaiból érdemes egy olyan erőteljes tudományos és tárgyi keretet kovácsolnunk, amelyben, illetve amelyhez képest a szűkebben vett jogtudományi érvelések és szövegszintű vizsgálatok elnyerhetik valós helyüket és értéküket.

A jog és a tudás egyéb formái közötti dialógus kialakulásához eleve egy erőteljesen interdiszciplináris kiindulópont szükséges.[3] Ez ma már többet jelent, mint a szociológia vagy a diskurzus-analízis módszereinek segítségül hívása a jogi folyamatok jobb megértéséhez, áttekintéséhez. Sokkalta inkább olyan új (tudomány)területek felé történő nyitás igénye fogalmazódik meg, melyek mindeddig nem vagy csak alig érintkeztek a jogtudománnyal (kulturális antropológia,[4] teológia,[5] vallástudomány,[6] szociálpszichológia, romológia stb.). Sőt, ma már ezek kapcsolata sem szorítkozhat általánosságok szintjén mozgó „kölcsönös bemutatkozásra", sokkal inkább olyan előzetesen megkonstruált interdiszciplináris eljárások, és ezekhez kötődő koherens és szisztematikus módszerek kialakítása szükséges, melyek biztosítani képesek az érdemi összehasonlító elemzések/ kutatások stabil kereteit, s egyúttal a szükséges rugalmasság és nyitottság felé is elkötelezettek.[7] Napjainkban megfigyelhető, hogy a jogrendszer vizsgálata gyakorta kizárólag alkotmányossági szempontú és alkotmányalapú értékeléssé egyszerűsödik.[8] Még ha ezt az – egyébként érthető – alapállást választanánk is,[9] kijelenthető, hogy „[Az] alkotmány, mint normakategória vizsgálata, annak megalkotását, módosítását (változását), tárgyát, hatását és egyedi jellegzetességeit tekintve [maga is] összetett szempontrendszer érvényesítését igényli".[10]

A komplex közpolitikai programok maguk is minden esetben *többszintű, összetett* intézményi, szolgáltatói és adminisztratív rendszerként állnak előttünk, s különösen igaz ez a fenntartható kisebbségpolitika emberi jogi, politikai részvétellel összefüggő, illetve szervezeti kérdései vonatkozásában. Ez – egye-

[3] Richard Sherwin: Intersections of Law and Culture. [A cross-disciplinary conference hosted by the Department of Comparative Literary and Cultural Studies, Franklin College Switzerland, Lugano, October 2, 2009.]

[4] Részletesebben lásd pl.: Freeman Michael - Napier, David (szerk.): Law and Anthropology. Current Legal Issues Volume 12, London, 2009. 47. o.

[5] A legnépszerűbb megközelítésben a teológia nem egyéb, mint a két végpont közötti oda-vissza mozgás, ahol is a két végpont az örök igazság, illetve a pillanatnyi helyzet, amelyben ezt az örök igazságot fel kell lelni. Pl.: Paul Tillich: Systematic Theology. Reason and Revelation, Being and God, 1951/1. 3. o.

[6] Amennyiben a vallástudomány egy olyan szintetikus és lényege szerint leíró tudomány, amelynek fő célkitűzése a vallási jelenségek számbavétele; úgy a hagyományosan e körbe sorolt ágazati szaktudományok mellett lehetségesnek és szükségesnek mutatkozik a jogelmélet, illetve a tételes jogra támaszkodó jogtudományi ágak sajátos módszereinek és előfeltevéseinek beemelése a vallási valóság egy-egy dimenziójának elemzési lehetőségei közé, különösen, ha az magára a jogra is hatást gyakorol.

[7] Jonathan Rothchild: Law, Religion, and Culture: The Function of System in Niklas Luhmann and Kathryn Tanner. Journal of Law and Religion (2008-2009), Vol. XXIV., 476. o.

[8] Illetve – másként közelítve a kérdéshez – azt is tapasztalhatjuk, hogy a társadalmi jelenségek (e munkában is vizsgált) egyes területeinek vizsgálata mintha kizárólag az alkotmányjog, illetve a jogszociológia tudományai számára lenne „fenntartva".

[9] „Egy jogrendszernek az alkotmány az origója, az a viszonyítási pont, amelynek segítségével minden más jogszabály megítélhető. Épp ezért nehéz feladat az alkotmányjogász számára egy új alkotmány, illetve az alkotmányozási folyamat megítélése – hiszen éppen az a zsinórmérték a vizsgálódás tárgya, amely más esetekben mérceként használható." Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 13. o.

[10] Csink – Fröhlich: i. m. 16. o.

bek mellett – azt is jelenti, hogy az újonnan létrehozott intézmények, illetve egyedi intézkedések (döntések) nem lehetnek elszigetelt jelenségek: csak az adott kérdéskörben megjelenő egyéb adekvát intézmények tartalmi sajátosságaira figyelő, azok kontextusában születő újabb intézmények esetén lehet egyáltalában esély az adott program megvalósítására, érdemi előrehaladására. Ez a roma-politika egyes intézményes eszközei vonatkozásában azt jelenti, hogy önmagában a vonatkozó kormányzati koordináció intézményeinek kialakítása és kormányhatározati szintű megjelenítése nem elegendő; a hatékony – és szükségképpen komplex – rendszer kialakítása igényli további elemek érdemi beépítését a teljes jogalkotási folyamatba (pl. kizárólag a roma érdekek megjelenítésével foglalkozó jogalkotási referensek rendszerbe állítása, roma származású közszolgálati tisztviselők munkába állítása és bevonása ezen jogalkotásba; a roma származású tisztviselők mellé mentorok kiválasztása, az utóbbiakra vonatkozó elvárások előzetes rögzítése mellett stb.). Ugyanis ez a fajta komplexitás (teljeskörűségre törekvés) biztosíthatja a pillanatnyi politikai megrendelés alapján, érdemi előkészítés nélkül kivitelezett programok *helyett* a tervszerű, idődimenzióval rendelkező (azaz az egyes elemeket adott esetben jelentős időkülönbséggel, szakaszosan bevezető), minden lehetséges irányban transzparens és tudatos (tervezett) politikai kommunikációval is folyamatosan támogatott – és jogintézményekké is érlelt – programok sikerességét.

III. A jogalkotás befolyásolásának konkrét intézményei Magyarországon – különös tekintettel a romákra, illetve szervezeteikre

E fejezetben azokat a jogintézményeket vesszük sorra, melyek révén a roma állampolgárok, szervezeteik, illetve – tipikusan – jogvédő szervezetek a jogalkotás befolyásolására tehetnek kísérletet. Nem vállalkozunk tehát a szűkebben vett jogvédelmi intézmények és mechanizmusok bemutatására, illetve felsorolására; kizárólag azon eszközrendszer katalogizálása a cél, amely révén a roma érdekek megjelenítése (is) lehetséges a döntően központi, kisebb részben helyi jogalkotásban. A felsorolásban – gyakorlati szempontok mentén – nem különülnek el a pusztán a valamely tárgykörben történő jogalkotás kezdeményezésére irányuló és az adott tárgykörben hatályos szabályok tartalmának megváltoztatására irányuló, illetve a bevezetni kívánt szabályok javasolt tartalmát is meghatározni kívánó törekvések. Szintén praktikus szempontok indokolják, hogy a jogalkotás fogalma körében ne különböztessük meg élesen az Országgyűlés és a közigazgatás „színtereit": szükségesnek látjuk, hogy az előbbihez szorosabban kötődő intézményes megoldásokat is bemutassuk, így téve teljessé a romák és szervezeteik számára rendelkezésre álló eszközök katalógusát.

A civil társadalom és a roma civil társadalom szervezeteinek közege nem homogén és a társadalom egyéb területeitől elkülönülő közeg, így a civil társadalmon belül is meghatározható (és meghatározandó) egy vagy több (civil) elit, amely a társadalmi, gazdasági és kulturális tőkék birtoklása révén vezető szerepet tölt be a teljes társadalom – illetve az adott résztársadalom – vonatkozásában is. A civil szféra „elitjeként" Magyarországon hagyományosan legalább kétféle szervezettípust jelölhetünk meg: egyrészt az ernyőszervezeteket, másrészt pedig azokat a képződményeket, melyek külföldi tőkéből jöttek létre, illetve külföldi támogatásban részesülnek.[11] Természetesen az elithez tartozás lényeges – további – szempontja lehet az is, hogy a szektor egyéb szereplői ilyenként tekintsenek az adott entitásra,[12] vagy egyébként sajátos (közjogi) helyzetéből és jogállá-

[11] Cziboly Ádám: Szubkultúrák – A civil szektor kulturális szegmensének értékelése a Civil Éves Jelentésben. Civil Szemle 2008/1-2. 105-118. o.
[12] Reisinger Adrienn: Civil szervezetek és a civil elit szerepe a társadalmi folyamatokban. Tér és Társadalom 2010/2. 116. o.

sából adódóan legyen folyamatosan jelenlévő és megkerülhetetlen az adott civil vagy *quasi* civil szereplő (mint amilyen pl. az Országos Roma Önkormányzat is).

Mindehhez érdemes hozzátennünk, hogy a jogalkotási folyamatban megjelenő külső aktorok hatékony részvételének lényeges előkérdése az egyeztetésbe bevont szervezetek felelősségteljes működése is. Ez egyrészt jelenti az
a) átlátható, felelősségteljes gazdálkodást, mint sajátos feltételt, illetve
b) a jogok és jogosítványok hangsúlyozása mellett a kötelességek és kötelezettségek előzetes rögzítését az együttműködés tartalma vonatkozásában.
A b) pont vonatkozásában jó példa *a Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat közötti keretmegállapodás*, amely – szakítva a korábbi egyoldalú és konkrétumokat nélkülöző vállalások és elnagyolt programnormák politikájával – a kölcsönös vállalások rendszerét kívánja bevezetni és megalapozni. Az a) pontban említett pénzügyi és gazdálkodási vonatkozásokban érvényesülő transzparenciát megteremtő lépések között említhetjük pl. a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 28/2012. (III. 6.) Korm. rendelet által kialakított új pénzügyi rendszert.

A napjainkban előtérbe kerülő, „jó kormányzással" összefüggő elképzelések népszerűsége és legitimitásnövekedése „nem csupán a kormányzati hatékonyságnak, hanem azzal szoros összefüggésben a részvételi kormányzásnak is köszönhető".[13] Ebben az esetben a kormányzat alkotmányos és közjogi – parlamenti, demokratikus többségi – legitimitása, azaz „a közvetett képviseleten alapuló kormányzás kiegészül a többszintű kormányzás participatív demokráciájával, azaz a polgárok és azok közösségeinek, önkormányzatainak kormányzásba való közvetlenebb bevonásával. A *neokorporativizmus* és az azt meghaladó *good governance* csak annyiban „jók" tehát, amennyiben a mindennapi kormányzás parlamenti kontrolljának csökkenésével együtt növekszik a kormány tartalmi demokratikus hatékonysága, egyszerre érvényesítve a legalitás, a szakmaiság és a fluidabb társadalmi igények érvényesítésének kritériumait".[14]

A nyitott jogalkotás egyik lényeges előnyeként jelölhető meg a döntéshozatali folyamat átláthatóbbá válása is. Ha azonban a konzultatív eljárásokban túl sok szervezet vesz részt, ez az ellenkezőjébe csaphat át, hiszen egyre kevésbé lesz átlátható a döntési folyamat: „Különösen igaz ez, ha nem megfelelően szabályozott és kezelt a vélemények feldolgozása és a visszacsatolási folyamat" – állítja Vadál.[15]
A folyamat finomhangolásának, illetve körültekintő kezelésének szükségességét támasztja alá a TÁRKI által 2009-ben végzett nemzetközi összehasonlító értékvizsgálat is, amelynek Magyarországra vonatkozó megállapításai szerint az intézmények iránti bizalom kritikusan alacsony szinten áll, és – valamennyi lehetséges vonatkozásban – nagyon alacsony a társadalmi részvétel szintje is.[16] Ezt később a 2010-es felmérések is megerősítették.[17]

IV. A lehetséges részvételi módozatok

- A jogalkotásban való társadalmi részvételnek vannak jog által részletesen

[13] Frivaldszky János: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In: Szigeti Szabolcs (szerk.): A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások. JTMR Faludi Ferenc Akadémia – Jezsuita Európa Iroda-OCIPE Magyarország – L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012. 61. o.

[14] Uo.

[15] Vadál Ildikó: A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai. COMPLEX Kiadó, Budapest, 2011. 162. o.

[16] Mészáros Zs. - Péterfi F.: Változatlanul alacsony szinten a közbizalom. - Gyorsjelentés 2010. Civil Szemle 2011/1-2. 59. o.

[17] Mészáros Zs. - Péterfi F.: i. m. 60. o.

szabályozott (intézményesített) formái, illetve olyan formái is, melyek lehetséges tartalma és korlátai tekintetében csupán a jogrendszerben megjelenített általános jellegű szabályok nyújthatnak támpontot (demonstrációk szervezése, szakértők felkérése, online vitafórum létrehozása stb.), anélkül azonban, hogy az ily módon a döntéshozó felé közvetített információk, igények döntéshozó általi „érzékelésének" és hasznosításának mértéke tekintetében bármilyen jogszabályi minimum rögzítve lenne (ezen formákkal jelen tanulmány nem is kíván behatóbban foglalkozni).

- A társadalmi részvétel eszközeit és technikáit a szakirodalom egy másik megközelítésben is két nagy csoportba sorolja, megkülönböztetve a hagyományos/tradicionális technikákat és az új/modern technikákat. Ezen utóbbiak között jelenik meg pl. a kérdőívek használata.[18]
- A rendelkezésre álló eszközök (intézményes lehetőségek) egyik legkézenfekvőbb csoportosítása továbbá a közvetlen és közvetett eszközök szerinti elkülönítés: ezen szempontra szükség szerint utalunk is jelen alfejezetben.

A társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket a jogalkotási eljárás során megillető jogokat elsősorban az új Jat. és a 2010. évi CXXXI. törvény rendelkezései tartalmazzák. Az általános jellegű előkérdések között kell utalnunk arra is, hogy mivel másként zajlik a törvényalkotás országgyűlési szakasza és másként a kormány előtti jogalkotás, a társadalmi szervezetek részvételi lehetősége és jogosítványai is eltérően alakulnak a két szakaszban.[19]

E tanulmányban nem kívánunk kifejezetten foglalkozni pl. azzal a lehetőséggel, melynek keretében a társadalmi szervezetek képviselői az egyes országgyűlési bizottságok előtt fejthetik ki álláspontjukat. Érdemes rögzítenünk azt is, hogy a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szervben közvetlen döntéshozó, döntésbefolyásoló pozícióban lévő személyek (önkormányzati és országgyűlési képviselők, miniszterek, államtitkárok stb.), továbbá a szerv, illetve az egyes döntéshozók munkáját hivatásszerűen segítő személyek (szakértők, tanácsadók) jogalkotásban való részvételére és ilyen minőségüknél fogva a számukra rendelkezésre álló módszerek vizsgálatára sem terjed ki jelen alfejezet.
Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény is elismeri, hogy *a Magyarországon élő nemzetiségeknek államalkotó tényezőkként joguk van ahhoz, hogy önazonosságuk megőrzése, nyelvük és kultúrájuk ápolása, valamint a közös ügyeinkben való részvétel lehetőségének biztosítása érdekében az Országgyűlésben is képviselettel rendelkezzenek.* Ennek – mármint a közvetlen országgyűlési képviselet – elemzésétől – éppen a későbbi alkalmazhatóság miatt – szintén eltekintünk.[20] Egyébként is kijelenthető, hogy az etnikai alapon szerveződő politikai pártoknak jelenleg – és a középtávoli jövőben – nincs politikai realitása Magyarországon. A „legnépszerűbb" etnikai alapú, a romák képviseletét felvállaló párt – Magyarországi Cigányszervezetek Fóruma Roma Összefogás Párt – is csak az első fordulóban leadott szavazatok 0,13%-át tudta megszerezni 2006-ban...
A fentiekhez hasonlóan a különleges jogrend idején a jogalkotással (annak kezdeményezésével, befolyásolásával) összefüggő korlátozásokra sem térünk ki.[21] lényeges továbbá,

[18] Reisinger Adrienn: i. m. 113. o.
[19] Vadál: i. m. 163. o.

[20] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény alapján az országos nemzetiségi önkormányzatok országos listát állíthatnak majd a következő országgyűlési választásokon. Könnyebbség a pártlistákra vonatkozó általános szabályokhoz képest, hogy a nemzetiségi listáról kedvezményesen szerezhető mandátum (egészen pontosan az összes országos listás szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, és az eredményt tovább kell osztani néggyel; az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta). A nemzetiségi listát állító – de a kedvezményes mandátumhoz szükséges szavazatszámot el nem érő - nemzetiségnek lehetősége lesz szavazati jog nélküli nemzetiségi szószólót küldeni az Országgyűlésbe. Szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz
[21] Lásd pl. az Alaptörvény 49. cikk (5) bek., 50. cikk (6) bek., 51. cikk (5) bek., 52. cikk (4) bek., 53.cikk (4)

hogy a lenti felsorolás a mű elkészültekor hatályos szabályokat tartalmazza.
Az alanyi kört tekintve: az állampolgárok és szervezeteik rendelkezésére álló lehetőségeket vesszük számba. Lényeges, hogy a részvételi formák között találunk olyat is, mellyel nemcsak magyar állampolgárságú természetes személyek élhetnek.[22]

Ezen intézmények között rendkívül eltérő „jellegű és terjedelmű" eszközöket találunk, melyek a végleges döntés tartalmának kialakításában játszott szerep mértéke és közvetlensége vonatkozásában vagy éppen a megcélzott döntési (jogalkotási) szint (helyi, országos vagy európai) tekintetében is nagy szórást mutatnak.
Legkézenfekvőbbnek az a felosztás tűnik, amely A) egyrészt különválasztja a jogalkotás befolyásolását lehetővé tevő – s a jog által is szabályozott – részvételi formák közül azokat, melyek közvetlenül érik el a jogalkotót, másrészt B) ezektől elkülönítetten kezeli azokat az intézményes megoldásokat, melyek révén nem a jogalkotó, hanem valamely más állami szerv megkeresése útján hathat az állampolgár, illetve valamely szervezet a jogszabályok tartalmára.

A) A jogalkotót közvetlenül befolyásoló eszközök

1. *Országos népszavazás*. Legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el [Alaptörvény 8. cikk (1) bek.]. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó – és a lehetséges népszavazási tárgyak közé tartozó[23] – kérdésben hozott döntés az Országgyűlésre kötelező (amennyiben népszavazás érvényes és eredményes volt).

2. *Helyi népszavazás*. A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. [Alaptörvény 31. cikk (2) bek.] A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (a továbbiakban Mötv.) 3. §-ának (4) bekezdése értelmében „A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat".

3. *Országos népi kezdeményezés*. Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni. [Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. tv. 1.§-

bek. szabályait. Lényeges továbbá, hogy különleges jogrendben – az Alaptörvény 54.§ (1) bekezdéséből következően - az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

[22] Vö. Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek. és XXIII. cikk (2) és (3) bek.

[23] Alaptörvény 8. cikkének (3) bekezdése értelmében nem lehet országos népszavazást tartani
a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;
b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;
c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról;
d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;
e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről;
f) az Országgyűlés feloszlásáról;
g) képviselő-testület feloszlatásáról;
h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról;
i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről;
j) közkegyelem gyakorlásáról.

ának (1) bek.]

4. *Európai polgári kezdeményezés*. Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. [EUSZ 11. cikk (4) bek.]

Az európai polgári kezdeményezés a Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb újítása. Az uniós polgárok első alkalommal kapnak lehetőséget, hogy közvetlenül kezdeményezzék európai jogszabályok megalkotását. A lehetőséget a Lisszaboni Szerződés 11. cikke biztosítja, amely szerint „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség." Az aláírásgyűjtést egy legalább héttagú „polgári bizottság" kezdeményezheti, melynek minden tagja más-más állampolgárságú. Ennek a szervezőcsoportnak kell regisztrálnia az ügyet a Bizottságnál, majd ettől számítva 12 hónapon belül összegyűjtenie az egymillió támogató aláírást. A Bizottság két hónapon belül regisztrálja a kezdeményezést, ha a rendeletben meghatározott feltételek teljesülnek (így pl. az ügy valóban a Bizottság kezdeményezési hatáskörébe tartozik, a javaslat nem sértő, vagy komolytalan, valamint nem ütközik az EU alapvető értékeivel (ez utóbbit lásd: Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke). Elutasítás esetén a szervezők az európai ombudsmanhoz vagy az Európai Bírósághoz fordulhatnak, ha meg akarják fellebbezni a döntést.

Az aláíróknak a tagállamok legalább egynegyedéből, vagyis jelenleg hét tagállamból kell származniuk. Az aláírókra vonatkozó életkori minimumkorlát az európai parlamenti választásokon való részvételi jogosultság korhatárához kötődik, mely a tagállamok többségében 18 év, Ausztria kivételével, ahol 16 év. A lehető legnagyobb arányosítás érdekében a rendelet megszabja az egy tagállamból származó aláírók minimális számát is, melyet az ország EP-képviselőinek számától tesz függővé: „A tagállamonkénti aláírók minimális számának meg kell felelnie az Európai Parlament képviselői tagállamonként megválasztott száma 750-szeresének." Az aláírások gyűjtése kétféleképpen történhet: egyrészt a hagyományos módon, vagyis papíron, másrészt elektronikusan. A szükséges támogató aláírások megszerzésével a kezdeményezést hitelesíteni kell az érintett tagállamok nemzeti hatóságainál. Ennek folyamán a nemzeti hatóságoknak három hónap áll rendelkezésükre, hogy a támogató szavazatokat ellenőrizzék, megfelelnek-e bizonyos technikai és biztonsági követelményeknek. A szükséges aláírások összegyűjtéséhez a szervezőknek egy év áll rendelkezésükre. Fontos kitétel, hogy a támogató aláírásokat, illetve azok másolatait a kezdeményezés regisztrálását követő legfeljebb 18 hónapot követően, illetve a kezdeményezés elfogadását követő egy hónapon belül kötelező megsemmisítenie a szervezetnek.

A Bizottságnak három hónapon belül kell döntenie a kezdeményezés sorsáról. Ez idő alatt a kezdeményező szervezetnek lehetősége van megismertetni a kezdeményezés részleteit a Bizottság tagjaival, sőt, akár az Európai Parlamentben is bemutathatja azt. Mindezek után a Bizottság mérlegel, hogy napirendre tűzi-e kérdést, és elindulhat a rendes jogalkotási folyamat a kérdésben. Bizonyos esetekben a Bizottság csak egy előzetes véleményt jelentet meg, és további tanulmányokat igényel, mielőtt végső döntést hozna. Bármilyen döntés szülessen azonban, a Bizottság nyilvános dokumentumban fejti ki indoklását.

Fontos kitétel, hogy csak olyan ügyben kezdeményezhető uniós jogalkotás, amelyben az Európai Bizottságnak az alapszerződés szerint joga van eljárni. Ilyen terület lehet például a külföldi munkavállalással kapcsolatos szabályok módosítása, az oklevelek és bizo-

nyítványok kölcsönös elismerése, de a kezdeményezés megkönnyítheti a vállalkozások határon átnyúló tevékenysége előtt még fennálló akadályok lebontását vagy a környezetvédelmi szabályok összehangolását is. A nemzeti hatáskörbe tartozó ügyek, mint például az adózási szabályok túlnyomó többsége vagy a szociális juttatásokra vonatkozó nemzeti szabályok, nem módosíthatók európai polgári kezdeményezés útján. Az aláírásgyűjtéseket 2012 április 1-től lehetett elkezdeni.

5. Az Európai Unió intézményeihez és szerveihez intézett *petíció, egyéb beadvány.* Az uniós polgárok többek között: jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak. [EUMSZ 20. cikk (2) bek. d) pont] Ezt a lehetőséget a 24. cikk úgy pontosítja, hogy minden uniós polgárnak lehetőséget ad arra, hogy *írásban* forduljon az Európai Unióról szóló szerződés 13. cikkében említett bármely intézményhez vagy szervhez (Európai Parlament, Európai Tanács, Tanács, Európai Bizottság, Európai Unió Bírósága, Európai Központi Bank, Számvevőszék, Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága). Témánk szempontjából – értelemszerűen – azok a lehetőségek relevánsak, melyek a jogalkotás közvetlen befolyásolására alkalmasak.

6. *Társadalmi egyeztetésben való részvétel.* Főszabályként a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek által történő véleményezésére, továbbá a jogszabálytervezetek megalapozását szolgáló szabályozási koncepciókra terjed ki. [2010. évi CXXXI. tv. 1.§ (1) bek.] A törvény 5. §-ának (1) bekezdése értelmében társadalmi egyeztetésre kell bocsátani *a)* a törvény, *b)* a kormányrendelet, *c)* a miniszteri rendelet tervezetét és indokolását, továbbá a tervezet társadalmi egyeztetésre bocsátását megelőzően a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter döntése alapján társadalmi egyeztetésre lehet bocsátani a tervezet koncepcióját is. Sajátos és gyakran alkalmazott szabályt találunk ezen szakasz (5) bekezdésében, amely kimondja, hogy „Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik". Amint arra már korábban is utaltunk, a társadalmi egyeztetés formái a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (általános egyeztetés) és a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés, azzal a kiegészítéssel, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ezen egyeztetési formákon kívül más formákat is igénybe vehet az egyeztetés lefolytatásához.
Társadalmi egyeztetés keretében általános egyeztetés tartása minden esetben kötelező. E körben a jogalkotási törvényben foglaltakon túlmutató – a stratégiai tervdokumentumokra is kiterjedő – szabályokat találunk a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletnek a tervezetek társadalmi véleményezéséről szóló rendelkezései között. A hivatkozott rendelet 15. §-ának (1) bekezdése értelmében „[Ha] e rendelet az adott stratégiai tervdokumentummal kapcsolatban ezt előírja, az előkészítés során biztosítani kell, hogy a tervezetet a nem állami szereplők is megismerhessék és kifejthessék azzal kapcsolatban a véleményüket". A társadalmi véleményezésre bocsátás, annak lefolytatása, a beérkezett vélemények feldolgozása és a véleményekről készült összefoglaló elkészítése a stratégiai tervdokumentum előkészítéséért felelős feladata, aki egyébként a rendeletben meghatározott véleményezési formán kívül az általa felkért nem állami szereplőkkel folytatott egyeztetést is kezdeményezhet a tervezettel kapcsolatban..
Az említett rendelet 16. §-ának (1) bekezdése értelmében a társadalmi véleményezés keretében a tervezetet a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.)

Korm. rendelet 1. § b) pontjában meghatározott összkormányzati portálon is közzé kell tenni (ami elvileg korlátozástól mentes és díjmentes hozzáférhetőséget jelent) és biztosítani kell, hogy bárki digitális formában véleményezhesse azt.

