

Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

PETRÉTEI JÓZSEF

A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei II.

SASVÁRI RÓBERT

Országos népszavazási kezdeményezések – „újrátöltve”

MARKÓ LÁSZLÓ

Visszatekintés a törvényerejű rendeletekre, mint jogforrási kategóriára

SPIEGLER TAMÁS

A vízhez való hozzáférés jogának megjelenése a helyi jogalkotásban

HAVASI BIANKA – NYIKOS BETTINA – TILK PÉTER

Egyes önkormányzati rendeleti szabályok a jogalkotási elvárások tükrében

2015/2.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztők

Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK
Petrétei József egyetemi tanár, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

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

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

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

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

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

HU ISSN 2063-7519

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.
 2015/2

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Petrétei József <i>A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat-és hatáskörei II.</i>	5
Sasvári Róbert <i>Országos népszavazási kezdeményezések – „újratöltve”</i>	32
Markó László <i>Visszatekintés a törvényerejű rendeletekre, mint jogforrási kategóriára</i>	41
Spiegler Tamás <i>A vízhez való hozzáférés jogának megjelenése a helyi jogalkotásban</i>	48
Havasi Bianka – Nyikos Bettina – Tilk Péter <i>Egyes önkormányzati rendeleti szabályok a jogalkotási elvárások tükrében</i>	55

Köszöntő

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

Az immár negyedik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció** 2015/2. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

Petrétei József professzor írásában az államfő alkotmányozással és törvényalkotással kapcsolatos hatásköreit vizsgálja a tőle megszokott alapossággal; tanulmányának első része a 2015. évi I. lapszámunkban olvasható.

A jogalkotási folyamat lehetséges megindulásának egyik tényezője a népszavazás intézménye. Az érvényes és eredményes népszavazás eredménye az Országgyűlésre nézve kötelező. Éppen emiatt fontos, hogy csak megalapozott, az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak megfelelő népszavazási kérdést lehessen feltenni. Az ezzel kapcsolatos helyzetről ad kiváló helyzetértékelést *Sasvári Róbert* tanulmánya.

A törvényerejű rendeletek Magyarországon sajátos jogszabályként jelennek meg: már nem alkotmányosak, a korábbiak közül azonban még több száz hatályban van. Ezzel a jogforrással kapcsolatban idéz fel sajátosságokat és fogalmaz meg jelenleg is felmerülő alkotmányossági kérdéseket *Markó László* szerzőnk.

A helyi jogalkotás egyik érdekes kérdése a vízhez való hozzáférés kérdése és ennek szabályozási keretei. Ezzel kapcsolatban érdekes alapjogi kérdések is felmerülnek, így a téma áttekintése különösen indokolt. A témában hiánypótlónak mondható írást fővárosi kerületi hivatalban dolgozó levelezős doktorandusz kollégánk, *Spiegler Tamás* alkotta meg.

Lapunkban végezetül – két joghallgató kolleginával, *Havasi Biankával* és *Nyikos Bettinával* társszerzőségben – vizsgáljuk a jogalkotási törvény és a jogszabály-szerkesztési rendelet előírásainak érvényesülését egyes helyi normák vonatkozásában, igen tanulságos „megoldásokkal” találkozva.

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

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

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2015 decemberében

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Petrétei József, egyetemi tanár
*Pécsi Tudományegyetem Állam-és
 Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék*

A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei II.¹

A köztársasági elnök vétójogát a korábbi Alkotmány hozta létre és alakította ki.² Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan,³ de nem teljesen azonosan – lehetővé teszi, hogy a *köztársasági elnök az Országgyűlés által elfogadott és neki aláírásra megküldött törvénnyel kapcsolatban felfüggesztő vétóval* éljen, amelynek két esetét határozza meg. Eszerint az államfő „az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek.”⁴ E rendelkezés a köztársasági elnök feladat- és hatáskörei között szerepel, de az Alaptörvény más helyen is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket az államfő e hatásköreinek értelmezésénél feltétlenül figyelembe kell venni. Az Alaptörvény 6. cikke –

amely a törvénykezdeményezésről és a törvény kihirdetéséről rendelkezik – az államfői vétó gyakorlására *részletesebb előírásokat* állapít meg. Főszabályként *egyfelől kimondja*, hogy ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára nem küldte meg az Alkotmánybíróságnak – „a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.”⁵ E rendelkezés összhangban van az Alaptörvénynek azzal az előírásával is, hogy az Alkotmánybíróság „az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket.”⁶ *Másfelől* azt is rögzíti, hogy ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet – és az Alkotmánybíróságnál nem élt az előzetes normakontroll jogával – „a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek.”⁷

¹ A kutatást az OTKA (K 109319.) támogatta. Az első rész megjelent a Kodifikáció 2015/1. számában.