A közvetlen egyeztetés keretében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter stratégiai partnerségi megállapodásokat alakít ki. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter e megállapodások révén szoros együttműködést alakíthat ki azon szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek (a továbbiakban: stratégiai partner). Stratégiai partnerség alakítható ki különösen *a)* a civil szervezetekkel, *b)* egyházakkal, *c)* szakmai, tudományos szervezetekkel, *d)* országos nemzetiségi önkormányzatokkal, *e)* érdekképviseleti szervezetekkel, *f)* köztestületekkel, valamint *g)* a felsőoktatási intézmények képviselőivel. Az együttműködés feltételeit és kereteit a stratégiai partner és a miniszter között határozott idejű, de legkésőbb a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséig tartó megállapodásban kell rögzíteni.[24] Sajátos szabály, miszerint a stratégiai partner kötelessége, hogy a közvetlen egyeztetés során az adott jogterülettel foglalkozó, stratégiai partnerséggel nem rendelkező szervezetek véleményét is megjelenítse. Ez adott esetben azt jelenti (jelentené), hogy a „riválisˮ szervezet álláspontját kellene teljes körűen és hitelesen megjeleníteni. További lényeges szabály ebben a körben, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a stratégiai partnereken kívül mást is bevonhat az érintett tervezet közvetlen egyeztetésébe, illetve kérelemre lehetőséget biztosíthat meghatározott jogszabály véleményezésében való részvételre.

7. Jogforrásokban is rögzített *Nemzeti Konzultációs* formákban való részvétel. Pl. a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 153. § (1) bekezdése alapján felhatalmazást kap a Kormány, hogy *a)* a kötelező legkisebb munkabér és *b)* a garantált bérminimum összegét és hatályát – *a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsban folytatott konzultációt követően* – rendeletben állapítsa meg. Az egyes – tipikusan ágazati – konzultációk vonatkozásában irányadó szabályozók között említhetjük – egyebek mellett – a 2012. július 16. és 26. közötti konzultációs sorozat vonatkozásában vállalt feladatokról szóló 1412/2012. (IX. 28.) Korm. határozatot, a gazdasági konzultációval összefüggő feladatokról szóló 1167/2012. (V. 25.) Korm. határozatot, a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma feladatainak ellátásához szükséges források biztosítása érdekében a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról szóló 1166/2012. (V. 22.) Korm. határozatot, a szociális konzultáció pénzügyi fedezetének biztosításával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1265/2011. (VIII. 4.) Korm. határozatot, vagy éppen a szociális konzultációval összefüggő feladatok ellátásáról szóló 1137/2011. (V. 6.) Korm. határozatot is.

A konzultációval kapcsolatosan általánosságban is kijelenthető, hogy a megalapozott döntéshozatal, a minőségi kormányzás és jogalkotás megköveteli az érdekelt felekkel való párbeszédet, a konzultációt is. A konzultáció az érdekelteknek a döntéshozatal folyamatába való bevonása abból a célból, hogy tényleges társadalmi egyeztetés jöjjön létre. A fogalom ennyiben tehát nem pusztán az előkészítési eljárásban történő egyeztetésre utal, hanem a politikai akaratképzés sajá-

[24] A stratégiai partnerségre jó példa a 2012 novemberében Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter, mint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium képviselője és a CÖF (Civil Összefogás Fórum) szervezeti alapját adó Civil Összefogás Közhasznú Alapítvány képviselője, Csizmadia László elnök között létrejött stratégiai megállapodás. A megállapodás szerint "a társadalmi egyeztetés a jó állam alapvető feltétele, mert elősegíti a jó minőségű, az életviszonyoknak megfelelő jogszabályok megalkotását, valamint a jogszabállyal érintett társadalmi rétegek képviseletét".

tos megnyilvánulására is, ami a kompromisszumos jogszabályi tartalom kialakítása érdekében történik.[25]
A konzultációnak számos funkciója van:[26] a tájékoztatási funkciót valósítja meg a konzultáció, amikor információt közvetít vagy arról ad hírt, hogy a konzultáció megindult, vagy annak menetéről, a bekapcsolódás lehetőségéről, illetve az elért eredményről számol be. A tájékoztatási funkciótól megkülönböztethetjük a kommunikációs funkciót, amely az érdemi párbeszédet, illetve szakmai eszmecserét valósítja meg, akár az állami szerven belül, az állam szervek között vagy éppen a jogalkotó és a külső aktor(ok) között. További funkció a jogi funkció is, amely a beérkező vélemények figyelembe vételének módját, feltételeit szabályozza, adott esetben kikényszeríthetővé is téve ezeket a szabályokat. A demokratikus funkció pedig a részvételi demokrácia erősítésében, támogatásában bír magyarázó erővel.
A konzultáció jelentőségét hangsúlyozza a Bizottság is, amely közleményt adott ki a konzultációról, célként jelölve meg, hogy a konzultáció során minden érdekelt megfelelően kifejthesse véleményét.[27]

8. *Közérdekű bejelentés*. A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Témánk szempontjából is rendkívül lényeges, hogy a közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. [Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. tv. 141.§ (3) bek.]

9. *Közmeghallgatás* (ide nem értve a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényben szabályozott közmeghallgatást). A Mötv. 54. §-a értelmében „A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek".

10. *Tanácskozási jog*. A Mötv. 53. § (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják.

11. *Roma szervezetek (delegáltjai) az egyes véleményező, javaslattevő és koordinatív szervekben. A kormányzati döntés-előkészítés egyes – a romák érdekeinek megjelenítését és döntéshozatalba történő becsatornázását célzó – sajátos intézményei*
Egyes, – a kormányzati döntés-előkészítés körében lényeges –, a kormányzati tevékenységek minden szintjén és területén megjelenő sajátos (érdek)szempontok döntéshozatali folyamatban történő – részben ágazati (szűken vett szakmai), részben funkcionális (az egyes ágazatok szempontjain túlmutató) – megjelenítésének és érvényesítésének egyik hagyományos módja az a megoldás, amely egyrészt az adott (közpolitikai) érdeket
a) egy önálló (és döntően az államigazgatás személyi állományára támaszkodó) koordinatív szerv létrehozásával érvényesíti, másrészt
b) az érdekekre vonatkozó információk „kormányzati munkába történő közvetítésének" - külső aktorokat is bevonó – intézményes megoldásait vezeti be.
Mindkét szervtípust besorolhatjuk az ún.,

[25] Dr. Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 32-33. o.
[26] Dr. Drinóczi Tímea: i. m. 33. o.
[27] Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Communication for the Commission, COM(2002) 704 final.

kormányzati segédszervek körébe, melyek „közös tulajdonsága, hogy tevékenységük egy része, vagy egésze a kormányzati döntéshozatali folyamathoz kapcsolódik azzal a céllal, hogy e döntések minden – szakmai, jogi és politikai – szempontból megalapozottak legyenek, és a meghozott döntések a valóságban is érvényesüljenek".[28]

A vizsgált témában az a) pontban foglaltakat szolgálja a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság. A Kormány a cigányság és a mélyszegénységben élő személyek életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javítása, valamint társadalmi integrációjának elősegítésére irányuló kormányzati tevékenység összehangolása érdekében hozta létre a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot, amelynek elsődleges feladata – a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról szóló 1199/2010. (IX. 29.) Korm. határozat 2. pontja alapján – a társadalmi felzárkózással kapcsolatos tevékenységének összehangolása, illetve javaslattétel a Kormány számára a társadalmi felzárkózással kapcsolatos feladatok forrásigényének összehangolt tervezésére és a pénzfelhasználás ellenőrzésére, továbbá a cigányság és a mélyszegénységben élő személyek életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javításával, valamint társadalmi integrációjának elősegítésével kapcsolatos kormányzati feladatok végrehajtásának koordinálása és értékelése.

A fenti b) pontban írottak intézményes leképeződése (a vizsgált területen) a Roma Koordinációs Tanács (ROK-T) létrehozásáról szóló 1102/2011. (IV. 15.) Korm. határozattal létrehozott Roma Koordinációs Tanács, melyet a Kormány a cigány népesség hatékony felzárkózásának előmozdítását szolgáló intézkedések társadalmi partnerségen alapuló kialakítása, végrehajtása és eredményeivel kapcsolatos véleménynyilvánítás érdekében hozott létre. A Roma Koordinációs Tanács a társadalmi felzárkózást szolgáló tanácsadó, konzultációs testület, a jogalkotó szándéka szerint az érintett társadalmi csoportok érdekeire vonatkozó információk kormányzati munkába történő közvetítésének kiemelt színtere.[29]

Miközben a Roma Koordinációs Tanácsban a vonatkozó kormányhatározat 4. pontjának *g)* alpontja értelmében a roma közösségek képviseletében 6 fő tagja a Tanácsnak, ezek kiválasztására külön pályáztatási rendszer került kialakításra (az említett dokumentum 14. pontja értelmében „A Kormány felkéri a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a roma közösségeket képviselő olyan civil szervezetek kiválasztására írjon ki pályázatot, amelyek országos hatáskörrel bírnak (azaz létesítő okiratuk szerinti tevékenységüket legalább hét megyére és három régióra kiterjedő hatáskörrel végzik), valós (szociális, oktatási, egészségügyi kulturális, foglalkoztatási vagy más a közösség érdekében végzett szakmai) tevékenységet fejtenek ki, és közhasznú, vagy kiemelten közhasznú szervezetek".

A fenti bevezető alapján is világos, hogy a két szervtípus nem „egynemű": míg a második – *elvileg* - az érdekek feltárását, aggregálását és döntéshozók felé történő

[28] Balázs István: Magyarország közigazgatása. In: Szamel – Balázs – Gajduschek – Koi (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. COMPLEX Kiadó, Budapest, 2011. 745. o.

[29] A Tanács feladata:
a) felhívja a figyelmet mindazokra a problémákra, amelyek nehezítik a cigányság felzárkózását segítő intézkedések megvalósulását;
b) véleményt nyilvánít a szegénységben, társadalmi kizáródásban élő cigány népesség társadalmi integrációját érintő szabályozási és intézkedési javaslatokról, valamint a hazai és nemzetközi jelentésekről, tájékoztatókról és beszámolókról;
c) javaslatokat fogalmaz meg a cigányság életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javítását, valamint társadalmi integrációjának elősegítését szolgáló intézkedésekkel kapcsolatban; javaslatot tesz az elérendő eredményekre, célokra, és megoldásmódokra, továbbá konkrét intézkedésekre;
d) részt vesz a cigányság társadalmi helyzetének javításával, valamint társadalmi integrációjának elősegítésével kapcsolatos feladatok hatásának értékelésében;
e) közreműködik a felzárkózást elősegítő szakmai hálózatok kialakításában, fejlesztésében.

közvetítését szolgálja, az előbbi a feltárt érdekek tényleges becsatornázását, és különböző programok és jogi instrumentumok tervezeteiben történő megjelenítésének szakmai előkészítését és konkretizálását végzi.
A roma ügyekkel összefüggő kormányzati kérdésekkel foglalkozó két szerv[30] feladatköre, összetétele és egymáshoz való viszonya ezzel együtt számos kérdést vet fel, ezeket az egyszerűség kedvéért pontokba szedve jelenítem meg:

11.1. A Tanács és a Bizottság egymáshoz való viszonya nem kiérlelt, a kormányhatározatok alapján nehezen „megfejthető".

A személyi átfedések – pl. a Tanács ülésein állandó meghívottként tanácskozási joggal vesznek részt a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság tagjai, illetve a kormányzat más képviselői – ellenére indokolt lenne a kapcsolat részletezőbb kifejtése, azon túlmenően is, hogy „a Roma Koordinációs Tanács és a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság közötti kapcsolattartás azok Titkárságain keresztül történik", illetve – amint arra már utaltunk – a Bizottság tagjai állandó meghívottak a Tanács ülésein. A jogalkotó terve az volt, hogy az együttműködés részleteit a Roma Koordinációs Tanács ügyrendjére bízza, ám ez – figyelembe véve a félévenkénti ülésezést és az egyébként is elnagyolt jogosítványokat a Tanács tekintetében (lásd később) – nem feltétlenül jelent előzetes garanciát a hatékony (együtt)működésre. Miközben a cél valóban az együttműködés kialakítása és fejlesztése lenne; nem véletlenül tartalmazza a vonatkozó – már idézett – kormányhatározat azt a valóban praktikus rendelkezést is, hogy „[A] Kormány felhívja a minisztereket és az egyéb központi államigazgatási szervek vezetőit, hogy a Kormány jogalkotási tervében szereplő, a romák társadalmi felzárkózását érintő jogszabályok esetén a Tanács tagjai számára biztosítsa a közigazgatási egyeztetés keretein belül a véleménynyilvánítás lehetőségét". Lényeges, hogy miután ezen konstrukció révén – a közigazgatás szervezete és logikái szempontjából – külső, civil szervezeteket is bevonnak a közigazgatási egyeztetésbe, ennek pontos protokollja is ismert, szabályozott kellene, hogy legyen, hogy ne csupán jogkövetkezmények nélküli „célok" megfogalmazására kerüljön sor.

Bár a Bizottság és a Tanács – mint azt megállapítottuk – formailag nem egynemű tevékenységet végeznek, a vonatkozó kormányhatározatok áttekintése alapján világos, hogy a jogalkotó mindkét aktornak nagy szerepet szán(t) a különböző romákkal kapcsolatos koncepciók, programcélok és konkrét programok kidolgozásában. A Tanács ezt – egyebek mellett – „intézkedések kialakításában" való közreműködéssel teszi, teheti meg, míg a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottságnak konkrét – ágazati jellegű – koncepció-alkotási feladatai is vannak: pl. a közfoglalkoztatással kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 1294/2011. (VIII. 24.) Korm. határozat 1. pontjának b) alpontja rögzíti, hogy a közfoglalkoztatás középtávú koncepcióját a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság közreműködésével kell elkészíteni.

A szakirodalomban is visszatérően megjelenő – a szűkebb tárgyunkon túlmutató - felvetés, hogy a kialakult döntés-előkészítő, egyeztető fórumok egymáshoz való viszonyát, tényleges szerepét és súlyát jogszabályokban kellene tisztázni.[31] A döntő kérdés régóta az, hogy a döntően informális, „személyre szabott" elemekkel kiegészülő döntéshozatali mechanizmusok esetében a mainál mélyebb (és számon kérhető) jogi természetű szabályozás – és az ezzel elvileg

[30] Természetesen a roma érdekek megjelenítésére egyéb javaslattevő, véleményező és koordinatív szervek tevékenysége során is van elvi lehetőség, azonban e tanulmány keretében csupán e két szerv vállalkozunk.

[31] Lásd pl. Trócsányi László: Közjogi változások és a rendszerváltás. Magyar Közigazgatás 1993/7. o.

elérhető átláthatóság és nagyobb jogbiztonság – kötöttsége vajon nem éppenséggel az érdemi kompromisszumok elérése és gyakorlatias, „gyorsreagálású" eszközök alkalmazása körében jelenthetne-e komoly akadályokat. Annyi mindenesetre kijelenthető, hogy a különböző döntés-előkészítési mechanizmusokat a mainál részletesebb jogi előírások révén lenne érdemes formalizálni.[32]

11.2. A stabil szervezet és összetétel hiánya a vizsgált szerveknél

A 1016/2011. (I. 24.) Korm. határozat a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról szóló 1199/2010. (IX. 29.) Korm. határozat módosításáról megváltoztatta a Bizottság összetételét, ami egy kevéssé szerencsés jogalkotási gyakorlat fenntartása, hiszen – még az ilyen típusú, belső szakmai egyeztetést végző szervek esetében is - az összeszokottság, kiérlelt együttműködés jelenti az érdemi munka egyik – gyakran az egyéb szakmai és tárgyi feltételeken is túlmutató – alapját. Ugyanez a helyzet a Roma Koordinációs Tanács (ROK-T) létrehozásáról szóló 1102/2011. (IV. 15.) Korm. határozat 4. pontjának k) alpontjának megváltozásával összefüggésben.

11.3. A roma ügyek önálló kezelésének hiánya, mint tudatos közpolitikai törekvés

Noha az EU Framework for National Roma Integration Strategies 2011-2020 arra szólítja fel a tagállamokat, hogy *„focus on Roma in a clear and specific way"*, a hazai roma stratégia egyszerre kívánja kezelni a leszakadó régiók lakosságának problémáját, a gyerekszegénységet stb. és a romák helyzetét. Bár jelentős átfedés van a három problémakör által érintett célcsoportok között és politikai mellett szakmai megfontolások is indokolhatják, hogy a stratégia nem csak a cigányok problémáit akarja orvosolni, mégis, az egyértelmű fókusz hiánya veszélyeztetheti a beavatkozások sikerességét (valamennyi érintett célcsoport vonatkozásában). Ezen állítások valóságtartalmát közvetve alátámasztja az a 2013-ban kiadott EGSZB vélemény is, amely az EGSZB által megrendelt, 27 tagországra kiterjedő kutatás azon eredményére alapoz, amely „(...) a nagyfokú tájékozatlanságon és elégedetlenségen túl egyfajta széles körben osztott frusztráltságot és bizalmatlanságot tükröz a roma társadalom hangadói, a civil szervezetek és reprezentánsaik körében. Úgy tűnik, az NRIS [nemzeti romaintegrációs stratégiák rendszere] nem erősítette meg a romák körében azt a növekvő elvárást és őszinte hitet, hogy a stratégia érdemben hozzájárulhat a romák társadalmi integrációjának lényegi javulásához".[33]
A valós problémák identifikálásának hiányával, illetve a valós problémákból leszűrt célok hiányával szembesülünk a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényben is, amely 2. §-ának b) pontjában rögzíti ugyan, hogy célja a „további válságterületek kialakulásának megakadályozása, társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében", illetve 3. §-ának (4) bekezdésében rögzíti, hogy „[Az] állam területfejlesztési feladata különösen: a) az elmaradott térségek felzárkóztatása (…)", de a roma-kérdést nem nevesíti és a már említett 2. § d) pontjában is csak „a nemzeti és térségi identitástudat megtartása és erősítése" jelenik meg általános célként, a nemzetiségi, illetve kisebbségi identitástudat megerősítése nem, miközben Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása rögzíti, hogy „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők" (ezt megismétli a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény preambuluma is).

[32] Kéri László: A kormányzati döntéshozatal szervezetszociológiai nézőpontból. In: Pesti Sándor (szerk.): Közpolitika. Szöveggyűjtemény. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 218. o.

[33] Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A roma polgárok társadalmi felruházása és integrációja Európában (kiegészítő vélemény) (2013/C 11/05) 1.4. pont

Rendkívül lényeges, hogy amennyiben olyan személyek a véleményező, koordinatív, előkészítő tevékenységet kifejtő testületet tagjai, akik egyéb szempontokat is kell, hogy képviseljenek, úgy nagy az esélye annak, hogy a roma érdekek feloldódnak, illetve más érdekek oltárán összezsugorodva a fennálló helyzetek konzerválódását eredményezik, miközben természetesen szükség van a nem csupán részérdekeket megjelenítő közreműködőkre és döntéshozókra is.

A vizsgált körben az egyik legrégebbi, s megnyugtatóan ma sem megválaszolt kérdése tehát, hogy a roma ügyeket – a közigazgatáson belüli szereplőket felvonultató egyeztetések során – tudatosan együtt kell-e kezelni az egyéb – felzárkóztatási, szociális, területfejlesztési, ifjúságügyi, oktatási és más – kérdésekkel, s ha igen milyen mértékben, illetve a döntéselőkészítés mely pontjain lehet indokolt a roma érdekek teljesen önálló megjelenítése, „becsatornázása". „Ugráló jogok és értékek" megjelenése figyelhető meg: a romák helyzete olykor a kisebbségi (etnikai), máskor szociális (szegénységgel összefüggő) kérdésként jelenik meg, attól függően, hogy melyik aspektus tűnik dominánsnak, illetve az adott közpolitikai program, pályázat melyik hangsúlyozását „igényli". Ennek a párhuzamos érdek- és jogvédelemnek számos előnye lehet, ám egyúttal lehetővé teszi a valós problémák és azok nagyságrendjének „elrejtését" a közpolitikai folyamatokban.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumán belül Egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkárság működik, amelyen belül a nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatok ügye egyazon helyettes államtitkárhoz tartozik, aki felelős a Nemzetiségi Főosztály, illetve a Civil kapcsolatok Főosztálya Tevékenységéért is [a Nemzeti Erőforrás Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2010. (X. 19.) NEFMI utasítás 47. § (3) bekezdésének *g)* pontja alapján a helyettes államtitkár irányítja a közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezeti egységek tevékenységét]. Emellett – szintén az EMMI-n belül – működik Társadalmi Felzárkózásért Felelős államtitkárság is. A nagyfokú szabdaltság és felaprózottság ellenére sincsenek azonban kizárólag roma ügyekre specializálódott „külön roma-referensek" az említett államtitkárságok különböző főosztályain és osztályain. Bár az egyes központi államigazgatási szerveknél a különböző szervezeti egységeknél, osztályokon hagyományosan léteznek roma referensek, ezek tevékenysége nem kizárólag a roma szempontok érvényesítésében merül ki, hanem egyéb feladatköreik, „irányultságaik" *mellett* foglalkoznak ezzel. Itt említhetjük, hogy létezik az ún. Esélyegyenlőségi referensek pozíciója is az egyes központi szerveknél, de ők nem kapnak előterjesztéseket véleményezésre, inkább „házon belüli" humánpolitikai jellegű feladataik vannak.

A Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság összetétele[34] sem feltétlenül nyújt garanciát arra, hogy a résztvevők túlnyomó többsége a Bizottság ülésén valóban szakmai hozzáértéssel nyilatkozzon meg – *kifejezetten* roma ügyekben. Nem véletlenül szól erről maga a kormányhatározat is, amely lehetővé teszi, hogy a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság ülésére

[34] A TFCTB elnöke a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára, további tagjai pedig a
a) a Nemzetgazdasági Minisztérium foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkára,
b) a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium fejlesztési és koordinációs államtitkára,
c) a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára,
d) a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak a területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkára, valamint az egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkára,
e) az Emberi Erőforrás Minisztérium oktatásért felelős államtitkára, szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkára, kultúráért felelős államtitkára, egészségügyért felelős államtitkára és sportpolitikai államtitkára,
f) a Vidékfejlesztési Minisztérium vidékfejlesztésért felelős államtitkára, és
g) a Központi Statisztikai Hivatal elnöke,
h) a Miniszterelnökség képviselője.

annak elnöke egyéb személyeket is meghívjon. A Bizottság jelenlegi összetétele valószínűsíti, hogy a Bizottság ülésein érdemi vita stb. nem zajlik, hanem ott csupán a korábban előkészített anyagok ismertetése és közösen kialakított álláspontként történő elfogadása (tudomásul vétele) történik meg.

Összefoglaló jelleggel megállapíthatjuk tehát, hogy ahhoz, hogy a foglalkoztatás, oktatás, szociálpolitika és területfejlesztési ágazatok felzárkózás-politikai szegmensein létrejöhessen az egységes koordinatív társadalmi felzárkózás szakpolitika, továbbá megteremtődhessen a társadalmi felzárkózás szakpolitika szabályozási, intézményi és normatív rendszere és kialakulhasson a társadalmi felzárkózás szakpolitika kormányzati koordinációs és monitoring rendszere, a roma-kérdés kezelésére nem egyszerűen csak – összetételüknél fogva is legalább részlegesen látszattevékenységre korlátozott – bizottságokat és tanácsokat érdemes létrehozni, hanem a döntés-előkészítés teljes hosszmetszetében – a folyamat minden (vagy legtöbb) állomásán – célszerű olyan személyeket bevonni, akik kizárólagosan, illetve elsődlegesen a roma kérdéskörrel (roma érdekek megjelenítésével, adekvát becsatornázásával) foglalkoznak. Ebben a vonatkozásban jelzésértékű, hogy főosztályi szinten – elnevezéséből következően – kifejezetten roma ügyekkel foglalkozó szervezeti egység kizárólag a korábbi a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban, Roma Integrációs Főosztály formájában működött.

11.4. A Roma Koordinációs Tanáccsal kapcsolatos kritikák

Elöljáróban kell utalnunk arra, hogy – a vonatkozó dokumentumok (kormányhatározatok) összevetése alapján – nem világos, hogy a jelenlegi intézményi biztosítékok miben jelentenek eltérést a korábbi – hasonló feladatokat ellátó és mind politikai mind pedig szakmai értelemben sikertelen – szervektől, szervtípusoktól.

A problémák között említhető, hogy a hasonló feladatot ellátó közigazgatási szervek feladat- és hatásköreinek elhatárolása a társadalmi szervezetek számára is nehézkes. A további nehézségek között kell említenünk egyrészt a társadalmi szereplők szakmai felkészültségének és anyagi erőforrásainak alacsony szintjét (utóbbi pl. a szakértői vélemények elkészítésének költségeiben jelenhet meg), másrészt a kormányzati oldal kapacitásbeli hiányosságaként értékelhető az ilyen jellegű – egyeztetési tevékenységre specializálódott – közszolgálati állomány részleges hiánya a központi államigazgatásban.[35]

A ROK-T vonatkozásában gyakori kritika, hogy a 27 fős testületi szerv igen túlméretezett. S való igaz, albizottságok formájában vagy egyéb módon tagolt működés hiányában nem feltétlenül hatékony, operatív szervtípusról van szó, sokkal inkább politikailag instruált, motivált képződményről, amelynek elsődleges funkciója a máshol születő elképzelések politikai legitimálása.
Párhuzamos példákat keresve, a Szociálpolitikai Tanács összetételéről, szervezetéről és működéséről szóló 129/2005. (VII. 1.) Korm. rendelet 1. §-ának (1) bekezdése alapján pl. a Szociálpolitikai Tanács hét regionális szociálpolitikai tanácsból és az Országos Szociálpolitikai Tanácsból áll. A Roma Koordinációs Tanács esetén is a hatékony(abb) működés egyik változtatási iránya lehet a területi egységek szerinti további tagolása a szervezetnek, azaz az érdemi munka (előkészítés) többszintűvé tétele. A jelenlegi struktúra egyébként magában hordozza az ezen irányba történő elmozdulás lehetőségét, amennyiben a vonatkozó kormányhatározat 13. pontjában foglaltak alapján a kormány annak az 5 területi cigány kisebbségi önkormányzatnak a vezetőit, amelyek területén a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007.(XI.17.) Korm. rendeletben meghatározott hátrányos helyzetű térségek és területükön található szegregátumok szá-

[35] Vadál: i. m. 171-172. o.

ma a legmagasabb, felkérte, hogy állandó tagként vegyenek részt a Tanács munkájában. Ennek a „strukturált" kibontását valósítaná meg a regionális szempontú munkaszervezés (ami értelemszerűen további érdemi jogosítványok telepítését, illetve delegálását feltételezné).

Szintén az Országos Szociálpolitikai Tanácsra vonatkozó – fentebb említett – jogforrásban találunk példát arra, hogy hogyan javítható a működés hatékonysága oly módon is, hogy a szerv belső felépítése, tagolt működése nem minden vonatkozásban előzetesen meghatározott, hanem a mindenkori szükségletekhez igazodó lehetőségekként kerül szabályozásra: az említett Tanács ugyanis feladatainak végrehajtására és javaslatainak, állásfoglalásainak, véleményeinek, illetve döntéseinek előkészítésére – az ügyrendjében meghatározottak szerint – a tagjaiból vagy más szakértőkből

a) az ellátások, illetve az ellátásokat igénybevevő társadalmi csoportok szerint differenciált, továbbá képzéssel, kutatással, módszertani feladatokkal foglalkozó szakmai kollégiumokat hoz létre,

b) eseti bizottságokat hozhat létre.

Amennyiben a működés hatékonyságának növelését is önálló szempontnak tekintjük, úgy javasolható, hogy valamely tárgykörben kizárólag a ROK-T legyen jogosult javaslattételre, illetve konkrét – határidőkkel és többlet-jogosítványokkal körülbástyázott – feladatai legyenek, a jelenlegiek helyett vagy mellett.

12. Lobbitevékenység

Érdemes rögzítenünk, hogy még a jól kidolgozott jog sem szünteti meg az individuális normák, a közösségi normák (pl. a roma közösségen belüli normák, normarendszerek) és a szervezeti normák létjogosultságát, szükségességét, sőt: egyre nyilvánvalóbb, hogy a jog általánossága csak ezen normatípusok „közbejöttével" (közvetítésével) érvényesülhet. Éppen a korábbi lobbi-törvény sikertelensége mutatta meg, *hogy bizonyos területeken az – egyébként a központi szabályozással szemben trendszerűen terjedő – önszabályozás*[36] *hiánya esetén sem léphet be az állam a maga pótlólagos előírásaival:* egyes társadalmi szférákban tartós eredmény csupán *az önszabályozó mechanizmusok tartós stimulálásával* érhető el, ami lassú, körülményes, de alternatíva nélküli megoldás. Az új lobbiszabályozás – részben – ezért is választja azt a megoldást, *hogy az érdekérvényesítéssel összefüggő kötelező szabályokat immár csupán a lobbistát fogadó közszolga oldalán kreál*,[37] egyébként pedig megelégszik azzal, hogy egyrészt saját kialakuló gyakorlata révén mintákat hozzon létre, másrészt a már kialakult büntetőjogi korlátok létére bízza magát (pl. a vesztegetési tényállásokra stb.).[38]

Ez a – társadalmi realitásokkal számoló – koncepció Magyarországon szembekerül a korábbi konstrukciókban gondolkodó szervezetek véleményével. Így az Amnesty International, a Greenpeace, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és mások 2012-ben közös levélben fordultak a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, nehezményezve, hogy 2010 után nem került érdemben szabályozásra, hogy a cégek és gazdasági érdekcsoportok miként befolyásolhatják a közhatalmat gyakorlókat: „A jogalkotásban való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXXI. törvény (a továbbiakban: Jtr.) 19. § b.) pontja anélkül helyezte hatályon kívül a lobbitevékenységről szóló 2000. évi XLIX. törvényt, hogy megfelelő szabályozással pótolta volna azt. Csak egy szűk területét érinti az érdekérvényesítésnek a Jtr. 13. §-ában biztosított stratégiai partnerség lehetősége, amely keretében a minisztériumok közvetlen

[36] Vincent Porter: How Can Civil Organisations Establish a Connection with EU Institutions? ECE City Center, Budapest, 2010. február 24. (előadás a Szervezési és Vezetési Tudományos Társaság szervezésében)

[37] Ennek formája a magánérdeket képviselő külső partnerek tisztviselők általi fogadásának engedélyezése és nyilvánosságra hozatalának eljárásrendje.

[38] Párhuzamos – s a magyar közigazgatáson belül régóta vitatott - kérdés az is, hogy a közszolgálatban érvényesítendő hivatásetikai normák milyen szinten, illetve milyen mélységben kerüljenek szabályozásra; a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program égisze alatt újra az az irány látszik megerősödni, amely – a törvényi keretek – között nagyobb szabadságot biztosítana az érintettek önszabályozásának.

kapcsolatot alakíthatnak ki azon szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek. Ez a törvény korántsem jelenti a lobbizás megfelelő szabályozását. Kizárólag a minisztériumokkal való együttműködést teszi lehetővé, holott a lobbizás több a minisztériumi szintű jogalkotásban való részvételnél: minden, a közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó tevékenység a lobbizás körébe tartozik."[39]

Az ezen alfejezetben tárgyalt kérdések úgy is megközelíthetőek, hogy „a jogbiztonság formális fogalma mentén a jog mennyiben [lehet] képes [kizárólag] saját eszközeivel értelmezni és feloldani a társadalom szintjén jelentkező konfliktusokat",[40] illetve milyen mértékben (lesz) képes arra, hogy megállapítsa „a társadalmi igények elfogadhatóságának határai[t]".[41]

B) A jogalkotót közvetve, más szerven keresztül befolyásoló eszközök

E körben kerülnek bemutatásra azok a lehetőségek, melyek révén nem a jogalkotó, hanem valamely más állami szerv megkeresése útján hathat az állampolgár a jogszabályok tartalmára. Ezek a mechanizmusok néhány esetben rendkívül közvetetté (olykor, mint azt látni fogjuk, többszörösen áttételessé) teszik a jogalkotó befolyásolásának lehetőségét (adott jogszabály tartalmának felülvizsgálatát eredményező eljárás kezdeményezése révén).

1. Alkotmányjogi panasz. Az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.

2. Alapvető jogok biztosa eljárásának kezdeményezése. Az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének e) pontja alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére – utólagos normakontroll keretében – felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alapvető jogok biztosának erre irányuló eljárását bárki kezdeményezheti az Alaptörvény 30. cikkének (1) bekezdése értelmében.

3. Előzetes normakontroll eljárás, illetve Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata céljából az indítványozásra jogosulthoz fordulás. E körben figyelembe kell venni pl., hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *a)* pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

[39] TASZ levele; http://nonprofit.hu/?q=content/civil-%C3%B6sszefog%C3%A1st-kezdem%C3%A9nyez-tasz-lobbit%C3%B6rv%C3%A9ny%C3%A9rt (2012. 09. 05.)
[40] Egresi Katalin: A jogbiztonság, az igazságosság és a demokrácia a jog mérlegén. Jog-Állam-Politika 2012/2. 147. o.
[41] Egresi: i. m. 148. o.

Hoffman István, PhD adjunktus
ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

Az önkormányzati vagyonra vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlata

Az önkormányzatok működésében központi szerepe van az önkormányzati vagyonnak. A önkormányzat a törvényben meghatározott kötelező, önként vállalt és önként átvállalt feladatait nem képes ellátnia abban az esetben, ha nem állnak a rendelkezésére a megfelelő erőforrások.

Az erőforrások két csoportba sorolhatóak: egyrészt a feladat ellátásához kapcsolódó vagyonelemek, másrészt a feladatok napi ellátását jelentő bevételek és kiadások. Így az önkormányzatok gazdálkodásán belül, amely az önkormányzati célok elérése pénzügyi-anyagi feltételeinek biztosítását szolgálja, az önkormányzatok vagyona annak statikáját jelenti. Azaz, ezek a kérdések szabályozzák azt, hogy az önkormányzatok feladataik ellátáshoz milyen jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek.

Az önkormányzati vagyon körébe tehát a közfeladat ellátását kell, hogy célozza[1]. Mivel a törvény nem tesz jelző a feladatellátás szolgálata elé, ezért az történhet közvetett vagy közvetlen módon is. Ennek megfelelően egyértelműen az önkormányzati vagyon körébe tartozik az a dolog vagy vagyoni értékű jog, amely közvetlenül szolgálja a feladatellátást. Azaz egy önkormányzati közintézet működését biztosító ingatlan. A fent jelzettekre figyelemmel azok a vagyoni elemek is e körbe tartoznak, amely közvetetten, jellemzően a működéshez szükséges bevétel biztosításával szolgálják az önkormányzat feladatellátását (pl. egy önkormányzati tulajdonban álló, s többek között bérbeadással hasznosítható üzlethelyiség).

A következőkben elsőként az önkormányzati vagyon szabályozásának főbb nemzetközi modelljeit tekintem át, majd ezt követően röviden bemutatom a hazai szabályozás alakulását, a hatályos szabályozást és annak előzményeit.

I. Az önkormányzati vagyon szabályozásának főbb modelljei – nemzetközi kitekintés

Az önkormányzati vagyont szabályozó modellek többféleképpen csoportosíthatóak. Így az önkormányzati vagyonra vonatkozó szabályozás alapján a szabályozás módja (az önkormányzati jog vagy az államháztartási jog részeként), a szabályozás jellege (közjogias vagy magánjogias), az állami vagyonnal való kapcsolata (az egységes állami vagyon része vagy az állami vagyontól relatíve elkülönült vagyon) szerint is különbséget tehetünk[2]. A következőkben azt a csoportosítást vesszük alapul, amely az önkormányzati tulajdon jogi helyzete alapján csoportosítja az egyes országok önkormányzati vagyonra vonatkozó szabályozásait. Ezen csoportosítás alapján elkülöníthetjük egymástól az egységes és az osztott önkormányzati vagyonnal kapcsolatos modellt. A következőkben ezen modelleket tekintem át vázlatosan.

1. Az egységes önkormányzati vagyon modellje

Az egységes önkormányzati vagyon modelljében az önkormányzati tulajdont egységes egészként kezelik. Ez az önkormányzati tulajdon – akárcsak más jogi személyek tulajdona – széles körű alkotmányos védelemben részesül, ami a tulajdonos önkormányzatot a (központi) államigazgatással és a törvényalkotással szemben is megilleti.

[1] Ld. Balázs István – Balogh Zsolt Péter – Barabás Gergely – Danka Ferenc – Fazekas János – Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina – Fürcht Pál – Hoffman István – Hoffmanné Németh Ildikó – Kecső Gábor – Szalai Éva (szerk.: Nagy Marianna – Hoffman István): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-Orac, Budapest 2012. 371. o.

[2] Ld. Olga Kaganova – James McKellar (eds.): Managing Government Property Assets. The Urban Institute Press, Washington D. C. 2006. 5-6. és 19-20. o.

Ebbe a körben elsősorban az angolszász államok tartoznak, ahol az önkormányzatok valamennyi vagyontárgyukkal szabadon rendelkeznek. A vagyonjogi viszonyokban az angolszász jogok az önkormányzati tulajdonossal szemben bizonyos közjogi korlátozásokat alkalmaznak, azonban az önkormányzati tulajdon erős alkotmányos és magánjogi védelemben részesül. Az egyik legerősebb közjogi korlátozást az ultra vires elv következetes érvényesítése jelenti. Emiatt ugyanis az önkormányzat nem szerezhet meg olyan vagyontárgyat, amely a hatáskörébe nem tartozó feladat ellátásához szükséges, azonban a bírói gyakorlatban több különböző álláspont is kialakult a tekintetben, hogy ez az ügyletet teszi érvénytelenné, vagy pedig csak értékesítési kötelezettséget hoz létre, valamint, hogy a feladat címzettjének megváltoztatása mennyiben és milyen módon teremt vagyonátadási kötelezettséget[3].
Mindezeken túl közjogi kötelezettséget jelent, hogy az angolszász államokban bizonyos önkormányzati feladatok ellátására az önkormányzatoknak törvényben meghatározott elkülönített alapokat kell létesíteniük[4].

2. Az osztott önkormányzati vagyon modellje

A másik modellt az osztott önkormányzati vagyon rendszere képezi, amely elsősorban a kontinentális államokra jellemző. Ebben a modellben az önkormányzat vagyonán belül általában élesen elkülönül a közfeladatok ellátását szolgáló, valamint az egyéb, vállalkozásokba is bevonható vagyontárgyak köre.

Az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelme ezekben az országokban viszonylag szűkebb. A helyi közügy generális klauzulájában szereplő „törvény keretei között" kitételre figyelemmel a törvényalkotó a közfeladat ellátásához kapcsolódóan széles körben korlátozhatja azt. Az osztott önkormányzati vagyon modelljében külön altípust jelent az a megoldás, ahol elkülönítik az önkormányzatok tulajdonát, valamint a közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó, bizonyos esetekben állam(igazgatás)i tulajdonban álló vagyontárgyakat, amelyek tekintetében az önkormányzat csak vagyonkezelői jogokkal rendelkezik, azaz azok tekintetében a feladat címzettjének változásával együtt a vagyonkezelői jog jogosultja is megváltozik. Ez a megoldás elsősorban egyes német tartományok önkormányzati vagyonjogaira jellemző[5].
Az osztott önkormányzati vagyon modelljében a közjogi korlátok nemcsak az egyes vagyontárgyakra, hanem az önkormányzatok közszolgáltatási és egyéb gazdálkodó tevékenységeit ellátó vállaltokra is kiterjednek, így széles körben szabályozzák a kötelezően ellátandó önkormányzati szolgáltatási tevékenységeket, illetve általános jelleggel, azonban bizonyos esetekben konkrét ágazatok esetében is szabályozzák a választható vagy választandó vállalati formát[6].

A fenti modellek jól jellemzik az adott állam önkormányzati vagyonjogának felépítését, s egyben jelzik az államigazgatással és az állami vagyonnal való kapcsolat fő vonásait.
Amennyiben ezen modellek körében kívánjuk a hazai szabályozást elhelyezni, akkor ki kell emelnünk, hogy az egyértelműen az osztott vagyoni modell keretébe sorolható. Bár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) nem jelentett e körben

[3] Ld. Andrew Arden – Christopher Baker – Jonathan Manning: Local Government Constitutional and Administrative Law. Sweet & Maxwell, London 2008 947-948. o.
[4] Ezeket a brit jogtudomány úgynevezett kifizető hatóságoknak (billing authorities) tekinti, ugyanis fő feladatuk a törvényben meghatározott kifizetések teljesítése. Ld. uo. 960. o. Az Egyesült Államokban ezek az alapok elsősorban a gazdasági nehézségek áthidalását szolgáló tartalékokat jelentenek. Ld. Ann O'M. Bowman – Richard Kearney: State and Local Government. Wadsworth Cengage Learning, Boston 2011. 373-374. o.
[5] Ld.: Udo Steiner (hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2006. 132-133. o. és Thorsten Ingo Schmidt: Kommunalrecht. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2011. 262. o.
[6] Ld. uo. 303-307.o. és Martin Burgi: Kommunalrecht. Verlag C. H. Beck, München 2012. 241-243. o.

rendszerszerű változást a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) modelljéhez képest, azonban az önkormányzati vagyon alkotmányos jogállásának átstrukturálódására, valamint a szabályozás hangsúlyváltásaira figyelemmel indokolt mind az Ötv., mind a Mötv. szabályozását áttekinteni.

II. Az Ötv. osztott önkormányzati vagyoni modellje

1. Az önálló önkormányzati vagyon kialakulása

Az önkormányzati vagyon alkotmányos szabályozása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény alapján vizsgálható.
A Magyarország által is ratifikált, s így nemzetközi kötelezettségvállalásnak minősülő Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (kihirdette az 1997. évi XV. törvény) az önkormányzati gazdálkodás statikájával, az önkormányzati vagyonnal kapcsolatban – elsősorban az európai államok rendkívül sokszínű és egymással gyökeresen ellentétes szabályozásaira is figyelemmel – nem határoz meg általános szabályokat. A Charta pénzügyi kérdésekkel foglalkozó 9. cikke ugyanis elsősorban az önkormányzatok saját bevételhez (azon belül a helyi adóztatáshoz), a saját bevételek szabad felhasználásához, a saját bevételeket kiegészítő - lehetőleg szabadon felhasználható – kiegészítő állami támogatáshoz, valamint a hitelfelvételhez való jogával kapcsolatos kérdéseket rendezi.
A rendszerváltozást megelőzően a tanácsok nem rendelkeztek önálló tulajdonnal: a tanácstörvények – így a harmadik tanácstörvény, a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 11. § (3) bekezdés e) pontja alapján – a tanácsok csak a rájuk bízott állami vagyon kezelői voltak. Azaz a szabályozás kiindulópontját az egységes állami tulajdon koncepciója jelentette[7].

Ezt a rendszert váltotta fel 1989/90-ben az elkülönült önkormányzati vagyon modellje. Az önkormányzati rendszer kiépítése során ugyanis az alkotmányozó és a törvényalkotó abból indult ki, hogy az önkormányzati autonómia egyik legfőbb biztosítéka az önkormányzatoknak az állam(igazgatás)tól elkülönült tulajdona. Éppen ezért a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) módosított 12. § (2) bekezdése kimondta, hogy „[a]z állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát." Ezzel az önkormányzatoknak az államtól független vagyona alkotmányos védelemben részesült. Ezzel a rendelkezéssel összhangban az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pont első fordulata az önkormányzat alapjogaként rögzítette, hogy „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat".
Az 1989/90-es alkotmányos szabályozás így az önkormányzati vagyon elválasztotta az állami vagyon körétől. Azaz az önkormányzati tulajdon elkülönült az állami tulajdontól, s az állam beavatkozásaival szemben védelmet élvezett. Ez az elkülönülés azonban ekkor sem volt abszolút jellegű, amelyet az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének azon szabálya is alátámasztott, amely ismerte a köztulajdon fogalmát is. Mindezen keretek között az önkormányzati tulajdon körét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) határozta meg, a tényleges vagyonátadásra pedig az önkormányzati vagyont érintő törvényekben került sor.
A fenti vagyontörvényekkel kapcsolatban több alkotmánybírósági indítványt nyújtottak be, amelyek elsősorban az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos törvényi korlátozásokat támadták. Ezen alkotmánybírósági indítványokkal kapcsolatban alakította ki az 1990-es évek elején az AB az önkormányzati vagyon korlátozásával és jellegével kapcsolatos álláspontját. Az Alkotmánybíróság a fentiekben felvázolt szabályok mellett még az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének azon rendelkezését vette alapul, amely szerint az önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az AB kiemelte, hogy bár az önkormányzati tulajdon a köztu-

[7] Ld.: Fonyó Gyula (szerk.): A tanácstörvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 152-153. o.

lajdon részének tekinthető, azonban az az állammal szemben is alkotmányos védelmet élvez. Ez a védelem azonban nem olyan erős, mint a magántulajdoné. Így az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban alkotmányosnak ítélte meg, hogy a jogalkotó az önkormányzati bérlakások tekintetében a bérlőknek vételi jogot alapított, valamint a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában azt, hogy az önkormányzatok tulajdonában álló, korábbi egyházi tulajdonú ingatlanok tekintetében a vagyonelemek jogi helyzetének végleges rendezéséig elidegenítési és terhelési tilalmat írjanak elő törvényben[8].

2. Az Ötv. önkormányzati vagyonnal kapcsolatos szabályai

A fentiekre figyelemmel az Ötv. – a legtöbb kontinentális államhoz hasonlóan – osztott vagyoni modellt valósított meg. Az Ötv. szerint a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonába tartozó vagyontárgyakból és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják. Ez a vagyon két fő részből tevődik össze: a törzsvagyonból és az egyéb, vállalkozói önkormányzati vagyonból.

A törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani. Az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról – külön jogszabályban meghatározott – vagyonkimutatást kell készíteni. Az Ötv. alapján törzsvagyonnak az az önkormányzati tulajdon nyilvánítható, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. A törzsvagyon is két fő részre osztható. Egyrészt a forgalomképtelen törzsvagyon körébe tartoztak a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok, valamint főszabály szerint minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében forgalomképtelennek nyilvánít. A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körébe tartoztak a közművek, intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók. A törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.

Az egyéb, vállalkozói vagyon ennek megfelelően forgalomképes, azzal kapcsolatban csak az egyéb, az adott vagyontárgyra nézve esetlegesen korlátozó szabályokat megállapító rendelkezéseket – például termőföld esetén a termőföldtörvényben meghatározott korlátokat - kellett alkalmazni.

Az Ötv. szerint az önkormányzati vagyon tekintetében a helyi önkormányzatot megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. Az önkormányzat tulajdonosi jogainak korlátozását jelentette, hogy a helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztethette. Ezzel összhangban az önkormányzat csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét, azaz rt. vagy kft. tagja, továbbá bt. kültagja lehetett csak.

Az Ötv. kimondta, hogy amennyiben törvény másképp nem rendelkezett, a helyi önkormányzat társulásba bevitt vagyonát a társuló helyi önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani, a vagyonszaporulat a társult helyi önkormányzatok közös vagyona, és arra a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról – főszabály szerint – a képviselő-testület rendelkezett. A helyi önkormányzat azonban meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz köthette.

A képviselő-testület az Ötv.-nek egy későbbi módosítását követően a helyi önkormányzat tulajdonában lévő korlátozottan forgalomképes és forgalomképes vagyonának rendeletében meghatározott körére az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva va-

[8] A fenti gyakorlatot és annak kritikáját illetően ld.: Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. = Acta Humana. Emberi jogi közlemények. 1995/18-19. sz. 160. o.

gyonkezelői jogot létesíthetett. Vagyonkezelői jogot nem lehetett létesíteni önkormányzati lakóépületre és vegyes rendeltetésű épületre, illetve társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre. A vagyonkezelői jog megszerzésére, megszűnésére, a vagyonkezelői szerződés tartalmára, a vagyonkezelő jogaira és kötelezettségeire, a vagyonkezelő feletti tulajdonosi ellenőrzésre az Ötv.-ben és az államháztartásról szóló törvényben foglaltakat kellett alkalmazni. Amennyiben e törvények nem szabályoztak valamilyen kérdést, akkor a Ptk. szabályait kellett alkalmazni. A vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának és a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait a helyi önkormányzat rendeletében szabályozza.

III. Az Alaptörvény, a Mötv. és a nemzeti vagyonról szóló törvény új rendszere

1. Az önkormányzati vagyon: alkotmányosan védett vagyonból a(z egységes) nemzeti vagyon alrendszere

Már 2011 végén az Alkotmány 12. § (2) bekezdésének módosítása lehetővé tette, hogy az önkormányzat feladat- és hatásköreinek változása esetén az állam elvonhassa az önkormányzati tulajdont. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy „[a] helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja."

A fenti szabályozás azt jelenti, hogy 2012-től az önkormányzati vagyon nem különül el az állami vagyontól, azok együttesen alkotják a köztulajdon – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) terminológiája szerint a nemzeti vagyon – körét. Mivel ez a vagyon csak az önkormányzatok feladatának ellátását szolgálja, így az Alaptörvény alapján amennyiben a jogalkotó egy feladatot elvon az önkormányzattól, akkor szabadon elvonhatja az ahhoz kapcsolódó vagyont is. Az Alaptörvény tehát az önkormányzati vagyont a feladat ellátásához szükséges célvagyonként határozza meg, amely a köztulajdon részeként nem élvez védelmet az állam beavatkozásaival szemben.

2. Az önkormányzati vagyonra vonatkozó szabályozás főbb elemei

Az önkormányzati vagyon szabályozása tekintetében a 2011/12-es jogalkotás újfajta kodifikációs megoldást jelentett. Míg 2011/12-t megelőzően az önkormányzati vagyonra vonatkozó alapvető szabályokat az önkormányzati törvény – azaz az Ötv. – tartalmazta, s a vagyontörvény, valamint az államháztartási törvény csak kiegészítő jellegű szabályokat tartalmazott, addig 2012-től a Mötv. csak a vagyonra vonatkozó legalapvetőbb, valamint kifejezetten önkormányzat specifikus rendelkezéseket – így az önkormányzati vagyonkezelői jogot – szabályozza. Mivel a Mötv. vagyonra vonatkozó szabályozása jelentősen leszűkült, de ezért kodifikációs és dogmatikai szempontból erősen vitathatóan az új önkormányzati törvény az önkormányzati vagyon körében[9] szabályozza az önkormányzatok bevételeit is. Így a szabályozás nincs arra tekintettel, hogy – az előzőekben jelzettek szerint – a vagyon az önkormányzati gazdálkodás statikáját, míg a bevételek és a kiadások az önkormányzati gazdálkodás dinamikáját jelenítik meg.

Az új szabályozásban így az önkormányzati vagyonra vonatkozó alapvető szabályokat azonban nem az önkormányzati törvény, hanem a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.) határozza meg.

Az önkormányzati vagyon alkotmányjogi hátterének és a szabályozás rendszerének átalakulása mellett az Nvt. fenntartotta az önkormányzati vagyon kettős rendszerét, mivel a helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet.

A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet az Nvt. kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak

[9] Ld. Mötv. 106. § (1) bekezdés.

minősít, vagy külön törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít. E két kategória együtt alkotja a forgalomképtelen törzsvagyon körét. Külön törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete pedig más vagyonelemeket korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.

A fenti keretek között az Nvt. szerint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok, a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádiónavigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket – amelyek, mint később láthatjuk – korlátozottan forgalomképes törzsvagyonnak minősülnek.

Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül az Nvt. 2. mellékletben meghatározott, valamint a külön törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

A vagyonelemekről az Mötv. és az Nvt. szabályai alapján nyilvántartást kell vezetni, amelyben – a duális vagyonfogalomra figyelemmel – elkülönítetten kell nyilvántartani a törzsvagyont.

Az önkormányzatok korlátozottan forgalomképes vagyonának körét is meghatározza a Nvt. Az Nvt. szerint ebbe a körbe tartozik a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű, a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész, a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés, továbbá a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló, a helyi önkormányzat tulajdonában álló társasági részesedés.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni minősítés a közfeladat ellátást szolgáló vagyonelemek tekintetében az Nvt. szerint addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. Amennyiben a feladatellátás megszűnik, vagyontárgyra vonatkozó erős közjogi korlátozások is megszűnnek, a vagyonelem ezzel gyakorlatilag üzleti vagyonná válik (így például egy bezárt szociális intézmény ingatlana üzleti vagyonként akár értékesíthető is).

A forgalomképesség korlátozása abban nyilvánul meg, hogy ezek a vagyonelemek önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül nem szolgálhatnak, és kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthetők el, azzal, hogy a gazdasági társaságokban fennálló társasági részesedés ezeken túl 100%-os állami, önkormányzati tulajdonában álló gazdasági társaság részére is elidegeníthető.

3. Az önkormányzatok vagyonhoz fűződő jogainak korlátozása

A Nvt. a helyi önkormányzat tulajdonosi jogainak szabad gyakorlását több ponton korlátozza, így a törvény a korábbi szabályozással összhangban rögzíti, hogy a helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti, valamint a helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Mindezeken túl a helyi önkormányzat olyan vállalkozásban sem vehet részt, amelyben valamely tag vagy jogi személy tag esetén a tulajdonosi háttér nem átlátható, azaz pontosan nem igazolható.

A vagyon kezelésének megalapozottsága és előreláthatósága érdekében az Nvt. és a

Mötv. előírásai alapján a helyi önkormányzat közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.