² Megjegyzendő, hogy a politikai vétó intézménye „a két világháború között a kormányzót, illetve a második világháborút követő években a köztársasági elnököt illette meg, s az volt a lényege, hogy az államfő – ideiglenesen – a megtagadhatta a parlament által hozott törvény kihirdetését, egyúttal azt – indokainak közlésével – megfontolásra visszaküldhette az országgyűlésnek.” Pomogyi László: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár. Mérték Kiadó, Budapest 2008. 1069. o. A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény 9. §-a szerint a köztársasági elnöknek tizenöt napon belül alá kellett írnia és a kihirdetést elrendelő záradékkal kellett ellátnia a Nemzetgyűlés által alkotott törvényeket, de a kihirdetés elrendelése előtt – az említett határidőben – a törvényt újabb megfontolás végett, észrevételeinek közlésével, „egyzben” visszaküldhette a Nemzetgyűlésnek. A Nemzetgyűlés által hozzá „másodízben” áttett törvényt azonban tizenöt napon belül köteles volt kihirdettni.

³ A korábbi alkotmányi szabályozásban kialakított vétójogról lásd Petrétei József: A köztársasági elnök vétójogáról. Jogtudományi Közöny 2005. 4. szám 131-150. o.

⁴ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. i) pont 2015/2

⁵ Alaptörvény 6. cikk (4) bek. A korábbi Alkotmány 26. § (4) bekezdése szerint a köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt – tizenöt (vagy sürgős esetben öt) napon belül – „véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.” Az Alkotmány még nem ismerte az Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes normakontroll eljárást. Megjegyzendő továbbá, hogy bizonyos ellentmondás van az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja és a 6. cikk (4) bekezdése között. A 6. cikk (4) bekezdése szerint a köztársasági elnök a törvényt az Alkotmánybíróságnak „megküldi”, míg a 9. cikk (3) bekezdés i) pontja szerint „megküldheti”. „Zavaró tehát, hogy az Alaptörvény egyszer kötelezettségként, egyszer pedig lehetőségként említi az alkotmányossági vétót...” Csink Lóránt: Mire jó az ellensúly? In: Az államfő jogállása I. (Szerk. Csink Lóránt és Szabó István) Pázmány Press, Budapest 2013. 92. o.

⁶ Alaptörvény 24. cikk (2) bek. a) pont. Az Alkotmánybíróságnak ez a feladat- és hatásköre az előzetes normakontroll eljárás egyik esetének minősül. Vö. az Abtv. 6. címével.

⁷ Alaptörvény 6. cikk (5) bek. A korábbi Alkotmány 26. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt – tizenöt vagy öt napon belül – „megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek.”

Ezek az államfői feladat- és hatáskörök a köztársasági elnök számára további *érdemi részvételi jogot* jelentenek a törvényalkotás folyamatában. A vétójog a köztársasági elnök számára a *parlamentari akaratképzésre* a hatáskörében rögzített *befolyást biztosít*: nem jelenti az Országgyűlés törvényhozó hatáskörének átvételét vagy helyettesítését, de a parlament által megfogalmazott és a törvényben meghatározott *politikai akarat érvényesülését* – ha nem is véglegesen, de átmenetileg – *megakadályozza*, illetve elhalasztja.⁸ Ha ugyanis a köztársasági elnök él bármelyik vétójogával, a törvényt nem írja alá, és nem rendeli el a hirdetését sem, így a törvény érvényesen létre sem jöhet, a kihirdetésig nincs érvényes törvény. A *vétó* – amellet, hogy sajátos kontrolljogot ad a köztársasági elnök kezébe – *alkalmas* lehet a *kormányzati döntéshozatal módifikálására*, vagyis érdemi hatást gyakorolhat a kormányzati döntés tartalmi alakítására. Ez azonban – bár a köztársasági elnök önálló döntéséről van szó – *nem jelenti a kormányzati akarat államfő általi meghatározását*, mert alkotmányossági vétó esetén sem az Alkotmánybíróság, politikai vétó esetén pedig sem az Országgyűlés nincs kötve a köztársasági elnök által tett észrevételekhez, de a kormányzati akaratot provizórikusan korlátozza.