Miként a III. 1. pontban jeleztem, a korábbi osztott – állami és önkormányzati vagyonra elkülönülő – köztulajdon fogalmát az Alaptörvény – különösen annak 32. cikk (6) bekezdése – alapján az egységes nemzeti vagyon koncepciója váltotta fel. Az önkormányzati vagyonra vonatkozó szabályozás körében a nemzeti közvagyon egységes jellegét fejezi ki, s egyben az önkormányzati tulajdonosi rendelkezés korlátját jelentik bizonyos jogintézmények az Nvt-ben. Így amennyiben törvény a helyi önkormányzat feladatát más helyi önkormányzat feladataként vagy állami feladatként, illetve állami feladatot helyi önkormányzat feladataként állapítja meg, a feladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges helyi önkormányzati, illetve állami vagyont a feladatot átvevő részére, nyilvántartási értéken való átvezetéssel, ingyenesen a tulajdonába kell adni. Ezzel a szabállyal válik egyértelművé, hogy az önkormányzati vagyon célvagyon, amely az állam által meghatározott önkormányzati feladatok ellátásához kötődik, s a feladattelepítés megváltoztatásával egyidejűleg a vagyoni jog jogosultja is megváltozik. Ezzel lehetővé válik a vagyon ingyenes vagyonátadása, azaz az önkormányzati tulajdon elvonását is.

Az önkormányzati feladatok szűkítését már maga a Mötv. is megalapozza, amikor is a – 2013. január 1-jétől hatályos – 13. §-ának feladatlistája jellemzően az alapfokú közszolgáltatások nyújtását határozza meg önkormányzati feladatként. Mindebből az következik, hogy 2013. január 1-jétől a jelenleg az önkormányzatok által ellátott középfokú közszolgáltatások széles köre nem minősül önkormányzati feladatnak, így már ez előre jelezte az önkormányzati vagyon átruházását érintő jogalkotási dömpinget. Az Alkotmány – amelynek érintett rendelkezése az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései alapján továbbra is alkalmazható –, valamint az Alaptörvény alapján 2011/12-ben több törvény született a korábbi önkormányzati feladatok állam(igazgatás)i feladattá nyilvánításáról, valamint ahhoz kapcsolódóan a korábban önkormányzati vagyon ingyenes államigazgatási kézbe adásáról. Így a megyei önkormányzatok, valamint a korábban általuk fenntartott intézmények valamennyi vagyonát és vagyoni értékű jogát, továbbá a Fővárosi Önkormányzat által fenntartott egészségügyi intézmények valamennyi vagyonát és vagyoni értékű jogát a 2011. évi CLIV. törvény adta át az állam(igazgatásnak). Szintén az államra szállt át Esztergom Város Önkormányzata valamennyi középfokú közszolgáltatást nyújtó intézményének fenntartói joga, valamint ezen intézmények vagyona és vagyoni értékű joga a 2011. évi CLXXXVI. törvény alapján. A fenti folyamat folytatódott 2012-ben is. A 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek, az azokkal egy intézményben működő járóbeteg-ellátást nyújtó szolgáltatásoknak, valamint azok vagyonának és vagyoni értékű jogainak átvételéről rendelkezett. Az állam az egyes szociális és gyermekvédelmi intézmények fenntartói jogainak átvétele mellett az ahhoz kapcsolódó tulajdoni és más vagyoni értékű jogokat is elvonta az egyes települési önkormányzatoktól[10].

Más megoldást jelentett a járási törvény és a köznevelési intézmények átvételéről szóló törvény szabályozása. Ezek a jogszabályok ugyanis az állami fenntartó számára nem tulajdonjogot, hanem vagyonkezelői jogot vagy ingyenes használati jogot biztosítottak. Így a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. XCIII. törvény a kormányhivatalok járási hivatalainak átadott, korábban átruházott államigazgatási hatáskörben az önkormányzatok tisztségviselői és a polgármesteri hivatalok ügyintézői által ellátott feladatokhoz kapcsolódó vagyonnal összefüggésben nem a tulajdon ingyenes átruházásáról, hanem az érintett vagyonon ingyenes állami használati jog létesítéséről rendelkezik (2. §). Így e körben az önkormányzatok –

[10] Ld. az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCII. törvény 2. §-át.

legalábbis formális – tulajdonjoga fennmarad, ám a legtöbb tulajdoni részjogosítvány gyakorlására a kormányhivatal válik jogosulttá. A köznevelési intézmények tulajdonjogával kapcsolatos korábbi nyitott kérdéseseket a köznevelési feladatokat ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) – módosított szabályozása – rendezi. Ennek megoldása hasonló volt a járási hivatalok körében alkalmazottakéhoz: a korábbi önkormányzati tulajdont nem vonta el, azonban a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ fenntartói hatáskörébe kerülő intézmények tekintetében ingyenes használati vagy vagyonkezelői jogot létesített.

Az Nkt. alapján azonban az önkormányzatok bizonyos fenntartói feladatai is fennmaradnak. A franciaországi megoldáshoz hasonlóan[11] az Nkt. rögzíti, hogy a 3000 főnél népesebb önkormányzatok köznevelléssel kapcsolatos kötelező feladata a területükön levő, az állami intézményfenntartó központ által működtetett köznevelési intézményingó és ingatlan vagyonának fenntartása, amelyről az anyagi megterhelésre hivatkozva, külön jogszabályban megállapított feltételek fennállta esetén lemondhat. A 3000 főnél kisebb önkormányzatok pedig önként magukra vállalhatják ezt a feladatot. A szabályozás érdekessége, hogy – az Nkt. módosított 74. §-a alapján – a 2011. december 31-éig megyei önkormányzati fenntartású intézmények – 2012. január 1-jével állami tulajdonba került – köznevelési célú, a jogszabályban meghatározottak szerinti egyes vagyonelemeinek (így például a korábbi megyei önkormányzati fenntartású gimnáziumoknak) a fenntartói jogai is a településekhez kerülnének. Ebben az esetben a települések állami vagyon kezelőivé válnak.

A vagyon azonban nemcsak jogokat, hanem kötelezettségeket is magában foglal. Amennyiben az egyes, ingyenes vagyonátruházásról rendelkező törvényekre tekintünk, a kép a vagyont terhelő kötelezettségek tekintetében még változatosabb, mint a vagyon átszállása tekintetében. A 2011. évi CLIV. törvény ugyanis a teljes vagyon átszállása mellett a teljes megyei önkormányzati adósságállomány állami átvállalásáról is rendelkezett. Ugyanezen törvény a Fővárosi Önkormányzatnak – figyelemmel a részleges feladatátvállalás jellegére – csak a kifejezetten az egészségügyi intézményekkel kapcsolatban felmerülő tartozásait (így mind a működési, szállítói, mind a beruházási jellegű tartozásokat) vállalta át. A 2012. évi XXXVIII. törvény ugyanazt a megoldást alkalmazta a települési önkormányzatok fekvőbeteg-ellátó intézményei kapcsán, mint a 2011. évi CLIV. törvény a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeivel kapcsolatban: ezen intézmények esetében is az állam a kifejezetten az intézményekhez kapcsolódó tartozásokat vállalta át. Ezzel szemben az Esztergom város középfokú szolgáltatásait átvevő 2011. évi CLXXXVI. törvény alapján az államigazgatás csak az intézmények szállítói tartozásait vállalta át. Szintén csak a szállítói tartozásokkal együtt vette át az állam a települési önkormányzatoktól az egyes szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények tulajdonjogát.

Más modellt jelentett a járási törvény (2012. évi CXIII. törvény) – figyelemmel arra, hogy a tulajdonjog maga sem száll át – nem rendelkezik semmilyen tartozásátvállalásról.

A Mötv. és az Nvt. szabályai alapján ilyen tulajdoni változásokra nemcsak a feladat ellátásának államigazgatási hatáskörbe kerülése esetén kerülhet sor, hanem akkor is, ha a 2013-tól a Mötv. 11. § (2) bekezdése alapján kötelezően érvényesülő differenciált hatás-

[11] A francia közoktatási rendszerben az iskolák infrastruktúrájának működtetése differenciáltan telepített önkormányzati feladat, míg az oktatás és a tanítás megszervezésével kapcsolatos feladatok, s az intézmény fenntartói jogainak gyakorlásával kapcsolatos feladatok ellátása az államigazgatás körébe tartozó tankerületi felügyelőségek (Académie) felelősségi körébe tartozik. E tekintetben ld. Asbóth Márton – Hoffman István: A helyi önkormányzatok helye és szerepe a közoktatási szolgáltatások szervezésében. = Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Tom. XLVIII. (2011) 31-32. o. és Georges Vlachos: Les principes généraux du droit administratif. Ellipses, Paris 1993. 274-275. o.

kör-telepítésre figyelemmel a feladat ellátásának címzettjévé más (nagyobb) települési önkormányzat (vagy esetleg egy kötelezően kialakított önkormányzati társulás) válik.
A helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetén – az Nvt.-ben meghatározott kivétellel – az államot minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg.
Az Nvt. nemcsak az önkormányzati vagyon tárgyai tekintetében határoz meg kötelező szabályokat, hanem – a kizárólagos vagyonelemek köréhez kapcsolódva, annál azonban valamivel tágabban – rögzíti a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységeinek a körét is, amelyek körébe a helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése, a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése – a földi kiszolgáló tevékenység kivételével – (a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádiónavigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt), a menetrend szerinti helyi személyszállítás, a törzsvagyon részét képező helyi közművek létrehozása és működtetése, a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése, a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése tartozik.
Főszabály szerint e gazdasági tevékenységeket önkormányzati irányítás alatt álló intézmény, gazdasági társaság láthatja el. Az önkormányzat e szervezeteken kívüli jogalanynak ezen feladatok ellátását főszabály szerint koncesszió útján engedheti át. A koncessziós szerződés megkötése alóli menetesítés lehetséges eseteit szintén az Nvt. rögzíti.
A Mötv., valamint az Nvt. szabályai alapján a helyi önkormányzat a tulajdonában lévő nemzeti vagyonra az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonkezelői jogot létesíthet. A vagyonkezelői jog létesítésének részletes szabályait a Mötv. és az Nvt. rendelkezései határozzák meg.

IV. Záró gondolatok

A fentiek alapján is látható, hogy az önkormányzati vagyon köre jelentősen átalakult 2011/12 folyamán. A korábbi erős alkotmányos védelem helyett a feladat ellátáshoz kötöttséggel az önkormányzati vagyon egyfajta célvagyonná vált, amely a feladat- és hatáskörök telepítésének megváltoztatásával együtt „mozog", azaz a feladat telepítésének megváltozásával a vagyoni helyzetben is jogszerű változás állhat be – anélkül, hogy ezzel bármilyen kötelező kártalanítási igény jelentkezne. Az alkotmányos jogállás változásai ellenére továbbra is fennmaradt az önkormányzatok osztott vagyoni rendszere, jóllehet az alkotmányos változások melletti védelmi szint csökkenése mellett az önkormányzati vagyonra vonatkozó közjogi korlátok is szigorodtak.

Kántás Péter, közigazgatási jogász

A kis súlyú közrendsértések jogalkotási visszásságairól

„Küszködhetnek egyes rend-felelősök, áldozatkészek, vagy megfizetettek, de keserű a küzdelem, sok energia vész el, és nincs igazi rend, mert csak összetartó, empátiás közösség tarthatja fenn a rendet."

Polcz Alaine

I. Mi a jó rend? - a közösségi tér viselkedési szabályairól

Minden emberi közösség megteremti a maga „szerepkészletét" azt a leírt és íratlan normarendszert, amibe a „magánrend", a „privacy" elhagyásával, az utcára lépés pillanatában belekényszerülünk. A nyilvánosság előtt, a mindenkori többség által helyesnek, követendőnek tartott viselkedésmódok normakészlete többszintes: élteti és működteti a szokás, a hagyomány, az illem, a divat, élteti számos cél-racionális megfontolás (közlekedés, üzletkötés, vélemény-nyilvánítás, pihenés, kikapcsolódás, stb.), valamint az adott jogrendszer közrendvédelmi normakészlete is. Ahányan vagyunk, annyiféle rendképzettel, annyiféle, a közrend állapotára vonatkozó elvárással használjuk a közteret, így nem véletlen, hogy sem a büntető- és közigazgatás-tudományban, sem tételes jogban, sem pedig a „common sense" világában nincs a közrendnek egységes, általánosan elfogadottnak tekinthető meghatározása.

Annyi világos, hogy a jól működő közrend közösségi érték, elválaszthatatlan része az emberi közösségek mindennapi élettereinek, állapota kihat a köz- és magánélet számtalan dimenziójára, szerves része tehát az egyén, illetve a szűkebb és tágabb közösségek életminőségének. A jó közrend alapvetően nem a rendfenntartásért felelős hatósági működés eredményeként áll elő,[1] a rend mi vagyunk, annak állapotát alapvetően a közösség tagjai és intézményei „állítják elő", de hatékony működtetése, védelme érdekében a közhatalomnak is van tennivalója:

a) A legsúlyosabbnak ítélt közrend elleni támadásokat jogellenessé nyilvánítja. Ilyenkor nem tesz mást, mint választ a nyilvánosság előtti viselkedést érintő társadalmi normák készletéből, megmondja tehát, hogy melyek azok a magatartási szabályok, melyek megszegése esetén - arra irányuló, törvényben meghatározott eljárás lefolytatását követően, amennyiben az elkövető felelőssége megállapítást nyer - valamely, jogszabályban meghatározott közjogi szankciót[2] fog alkalmazni.

b) Kiképez, működtet, valamint politikai és törvényességi kontroll alatt tart egy olyan közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszert, amelynek feladata a jogsértések megelőzése, megszakítása, felderítése, bizonyítása, a szankció alkalmazása, valamint annak végrehajtása.[3]

---

[1] Ebből pedig az következik, hogy a mindenkori közhatalom, tehát a hatóságok, elsősorban a rendőrség… „Mint a jó orvos, óvhatja, támogathatja, időleg helyettesítheti az organizmus működését, de nem teremtheti." Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. MTA kiadása, Bp., 1903. XII. k. 299. o.

[2] A jogi szankció a szó legáltalánosabb értelmében a jogellenesség következményeként megállapított hátrányok összességét jelenti, ideértve az érintett által korábban élvezett előnyök megvonásának lehetőségét is. A hasonló tartalommal használt jogkövetkezmény ennél jóval tágabb fogalom, mert egyrészt pozitív jogkövetkezmények is léteznek, másrészt a közjogi forgalomban számos olyan, a szankcióhoz megtévesztésig hasonló hátrány (jogkorlátozás) is fungál, amely nem minősül szankciónak (pl. élet-veszélyessé váló épület kiürítése, lebontása), hiszen nem valamely jogellenes magatartás képezi az elrendelés alapját.

[3] „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

A „jó szabály" önmagában kevés, még ha napjaink jogalkotási lázában a kodifikációs aktorok szeretik ezt önmagukkal és másokkal elhitetni. A valamennyire hatékony szankcionálás alapja, hogy mindenkor legyenek meg a jogsértések gyors felderítésének, bizonyításának, a szankció azonos büntetési elvek szerinti kiszabásának és végrehajtásának személyi és tárgyi feltételei, bárki által hozzáférhető módon történjen meg az ügyek rendszeres elemzése és értékelése, a következtetéseknek számon kérhető módon hassanak ki a szervezeti struktúrára, a kiválasztási rendszerre, képzési feltételekre, az eljárás rendjének újraszabályozására, és a jogalkalmazási gyakorlatra.

Pozitív értelemben felsorolhatatlan, hogy melyek a „jó rend" összetevői, mi minősül „rendeltetésszerű" köztérhasználatnak,[4] melyek a közterületen, nyilvános helyen elfogadott viselkedésformák.

„Minden korban találhatunk azonban olyan kisebb-nagyobb társadalmi csoportot, amely kihívóan közösségellenesnek titulált magatartásával kivívja a többség rosszallását, ezért pusztán életvitele miatt rendészeti fellépésre vagy kodifikációra ösztönöz. Különösen így van ez akkor, ha a „rendetlenség" olyan, közterületen, nagy nyilvánosság által észlelhető megnyilvánulásairól van szó, mint a koldulás, a csavargás vagy a prostitúció – amelyeknek ugyanakkor számos tolerált megnyilvánulási formája is létezett. Ezeket a zavaró jelenségeket, az úgynevezett deviáns magatartásokat a jogalkotó a jog minden fejlődési szintjén megpróbálta ellenőrzése alá vonni, de törekvését nem tudta maradéktalanul megvalósítani – és időről időre hasonló problémák elé kerülnek napjaink kodifikátorai is."[5]

A hazai jogban az élet, testi épség, valamint az ötvenezer Ft feletti vagyon elleni támadások bűncselekménynek minősülnek, és ezek büntetést-érdemlősége tekintetében valószínűsíthetően magas a társadalmi konszenzus. Ám ahogy megyünk „lefelé" a jogsértések hierarchiájában, ahogy egyre kevésbé válik annak hús-vér sértett az áldozatává (koldulás, utcai prostitúció, balesetet nem okozó KRESZ szabálysértés, jogosulatlan kereskedelem), úgy kezdenek megoszlani a vélemények. Ahol tehát „csak" a köz csendje, tisztasága, nyugalma, szemérme, egészsége, stb. kerül veszélybe, ott a bűncselekmények többségénél még egységesnek mondható közmorál is hasadozni kezd, egyre erősebben lépnek be az egymással szembenálló rétegcsoport- illetve egyéni érdekek és értékek. Belép például a jogsértéssel összefüggő közvetlen érdekeltség, ami jól érzékelhető nagy tömegben az utcai fogyasztóvédelmi jogsértések esetén, különösen romló életkörülmények mellett. Mindennek ellenére kitapinthatóak azok a célok, tevékenységek, melyek a

megítélése. A mai magyar társadalomban egyre többen élik 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." Kántás Péter: 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 (kézirat).

[4] A köztérhasználat alkotmányellenes korlátozásának „ősbűnét" az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2010. évi módosítása jelentette, amikor meghatározta a rendeltetésszerű köztérhasználat esetköreit ahelyett, hogy a tilalmi listát körvonalazta volna, „a polgárnak mindent szabad, amit az állam nem tilt", közjogi paradigmája alapján. E törvény adott felhatalmazást a települési önkormányzatoknak arra, hogy a közterületek úgymond rendeltetésellenes használatát szabálysértéssé minősítsék. Így az Étv. felhatalmazása volt a jogalapja az önkormányzati rendeleteknek, melyek szabálysértéssé minősítették a belterületi közterületek életvitelszerű lakhatásra való használatát, a hajléktalanságot, mint objektív létállapotot.

[5] Kiss Bernadett: Közterületi közrendsértő magatartások a XIX-XX. század fordulóján. A településrendészeti politika átalakulásának folyamata egyes státuszvétség jellegű magatartások esetében. PhD dolgozat. Bp. 2011. (kézirat) 5. o.

legnagyobb lakossági és intézményi támogatást élvezik.

Sem a hatályos jogban, sem a szakirodalomban, sem pedig a joggyakorlatban nem találunk általánosan elfogadott közrendfogalmat, így itt a magam meghatározását adom át az olvasónak:

„A közrend – a valós vagy virtuális – nyilvánosság előtti, jogilag szabályozott viselkedés gyűjtőfogalma, és amelynek megsértése a közösség valóságos vagy virtuális terein bekövetkező érzékileg megragadható zavarásokban (zaj, bűz, látvány), a rendeltetésellenes közterület-használatból[6], vagy a hiányzó közlekedési infrastruktúra miatt előálló szabadságkorlátozásokban, a közterületen és a nyilvános helyen elkövetett zaklatásokban mutatkozik meg."[7]

A közrend tartalmát tehát – szemben a közbiztonság alapvetően élet- vagyon- és személyi szabadságvédelmi jellegével – a társadalom kulturális normái adják, ezért a köz rendje a köz biztonságánál érzékenyebben függ a „deviáns" magatartások többségi társadalom általi megítélésétől, mindattól a kollektív értékítélettől, amit közerkölcs, közízlés, közszemérem, stb. fogalma alatt érteni szoktunk.

A közrendi normák érvényesülésének színtere tehát a közterület, amely viszont már bőségesen rendelkezik jogi meghatározásokkal.[8]

Ezek közös lényege a bárki általi - ingyenes és főszabályként korlátozás nélküli - igénybevehetőség, amely legújabban - elsősorban az önkormányzati rendeletekben - kiegészült a „rendeltetésszerű" köztérhasználat követelményével.

A köztérhasználat jogi szabályozásának kulcskérdése a „normálisnak", vagy ehhez képest a deviánsnak minősülő közterületi magatartásoknak meghatározása. Még pontosabban: jogállamban nem minden károsnak ítélt magatartás igényel közjogi szankcionálást, mert megadható egy olyan foka a zavarásnak, amelyet a közösségnek vagy „még" el kell viselnie, vagy amellyel szemben nem jogi eszközökkel kell védekeznie. A köztéren előálló számtalan veszély, illetve „zavarás" hatósági eszközökkel történő elhárítása gyakorlatilag lehetetlen, másrészt értelmetlen is, mert ezáltal hasznosnak minősülő közösségi célok kerülnének veszélybe. Még autokratikus közjogi berendezkedés és joggyakorlat mellett sem képes a jog a lehetetlen kikényszerítésére, az élet minden területére kiterjedő és azt regulázni akaró közhatalmi törekvések káoszhoz vezetnek, a mindent szabályozni akaró, „élére állított" „rend" világában a hasznosnak, értékesnek minősülő közösségi lét működőképessége is megkérdőjeleződik.[9]

Szociológiai megközelítésből a *köztér az eltérő értékrendekkel, gazdasági és politikai hatalommal*

[6] A köztér cél-racionális (a közjog nyelvén: rendeltetésszerű) használatának legmarkánsabb elemei a következők:
a) közlekedés, tehát a fizikai helyváltoztatás, járművel vagy anélkül,
b) az ún. agorafunkció (pihenés, sport, szórakozás, társas kapcsolatok erősítése),
c) anyagi haszonszerzés (vendéglátás, kiskereskedelem, idegenforgalom, stb.)
d) kollektív vélemény-nyilvánítás,
e) közművek, műalkotások, parkok elhelyezése.

[7] Kántás Péter: A közrend elleni jogsértések természetéről. PhD-értekezés, kézirat. Budapest, 2007. 69-70.

[8] Néhány példa: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény értelmében közterület minden olyan közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény szerint közterületnek minősül minden olyan, közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban levő terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület is közterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény közterületnek tekinti a tulajdonformától független, közhasználatra szolgáló területet, amelyet mindenki korlátozás nélkül, vagy azonos feltételek mellett vehet igénybe.

[9] Ezt a gondolatot a német közigazgatás-tudomány és benne a rendészeti jog fogalmi és jogintézményrendszerének egyik legtöbbet hivatkozott klasszikusa, Otto Mayer fejtette ki Deutsches Verwaltungsrecht. (Leipzig, 1895. Erster Band) c. munkájában.

bíró társadalmi csoportok valóságos és szimbolikus küzdelmeinek, konfliktusainak is a színtere.[10] *Nincs neutrális közrend, annak mindenkori állapota az egymással konfliktusban álló köztérhasználók (autósok-gyalogosok, autósok-kerékpárosok, fedéllel rendelkezők-hajléktalanok, kutyatartók, stb.) érdekérvényesítési képességének, valamint a politikai hatalom köztérhasználati igényeinek (utca- és térnevek, köztéri műalkotások, stb.) is a függvénye.*

A közterület-használat mindenkori jogi rendje (evvel együtt a közterület infrastruktúrájának fejlesztési lehetőségei) tehát attól is függnek, hogy ezek az érdekek milyen erővel képesek – országos, területi és mindenekelőtt települési szinten - politikai akarattá formálódni. Mindez felfokozza a jogalkotó hatáskörrel rendelkező országos, illetve helyi közhatalom felelősségét az ilyen típusú köztéri konfliktushelyzetek mindkét „fél" számára valamennyire is megnyugtató szabályozását, illetve jogalkalmazási gyakorlatát illetően.

A „jó" közrend a „Sollen" értelmében a célszerűség, a magánrendből hozott viselkedési minták, az adott településhez, településrészhez kapcsolódó szokások, illetve szakmai (foglalkozási) szabályok tömege által meghatározott – együttműködésre, illetve a másik ember autonómiájának tiszteletére irányuló – normaösszessége, amely magában foglalja az előrelátható, megismerhető szabályok keretei között tartott jogi és jogon kívüli konfliktuskezelés eszközeit, amely

a) biztosítja a kisebbségi helyzetben lévő köztérhasználók (hajléktalanok, koldusok, utcai prostituáltak, guberálók, gördeszkások, stb.) működésének - a mindenkori többség igényeivel egyeztetett - közhatalmi elismerését, tehát számukra képes „játékteret" adni,

b) biztosítja a mindenkori többség közrenddel kapcsolatos alapszükségleteinek kielégítését, tehát a közterület tisztaságát, zajmentességét,[11] valamint a köztér képi világának mentességét az erőszaktól és a pornográfiától,

c) jelenti a polgárok többségének „rendérzetét", amely a köztéri jogsértésektől való közhatalmi védettségnek a tudatát fogalja magában. Idetartozik a közhatalom veszélyelhárító és jogérvényesítési lehetőségeiben való bizakodás, annak a határozott érzete, hogy a bűnüldözés és a szankcionáló közigazgatás és az ügyészi-bírói hatalom képes a köztéri jogsértések gyors felderítésére, a felelősségre vonás feltételeinek megteremtésére, a többségi igazságossági követelményekkel (érzelmekkel) nem ellentétes szankcionálásra,

d) nem egyenlő a „közrendetlenség" hiányával, hanem tartalmazza az ún. szükségletkielégítő közigazgatásnak a lakosságot közvetlenül érintő elemeit, igényli a közhatalom, a közszolgáltatások, illetve a piac szereplőitől a teremtő közreműködést a „köz" rendjének védelmében, fenntartásában, színvonalának javításában, a zavartalan köztérhasználathoz szükséges infrastruktúra[12] (közutak, járdák állapota, sétányok, sétálóutcák, kerékpárutak, pihenésre szolgáló közterek, parkok, nyilvá-

[10] Rend és káosz. Sajó András előadása az ELTE BTK-n, elhangzott 2007. május 8-án.

[11] A lakóhely és a munkahely környezetének zajmentessége a közrendvédelem ma egyik legfontosabb szegmense, miközben a települési környezet védelmének egyik legnehezebben megoldható területe a környezeti zajterhelés csökkentése. Romló életkörülmények mellett talán nem véletlen, hogy csökken az ilyen irányú ingerküszöb és az emberek egyre érzékenyebbek a közúti és a légi közlekedés zajforrásaira, de már azokra a beruházási előkészületekre is, melyekkel kapcsolatban a zaj növekedését vélelmezik.
„A biztos e körben azt tapasztalta, hogy a zajforrásokkal túlterhelt világban egyes állampolgárok már a hajnali harangozást vagy a sportolás közbeni hangoskodást is zavaró tényezőnek tartják." Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről. OBH, Bp., 2006. 35. o.

[12] Nem minden rendsértés jogsértés. A tömegközlekedés területén a váratlan menetrendváltozás, a járatok lényeges megritkulása, a közterületi objektumok és szolgáltatások állapota, színvonala alapvetően kihat az érintett lakosság közrenddel kapcsolatos attitűdjére, „rendérzetére", mégsem beszélhetünk a szó jogi értelmében közrendsértésekről.

nos WC-k, pihenő padok, stb.) biztosításában.

Az emberek rendérzetét tehát az utca, a játszótér, a temető, a tömegközlekedési eszköz tisztasága, gondozottsága, a lakóhely csendje, jó megközelíthetősége, a parkolási lehetőségek, a levegő tisztasága, a kórház, az iskola, a kereskedelem szolgáltatásainak színvonala, a munkahely gyors elérhetősége a tömegközlekedés által legalább annyira befolyásolja, mint az épületek tömegén a grafiti, a koldulás, vagy a prostitúció közterületi látványa, vagy éppen a tömegkommunikáció látványos napi híradásai a szervezett bűnözés legújabb rémtetteiről. Ebből pedig az következik, hogy a „jó közösségi rend", tehát a rendezett, kulturált, a közösség többségének erkölcsi, esztétikai maximáival egyező (de a kisebbségek önazonosságához szükséges multikulturalitást is biztosító) állampolgári együttélés feltételeinek biztosítása – szemben a jelenlegi büntetőpolitikai felfogással – nem elsősorban rendészeti feladat.

II. A köztér jogi szabályozásának lehetőségei és veszélyei

Ezek után tehetjük fel a kérdést, milyen legyen a közrendet támadó jogsértések elleni „harcban" az alkotmányos, de a hatékonysági követelményekről sem lemondó közrendvédelmi magatartási szabály? Ahhoz, hogy a mindennapok világában elfogadott, de legalább a „követésre érdemesség" egyik megfontolásra késztető alternatívája szeretne lenni, az a minimumfeltétel, hogy megalkotója abból a társadalmi normakészletből válogasson, amelynek komolyan vételére valós közösségi szükséglet van,[13] vagyis megsértésük a közösségre valós veszéllyel[14] vagy sérelemmel jár.

A köztérhasználat szabályozásának legújabbkori történetében mérföldkőnek számít 2012, november közepe, amikor az Alkotmánybíróság (AB) a II/1477/2012. sz. határozatában kimondta a hajléktalanság szabálysértési tényállásának alaptörvény-ellenességét.[15] Az indokolás lényegét a következőkben foglalta össze:

[13] „Ha valaki egy színházi helyiség nézőterén elővigyázatosan, s a közönség részéről észre sem véve szivarra gyújt, kihágást követ el, mert bár a színházi előadás tényleges rendjét nem sértette meg, de megsértette a színház jogi rendjét, azt a jogszabályt, amely a tűzveszély elkerülése érdekében, kivételt nem ismerve a legkisebb, a legóvatosabb rágyújtást is tiltja és bünteti." Tomcsányi Móric: Rendészet-közigazgatásbírói jogvédelem. Bp., 1929. 3-4. o.
A két világháború között a pesti jogi karon tevékenykedő jogtudós szerint tehát a jogrend megsérülhet anélkül, hogy a "tényleges rend" világában változás következne be. Ilyenkor nincs valódi veszély, vagy nagyon távoli, amit az adott cselekmény előidéz. Tehát a jogalkotó úgymond indokolatlanul beavatkozik a rend és rendetlenség szokás, hagyomány, mindennapi tapasztalat által „megszentelt", ontológiai (természetes) világába, és ezáltal teremt egy másik, rendszerint az uralkodó politikai erőtényezők által alakított „rendet". Ez a gondolat a közigazgatási büntetőjog (kihágási jog) kétszáz éves irodalmában használt „látszatbűncselekmény" („Formaldelikt") kategóriájához visz vissza minket, ahol sok jeles szerző szerint a jogsértés – szemben a bűncselekmények „valódi" társadalomra-veszélyességével – kimerül az állami akarattal szembeni puszta engedetlenségben. Hogy mennyire nem értékmentes, ártatlan szofisztikáról van szó, azt a következő példa mutatja: a náci Németországban 1934-től a „Heil Hitler" köszöntés közhivatalnok általi megtagadása a közbiztonságot fenyegető magatartásnak minősült. A példa érzékelteti, hogy a közrendi jogsértések alapjául szolgáló rendészeti klauzulák (közrend, közbiztonság, köznyugalom, közízlés, stb.), ha nincs mögöttük határozott, törvényi szinten megállapított jogtárgyi kör, és ennek megtartásán, sérthetetlenségén őrködő jogi kultúra és intézményrendszer, mennyire kiszolgáltatottak a mindenkori politikai hatalomnak. Denninger: Polizei in der freiheitlichen Demokratie. Frankfurt am Main –Berlin, 1968.

[14] „A közösségi rendőrség számára a hétköznapok tapasztalatai a legértékesebbek, mert ezek mutatják meg azokat a rendetlenségeket, a biztonságérzetet leromboló zavarokat, amelyekből előbb csak kisebb jogsértések fakadnak, amelyek azután törvényszerűen súlyos bűnökhöz vezetnek. Az olyan veszélyforrásokra, mint a közterületek elhanyagoltsága, a szemetelés, a nyilvános alkoholfogyasztás, a grafiti, az elhagyott, üres ingatlanok lepusztulása, a csavargás, a koldulás, az iskolakerülő gyerekek, a családon belüli erőszak, a drogfogyasztás, azonnal reagálni kell." Finszter Géza: A rendvédelmi szervek külső társadalmi kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Bp., 2006. (kézirat).

[15] Az Sztv. megsemmisített 186. §-a így szólt:
„(1) Aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás

„Önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti. Azoknak a magatartásoknak a szankcionálására, amelyek a közterület használata során mások jogait sértik, a közrendet veszélyeztetik, a szabálysértésekről szóló törvény számos önálló tényállást (pl.: koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszes ital fogyasztás tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közerkölcs megsértése, garázdaság, stb.) állapít meg, ezek alapján büntethető az a hajléktalan is, aki a közterületet a közrendet veszélyeztető módon használja. Az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának".

Érdemes itt felidézni a programjában és nyelvében egyaránt kiemelkedően színvonalas politikai dokumentumnak, a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) Országgyűlési Határozatnak egy passzusát, amely tartalmazza a közbiztonság javítása körében a városlakót zavaró tényezőket:

„A városi emberek életminőségét nem csak a bűncselekmények alakulása, hanem egyéb olyan, a közterületeken tapasztalható jogsértések, zavaró körülmények is befolyásolják, mint a falfirka, a tiltott vagy engedély nélküli kereskedés, a köztisztasággal kapcsolatos szabálysértés, a koldulás, *a hajléktalanok utcai megjelenése*, a közlekedés rendjének fellazulása. … A magány, az egészség iránti aggodalom, a létbizonytalanságból fakadó feszültség és a bűnözéstől való félelem egymást erősítő lelki folyamatok."

Mindevvel szemben az AB egy húsz év előtti határozatára utalva itt mondta ki végre egyértelműen - és ez a rendelkezés messze túllép a hajléktalanság pönalizálásán - hogy a szabálysértések körében is az alkotmányos büntetőjog követelményeit kell alkalmazni, tehát „… a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges." [30/1992. (V. 26.) AB határozat.]

A határozat joggal rója fel a jogalkotónak, hogy nem maradt hű a saját értékválasztásához: ha egyszer a „kriminális cselekmények" elleni fellépés eszköze a hatvan napig terjedhető elzárás és a háromszázezer Ft-ig is terjedhető pénzbírság, akkor az alkotmányossági mérce szigorúbbá válik; tehát úgy kell tekinteni a szabálysértési jogszabályra, mintha büntetőnorma lenne: „… a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi" jellege vált dominánssá."

A jövőben tehát nem lehet a jogalkotónak a neki valamely okból nem tetsző magatartást – konkrét veszély, sérelem nélkül – szabálysértésnek minősíteni. Nem lehet tehát a potenciális jogsértés megelőzésére felhasználni a közrendvédelmi klauzulát, ahol – elkövetési magatartás és valós jogtárgy-sértés nélkül – a veszélyesnek, zavarónak, kényelmetlennek tekintett előélet, az életmód, válik közrendsértővé, a jogkorlátozás alapjává[16].

céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el.
(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalanellátás feltételeit nem biztosítja."

[16] Íme két „mintadarab" a státuszvétség kezelésének előzményeiből:

Kár hogy az ombudsman, az AB, de a szakmai közvélemény figyelmét is elkerülte az Sztv. 192. § (1) bek. szerinti tényállás, a közerkölcs megsértése, hiszen az borítékolhatóan nem menne át az AB most idézet mércéjén. Több mint negyven éve része a szabálysértési jognak ez a „rendőrállami" tényállás, ahol a jogalkotó semmilyen közelebbi támpontot nem adott sem a jogtárgyhoz, sem az elkövetési magatartáshoz (törvényi indokolás „természetesen" nincsen). Magyarul: döntse el a jogalkalmazó (jelenleg a megyei (fővárosi) kormányhivatalok) mit tekint közerkölcsbe ütközőnek.[17] Az első Sztv. (1968. évi I. tv.) kommentárja adott annak idején némi útmutatót, eszerint idetartozott az utcai trágár beszéd, a leszólítás, az utcai vizelés, a hiányos öltözékben való megjelenés[18]

Fel kell tenni a kérdést: mi a helyzet akkor, ha holnaptól a hajléktalanság, a néma koldulás, vagy a nem olyan régen ugyancsak alkotmányellenesnek nyilvánított guberálás minősül közerkölcsbe ütközőnek? Mert mindennek törvényi akadálya ma nincsen! Vajon lesz elég szava, kormány- illetve tárcaálláspontot alakító ereje azoknak a civil szerveződéseinek, melyek sok éve feladatul vállalták a köztér kisebbségi szereplőinek, megalázottjainak civil jogvédelmét, rendszeres monitorozását, a közhatalom szereplői által elkövetett visszásságok nyilvánosságra hozatalát? Merthogy ebben a szférában régen evidencia, hogy „… az idézett jogszabályok nem függetlenek attól a társadalmi-kulturális környezettől, amelyben születtek, és amelyet keretbe kívánnak foglalni. Így a „közösségi", „kívánatos jellegű", „városkép", „érdek" stb. kifejezések mind nagyon képlékenyek, jelentéseik egyáltalán nem konkrétak, mint ahogyan azt a jog nyelvezete sugallja, és csak adott kulturális kontextusban nyernek konkrét értelmet."[19]

Az egyik kisváros önkormányzatának képviselőtestülete 1997-ben - a helyi cigány kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére - rendkívüli ülést tartott, amelyen megtárgyalta a város közrendjének és közbiztonságának alakulását, különös tekintettel egyes, a közbiztonságot veszélyeztető cselekményekre. Az ülés eredményeképpen a testület elhatározta, hogy a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatos személyeknek nyilvánítja, és a jövőben megtesz mindent annak érdekében, hogy ezeknek a személyeknek a városból való elköltözését törvényes eszközökkel elérje, valamint megakadályozza az ilyen személyek városba való beköltözését.
Az ügyben vizsgálatot indító kisebbségi ombudsman meggyőződése szerint a közrend biztosításának nem az a helyesen igénybevett eszköze, hogy az önkormányzat megpróbálja a településen jogszerűen tartózkodó állampolgárokat eltávolítani a településről, hanem az ügyben hatáskörrel rendelkező szervek tevékenységének elősegítésével, a velük való együttműködés erősítésével próbálja előmozdítani, hogy az egyes meghatározott cselekményeket elkövető személyek büntetőjogi felelősségét az arra hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítsa. A rendőrségnek pedig az a feladata, hogy a hatáskörét megállapító rendelkezések által megszabott kereteke belül eljárjon a közrend és a közbiztonság védelme érdekében. Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről. 1997. OBH, Bp., 1998.
Gyanítható persze, hogy a legtöbb hasonló esetben még jogszabályra sincs szükség a „státuszvétségek" elkövetőinek üldözéséhez:

2002-ben az egyik községi polgármester végigjárta az eladó házak tulajdonosait, és megpróbálta lebeszélni őket arról, hogy házaikat a másik településen földönfutóvá lett romák számára eladják, akik szerinte rosszhírű, úgy mind bűnöző életmódot folytató családok. Ennek eredményeként aztán mindössze egy roma család vásárolt a községben ingatlant, ekkor viszont tömegdemonstráció tört ki a faluban – élén a polgármesterrel és az önkormányzati képviselőkkel – amely az érintett lakóház bontásától sem riadt vissza. Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről. Bp., 2003. 146-147. o.

[17] Azért változnak a „közerkölcsök" is: néhány éve sajtóhír volt, hogy fényes nappal pornófilmet forgattak a budapesti teve utcai rendőrpalotával szemben, a József Attila Színház előtti téren. A stábot a metró aluljáróból érkező utasok tömege sem zavarta és a nyilvános aktusnak két rendőr vetett véget. A magát színésznek nevező nő és férfi ellen közerkölcs megsértése miatt indult eljárás.
[18] A szabálysértési jogszabályok magyarázata. Kjk, Bp., 1970. 444. o.
[19] Bali János, Török Ágnes, A. Gergely András, Udvarhelyi Éva Tessza: Egy tiszta város piszkos lakói. A köztéri szegregáció és a tisztaság összefüggéseinek antropológiai vizsgálata Budapesten. Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar. Nappali tagozat. Kulturális antropológia szak, 2005. november (kézirat)

III. Akkor mondja meg az önkormányzat, mi az a kirívó közösségellenesség

A szakmai közvélemény nem kis meglepetésére az Sztv. mintegy százharminc éves jogalkotói hagyományt tört meg, hiszen 2012. áprilisától kizárólag törvény alkothat szabálysértési tényállást, kimaradt tehát a statuálási lehetőségből a kormány, illetve a települési önkormányzatok. A döntés szorosan összefüggött a szabálysértési jognak az AB határozattal összefüggően már tárgyalt átalakításával[20].

Mindebből következett, hogy szabályozatlanul maradtak az ún. közigazgatás-ellenesnek minősített cselekmények. A régi, 2000. márciusától hatályos Sztv. idejében csak a központi jogszabályokban (törvény, kormányrendelet) kb. százkilencven cselekményt találtunk, és ehhez jött az önkormányzati rendeletekben szereplő szabálysértések tízezreinek soha senki által még nem vizsgált sokasága. Evvel szemben az új törvény kilenc fejezetben kevesebb mint a felét (83) tartotta meg a tényállásoknak, külön fejezetben szabályozva az elzárással fenyegetett szabálysértéseket, emellett még számos jogtárgyi kört (közrend, közlekedés, vám, rendészeti igazgatás, fogyasztóvédelem, járványügy, mező- erdő- vízgazdálkodás, óvodai nevelés, oktatás). Hogy ez a fajta új, a cselekmények „kriminalitását" szem előtt tartó különös részi szelekció milyen egyeztetési fázisokat követően és milyen konkrét értékelési szempontok szerint valósult meg, ennek magyarázatával a törvényhozó adós maradt.

De amit a jogalkotó elvett az egyik kezével, visszaadta a másikkal: a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) felhatalmazta a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy önkormányzati rendeletben határozzanak meg tiltott, közösségellenes magatartásokat és ezek elkövetőjével szemben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelhessék el, melyek az önkormányzat saját bevételét képezik. A törvény arra adott felhatalmazást a képviselő-testületnek, hogy rendeletben határozza meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait. A szabálysértési „korszakhoz" képest látszólag alig történt érdemi változás, hiszen az önkormányzatok megkapták az általános szabálysértési bírságmaximumot (százötvenezer Ft), szemben a korábbi ötvenezres maximummal, amit saját bevételnek számolhatnak el, megmaradt továbbá a legnagyobb ügyszámot jelentő és így a majdani bírságbevételek legnagyobb részét kitevő helyszíni bírságolás lehetősége.

El is indult az újra kodifikáció, és 2012. májusától sorra születtek a közösségellenes cselekmények elképesztően gazdag tárházát tartalmazó rendeletek. E sorok írásakor (2012. november) kb. hétszáz település alkotta meg a maga „szabálysértési" rendeletét. A gyakorlatban nemigen történt más, minthogy a korábbi önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértéseket közösségellenes cselekménynek nevezték át, valamint kibővítették olyan jogsértésekkel, melyek nem ke-

[20] A kormányzati portálon 2011. szeptember végén látott napvilágot a BM által elkészített új szabálysértési törvény tervezete, amely a szabálysértések ilyen értelmű kettőssége mellett voksolt:
„Az egyes szabálysértési tényállások jellegzetességeit vizsgálva megállapítható, hogy a szabálysértések alapvetően két nagy csoportra oszthatók:
A kriminális jellegű szabálysértések olyan szabálysértési tényállások, amelyek egy bűncselekmény kisebb súlyú alakzatai, valamint szorosan kapcsolódnak a büntetőjogi megfelelőjükhöz és általában nem kötődnek a közigazgatáshoz.
Az igazgatás-ellenes szabálysértések a szabálysértések másik nagy csoportja, amelyet azok a magatartások alkotnak, amelyek kriminálisan színtelenek, jellegüket tekintve büntetőjogi összefüggésük nincs.
Ezek mellett léteznek még az ún. „szakszabálysértések", amelyek munkavégzéssel, foglalkozással kapcsolatosak, amelyek legfeljebb absztrakt veszélyt hoznak létre, sértő eredményük nincs. Eljárási jellemzőjük, hogy ezeket általában a felügyeleti szervek derítik fel és gyakran a helyszínen el is bírálják."

rültek be a szabálysértési kódexbe. Ami az új jogellenességi kategória gerincét, a közösségellenesség meghatározását illeti, az önkormányzatok – a központi jogszabályok példáját követve – megmaradtak a formális meghatározásnál, (a lényeget illetően: az közösségellenes, amit mi annak tartunk), s központi segítség híján nyilván egymástól vették át a definíciókat.[21]

2012. utolsó negyedévére előállt a következő helyzet:

a) adott az ízig-vérig elbüntetőjogiasodott, gyakorlatilag a régi kihágás szintjére jutott szabálysértés, ahol olyan szankciókkal kell számolni, mint a hatvan napig terjedhető elzárás, a százötvenezres (elzárással fenyegetett cselekmények esetében háromszázezres) pénzbírság, amelyre még akkor is van lehetőség, ha az elkövetőt elzárással, vagy közérdekű munkával sújtják,[22]

b) megjelent egy új, az önkormányzatok kezébe gyakorlatilag parttalan felhatalmazással letett jogellenességi kategória, amely elvben a kriminalitás alatti tartományt, tehát az etikailag „színtelen" közigazgatás-ellenességeket tartalmazza, ehhez képest azt írja elő, hogy legyenek ezek a cselekmények kirívóan közösségellenesek.

Elmondható, hogy a már idézett AB határozat azonban ebben a körben is alaposan átrendezte a „pályát":

„… a helyi önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. A „közösségellenes magatartás", a „kirívóan közösségellenes magatartás" olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára, annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe."

A tiltott közösség-ellenesség fogalmának ellentmondásos és parttalan jellegére az irodalom is rámutatott[23], de aki belenéz a jelenleg hatályos rendelet-anyagba, korlátlan számú

[21] Tiltott, közösségellenes az a magatartás, amely
"… nem minősül szabálysértésnek vagy bűncselekménynek, továbbá amelyet magasabb szintű jogszabály nem rendel büntetni, de sérti vagy veszélyezteti a közösségi együttélés szabályait, különösen a város közrendjét, köztisztaságát, településképét, egyéb helyi értékeit, a közösségi együttélés egyéb helyi normáit" (Debrecen)
„… a társadalmi együttélés helyi normáit sérti, a közösségi együttélés szabályaival ellentétes" (Pápa)
„… a társadalomra nem veszélyes, ezért szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősül, de a közösségi együttélés szabályaival ellentétes és azt ….. képviselő-testülete e rendeletében tiltott, közösségellenes magatartásnak minősíti." (Várpalota)
„…cselekmény vagy mulasztás, amely szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősül, a tevékenységre vagy mulasztásra tv. vagy korm.rend. közig. bírság kiszabását nem rendeli, de az a közösségi együttélés szabályaival ellentétes, és a magatartást e rendelet tiltottnak, kirívóan közösségellenesnek minősíti" (Tiszavasvári).

[22] Egyetlen korlátja az „egymásmellettiségnek", hogy elzárás és közérdekű munka egymás mellett nem szabható ki. Tehát akár két büntetés (szabálysértési elzárás és pénzbírság vagy közérdekű munka és pénzbírság) és egyszerre három intézkedés (járművezetéstől eltiltás, elkobzás és kitiltás) is kiszabható ugyanarra az elkövetőre. Csak a jogalkalmazó józanságában lehet bízni, hogy nem kerül sor nagyobb számban elemi igazságossági követelményeket átlépő, végrehajthatatlan, és az érintettekből a normasértések irányába vezető dacreakciót kiváltó túlszankcionálásra.

[23] Tilk Péter: A tiltott közösségellenes magatartások szabályozásáról. Jegyző és közigazgatás, 2012/4. 9-10. o. A szerző a bíróságok közelében folytatott utcai zenélés tilalmát vette példának, ami joggal támaszt kételyt a példa közösségellenes voltát illetően. Az erőszakos közösülés sértettjének zárt tárgyaláson való meghallgatása közben nem biztos hogy „jól jön" az utcai zene. Szélső esetben tehát előfordulhat ilyenkor a „közösségellenesség", de hogy a garázdaság tényállásából kölcsönvett, de persze elcsúsztatott „kirívó" jelleg nem áll meg az utcai zenész esetében, az bizonyos.

példával találkozik, ahol meglehetősen nyilvánvaló a kirívó közösségellenesség hiánya.[24]

Az alkotmányos „baj" tehát a felhatalmazó rendelkezés parttalansága és nem az, hogy az önkormányzatok „visszakapták" a területükön elkövetett „közösségellenes" cselekmények szankcionálásának lehetőségét. Valóban nincs az a gyors, szakszerű és kellően alapjog-érzékeny központi szabályozás, amely felvehetné a versenyt a közösség erre felhatalmazott helyi aktorainak a közvetlen lakossági kapcsolatkora épülő, a kisközösségek rend- és biztonságigényeit naprakészen számon tartott ismeretanyagával. Korábban sem a három (törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet) szabályozási szint megléte jelentette a problémát, sokkal inkább ezek jogtárgyi elhatárolásának a hiánya!

A régi Sztv. is a „pozitivista" fogalom-meghatározással érte be, így semmi nem mondta meg (kivéve az egyre bővülő elzárással sújtható kört), hogy meddig terjed a törvényhozó kompetenciája, milyen jogvédett tárgyak szabálysértési védelmére kapott a kormány felhatalmazást, és melyik az a „maradék" terület, ahol az önkormányzatoknak volt lehetősége a tényállások megalkotására. A helyzet több mint fél évszázada így áll, tehát éppen nem 2012. májusában kellett volna az ombudsmannak „felébredni" és kijelenteni, hogy „… nem világos, hogy mely – egyébként sem bűncselekménynek, sem szabálysértésnek, sem pedig közigazgatási szabályszegésnek nem minősülő - közösségellenes magatartásokat szankcionálhatnának az önkormányzatok…"[25]

Úgy gondolom. lehetett volna szűkíteni, de nem egy tollvonással megszüntetni a kormányzati és önkormányzati kompetenciát, ugyanakkor sokkal többet kellett volna tenni a központi és a helyi jogalkotás „változásérzékenysége", együttműködési készsége, a köztük zajló információcsere formális és informális útjait gazdagon kiépítő és ösztönző rendszerének a megteremtése érdekében.

Itt a „fizetség" azért, mert eddig valamennyi kodifikációs periódus „megúszta" a tényállások (az önkormányzatiak is) átfogó, a joggyakorlat, a tudomány, valamint a jogsértések lakossági értékelésének tapasztalatait feldolgozó felülvizsgálatát. A jogalkotás normális menetében közigazgatási és büntetőjogászokat, a közterületi rendészet irányításának szereplőit, valamint az önkormányzati igazgatás minden szegmensét ismerő szakembereket magában foglaló csapat készíthette volna elő egy új szabálysértési különös rész kidolgozására irányuló koncepciót és szövegjavaslatot.

Hogyan lehetett volna a rendeletalkotást valóban ésszerűen orientálni képes - tehát a helyi közrendvédelem hatékonyságát fokozandó (jogalkotói cél), illetve a jogtárgyi körre kézzelfoghatóan utaló (alapjogi korlát) - felhatalmazó rendelkezést adni? Ha a jogalkotó vette volna a fáradtságot és megnézte volna, hogy a korábbi önkormányzati szabálysértések milyen tárgyköröket érintenek,

[24] A negatív példák - a képviselőtestületek képzelőerejének és szakmai korlátokat nem ismerő rendpártiságának függvényében - tovább sorolhatók: síremlék gondozatlanul hagyása, üzemképtelen, lejárt műszaki vizsgás, rendszámtábla nélküli jármű tárolása, autó mosása, szerelése közterületen, nehéz gépjárművel rendszeresen közterületen várakozás, házszámtábla, helyrajzi számot feltüntető tábla elhelyezésének elmulasztása, közterületen nem árusítható terméket értékesítése, közterületen engedély nélkül fa ültetése.
Van aztán „régi-új" és példa is: a hónapok (évek) óta jövedelemmel nem rendelkező munkanélküli hónapok óta hétvégeken a saját könyveit, edényeit, ruhaneműjét teszi le az utcasarokra eladásra, anélkül, hogy kérne közterület-használati engedélyt. Ez a cselekmény minősülne kirívóan közösségellenesnek?
A kihívó közösség-elleneség értelmezésével egyébként több mint fél évszázada küzd a bírói gyakorlat. „Ez gyakorlatilag a társadalmi együttélés szabályaival való nyílt szembehelyezkedést, olyan aktív magatartást jelent, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást, riadalmat váltson ki." Bodor-Diósi - Vaskuti: Büntetőjog II. Novissima Bp.,2011. 217. o.
A bírói gyakorlat szerint, ha a cselekményt a közösségi normákkal való tudatos (vagy az ittas állapot miatt kontrolltalan) szembehelyezkedés, a kötözködő, öncélú, durva antiszocialitás, a közösségi normák semmibevétele vezérli, akkor lehet erre következtetni. Az azonban korántsem egyértelmű, hogy ilyenkor egy belső motívumot kér a jogalkotó a tényállásszerűséghez, vagy elég a kihívó közösségellenességre csak "objektíve", a cselekmény jellegéből következtetni?