I. A vétójog fogalma és formái

A köztársasági elnök vétójogának fejtegetése előtt indokolt megvizsgálni ennek az intézménynek a fogalmát, lényegét, a kormányzati rendszerben betöltött szerepét, továbbá formáit és jellemzőit.

1. A vétójog fogalmáról

a) A *vétójog* – általános értelemben – *adott állami szerv joga* (pontosabban hatásköre) arra, hogy *másik állami szerv szabályosan* (érvényesen) *létrejött határozatát megsemmisítse* (érvényességétől utólag megfossza), vagy *végrehajtását, esetleg hatályba lépését véglegesen vagy meghatározott időre és/vagy feltétel bekövetkezéséig megakadályozza*.⁹ A vétó tehát már érvényesen létrejött határozatot feltételez. A határozat tartalmán a vétójoggal rendelkező szerv *nem változtathat*, lehetősége arra korlátozódik, hogy *ellentmondásával vagy tiltakozásával a határozatban foglaltak érvényesítését megakadályozza*, illetőleg *végrehajtását megátalja*. A definíció szerint tehát különbség tehető a végleges – abszolút vagy feltétlen – vétójog, illetve a részleges – felfüggesztő vagy halasztó hatályú (szuszpenzív) – vétójog között.¹⁰ Az *előbbi* a kérdéses határozat *végleges megsemmisítését* eredményezi, az *utóbbi* viszont csak *bizonyos ideig megakadályozza* a határozat végrehajtását.

b) A parlament által elfogadott *törvényekkel szembeni államfői vétójog* a *törvényhozási folyamatban ellenvetési jogot* jelent. Az *államfői vétó* a *köztársaságokban sohasem lehet abszolút*, vagyis adott törvény elfogadását az államfő véglegesen nem akadályozhatja meg.¹¹ Az abszolút vétójogot csak azokban a monarchiákban alkalmazták, ahol a törvényhozás a parlament és az uralkodó közös jogaként nyert rögzítést, vagyis az uralkodó része volt a törvényalkotásnak,¹² *szenzesítési jog* illetve meg, ami a törvényjavaslatnak az *uralkodó általi jóváhagyását* jelentette.¹³ Ugyanakkor a vétót

⁸ Tóth Gábor Attila szerint „a vétógyakorlat változása az alkotmányos intézményrendszer működésének fontos indikátora lehet. Ha a köztársasági elnök nem él ezekkel a jogköreivel, akkor a törvényhozás akadálytalanul érvényesülhet, és csak utólagos normakontrollra van lehetőség. Ha viszont a köztársasági elnök törvények sokaságával »nem ért egyet«, vagy alkotmányossági kifogást fogalmaz meg azokkal szemben, akkor ad absurdum meg is béníthatja a parlamenti jogalkotást.” Tóth Gábor Attila: Bizalom és bizalmatlanság egyensúlya az alkotmányos struktúrákban. Közjogi Szemle 2012. június 15. o.

⁹ Jogi lexikon (Főszerk. Lamm Vanda – Peschka Vilmos) KJK-Kerszöv, Budapest 1999. 632. o.

¹⁰ Jogi lexikon, 632. o.

¹¹ Vö. Szabó István: Az államfő jogállása a weimari köztársaságban. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 203. o.