[25] AJB-1040/2012, AJB-6724/2010.

ezeknek a helyi jogalkotás számára használható fogalmi szintézisét a felhatalmazó rendelkezésben megadhatta volna. Egy szúrópróbaszerű rendeletvizsgálat is érzékeltette volna, *hogy a védelem célja alapvetően a köztér „rendeltetésszerű" használata, annak tisztasága, zajmentessége, nyugalma, kármentessége, a közlekedés zavartalansága, az üzleti célú köztérhasználat engedélyköteles volta, valamint a társadalmi együttélés egyéb helyi normáinak tisztelete, összefoglalóan: a helyi közrend védelme.*[26]

[26] Hogy mekkora terjedelmű és milyen típusú ez a fajta jogsértési kör, engedtessék meg - Kiss Bernadett gyűjtése alapján - egy bővebb áttekintés a jellemző szabályozási tárgykörökből és tényállásokból a jelenleg hatályos önkormányzati rendeletek alapján:

Közterület-használat rendje

- bérleti szerződés nélkül, nem rendeltetésszerűen, engedély nélkül / eltérő módon bontási/építési törmeléket nem konténerben tartása, el nem vitetése
- reklám engedélynélküli, városképrontó, közlekedést veszélyeztető elhelyezése, elhelyezése falra, buszváróban, utcatáblán, szobron
- óriásplakát nem kijelölt helyre / nem a főépítész engedélyével
- közterület közvetlen felületén beton, habarcs keverése, ragasztóanyagot melegítése
- engedélynek nem megfelelő utcai zenélés
- szeszes ital fogyasztás közterületen
- gördeszkázás, görkorcsolyázás, kerékpározás tilalma emlékművön, utcabútoron, lépcsőn, kőpadon, szökőkúton, templomlépcsőn

A közutak rendje

- utat engedély nélkül elzár vagy mellette a közlekedésre veszélyes anyagot rak le
- utat felbont vagy elfoglal
- műtárgyat megrongál, árkot, átereszt szennyez
- úttal kapcsolatos munkavégzésre, megváltozott forgalmi rendre utaló jelzést nem tesz ki
- bontáshoz nem kér előzetes kezelői hozzájárulást (kivéve: csőtörés, árvíz, stb.)

A temetők rendje

- reklámtábla engedélytől eltérő helyre kirakása,
- sírok beszennyezése,
- szemetelés, szemét el nem távolítása a kijelölt helyre,
- tűzgyújtás tilalma (a gyertya/kegyeleti mécsest kivéve)
- hangoskodás, kegyeletsértő viselkedés tilalma
- üzemeltetői engedély nélkül járművel behajtás tilalma
- állatbevitel tilalma
- temetői munkavégzés be nem jelentése (kivétel: sírgondozás)
- kegyeletsértő, közízlést sértő síremlék állításának tilalma
- síremlék gondozatlanul hagyásának tilalma

A környezet védelmének rendje

- üzemképtelen, lejárt műszaki vizsgás, rendszámtábla nélküli jármű tárolásának tilalma
- árkokba dugulást okozó anyagot önt
- autó mosásának, szerelésének, bontásának tilalma(kivéve: KRESZ szerinti hibaelhárítás)
- vontatóval, nehéz gépjárművel rendszeresen közterületen várakozik, vagy 2 órán túl parkol
- gyomtalanítás, járda, árok tisztán tartása, hó takarítása (akadálymentesre)
- tömegközlekedési járművek üzembentartójaként a pályaudvar, állomás tisztán tartása
- nem megfelelő, egészségre ártalmas tüzelőanyag használatának tilalma egyedi fűtéses házakban (szilárd háztartási hulladék, veszélyes hulladék, műanyag, gumi, vegyszer, stb.)
- nem megfelelő helyen, módon és időben történő avar égetés tilalma
- zöldfelület nem megfelelő kezelése vagy azon engedély nélkül parkolás tilalma
- közparkba indokolatlan behajtás, parkolás tilalma
- közkútból állat itatásának, termőföld locsolásnak, kocsi mosásának tilalma
- szennyvizet kilocsolásának tilalma
- ásott kút szennyezésének, ebbe szennyvíz, mérgező hulladék juttatásának tilalma
- vízelvezető árok betöltésének tilalma

Fás szárú növények védelmének rendje

- zöldfelületet „gondatlan rongálásának", azon károkozásra alkalmas tevékenység végzésének tilalma
- fa, bokor, virág letörésének, ágyásokat tönkretételének tilalma
- engedély nélküli közterületi faültetés tilalma

A gépjárművel várakozás rendje

- a várakozási engedély jogosultja nem jelenti be a jogosultság megszűnését /autó eladását/ nem adja le az engedélyt
- várakozásra jogosító kártya nem látható helyre való kitételének tilalma
- közúton, közterületen +3,5 tonnás jármű, mg. vontató, lassú jármű tárolásának tilalma
- üzemképtelen jármű közúton engedély nélküli tárolásának tilalma

A hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatás rendje

- ingatlanról nem viteti el rendszeresen, felhalmozza
- 15 napon belül nem jelenti be az adatváltozásait
- tartósan kirak gyűjtőedényt közterületre közterület-használati szerződés nélkül
- zsákot/kukát nem az előírt időpontban és megközelíthetetlen/üríthetetlen helyre teszi ki
- kirakott kukában/zsákban mérgező-, egészségre veszélyes, vagy robbanóanyagot, dögöt, építési törmeléket helyez el
- nagydarabos hulladékot (1 köbméter felett) határidőn túl nem viteti el
- nincs közszolgáltatási szerződése / díjhátraléka van és nagydarabos hulladékot rak ki
- más kukájába hulladékot rak
- közterületi árus nem viteti el a szemetét
- közterületre kihelyezett gyűjtőedényből, zsákból guberál, hulladékgyűjtő udvaron, hulladéklerakókban, gyűjtő edényekből a lomtalanítás idején a köztérre kihelyezett szükségtelenné vált háztartási szilárd hulladékból guberál
- nem a helyi rendeletben foglalt közszolgáltató emblémájával ellátott gyűjtőzsákot/kukát vesz igénybe
- szelektív gyűjtőbe rendeltetéstől eltérő anyagot rak
- kötelező közszolgáltatást nem vesz igénybe
- a gyűjtőedényt nem tisztítja ki
- saját tulajdonú ingatlanon települési szilárd hulladékot halmoz fel

Az állattartás rendje

- tiltott helyeken és ideig és tiltott darabszámban haszonállatot és kishaszonállatot tart (marha, ló, disznó, juh, kecske, szamár, öszvér ill. egyszeri szaporulatuk)
- közösségi épületek és terek területén, ezektől 70m, lakótelepen épülettől 50m-re galambot és nyulat tart
- kutyát többlakásos udvarban nem lekerítve/megkötve tart
- harapós kutya nem megkötve/zárva/tábla hiánya
- társasházban többiek belegyezése nélkül egynél több kutya
- erkélyen vagy közös helyiségben kutya
- kutya bevitele sporteseményre, természetvédelmi területre, diákszállóra, élelmiszerboltba, egészségügyi intézménybe, vendéglátóhelyre, oktatási intézetbe (kivéve: vakvezető)
- nem pórázon vezet (=szabadon enged az arra kijelölt hely kivételével?)
- önkormányzati bérlakásban 2+ macska
- társasház udvarán/kertjében engedély nélkül méhek
- telekhatártól nem megadott távolságra állatok ólja/ zárt trágyatároló / ólak takarítása / tárgya elvitetése
- állattartás során ürülékkel szennyezi a közterületet/közösségi helyiséget/erkélyt/ablakpárkányt, és ezt nem távolítja el haladéktalanul
- közterületen gazdátlan, kóbor állatot etet és élelmez.
- ebet személyszállító liftben – vakvezető, terápiás, segítő és jelzőkutya kivételével – szállít
- épülettulajdonos nem akadályozza meg a „nem tartott galamb" tömeges fészkelését
- társasház padlásán/tetőterében/erkélyén galambot tart, galambszart nem távolítja el az utcáról/járdáról
- közterületen galambot etet
- tulajdonában/felügyelete alatt levő eb más tulajdonában levő magánterületre átjutását lehetővé teszi

A kereskedelem és a vendéglátás rendje

- önkormányzati tulajdonú nem lakásban szeszes italmérést nyit (kivéve melegkonyha és cukrászda)
- önkormi tulajdonú garázst üzletté alakít
- önkormányzati tulajdonú nem lakás célú helyiségben játékgépet üzemeltet
- áruszállítás és rakodás x intervallumon kívül (pl. 6-20 óra)
- büfékocsi üzemeltetése belvárosi közterületen ill. közterületre kiszolgáló magánterületen
- engedély nélkül vagy eltérően alkalmi és mozgóárusítást végez, jogosulatlan kereskedelmi tevékenységet végez
- üzletek éjszakai nyitva tartására vonatkozó előírást megszegi
- vendéglátó-helyiséghez tartozó teraszt, előkertet közterület-használati hozzájárulás nélkül/eltérően működtet, létesít
- közterületen nem árusítható terméket és állatot értékesít, forgalmaz
- zavaró hangosító berendezéssel indokolatlanul zavarja mások nyugalmát
- sport-stb. rendezvény alatt nem tart fenn elegendő illemhelyet és szeméttárolót, azokat nem üríttetti, utána a területet nem tisztítja, fertőtleníti

A köztisztaság rendje

- a társasházak tisztántartásáról nem gondoskodik
- útról, járdáról az azt használó a felhordott koszt nem takarítja
- gépjármű üzemeltetése, karbantartása, balesete során a közterület szennyeződését haladéktalanul el nem távolítja
- üzletek üzemeltetője parkolót nem tart tisztán

Miközben változatlanul jelen van és izmosodik a számos esetben komoly lakossági támogatást élvező helyi politikai akarat annak érdekében, hogy eltávolítson a köztérről „.. olyan csoportokat, amelyek kulturális vagy gazdasági okokból beilleszkedési nehézségekkel küzdenek. Bizonyos magatartásoknál azonban megállapíthatjuk, hogy sohasem társultak hozzájuk pozitív értékítéletek. Feltehető tehát a kérdés, hogy a koldulás, a csavargás, a prostitúció és egyes nem letelepedett életmódot folytató csoportok valóban csupán az ismerethiány és a társadalmi feszültségek miatt váltak megbélyegzett közösségekké?"[27]

Az ilyen típusú, a köztérről a deviánsnak minősített jelenségeket eltüntetni, láthatatlanná tenni szándékozó törekvések szülik aztán az önkormányzati rendeletalkotás „pszeudo-jogtárgyait", nevezetesen a „városkép" védelmét, a „közszemérmet", „közízlést", azokat a jogi fügefaleveket tehát, melyek mögé bújva ma is lehet státuszvétséget kodifikálni:

„A köztéri szegregáció gyökere azonban mindenhol hasonló: kulturális és ideológiai hátterét a közterek használatával kapcsolatos félelmek jelentik, így növekszik a magántulajdonba vagy magán-kezelésbe adott közterületek száma, ahol egyes csoportokat nem kívánatosnak tekintenek. Ezt a városkép-óvó mentalitást tükrözi New York-i „zéró tolerancia" városépítészeti megvalósítása is, amely már nemcsak Amerikában, hanem Európában is elterjedt. A filozófia lényege, hogy a közterületek és utcabútorok tudatos átalakításával próbálják meg egyes városrészekből távol tartani például a hajléktalanokat[28], valamint a legkisebb szabályszegésért is nagyon szigorú büntetéseket alkalmaznak. A teória célja, hogy a legkisebb kihágások büntetésével és megakadályozásával megelőzzék a nagyobb „zavarokat", azáltal, hogy az elmélet „kriminalizálja a szegénységet, azaz törvényesnek nyilvánítja azt, hogy rendőri és bűnügyi eszközöket vessenek be a zavart keltő szegénység ellen – a jól látható, közterületeken kellemetlenséget okozó szegénység ellen, amely homályos bizonytalanságérzést vagy egyszerűen feszélyezettséget ébreszt a polgárokban. A doktrína velejárója a bűnözés elleni háborút és a közterületek visszahódítását hangoztató katonai jellegű retorika, amely a valóságos vagy képzelt bűnözőket, hajléktalanokat, koldusokat és egyéb marginális elemeket idegen megszállókhoz hasonlítja."[29]

IV. Amit a jogalkotásnak azonnal tennie kellene

Már említettük, hogy az önkormányzatok eddig is szinte korlátlanul statuálhattak tényállásokat a helyi közrend védelmében, s ha csak prózai fiskális érdekek működtek a szankcionálási jogkör megtartásában, elég lett volna beletenni az Sztv.-be a százötvenezres maximumot (korábban ötvenezer Ft volt a bírságmaximum), valamint - bár az AB szerint ez a megoldás aggályos - a saját bevétel lehetőségét.

Mivel nem észlelhető erre irányuló kormányzati szándék, ráadásul már elindultak a tiltott közösségellenességet szankcionáló eljárások, az AB által megkövetelt új felhatalmazó rendelkezés megalkotása mellett az előterjesztő (KIM) sürgős törvényelőkészítő munkájára

- az ingatlan tulajdonosa nem takarít járdát, árkot, csatornát, hókupac veszélyes helyre halmozása járdatakarítás során (pl. forgalmat akadályoz, csatorna-elfolyást nem enged, útkereszteződés, útburkolati jel, tömegközlekedési megállóban, közszolgáltatási felszerelési tárgyra rápakolva, kapubejárat elé)
- szeszes italt fogyaszt engedélyezett rendezvényen kívül.

[27] Kiss Bernadett: Közterületi közrendsértő magatartások a XIX-XX. század fordulóján. A településrendészeti politika átalakulásának folyamata egyes státuszvétség jellegű magatartások esetében. PhD dolgozat. Bp. 2011. (kézirat) 14. o.

[28] Budapesten ez például karfás, egyszemélyes padok, vagy dőlésszögük miatt fekvésre alkalmatlan utcabútorok felállításával valósult meg.

[29] Török Ágnes- Udvarhelyi Éva Tessza: Egy tiszta város piszkos lakói (2005) Világosság 46. 7-8. 106-107. o.

volna szükség, hiszen számtalan kérdés maradt orvosolatlan:

- a törvényi felhatalmazás megsemmisítése ellenére a felhatalmazás alapján megszületett rendeletek változatlanul „élnek", tehát hatályosak mindaddig, amíg ezekek nem helyezik hatályon kívül, vagy nem semmisítik meg,

- nem tisztázott az alanyi kör (természetes személy, jogi személy),

- nem tisztázott a vétkességi fok (szándékos, gondatlan, objektív),

- nem tisztázott a kísérlet, illetve a részesi alakzatok büntethetősége,

- nem tisztázott egyes speciális elkövetői kategóriák (fiatalkorúak, katonák, visszaesők) büntethetősége,

- nincsenek meghatározva a büntethetőséget kizáró és megszüntető okok, az ilyen okokból történő eljárás-befejezést (elutasítás, megszüntetés) a Ket. nem ismeri,

- nem tisztázott, hogy az önkormányzat kiegészítheti-e a szankciók körét (ld. pl. a szabálysértési jogban sikeresen és tömegesen alkalmazott figyelmeztetés átvételét)[30],

- nem tisztázott, mi az eljárás kezdőirata (feljelentés, bejelentés, kérelem), annak mi a kötelező adattartalma,

- a Ket. szerint ezekben az ügyekben nincs helye fellebbezésnek másodfokú közigazgatási hatósághoz, csupán közigazgatási per megindítására van lehetőség, ami azonban - szemben a szabálysértések esetében alanyi jogként járó bírói eljárással - kizárólag jogszerűségi felülvizsgálatot jelent (magyarul: a kiszabott pénzbírság mértékét nem vitathatom bíróság előtt, ha az a törvényes keretek között marad).

- Mindez felveti az Európai Emberi Jogi Egyezményben megfogalmazott „fair" eljárás követelményének sérelmét, amennyiben persze ezek a cselekmények a strasbourgi gyakorlat szerint bűncselekménynek számítanak.

Ez a felsorolás csak az új jogintézménnyel összefüggő legsúlyosabb jogalkotói visszásságokat igyekezett katalogizálni, miközben újra és újra fel kell tennünk a kérdést: hol van az egész bagatellkriminalitási átalakításnak a közrendvédelmi „haszna"? *Miféle közrendvédelmi vagy más jellegű szakpolitikai koncepció motiválta a több mint öt évtizede kialakult szabálysértési joganyag „kettéhasítását", az új hatásköri és eljárási rendet? Mitől lesz jobb a helyi közrend, ha egymás mellett él két megközelítően azonos súlyú, de lényeges anyagi és eljárásjogi vonatkozásokban egymástól eltérített jogellenességi forma, miközben a megelőzésükre, felderítésükre, elbírálásukra, végrehajtásukra rendelt személyi és dologi feltételek nem változnak?*

Abból indultunk ki, hogy a nem bűncselekményi szintű közrendsértések nem irányulnak közvetlenül az egyén élete, egészsége, szabadsága, tulajdona ellen. Ebből pedig következik, hogy a megelőzésük, megszakításuk, felderítésük érdekében elsősorban nem az állami erőszak-monopóliumnak, hanem az őrködő jelenlétnek, illetve a megelőzés, megszakítása érdekében összegyűjtött, feldolgozott, és minden érintetthez a

[30] Az Sztv. szerint büntetés helyett figyelmeztetés alkalmazható, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és az eljárás alá vont személy személyi körülményeire is figyelemmel ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható. A figyelmeztetés a szabálysértési szankciók között a legenyhébb jogkövetkezmény, amely –- megfelelő feltételek fennállása esetén –- önállóan alkalmazható, ha a szabálysértési hatóság nem tartja indokoltnak büntetés kiszabását. A figyelmeztetés –- melynek büntetőjogi megfelelője a megrovás –- büntetés helyett alkalmazható és az állam egyfajta megalkuvásának, opportunitásának eszköze, amellyel kifejezi rosszallását, rámutat a szabálysértést megvalósító magatartás helytelen voltára és felhívja az eljárás alá vont személy figyelmét, hogy a jövőben tartózkodjon hasonló cselekmények elkövetésétől.

lehető leggyorsabban eljutó információknak van jelentősége. E funkciók gyakorlása igényli a legkevesebb hatósági eljárást, tehát bőven van mit „társadalmasítani", illetve „piacosítani".

Egy hatékony szankcionálási rendszer kialakításához nem a szankciók bővítésére, vagy a büntetési tételek emelésére van szükség, sokkal inkább arra, hogy a rendszeresen, egy helyen, egy időben nagy tömegben előforduló jogsértések helyszínein állandósuljon a hatósági jelenlét, ahol a hatóság képviselője mindenkor törvényesen, kulturáltan, az egyenlő bánásmód követelményére szigorúan ügyelve, meggyőző módon intézkedjen, a jogsértés súlyával és az elkövető helyszínen megállapítható személyi körülményeivel arányban álló jogkövetkezményt alkalmazzon.

Azt azonban 2007. óta megtanultuk, hogy nem állami erőkkel megvalósított „rendteremtés" ha bűnbakképző kisebbségellenes indulatokkal párosul egy erkölcsi és gazdasági válsághelyzetben, milyen gyorsan válik mindebből hasznot remélő politikai erők eszközévé. Azóta már számos település lakossága élte át a „gárdás" betegséget, hiszen éveken át működhetett és működik mai is egy olyan mozgalom, amely a társadalom többsége nevében, de törvényes alap nélkül egy adott kisebbségi közösséggel szemben rendszeresen alkalmazta és alkalmazza a kollektív büntetés (megfélemlítés) gyakorlatát és jelentősen hozzájárult egy kisebbségellenes közhangulat kialakításához, amelynek lényege szerint, ha a közhatalom tehetetlen a „cigánybűnözéssel" szemben, akkor a társadalom „jogos önvédelmi szerveződéseinek" kell kézbe vennie a közrend és közbiztonság feladatainak intézését. Ma már feltehető a kérdés: teremtődött-e mindettől bárhol is valamennyire is tartósan jobb közrend és közbiztonság?

A köztér mindenkié, aki annak a morális, illetve cél-racionális alapokon álló, a köztérhasználók képviselőivel rendszeresen egyeztetett jogi rendjét komolyan veszi. Ezt a fajta rendet pedig legitimálni csak egy politikailag semleges, kizárólag a közrend jogilag pontosan meghatározott tilalmainak betartására ügyelő, széles körű civil, szakmai és politikai kontroll alatt álló, ügyforgalmát és teljesítményét a nyilvánosság elé táró hatósági és igazságszolgáltatási rendszer képes.

Tilk Péter,
tanszékvezető egyetemi docens
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja[1]

E rövid írás főként a helyi jogalkotással kapcsolatos néhány alapvető elvárást, jellegzetességet, tendenciát kíván felmutatni, konkrét jogalkotási produktumokon keresztül is rávilágítva egyes, a jogalkotással kapcsolatosan még megoldásra váró problémára, tennivalóra.

I. A jogalkotás normatív háttere Magyarországon

A jogalkotás magyar szabályozásának alapjai az Alaptörvényben találhatók, a részletes szabályokat pedig – többek között – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.), a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszr.), valamint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet tartalmazza.
Az I) pontban csak az Alaptörvény és a Mötv. főbb szabályait ismertetem; a többi releváns norma főbb elemei más vonatkozásban kerülnek kibontásra.

1. Az Alaptörvény jogalkotásra vonatkozó főbb rendelkezései

Az Alaptörvény *T) cikke szerint:*

> „(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.
> (2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.
> (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
> (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges".

Az Alaptörvény más cikkei is rendezik a központi jogalkotás alapjait. Ezek az alábbiak.

> *15. cikk*
> (3) Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.
>
> *18. cikk*
> (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.
>
> *23. cikk*
> (4) Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti.
>
> 41. cikk
> (4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.

Részletes szabályozást ad a helyi jogalkotással kapcsolatban a *32. cikk* több előírása is. Az (1) bekezdés a) pontja *felhatalmazza a helyi*

[1] Ez az írás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

önkormányzatot a rendeletalkotásra. A többi szabály az alábbiak szerint rendelkezik:

> …
> (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.
> (3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.
> (4) A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.
> (5) A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

2. A Mötv. helyi jogalkotással kapcsolatos főbb előírásai

A Mötv. számos helyen szabályozza a helyi jogalkotás egyes elemeit (főleg az egyes tárgyköröket); ehelyütt a rendeletalkotás eljárási szabályait és törvényességi felügyeletének egyes kérdéseit vizsgáljuk.
A Mötv. főbb, rendeletalkotásra vonatkozó szabályai az alábbiak.

> **51.** § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá.
> (2) Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott - módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.
> (3) Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik.

> **53.** § (1) A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik:
> …
> *g)* a rendeletalkotásról és határozathozatalról;

> **132.** § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:
> **…**
> c) kezdeményezheti a Kormánynál, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát;
> …
> (3) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat:
> a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
> b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét…

II. A jogalkotás (és a jogalkotási környezet) néhány jellemzője Magyarországon

A magyar jogalkotási helyzet jellemzői között említhetjük, hogy a felgyorsult társadalmi és gazdasági folyamatok komoly szabályozási, rendezési igényt támasztanak, amit a politika szinte mindig jogalkotással kíván rendezni. Ez ugyan gyors és hatékony eszköz, ám magában rejti a hibázás lehetőségét, ami magával hozza az újabb és újabb korrekciós kényszert és a módosítások során bekövetkező újabb és újabb hibákat.
Ez a tendencia másik oldalról a jogállam és a jogbiztonság elvárásával sem mindig köny-

nyen összeegyeztethető: sértheti ugyanis a kiszámíthatóság, kalkulálhatóság, előreláthatóság, bizonyosság követelményét. Ezen túlmenően a gyors jogalkotás gyakran nem szándékolt gazdasági hatásokkal társul, valamint negatív társadalmi következményeket eredményez.
Ennek gyakran az az oka, hogy a „megrendelő", a politika sem mindig tudja egyértelműen eldönteni/megfogalmazni, mit kíván és pontosan miként kíván szabályozni. Ekkor a kodifikátor kerül abba a helyzetbe, hogy a jogalkotói akaratot (annak egyes elemeit) pótolni kényszerül, majd ez alapján megalkotja a jogszabály tervezetét. Nem véletlen tehát, hogy minden jogalkotást meg kell előznie a kérdésnek: kell-e egyáltalán jogot alkotni? A probléma megoldható-e joggal? Nem lesz-e (jogalkotói) joggal való visszaélés a hirtelen jött szabályozás következménye, nem sérülnek-e alapvető jogok? Alkalmas-e az új norma a kívánt hatás elérésére, vagy nem szándékolt, negatív következményekkel jár?

A gyorsított jogalkotási tendencia a fékek tompítását is szükségszerűen magával hozza. Szűkült az alkotmánybírósági vizsgálat lehetősége, gyakorivá vált az egyeztetések, hatásvizsgálatok formálissá válása, elmaradása, tömegesen jelentek meg az egyéni javaslattal benyújtott törvények, a zárószavazás előtti módosítók.

A gyors jogalkotás egyes esetekben olyan helyzetet keletkeztet, hogy megjelenik a következmények nélküli jog – tipikus példája ennek a tiltott, közösségellenes szabályok alkotására felhatalmazást adó törvényi előírások megsemmisítése után hatályban maradt helyi tiltások köre, amihez viszont szankciót már nem társíthat az önkormányzat.

III. A jogalkotási törvényben és a jogszabályszerkesztésről szóló rendeletben foglaltak érvényesülése a jogalkotásban – tartalmi és formai feltételek

A Jat. és a Jszr. számos szabálya, előírása az Alaptörvény jogállamiság elvét tartalmazó B) cikkéből is levezethető, amit az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány azonos tartalmú szabályával kapcsolatban meg is tett.

1. Az Alkotmánybíróság (és a Kúria) vizsgálati szempontjai

Az Alkotmánybíróság – és a Kúria – normakontroll eljárása a jogszabályi hierarchiára tekintettel épül fel. Ez azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel, mivel az alkotmányellenességet (alaptörvényellenességet vagy törvényellenességet) eredményezne. Amennyiben tehát valamely jogszabály nálánál magasabb szintűvel ütközik, az alkotmányellenes, így azt az Alkotmánybíróság – önkormányzati rendelet esetében a Kúria – megsemmisíti. Bár az Alkotmánybíróság a jogrendszer, illetőleg a jogszabályok összefüggésének alkotmányosságát – a rá vonatkozó hatásköri szabályok szerint – nem vizsgálja,[2] a jogforrási hierarchia kérdése alkotmányossági kérdés. Az Alkotmánybíróság szerint a magasabb jogszabály későbbi rendelkezése – külön módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés nélkül is – a korábbi jogszabály módosítását jelenti. A jogforrási hierarchia főszabálya alól azonban szűk körben azonban vannak kivételek, melyek nagyrészben az ebből a szempontból speciális jellegű önkormányzati rendeletekkel állnak kapcsolatban.

a) Egyik ilyen kivételt eredményező jelenség lehet, hogy a magyar jogrendszer fejlődési iránya szerint perspektivikusan csökken a jogforrási hierarchia jelentősége. Ebből adódóan a szakirodalomban is megfogalmazódott követelmény, miszerint amennyiben a

[2] 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999, 473, 474.

magasabb szintű jogszabály kibocsátója megsérti az alacsonyabb szintű jogszabály kibocsátójának a szabályozási jogkörét, akkor nem a jogforrási hierarchia alapján kellene megítélni az önkormányzati rendelet alkotmányosságát, hanem aszerint: a magasabb szintű jogszabály nem sértette–e meg a helyi önkormányzat Alkotmányban, vagy törvényben kapott szabályozási jogkörét. Ez utóbbi esetben a magasabb szintű jogszabály alkotmányellenességének megállapítására volna lehetőség, tehát nem a jogforrási hierarchia alapján történne döntés.

b) Másik problematikus része az elképzelésnek az lehet, hogy mi történjen abban az esetben, amikor a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez az ominózus jogszabály egy nálánál is magasabb szintűvel ütközik, mellyel a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhangban van. Ebben az esetben nyilván indokolatlan lenne az önkormányzati rendeletet megsemmisíteni a hierarchia sérelmére való hivatkozással. A jogforrási hierarchia figyelembe vétele itt tehát más szinten érvényesül, s nem csak a két, eredetileg a vizsgálatba vont jogszabály viszonyában történik a vizsgálat.

c) Formailag jogforrási hierarchia sérelmével jár, ám mégsem eredményez alkotmányellenességet az a jelenség, ha az önkormányzat rendelete valamely központi jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg, anélkül, hogy a magasabb szintű jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná[3]. Példaként említhető a szentendrei önkormányzat egykori rendelete, mely a település egész területén betiltotta a szexlapok árusítását[4], illetve a Tisza egyes holtágain való motorcsónak–közlekedés, illetve adott település meghatározott utcáiban az autóközlekedés betiltása (sétálóutcák létesítése). Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában kimondta, hogy az adott ügyben alkotmányossági vizsgálat alatt álló önkormányzati rendelet nem az adott település egész területén rendelte megszorítólag alkalmazni a vizsgálat szempontjából szóba hozott törvény előírásait, hanem csak a képviselő–testület által szükségesnek ítélt közterületek mentén, s emiatt nem volt alkotmányellenes a szabályozás[5].

Az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő– testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette[6].

2. Formai elvárások a jogalkotással szemben

A jogalkotásban jellemző hiba a Jat. és a Jszr,. által megfogalmazott formai követelmények figyelmen kívül hagyása. A probléma egyes elemei tipikusan a helyi jogban jelennek meg, néhány hiba azonban a központi jogalkotásban is gyakori jelenség.

Gyakran okoz gondot a jogszabály formai tagolásának, illetve a jelölésre vonatkozó előírások megsértése. A Jszr. szerinti, szerkezeti egységekre vonatkozó jelölés az alábbi:

- alpont – aa), ab)
- pont – a)
- bekezdés - (1)

[3] 63/1991. (XI. 30.) AB határozat. ABH 1991, 406, 407.

[4] A képviselő-testület emiatt túllépte az Ötv. 16. § (1) bekezdésében meghatározott jogkörét.

[5] ABH 1998, 155, 157.

[6] Az ezzel kapcsolatos gyakorlatra vonatkozó példákkal összefüggésben vö. 2219/H/1991. AB határozat. ABH 1992, 715, 716-718., valamint 958/H/1993. AB határozat. ABH 1994, 781, 784.

- szakasz – 1. §
- alcím (arab számmal)
- fejezet (római számmal)
- rész (sorszám nagybetűvel írva)
- könyv (sorszám betűvel írva)

Követelmény továbbá, hogy

- a jogszabály alapegysége a szakasz
- szakasznál magasabb szintű szerkezeti egység akkor alakítható ki, ha az alacsonyabb szintű szerkezeti egységek alkalmazásával a jogszabály áttekinthetősége nem biztosítható
- a szerkezeti egységeket folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni
- jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat
- bekezdésnél magasabb szintű szerkezeti egységek sorszámozását a jogszabály tervezetében nem lehet újrakezdeni
- a szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységnek címet kell adni.

Ehhez képest érdemes megtekinteni néhány példát egykori vagy jelenleg is hatályos jogszabályokból (önkormányzati rendeletek esetén konkrét jelölés nélkül):

> **„JEGYZŐ**
> **15.§.**
> ….
> /4/ **Döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket.**
> /5/ **Dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át.**
> /6/ **Tanácskozási joggal vesz részt a** Közgyűlés**, a** Közgyűlés **bizottságának ülésén;**
> /7/ **Dönt a hatáskörébe utalt ügyekben**. **/1990. évi LXV. tv. 36.§. (2)/"**
> /8/ **Dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.**
> **/9/ A jegyző köteles jelezni a Közgyűlésnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a**
> **döntésüknél jogszabálysértést észlel. /1990. évi LXV. tv. 36.§. (3)/**
> /10/ A jegyző a Közgyűlés, a polgármester, az alpolgármesterek, a bizottságok elnökei, a városrészi önkormányzatok, valamint a kisebbségi önkormányzatok igénye esetén jogértelmezési kérdésben állásfoglalást ad."

A szabály semmibe veszi a bekezdés jelölésének szabályait; két bekezdés tartalmazza ugyanazt az előírást, valamint a jogszabályrész megismétli magasabb szintű jogszabály előírását, ami ellentétes a Jat.-tal.

> **„A POLGÁRMESTER**
> **16.§.**
> (9) **A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a** Közgyűlés **hivatalának közreműködésével látja el. /1990. évi LXV. tv. 35.§. (1)/.**
> (10) **A polgármester a** Közgyűlés **döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt.**
> **A polgármester:**
> **- a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában,**
> **- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja,**
> **- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a** Közgyűlésnek **a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására,**
> **- hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét,**
> **- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármesterek, a jegyző, az önkormányzati intézményvezetők tekintetében, /1990. évi LXV. tv. 35.§. (2) a-e./.**
> - felelős az önkormányzati rendeletek végrehajtásáért. Ezen feladatát a jegyző közreműködésével látja el.
> - ellenjegyzi a Polgármesteri Hivatal belső szervezeti egységeinek közvetlen közgyűlési előterjesztéseit,
> (10) A polgármester a város polgáraival való közvetlen kapcsolattartás érdekében fogadónapot tart a munka- ügyfélfogadási- és ügyfélszolgálati rend szabályai szerint, amelyet a 3.sz. melléklet tartalmaz."

A szabály itt már – egy §-szal később – már helyesen jelöli a bekezdéseket. Cserébe két darab (10) bekezdést tartalmaz, a §-jel után pont található, jelöletlen egységek vannak benne (francia bekezdések a pontok helyett), továbbá itt is megjelenik a magasabb szintű jogszabály átvétele.

„…. Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2009.(III.10.)
r e n d e l e t e a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről, valamint azok díjairól szóló 5/2004. (II.18.) rendelet módosításáról
1.§.
A rendelet 3. § (1) bekezdése az alábbiakra változik:
A közműves szennyvízelvezetést igénybevevő esetében – amennyiben a fogyasztó mérőórával nem rendelkezik – a kibocsátott szennyvíz mennyiségét a mért ivóvízmennyiség 30%-ában kel megállapítani.
2. §
A rendelet 2. számú melléklete helyébe e rendelet 1 .számú melléklete lép.
3. §
(1) Ez a rendelet 2009. március 1. napján lép hatályba.
(2) E rendelet hatályba lépéssel egyidejűleg hatályát veszti a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről, valamint azok díjairól szóló 4/2009. (II.11.) rendelet.
…….. , 2009. március 6.
Kihirdetési záradék:
Ez a rendelet kihirdetve …… Községi Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának hirdetőtábláján 2009. március 11. napján."

E rendelet számos hibát rejt: nem egyértelmű a kihirdetés napja, visszaható hatályt alkalmazott a jogalkotó, megközelítően egy hónapig két, azonos című rendelet volt hatályban (ezek közül az újabban alkotottat helyezi végül hatályon kívül a jogalkotó), a jelölési szabályok betartásának hiánya pedig több helyen is megemlíthető.

„18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelet
a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékleteiről
3. számú melléklet a 18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelethez
A vízügyi szakhatósági állásfoglaláshoz szükséges mellékletek tartalma
1. Műszaki leírás
a) a tervezett létesítmény leírása és műszaki adatai,
…
3. számú melléklet a 18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelethez
Szennyezőforrások ismertetése a tervdokumentációban
Szennyezőforrás típusa A dokumentációnak tartalmazni kell
…"

A folyamatos sorszámozás eltévesztése eredményezett két darab 3. számú mellékletet a fenti miniszteri rendeletben.

Ilyen és ehhez hasonló példák százszámra fellelhetők a jogrendszerben. A formai követelmények fontosságára azonban ez a néhány példa is hasznosan mutat rá.

3. Tartalmi elvárások a jogalkotással szemben

a) Szimbolikus jog, előírás nélküli szabályok

Gyakori probléma, hogy a jogrendszerben szimbolikus jog jelenik meg, azaz előírás nélküli „jogszabályok" terhelik a rendszert. A felesleges jogszabályt hatályon kívül kell helyezni (helyesen, ha elkerülhető, meg sem szabad alkotni).
Néhány példa erre a jelenségre:

2005. évi XXXIX. törvény
„Civitas Fortissima" - Balassagyarmat, a legbátrabb városról
Az Országgyűlés fejet hajt Balassagyarmat lakóinak és védőinek az 1919-es támadás idején a város hősies védelmében tanúsított bátor magatartása előtt, ezért az alábbi törvényt alkotja:
1. § Az Országgyűlés Balassagyarmat védőinek tántoríthatatlan bátorságát örök emlékezetül törvénybe iktatja.
2. § Az Országgyűlés Balassagyarmat városnak a „Legbátrabb Város" („Civitas Fortissima") címet adományozza.
3. § Balassagyarmat város címere a „Civitas Fortissima" jelszóval egészül ki.
4. § Ez a törvény a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba.

2008. évi LXIV. törvény
„Communitas Fortissima" - Kercaszomor a legbátrabb faluról
Az Országgyűlés fejet hajt Kercaszomor lakóinak, a falujuk Magyarországhoz tartozása érdekében indított, 1920-as fegyveres felkelésben tanúsított bátor magatartása előtt, ezért az alábbi törvényt alkotja:
1. § Az Országgyűlés Kercaszomor védőinek tántoríthatatlan bátorságát - örök emlékezetül - törvénybe iktatja.
2. § Az Országgyűlés Kercaszomor községnek a „Legbátrabb falu" („Communitas Fortissima") címet adományozza.

3. § Kercaszomor község címere a „Communitas Fortissima" jelszóval egészül ki.
4. § Ez a törvény a kihirdetést követő 8. napon lép hatályba.

2011. évi CXXXVI. törvény
„Civitas Invicta" – Szigetvár, a leghősiesebb városról

Az Országgyűlés fejet hajt Szigetvár lakóinak és védőinek az 1566-os támadás idején a város és hazánk hősies védelmében tanúsított bátor és önfeláldozó magatartása előtt, ezért az alábbi törvényt alkotja:
1. § Az Országgyűlés Szigetvár védőinek tántoríthatatlan bátorságát, a hazaszeretetből és áldozatvállalásból való példamutatását örök emlékezetül törvénybe iktatja.
2. § Az Országgyűlés Szigetvár városnak a „Leghősiesebb Város" („Civitas Invicta") címet adományozza.
3. § Ez a törvény a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba.

b) A jogalkotás szakmai szabályainak figyelmen kívül hagyása

Gyakori probléma a jogalkotás szakmai szabályainak figyelmen kívül hagyása. A számos hibalehetőség közül csak néhány:

ba) Ilyen hiba a jogszabály címe és tartalma közötti összhang hiánya. Ez azért is fontos, mert a jogszabály megtalálhatósága, fellelhetősége is függhet ettől. Magyarázat nélkül egy példa, a lényeg sötét betűvel:

21/2010. (II. 9.) Korm. rendelet
a fegyverekről és lőszerekről szóló 253/2004. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról

…
2. § (1) Ez a rendelet 2010. február 15-én lép hatályba, rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.
…
(4) A közigazgatási versenyvizsgáról szóló 126/2009. (VI. 15.) Korm. rendelet 21. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:
„21. § (1) Mentesül a versenyvizsga letétele alól az, aki legalább ötéves közigazgatási gyakorlattal rendelkezik.
…".

bb) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Az egyértelmű 2013/1. kérdéseket viszont nem kell szabályozni, túlmagyarázni! A következő példák a település nevével jelzett – már nem hatályos –, a tiltott közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeletekből származnak.

Zalakaros:
„- utcai fasorok: az utak mentén egy sorban lévő fák összessége,
- **virágtartók:** növényzettel beültetett tartóedények"

Pécs:
„utcai éneklés" : „közterületen hangszer nélkül pusztán az emberi hanggal létrehozott tevékenység".
„utcai zenélés": „közterületen *hangosító berendezés nélkül vagy hangosító berendezéssel*, hangszerrel *folytatott zenélés*…"

Szeged:
„[t]ilos *este 21 óra* és másnap 10 óra közötti időszakban az utcai zenélés", a (2) bekezdés szerint pedig „[t]ilos a *délelőtt 10 és este 21 óra* közötti időben bármilyen hangosító berendezés, eszköz használatával végzett utcai zenélés".

Pécs:
„[a]ki a Rákóczi út – Felsőmalom utcáig terjedő teljes szélességű szakasza, majd ettől a Lánc utcáig terjedő szakaszának az északi oldala által, továbbá a Lánc utca, a Király utca keleti vége, Alsóhavi utca, Ágota utca, Kálvária utca, Aradi vértanúk útja, és a Klimó György utca keleti oldala által határolt belvárosának, továbbá a Felsővámház utca, Lánc utca, Zsolnay Vilmos út, Sport utca által határolt területének, valamint a Sport utca, Weöres Sándor utca és a Breuer Marcell sétány által határolt területének a közterületein és közterületre nyitott helyein pénzt vagy egyéb dolgot kéreget, vagy erre utaló magatartást tanúsít (néma koldulás), az tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg".

és

„[a]ki játszóterek, óvodák és bölcsődék külső határvonalától számított 5 m-es távolságon kívüli 50 m-es körzetéig dohányzik, tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg".
„Aki
a) egészségügyi intézmények, közhivatalok, valamint – az ítélkezési szünet időtartamát kivéve – a bíróságok homlokzatától számított 50 m-es körzetén belül munkanapokon 8.00 óra és 16.00 óra között,

b) nevelés-oktatási intézmények homlokzatától számított 50 m-es körzetén belül – a tanítási szünet időtartamát kivéve – 8.00 óra és 15.00 óra között,
c) kórházak 50 m-es körzetén belül folytat utcai zenélést vagy utcai éneklést, tiltott, közösségellenes
magatartást valósít meg.

A kérdés csak az: vajon tudja az illető, hogy tiltott zónába lépett?

Pécs:

„[a]ki a játszóteret meg nem engedett módon vagy nem játék céljára használja, tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg".

és

„[a]ki 0 ^{0}C alatt (fagyveszélyes időszakban) közterületre lefagyást eredményező és ezzel csúszásveszély kialakulását előidéző folyadékot juttat, tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg".

Kaposvár:

„aki belterületen *zöldhulladékot* ***és*** *egyéb anyagot* éget, tiltott, közösségellenes magatartást követ el".

és

„*Aki a járműve vagy gépjárműve alakjától eltérő reklámtáblával reklámoz,* tiltott, közösségellenes magatartást követ el".

Apátfalva:

„…ki a tulajdonában, használatában lévő ingatlana előtt húzódó járdát a járda és a kocsiút közötti területet a szükséges mértékben az évszaknak megfelelően, de legalább havonta 1 alkalommal nem gazmentesíti, és a füvet nem vágja le".

Kérdés: télen miért kellene füvet nyírni minimum havonta egyszer?

Nagykanizsa:

„a hótól, jégtől síkossá vált járdát, gyalogjárót, lépcsőt a hóesést, valamint a fagyást követően lehető leghamarabb nem tisztítja meg oly módon, hogy a járdaszakasz *70 %-a járható legyen".*

Kérdés: hosszában is megfelel a 70%-os elvárás teljesítése?

c) Az alaptörvény-ellenesség előírások problematikája

Gyakori probléma az alaptörvény-ellenes előírások megjelenése is. Ezek gyakran valamely alapjog sérelmét okozzák, azok túlzó korlátozása miatt. Néhány példa a túlzott korlátozásra, és az ahhoz kapcsolt bírságolási lehetőségre.

Kaposvár:

„[a]ki a gyűjtőedényzetet a közterületre a gyűjtést megelőző napon *18.00 óra előtt kihelyezi* vagy azt a *gyűjtés napján a közterületről nem viszi be*, tiltott, közösségellenes magatartást követ el".

és

„[a]ki a Deseda tó partján horgászbotját *nem fém- vagy műanyag támasztékra támasztja fel*, tiltott, közösségellenes magatartást követ el".

Pécs:

„[a]ki havat
…
c) *kapubejárat előtt, annak szélességében*,
…
h) az utakkal párhuzamos vízelvezető- és egyéb közterületi árokba felhalmozza,
tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg".

és

„Aki
a) *távhőszolgáltató megkerülésével, valamint a közüzemi szerződés megszegésével a fogyasztási helyen a vételezési lehetőséget megszünteti*,
….
e) *jogosulatlanul távhőt vagy használati melegvizet vételez*,
tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg.

Kecskemét:

„aki „az ingatlant övező, a *telekhatártól számított 4 méter széles közterület tisztántartásáról*, hó- és síkosságmentesítéséről, a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok és más hulladékok eltávolításáról felszólítás ellenére *nem gondoskodik*".

Csak jelzem, hogy Nyíregyháza esetében ez 30 méter volt!

Siófok:

> aki „roncsjárművet és járműkarosszériát *tárol magántulajdonú ingatlanon*".

Miskolc:

> „a tulajdonában vagy használatában levő épületet a földszint magasságáig nem tartja rendszeresen tisztán, falragaszt, ráfestést nem távolítja el".

d) Kellő felkészülési idő hiánya

Gondot okozhat az azonnali hatálybaléptetés, a kellő felkészülési idő hiánya is.
A Jat. szerint:

- a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet
- a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet (ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját)

Papp Imre példája, hogy az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról és az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott egészségügyi szolgáltatóknál alkalmazottak eseti kereset-kiegészítéséről szóló 262/2011. (XII. 13.) Korm. rendelet **úgy lépett hatályba a kihirdetése napján 10 órakor, hogy az eseti kereset-kiegészítésre jogosult alkalmazottakról az egészségügyi szolgáltatónak még aznap, azaz 2011. december 13-áig (jogvesztő módon) adatot kellett szolgáltatni** az Országos Egészségbiztosítási Pénztár részére[7].

e) Indokolási kötelezettség, hatásvizsgálat formálissá válása

Gyakori probléma az indokolási kötelezettség és a hatásvizsgálat formálissá válása. A Jat. szerint „A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol; ebben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait." Ehhez képest álljon itt Nyíregyháza Megyei Jogú Város tiltott, közösségellenes magatartásokat meghatározó rendeletének részletes indokolása, ami valójában tartalomjegyzéknek látszik:

> „**Részletes indokolás 1-5. §-hoz**
> Meghatározásra került a tiltott, közösségellenes magatartás fogalma, az eljáró hatóság és az alkalmazható jogkövetkezmények.
> **6.§-hoz**
> Ezen szakaszban a közterületek használatával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások és a tiltott tevékenység végzések kerültek tételesen meghatározásra.
> **7.§-hoz**
> A közutak nem közlekedési célú igénybevételével kapcsolatos tiltott. közösségellenes magatartások tételes meghatározása történt meg.
> **8-9.§-hoz**
> Az eb sétáltatás és a köztisztaság fenntartásával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározására került sor.
> **10-11.§-hoz**
> A települési szilárd és a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatáshoz kapcsolódóan tiltott, közösségellenes magatartásként szankcionált tényállások.
> **12.§-hoz**
> Nyíregyháza város közhasználatú zöldfelületeinek használatával, védelmével és fenntartásával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása.
> **13.§-hoz**
> A reklámhordozók és hirdetmények elhelyezésével valamint közzétételével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások felsorolása.
> **14.§-hoz**
> Piacokkal, vásárokkal és a vásárcsarnokra vonatkozó általános szabályokkal kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása történt meg.
> **15.§-hoz**
> Egyes helyi jelentőségű természeti emlékek védetté nyilvánításával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások felsorolása.

[7] Papp Imre: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére. Kodifikáció, 2012/2. 13. o.

16.§-hoz
Az egységes központi közműnyilvántartással kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása.
Nyíregyháza város címere, zászlaja, díszpecsétje használatának szabályozásával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása.
18.§-hoz
A temetőkről és a temetkezési tevékenységgel kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások felsorolása.
19.§-hoz
A rendelet hatályba lépésének időpontja.

IV. A helyi jog törvényessége: a helyi rendeletek alkotmánybírósági és bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

Az önkormányzati rendelet alkotmányossági és törvényességi vizsgálata 2012-ig egységesen az Alkotmánybírósághoz tartozott, a 2012 január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény azonban e vizsgálattípusokat széttelepítette az Alkotmánybíróság és a bíróság között. A bírósági szervezeti törvény egyértelművé teszi azt is, hogy a „bíróság" alatt a Kúriát kell érteni, annak pedig egy külön, három tagú, ún. önkormányzati tanácsa jár el a törvényességi vizsgálat tekintetében.
A szétválasztást a fenti alcím is jelzi az elnevezésekben: „alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése", illetve „bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése". Ez is utal arra, hogy a kormányhivatal csak a bírósági felülvizsgálatot kezdeményezheti közvetlenül, az alkotmánybíróságit nem: azt csak a Kormány teheti meg, amit a kormányhivatal az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren keresztül képes elérni.
Az alcím is mutatja, hogy alkotmánybírósági vizsgálat csak akkor kezdeményezhető, ha csak alkotmányossági probléma merül fel a rendelettel kapcsolatban (az Alaptörvény ugyanis nem jogszabály, így nem lehet „jogszabályba" ütközésről beszélni). A bírósági felülvizsgálat valamennyi jogszabállyal való összhang vizsgálata érdekében kezdeményezhető.

A Mötv. 136. § (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik.

> **136. §** (1) Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, – a törvényességi felügyelet 132. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjában meghatározott eszközeinek eredménytelen alkalmazását követően – az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslatát az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítvány tervezetét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek történő megküldésével egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is.
> (2) A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

a) Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet alaptörvény-ellenesnek véli, közvetlenül nem fordulhat Alkotmánybírósághoz (azt az Alaptörvény 24. cikke szerint csak az alapvető jogok biztosa, a Kormány, a képviselők egynegyede, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész teheti), hanem a Kormányt kell megkeresnie, mégpedig a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján. A miniszter megkeresése már kész indítványtervezettel kell, hogy megtörténjen, a tervezetnek pedig meg kell felelnie az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi kritériumoknak.
Az indítványt az önkormányzatnak is meg kell küldeni, aminek az oka, hogy az önkormányzat az Alkotmánybíróság esetleges megkeresésére már a tények és a kormányhi-

vatali érvelés ismeretében nyilatkozhasson, másrészt, hogy a kormányhivatal álláspontjának határozottságát az indítvány által is megerősítve látván (korábban ugyanis a kormányhivatalnak mér jeleznie kellett az önkormányzat irányában az alaptörvény-ellenességet) orvosolhassa a hibát a rendelet módosításával vagy hatályon kívül helyezésével.

Fontos látni, hogy a kormányhivatal nincs időkorláthoz kötve az indítványozással kapcsolatban, azaz nem csak a „frissen" megküldött rendelettel szemben kezdeményezhet eljárást. Lehetősége van korábbi rendeletekben felfedezett alaptörvény-sértésekkel szemben is fellépnie, főként azért, mert a rendelet változatlan tartalom mellett is válhat alkotmányellenessé, például akár az Alaptörvény módosulásával is.

b) A 136. § (2) bekezdés az önkormányzati rendelet törvényellenessége (jogszabály-ellenessége) esetén igénybe vehető (pontosabban veendő) bírósági eljárás kezdeményezésének szabályait rögzíti. Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendelet jogszabály-ellenességét észleli, köteles a Kúriához fordulni, előtte azonban elkerülhetetlenül az önkormányzat figyelmét fel kell hívnia a vélt törvénysértésre, és kérnie az önkormányzat tájékoztatását a problémával kapcsolatosan.

V. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása

A Mötv. az Alaptörvényen túl is rendezi a helyi jogalkotás elmaradásának jogkövetkezményeit abban az esetben, ha a rendeletalkotás az önkormányzat törvényi kötelezettsége lett volna.

A Mötv. 137. §-a szerint:

> **137. §** (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.
> (2) A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmazza:
> a) azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll;
> b) annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak;
> c) a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.
> (3) Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.
> (4) A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza.

A Mötv. 138. §-a az alábbiak szerint szól:

> **138. §** (1) A kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.
> (2) A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.
> (3) A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.

A szabályozással kapcsolatban több észrevétel is megfogalmazható.