¹² Vö. Kukorelli István alkotmánybíróknak a 62/2003. (XII. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával. ABH 2003. 637 (659)

¹³ A szenzesítés a törvényhozó testület(ek) által megállapított törvényjavaslatnak törvényparanccsal való ellátását jelentette, vagyis az uralkodó törvényhozó hatalmat gyakorolt. Magyarországon a szenzesítés a koronás királynak az a ténye volt, amellyel az ilyen javaslatot elfogadta, és törvénné emelte. Ez úgy történt, hogy a király a javaslatot bevezetéssel és zára-

nem lehet a szentesítési joggal azonosítani. Bár a szentesítési jog megtagadása abszolút vétójogként fogható fel,¹⁴ a szentesítés azt is kifejezte, hogy az uralkodó pozitív hozzájárulása a törvényerőre emelkedés nélkülözhetetlen konstitutív alkotó eleme, vagyis a törvény létrejöttéhez szükség van az uralkodó általi helybenhagyásra, vagy megerősítésre. Ezzel szemben a vétó esetében a törvényjavaslatból az államfő passzív magatartása esetén – vagyis ha nem emel vétót – törvény lesz. A történelmi fejlődés alapján a felfüggesztő (szuszpenzív) vétójog a szentesítési jog derivátumaként értékelhető. *Pozitív hatalmi jogosítványként* fogható fel, mivel *aktív hatalmi beavatkozást tesz lehetővé a törvényalkotás folyamatában*, és olyan esetekben alkalmazható, amikor az államfő a parlament többsége által már elfogadott törvénnyel – tartalmi vagy formai okból – nem ért egyet.¹⁵ Az államfői vétó *súlya* annak függvénye, hogy *mi a vétó jogkövetkezménye*, továbbá *hányszor és milyen okból* vehető igénybe, valamint *milyen módon* történhet a vétó ún. *elhárítása*.¹⁶

2. A vétójog és a kormányzati rendszer összefüggése

Az államfői vétójog intézményének kialakítása *mindig az adott alkotmányos berendezkedés*

dékkal látta el, aláírta és megpecsételte. Vö. Pomogyi: i.m. 1068-1069. o.

¹⁴ Az uralkodó „a szentesítés megtagadását időbeli korlátok nélkül gyakorolhatta, kötetlen számban (vagyis egy törvény kapcsán többször is), s nem lehetett elhárítani egyszerű szavazással: ezzel a törvényalkotási eljárás tulajdonképpen újraindult. Az abszolút hatály tehát azt jelentette, hogy amíg az uralkodó érdemben nem ért egyet a törvénnyel, azt visszaküldhette a törvényhozásnak, s a törvényhozási eljárás ezzel újra megnyílt.” Kukorelli István alkotmánybírónak a 62/2003. (XII. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása. ABH 2003. 637, 660

¹⁵ Vö. Szabó István: Az államfői jogkör alkotmányos kérdései 1848 és 1946 között. In: A köztársasági elnök az új alkotmányban. (Szerk. Holló András) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 157. o.

¹⁶ Vö. Szalai András: Egyensúly helyett ellensúly II. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. Pro Publico Bono 2011. 2. szám 90. o. „Az elhárítás, vagyis ahogyan a parlament (a kormánypárti többség) felülbíráhatja az államfő vétóját, azért az egyik legfontosabb tényező, mert ez határozza meg, hogy milyen tényleges következménye van az államfő által visszaküldött törvény sorsának.” Szalai: i.m. 90-91. o. 2015/2

sajátosságához igazodik, lényegében az *államfő kormányzati rendszerben elfoglalt helyének függvénye*. Funkcionálását elsődlegesen az határozza meg, hogy milyen szerepet szántak neki a hatalommegosztás – közelebről az államhatalmi ágak elválasztásának – rendszerében. Ezért az államfői vétó az adott alkotmányi szabályozásnak megfelelően értékelhető.¹⁷ A vétóval való rendelkezés *hatalmi eszköz*, amely lehetőséget ad a *parlamentari döntéshozatal befolyásolására*.