1. Az alaptörvényi szabályozás sajátosságai

a) Az alaptörvényi szabályozás *kétlépcsős megoldást* tartalmaz a rendeletpótlásra.
Első lépésben a kormányhivatal kezdeményezi a bíróságnál a helyi önkormányzat *törvényen alapuló* jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Etekintetben a folyamat kétirányú lehet: a bíróság vagy megállapítja a mulasztást, vagy nem. Amennyiben nem állapít meg mulasztást, az eljárás lezárul: az önkormányzat nem követett el törvénysértést, így nem kell jogszabályt alkotni, a kormányhivatal vezetője pedig nem rendelkezik e vonatkozásban pótlási lehetőséggel (mivel a bíróság értelemszerűen nem rendelheti el a rendelet kormányhivatal-vezető általi megalkotását).
A *második lépésre* csak akkor kerülhet sor, ha a bíróság a mulasztást döntésében megállapította (etekintetben a döntés formáját is törvényben kell rendezni, érdemi jellegére tekintettel határozati formában), a döntésben a rendeletalkotásra határidőt szabott, és az önkormányzat *e határidőig nem tesz eleget* jogalkotási kötelezettségének. Ha ugyanis az önkormányzat a kötelezettségét a bírósági döntésben adott időpontig nem teljesíti, a kormányhivatal ismét bírósághoz fordul (köteles fordulni), és a bíróság a hivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg.

b) E második fázissal – és a teljes folyamattal kapcsolatban is – számos kérdést tisztáznia kell a leendő törvényi szabályozásnak: ezeket a következő két alpontban tárgyalom. Előzetesen azonban pár észrevétel megfogalmazható.
ba) A jogalkotási *kötelezettségnek való megfelelés a rendelet kihirdetése lehet*, még akkor is, ha a hatálybalépés – figyelemmel a Jat. 7. § (1) és (2) bekezdésére is[8] – főszabályként pro futuro jellegére a rendeletnek ekkor még nincs (vagy nem minden esetben van) jogkövetkezménye.
bb) Az alaptörvényi szabályozással kapcsolatban *megfontolható lett volna a kétlépcsős szabályozás összevonása*. A megoldás ugyanis feleslegesen túlbonyolítja a rendeletpótlás folyamatát. Abban az esetben, ha az önkormányzat az egész folyamat során nem alkot rendeletet, a folyamat akként alakul, hogy a kormányhivatal bírósághoz fordul, a bíróság megállapítja a mulasztást és határidőt tűz, ennek eredménytelen eltelte után a kormányhivatal ismét bírósághoz fordul, és a bíróság ekkor rendeli el a hivatal kezdeményezésére, hogy a rendeletet a hivatal vezetője alkossa meg.
Jóval egyszerűbb és gördülékenyebb lett volna e két fázist összevonni egyfajta automatizmus alkalmazásával. Eszerint a kormányhivatal bírósághoz fordulna a mulasztás megállapítása miatt, a bíróság a mulasztás megállapítása esetén határidőt tűzne az önkormányzat számára a rendeletalkotásra, ennek eredménytelen eltelte esetén pedig törvény erejénél fogva megnyílna a kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási hatásköre.
A hatályos szabályozás alapján viszont az eljárás elhúzódásának lehetősége komoly veszélyként jelenik meg. A mulasztás bíróság által szabott határidőn túli fennálltát ugyanis a kormányhivatal jóval gyorsabban és bizonyosabban tudja (tudná) – akár informális egyeztetéseken keresztül is – megállapítani, mint a bíróság. A második fázisban a bíróság ugyanis értelemszerűen nem hagyatkozhat a kormányhivatal kérelmére (előterjesztésére), mivel az abban foglaltak automatikus elfogadása esetén a bíróság szerepe formálissá válna (igaz ez egyébként az első fázisra is: a bíróságnak akkor is ellenőriznie kell a kezdeményezés valósságát). A bíróságnak tehát – ésszerű, értelemszerűen törvényben megadott határidő tűzésével – nyilatkoztatnia kell majd az önkormányzatot (a polgármestert és/vagy a jegyzőt), hogy a rendelet megfelelően megalkotásra és kihirdetésre került-

[8] 7. § (1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet. (2) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.

e, és – amennyiben az önkormányzat nem tud megfelelően meggyőző választ adni erre – például a kihirdetési záradékkal ellátott rendelet egy példányának postázásával vagy a honlapon történő elhelyezésével és a bíróságnak az erre mutató link jelzésével[9] – a bíróság elrendeli, hogy a kormányhivatal gyakorolja pótlási jogkörét. Ez a megoldás az eljárás elhúzódását eredményezheti; a pótlási jog – határidő eltelte utáni – automatikus megnyílása viszont ezt legalább részben kiküszöbölné.

bc) Annak megállapítását, hogy történt-e jogalkotási mulasztás helyi szinten, az Alkotmánybíróság korábbi, mulasztásra vonatkozó gyakorlatának egyes elemei, megállapításai is segíthetik.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a mulasztási hatáskör sajátosságaival, amitől nem tud majd eltekinteni az eljáró bíróság sem. Ez főként az Alaptörvény idézett szabályának a „helyi önkormányzat *törvényen alapuló* jogalkotási kötelezettsége" kitételével kapcsolódhat össze. Az Alkotmánybíróság kimondta – többek között –, hogy az is mulasztásnak minősül, ha *valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükségszerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere*.[10] Másrészt, a jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha észleli, hogy feladat– és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel[11]. Mulasztásos alkotmánysértést eredményez az is, ha a jogszabály megfosztja az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésétől és a jogalkotó nem gondoskodik az új jogszabály megalkotásáról, valamint az is, ha valamely jogszabály felhatalmazásából, illetve valamely jogszabályból *szükségszerűen következik a további jogalkotás elvégzésének feladata*[12]. Mulasztás továbbá az is, ha *alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak*.[13] E helyzetek márpedig a helyi jogalkotásban is előfordulhatnak.

Nem tekintve át az Alkotmánybíróság mulasztási hatáskörrel kapcsolatos gyakorlata valamennyi elemét, a fentiek alapján csak utalok arra: a mulasztás nem pusztán abból adódhat, ha törvényben kifejezetten kimondott jogalkotási kötelezettséget nem teljesít a képviselő-testület. Erre pedig mind a kormányhivatalnak, mind a bíróságoknak fel kell készülniük.

c) Érdekes kérdés az is, hogy *mit tekinthet a bíróság mulasztásnak* a meglevő, de hiányos szabályozás esetén. Az egyértelmű helyzeten túl ugyanis (amikor hiányzik a szabályozás) előfordulhat olyan eset is, amikor az önkormányzat szabályoz ugyan, de nem a törvény előírásának megfelelő tartalommal, feltételekkel stb., azaz a szabályozás létezik, de hiányos. Esetenként komoly fejtörést okozhat, hogy az adott tartalommal a rendelet törvénysértő, vagy pedig mulasztás áll fenn; azaz a kormányhivatal vezetője mit kezdeményezzen, illetve a bíróság melyik irányban döntsön: megsemmisítésre kerüljön sor, vagy mulasztás megállapítására. Lehetséges-e, hogy egyidejűleg induljon meg mindkét irányba az eljárás? Megjegyzem: az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez egyáltalán nem kizárt. Ilyen helyzet adódhat például akkor, ha az önkormányzat alkot ugyan rendeletet a helyi adókról, ám a törvényi mértékeket nem tartja be, azaz bevezet adót, de kevesebbet, mint a törvényi minimum[14].

[9] Érdekes kérdés – és véleményem szerint az elektronikus alkalmazások elterjedtsége miatt nem túlzó elvárás – hogy a bíróság a kormányhivatal második megkeresésére adott esetben ne is nyilatkoztassa az önkormányzatot addig, amíg az önkormányzat honlapján nem ellenőrizte a rendelet meglétét vagy hiányát (értelemszerűen csak az utóbbi esetben kellene megkeresnie az önkormányzatot). Erre törvényben mindenképpen lehetőséget kellene biztosítani.

[10] 159/B/1993. AB határozat. ABH 1993, 410, 411.

[11] 22/1990. (X. 16.) AB határozat. ABH 1990, 83, 86.

[12] 317/E/1990/7. AB határozat. ABH 1990, 223, 225.

[13] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 227, 233., valamint 60/1994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994, 342, 369., 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001, 1011, 1013.

[14] Hasonló helyzet adódott a 49/2001. (XI. 22.) AB határozatban, ahol az Alkotmánybíróság azzal szembesült, hogy az Országgyűlés az alkotmányi előírással ellentétben nem több, hanem csak egy ítélőtáblát hozott létre. A többség akkor mulasztást állapított meg, azonban volt olyan vélemény: a mulasztás megállapítása helyett megsemmisítésre lett volna szükség.

2. A szabályozással kapcsolatban felmerülő néhány kérdés

a) A pótlási joggal kapcsolatban alapvetően – még az eljárási kérdések felmerülése előtt – a fő problémát az okozhatja, hogy az adott kormányhivatal mennyiben lesz képes a helyi viszonyoknak megfelelő jogszabályi rendelkezések kialakítására. Erre megfelelő háttérszabályozás nem adható, alapvetően szerepe lesz a kormányhivatal és az érintett önkormányzat – akár informális – együttműködésének, a kormányhivatal adott osztálya felkészültségének és a helyi – adott önkormányzatot érintő – viszonyokban való jártasságnak. A rendeletalkotással kapcsolatos mulasztások esetleges elszaporodása esetén a kormányhivatal hozzáállásán sok múlik majd a sablonmegoldások és a mintarendeletek kreativitás nélküli átvételének elkerülésében. Ez utóbbiak ugyanis gyakran nem alkalmasak a pótlási hatáskör egyik fő céljának, a nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok helyi körülményekhez igazított megnyugtató rendezésének megvalósítására. Különösen nagy problémát okozhat a sablonok alkalmazása például a mértéket, díjtételeket tartalmazó szabályozások vonatkozásában.

b) Nem eljárási probléma, de felmerülő lehetőség, hogy az önkormányzatok egy része esetében a megegyezésre képtelen, vagy az esetlegesen népszerűtlen helyi szabályozást elkerülni kívánó *testületek mennyiben látják meg a döntés* – és egyúttal a politikai felelősség – *áthárításának lehetőségét* e hatáskörben. Ennek az esetlegesen nem megfelelően felkészült – vagy tartósan hiányzó – szakemberekkel dolgozó önkormányzatok esetében még inkább felmerül a lehetősége. Amennyiben a törvényi szabályozás nem kapcsolja össze a mulasztást valamilyen arányos szankcióval, ez a helyzet könnyen kialakulhat. Kérdéses persze az is, hogy mulasztás esetén milyen szankció és kivel szemben alkalmazható eredményesen. Csak a konkrét ügyben válhat nyilvánvalóvá, hogy az apparátus (jegyző) szakmai mulasztása, vagy a képviselő-testület megegyezésre képtelensége, esetenként a munka tudatos, politikai okokból való akadályozása áll a mulasztás mögött. A mulasztáshoz kapcsolt, egyedi esetekre szabható szankciók teljes hiánya viszont elvezethet ahhoz, hogy az önkormányzatok meglássák a munka áthárításának lehetőségét és éljenek is azzal. Amennyiben például törvény kötelezően előírja helyi adó bevezetését, a képviselő-testület – a lakossággal való jó viszony fenntartása érdekében – a rendeletalkotás tudatos elmulasztásával a politikai felelősséget a kormányhivatalra háríthatja, míg önmaga a tudatos mulasztás eredményeképpen még helyi népszerűségét is növelheti.
Hasonló helyzetet eredményezhet például a türelmi zónák kijelölésének problematikája. A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény 8. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat a prostitúció tömeges megjelenése esetén *rendeletében* egy türelmi zónát jelölhet ki. Viszont: a közterületi prostitúció folyamatos észlelése esetén *türelmi zóna kijelölése nem mellőzhető az ötvenezer lélekszám feletti települések esetében*. Pikáns helyzetet eredményez, amikor a kormányhivatal kényszerül az ötvenezer lakosságszám feletti települések esetében türelmi zónákról rendeletet alkotni.
A tudatos és szándékos mulasztás mellett – a megfelelő felelősségi alakzatok hiányában – természetesen az inkább hanyagságként értékelhető mulasztási tendencia is megjelenhet és felerősödhet: az apparátus vagy a képviselő-testület és a polgármester is helyezkedhet arra az álláspontra: miért kellene bajlódni az adott üggyel, amikor úgyis megoldja helyettük másvalaki a problémát.

c) Az önkormányzat jogalkotási mulasztását a kormányhivatal természetesen többnyire hivatalból fogja észlelni – a rendelet megküldésének elmaradása miatt –, előfordulhat azonban olyan helyzet, amikor nem az adott időszakban keletkező, hanem már régebb óta fennálló mulasztásról van szó (például tipikusan népszavazási rendeletek tekintetében). Az ilyen esetek, helyzetek miatt is indokolt, hogy a kormányhivatalnak *bárki jelezhesse* az

adott önkormányzat törvénysértő jogalkotási mulasztását, és a kormányhivatalnak e kérdést érdemben vizsgálnia, majd indokolt esetben a bírósághoz fordulnia kelljen. Ennek főként akkor lehet jelentősége, ha konkrét ügyben merül fel problémaként a szabályozás hiánya.

d) Rendezni kell a párhuzamos eljárások felmerülési lehetőségéből adódó konfliktusokat is. A gyakorlatban könnyen előfordulhat, hogy a bíróság által megállapított határidő elteltét követően a kormányhivatal megindítja a pótlásra vonatkozó bírósági elrendelési eljárást, mellette pedig az önkormányzat is megindítja a rendeletalkotási folyamatot, ami esetleg a rendelet elfogadásával és kihirdetésével zárul. Ilyen esetben véleményem szerint az eredeti jogalkotásnak kell elsőbbséget élveznie a szubszidiáriussal szemben, azaz – amennyiben az önkormányzat hitelesen igazolni tudja a jogalkotás megtörténtét – a bírósági eljárás megszüntetésére, későbbi fázisban – okafogyottság miatt – a kormányhivatal-vezető jogalkotásának elmaradására kell, hogy sor kerüljön, nem pedig arra, hogy az eljárás megindítását követően az önkormányzat a rendeletalkotási jogkörét a kormányhivatal-vezető általi jogalkotásig ne gyakorolhassa. A helyzet különösen akkor érdekes, ha a megfelelő egyeztetések hiányában a képviselő-testület és a kormányhivatal vezetője egyazon napon hirdeti ki rendeletét. Ekkor is az önkormányzati szabályozásnak kell elsőbbséget élveznie, ám rendezni kell az ugyancsak érvényes, a kormányhivatal-vezető által megalkotott rendelet sorsát; egyidejű hatályuknak ugyanis nem szabad előfordulnia.

e) Az önkormányzati rendeletalkotás törvényességét a kormányhivatal felügyeli, és törvénysértés esetén bírósághoz fordulhat, a jogszabály(i rendelkezés) megsemmisítését kérve. A kormányhivatal-vezető általi rendeletpótlás esetén viszont az önellenőrzés (önfelügyelet) sajátos jelenségével találkozhatunk: a rendeletpótlás során létrejövő aktus – lévén, az formálisan vélhetően önkormányzati rendelet lesz – felügyelete a kormányhivatalhoz tartozik majd. Törvényben szükséges rendezni, hogy a törvénysértőnek vélt, a kormányhivatal vezetője által alkotott rendelettel szemben ki és milyen fórumhoz jogosult fordulni, így például a képviselő-testület megtámadhatja-e a pótolt szabályt bíróságon. Különösen jelentős lehet e kérdés akkor, ha a pótolt szabály a képviselő-testülettel szemben bizonyos ideig módosítási és hatályon kívül helyezési tilalommal társítva él a rendszerben.

f) A pótlási folyamatnak ebben a fázisában is felmerül, hogy mi lesz a teendő, ha az önkormányzat megalkotja ugyan a rendeletet, ám az nem felel meg a törvényi felhatalmazásban foglaltaknak. Szabályozni kell, hogy ekkor a kormányhivatal újból állapíttassa meg a mulasztást, vagy kezdeményezze a pótlási hatáskör megnyílását (azaz, hogy a pótlási folyamat melyik fázisára nyúljon vissza), vagy a megsemmisítési kezdeményezéssel éljen.
Mindez attól is függ, hogy mit mondhat majd ki döntésében a bíróság: a mulasztás megállapításának tényére kell szorítkoznia, vagy meghatározhatja a rendeletalkotás során betartandó szempontokat is. Utóbbi igen sok problémát okozhatna egyes rendelettípusoknál (például helyi népszavazási rendelet, SzMSz, költségvetés, zárszámadás megalkotása esetén).

g) Felmerülhet az a kérdés is, hogy mi történik abban az esetben, ha a kormányhivatal sem látja el ezt a feladatot. Az adott viszony szabályozására ekkor nem kerül sor, viszont indokolt a kormányhivatal-vezetővel szemben is felelősségi alakzatokat érvényesíteni, ha az alaptörvényi kötelezettségének nem tesz eleget.

Gaál Róbert, jegyző
Szombathely MJV Önkormányzata

Tisztelt Jogalkotó, Jogalkalmazó Közönség!
A jövőben recenziót adok Önöknek a századforduló jogi irodalmából. Döntően olyan műveket választok, melyek aktualitást nyerhetnek napjainkban és a jogalkotás, jogalkalmazás egyes szempontjainak százéves újjáéledésének alapjául szolgálhatnak. Ajánlom a műveket szakmai publikációkhoz, ismeretbővítéshez vagy akár a kikapcsolódás céljára. Legyen ez Önök számára rövid időutazás is egyben a régi bölcsesség letéteményéből az idő kipróbált távlatából.

Recenzió – K. Nagy Sándor: Csend és rend legyen!

A szerző K. Nagy Sándor 1845-ben született Kerekiben, és 1926. november 26-án hunyt el. A debreceni református kollégium diákja volt, jogi tanulmányait Nagyváradon végezte, ügyvédi oklevelet is szerzett. Budapesten táblabíró, majd Nagyváradon ügyvéd. Neve a hazai turisztikai irodalom kiemelkedői közt említhető, hiszen számos bihari útirajza jelent meg.
1906. január havában pestvidéki királyi törvényszéki bíróként jelenteti meg harmadik kiadásban a Franklin Társulat kezelésében Csend és rend legyen! című művét. Alcímként „A kihágási büntető törvénykönyv példákban" címet adja. A mű jelentős értéke, hogy elsősorban ismeretterjesztő, a társadalom jogtudatának javítására íródott. A harmadik kiadás előszavában olvasható: „ A ki nem látja az utat, a merre haladni akar, könnyen megbotlik s a ki sokszor megbotlik, hamar elesik. És aki elesik, nehezen tud felkelni. Az erkölcsi bukás a legveszedelmesebb!" Alapvető éllel jegyzi meg, hogy törvényeket, különösen a büntető törvényeket a lehető legszélesebb körben kell ismertetni. Kiáll amellett, hogy minél magasabb szintű lesz a jogismeret, annál kevesebben lakják a hazai börtönöket. Felkiált előszavában és int: „ Sokkal több embert foszt meg szabadságától a tudatlanság, mint a romlottság." A könyv kuriózumát adja, hogy a kihágási törvény egyes rendelkezéseit úgy igyekszik a közönség tudtára hozni, hogy mesét költ, mesét mesél az olvasónak az adott tényállás tekintetben. Egy rövid történetet ad elő, majd a törvényhely megjelölésével értékeli is az eseménysor jogi jelentőségét, jogi élét. A történetek rövid és mégis könnyed, szórakoztató címet viselnek, csak néhányat említenék érzékeltetésül: „A lesi-puskások", „A dinnye", „A Nyúl Ignácz lázadói." „A kétágú-ban". A mesékben a legkülönbözőbb nevek tűnnek fel a szereplők elnevezésére, így olvashatunk Sárkány Imréről a legbüszkébb emberről a faluban, Pálczási Elek tanító, Kökényesi tánczmester, Czigány Trézsi borzos cigányasszony, Szekeres Balázs fuvaros személyéről. Az ismertető több mint 60 kistörténettel hívja fel a figyelmet a kihágások gyakorlati megvalósulásaira nevelve ezzel az olvasni vágyó közönséget! A könyv jó összevetési alap a tényállások számának megállapítására ma és a mű megjelenésekor. Bátran ajánlom minden érdeklődőnek!

Recenzió – dr. Benkó Albert: A vármegyei közigazgatás reformjának irányelvei (pályadíjat nyert mű)

A Jász Újság 1911. január 15. napján megjelent számának címlapján a következő cím olvasható: „Alispánt ünnepeltek". Ez a cikk a recenzióval érintett mű szerzőjéről jelent meg arról tudósítva, hogy dr. Benkó Albert alispán a vármegyében 25 éves szolgálatot teljesített. A lap az ünnepeltet a következők szerint méltatja: „Az ő közigazgatási zsenialitása a legkényesebb ügyekben megtalálta és megtalálja a helyes utat, amelyen a felsőbb hatósági forumszerű bírálatok is folyton erősítik. Ismeri megyéjének minden városát, községét, mint jó hadvezér ismeri katonáit az első tisztviselőtől le az utolsó községi írnokig s így bármikor köz- és személyi ügyekben bölcs átlátással végzett működését az igazság érzete, a jog szeretete, s a törvény tisztelete vezérli." A szerző 1911-ben megjelent „A vármegyei közigazgatás reformjának irányelvei" című művéhez előszót nem kisebb szak-

tekintély írt, mint a magyar közjog nagy alakja, az akadémikus Concha Győző. A 2013. év elején a frissen kialakult járások első ám határozott lépéseinek korában különösen érdekes lehet egy közigazgatási reformot taglaló, egy reformelképzeléseket értékelő mű felvillantása.

Dr. Concha Győző előszavában Eötvös József gondolatait szószerint illik idéznem, mivel alkotmányos gondolatai – azt gondolom – örökérvényűek:

„Majdnem általános tapasztalás a világtörténelemben, hogy a legtöbb alkotmány – bármi nagy hibái voltak legyen is, - mindig akkor enyészik el, ha fennállása az állampolgárok nagyobb részének anyagi jólétével összeütközésbe jön; s az alkotmány romjain mindig csak az képes uj hatalmat alapítani, ki ezt az állampolgárok érdekeinek biztosítására tudja felhasználni." Úgy vélem minden alkotmányos reform, közjogi reform ebből a gondolatból táplálkozik.

Concha így vélekedik aktuális gondolataival az államról:

„Erős harczkész hadsereg, a polgárokat nem zaklató, nem nyomasztó pénzügy, zavartalan közbiztonság, gyors jó igazságszolgáltatás, támogató gazdasági, művelődési, szocziálpolitikai intézmények teremtett vagyoni jólét, szellemi műveltség, szocziális béke alkotják a XX. század nemzeti szabadságának tartalmát s ezek elérése jelenti a közigazgatás sikerét." A jelenben kiválóan érzékelhetjük a megfogalmazott célkitűzések megvalósulásának intenzitását.

Száz év távlatából megállapítható, hogy a szerző alkotmányos igénnyel vizsgálja a közigazgatás reformintézkedési elképzelését. Concha a következő érzékletes hasonlattal él: „A közigazgatás a nemzet haladásának kereke. E haladásnak, ha azt alkotmányellenes irányba akarná sodorni a kormány, kerékkötője nem lehet a közigazgatás. Nem lehet az tevékenységének activ jellegénél, sokoldaluságánál, szakszerűségénél fogva."

A későbbiekben így folytatja: „… a mai életviszonyok közt, az önkormányzati közigazgatás alkotmányvédő szempontból igen gyenge, rövid ellenállásra képes papirvár, nem igazi védbástya többé mint a multban, inkább czifraság, a nemzeti élet egyéb szükségletei tekintetében pedig nem elég alkalmas, nem elég praktikus eszköz, nem birja többé az uj társadalom igényeit kielégíteni." Ezen a gondolati tengelyen haladva valódi igény a közigazgatással szemben az alkotmányos, mai szóval alaptörvényi szellem biztosítása.

A változás örökkévalóságát hirdeti és írja: „Államok társadalmak, amig élet van bennök, folytonos átalakuláson mennek keresztül s így alkotmányuk sem maradhat minden részletében, eszközében változhatatlan."

Az író saját előszavában hivatkozik arra a pályázatra, melyet a Vármegyei Tisztviselők Országos Egyesülete 1904-ben meghirdetett: „A vármegyei közigazgatás reformjának irányelvei" kifejtésére. A szerző erre pályázatra írta meg pályamunkáját, mely pályadíjjal került jutalmazásra. Saját maga említi, hogy munkáját csak 1911-ben adta ki saját tulajdonaként s hogy az nem maradt hatás nélkül. A törvényhozás is vele azonos értelemben vonta le következtetéseit és 1907-ben törvényt alkotott a vármegyék jogainak védelmére. Vitás pontként említi munkájának úgynevezett „államosítási tendenciáját", melyben új alkotmányos biztosítékokra helyezi a hangsúlyt, azonban a közigazgatást ő sem akarja egészen és kizárólag az államra bízni.

Őszinte hitvallásáról tesz tanúságot előszava zárásakor:

„Munkámban a gyakorlati életből leszűrt tapasztalatok alapján igyekeztem rámutatni azokra a kivánalmakra, amelyek a jó közigazgatásnak előfeltételei, de emellett igyekeztem megóvni az alkotmányjogi szempontokat is. Csakis e két szempontnak összeegyeztetés által érhetjük el a kívánt czélt: a jó közigazgatást. … mert meggyőződésem, hogy a közigazgatás gyökeres reformálása immár égető kérdéssé vált, e nélkül jó közigazgatást remélhetünk, jó közigazgatás nélkül pedig az egységes erős Magyarországot ki nem építhetjük."

A mű pályamunka szerkezetben jelent meg, ötös tagolással: Bevezetés, A közigazgatási reform szüksége, A közigazgatási reform

irányelvei, A közigazgatás uj szervezetének vázlata, Befejezés. Mindezek adják a mű egészét. Bevezetőjében két részben tárgyalja a vármegyei közigazgatás fejlődés-történetét és alkotmányos szerepét. A közigazgatási reform szüksége alatt általános bevezetőt és az anyagi eszközök és erők állapotát, a közigazgatási tisztségviselők helyzetét, a közigazgatási joganyag hiányosságait, a szervezeti hiányosságok minőségét vázolja fel. Szerkesztésében jól látszik, hogy a teljes áttekintés igénye vezérli. A hipotézist követően konkluziót és értékelést a következő két részben ad a szerző. A közigazgatási reform irányelveinek tárgyalását külön, az új szervezet vázlatától elkülönítve vázolja fel. Végül általános befejezéssel zárja 230 oldal terjedelmű értekezését. A közigazgatási reform szüksége fejezete kezdetén idézi báró Sennyei Pál lesújtó mondatát: „közigazgatásunk ázsiai állapotban van". Leírása szerint ez az ítélet szállóigévé vált a korban. A reform igényét adja meg ezen a helyen: „közigazgatásunk fejlődése nem tudott lépést tartani állami, társadalmi és közgazdasági életünknek fejlődésével s hogy közigazgatásunk szolgáltatási képessége nem áll arányban azon nagy feladatokkal, melyeket a rohamosan haladó kor és változott viszonyok elébe állítanak." Az igazgatástudományban ma oktatott – a közigazgatás három elemére vonatkozó - felosztási elvet gyakorlati szemmel négyes tagolással kezdi meg dr. Benkó Albert:

1. tényező: anyagi eszközök és erők elégséges, vagy elégtelen volta,
2. tényező: a közigazgatás ellátására hivatott tisztviselői kar milyensége,
3. tényező: a közigazgatási joganyag milyensége,
4. tényező: a közigazgatási szervezet jellemzői.

Ma – azt gondolom – a hármas felosztás egyesíti Benkó első és harmadik tényezőit, tevékenység megnevezés alatt. Alábontása és alábontásának vizsgálata ma gyakorlati szempontból és igény mentén aktuális.

A mű jó alapot adhat, egy logikailag jól felépített, kidolgozott gondolatsornak a jelen közigazgatási reformelképzelések megtörténtének értékelésére a jövő reformjainak sikere, végső soron pedig az egységes erős Magyarország kiépítésének.

TÁJÉKOZTATÓ A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ BT. SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírósági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírósági 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;

- alkotmánybírósági, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;

- különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása*; *„aggályos" szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése*;

- különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;

- *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás*; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása" a megbízó érdekei szerint;

- *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák* (*diszkrimináció-tilalommal*, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, *adatvédelmi* kérdések stb.) *szakszerű kezelése*, a jogi háttér és az alkotmánybírósági, 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 érdekképviseleti 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 képviseletét 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.

Előkészületben! 2013 júniusában, a Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelenik „Az új önkormányzati törvény kézikönyve”.
Szerző: dr. Tilk Péter
További információ és előrendelési lehetőség: www.kodifikator.hu

II.

A Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelent Petrétei József: „**Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet**” című tan- és szakkönyve, 2013 áprilisi lezárással.
Megrendelhető:
www.kodifikator.hu;
kodifikator@kodifikator.hu

III.

A Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelent „**Az új alkotmányjogi panaszeljárás igénybe vétele a gyakorlatban**” c., CD-formátumú kézikönyv.
Megrendelhető:
www.kodifikator.hu;
kodifikator@kodifikator.hu