a) *Terjedelmének mértéke* – alkalmazási lehetőségei, illetőleg ennek következményei – alapján a *vétóhatalom az elnöki (prezidenciális) rendszerek tipikus jellemzője*.¹⁸ Ennek indoka e kormányzati rendszer sajátosságában ragadható meg: a prezidenciális rendszerben¹⁹ az *elnök a végrehajtó hatalom kizárólagos megtestesítője*. Egymaga tölti be az államfői funkciót és egyszemélyi *letéteményese a végrehajtó hatalomnak, személyében és funkciójában egyesül a végrehajtó hatalom teljes vezetése, az állam- és a kormányfői intézmény*. Nagy önállóságot és kiterjedt hatalmi jogosítványokat élvez: államfőként klasszikus államfői funkciókat lát el, illetve ilyen jogosítványokkal rendelkezik, kormányfőként pedig meghatározza a kormányzás politikai irányvonalát és folyamatosan kormányzati döntéseket hoz, amelyekben a törvényhozás közreműködése jóval kisebb, mint a parlamentáris kormányzati rendszerekben. Ezt az elnök és a törvényhozás sajátos viszonya teszi lehetővé: az államhatalmi ágak következetes elválasztása miatt az elnök hatalomra kerülése és hatalmon maradása nem függ a parlamenttől, nem áll fenn a bizalmi és politikai felelősségi viszony. Az *elnöki vétójog értelme* ebben a konstrukcióban abban ragadható meg, hogy a

¹⁷ Tóth Gábor Attila megjegyzi, hogy „az államfői vétó nem sine qua nonja az alkotmányos demokráciának. Egykamarás parlamenttel rendelkező, nem föderális államban mégis olyan delibératív, participatív minőséget javító szerepe lehet, mint ami például a demokratikus felépítésű második kamarákat jellemzi a föderális államokban.” Tóth: i.m. 15. o.

¹⁸ G. Sartori: Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek strukturái, ösztönzői, teljesítményei. Akadémiai Kiadó, Budapest 2003. 191. o.

¹⁹ A prezidenciális kormányzati rendszer sajátosságairól lásd Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2009. 344-347. o.

parlament által elfogadott törvények végrehajtásáért jogilag – lévén a végrehajtó hatalom az ő kezében van – az elnök a felelős.²⁰ A vétójog azt hivatott biztosítani, hogy ha az elnök a parlament által elfogadott törvénnyel nem ért egyet, legyen lehetősége ezt az egyet nem értést kifejezésre juttatnia, és a *parlamentet a törvényi döntés átgondolására kényszeríteni*. E jog azonban itt sem jelenti a parlament döntésének ellehetetlenítését, illetve végleges megszüntetését, pusztán ennek *újából megfontolását* teszi lehetővé. A *parlamentnek* ugyanis *joga van az elnöki vétót elhárítani*, ami általában a törvény minősített többséggel történő újából elfogadásával valósítható meg. Ennek indoka – a hatalmi ágak következetes elválasztásának elvére tekintettel – az, hogy a törvényről a parlament dönt, mégpedig saját mérlegelése, belátása és a választók irányában fennálló politikai felelőssége szerint.

b) Hasonló érv hozható fel a *félelnöki* (szemi-prezidenciaális) *kormányzati rendszerek* esetében az elnöki (államfői) vétó mellett. E kormányzati rendszerben az *államfőnek szintén vannak végrehajtó hatalmi jogosítványai*, ezért a vétójog gyakorlásának szintén az ad értelmet, hogy az államfő ellenvetéssel éljen a parlamenti többség által elfogadott törvényekkel szemben, mivel ezek végrehajtásában neki is közre kell működnie. A vétójog itt is egyet nem értést juttat kifejezésre, de nem eredményezheti a parlamenti döntés végleges megakadályozását, ezért lehetőség van a vétó elhárítására.

c) A *parlamentáris kormányzati rendszerekben* az államfő rendszerint nem része a végrehajtó hatalomnak,²¹ ez a parlamenti többség bizalmától függő és neki felelős kormány kezében van. Ezekben a kormányzati rendszerekben ezért *nem jellemző az államfői vétójog*,²² de ez alól természetesen – mint például Magyarország is – *vannak kivételek*.²³ Ez az ál-

lamfői hatáskör ezekben a rendszerekben általában a *törvényhozás feletti ellenőrző jogkör* és *alkotmány-, illetve jogvédő funkciót jelent*, vagyis *sajátos kontrollt* tesz lehetővé.

3. A vétójog formái

Az elnöki/államfői vétójognak a szakirodalomban *többféle formája és csoportosítása* ismert: megkülönböztethető egyrészt az ún. *csomagvétó*, továbbá a *részleges vétó*, valamint a *zsebvétó* intézménye,²⁴ másrészt a vétó során a törvények *tartalmi (anyagi) és formai (alaki) vizsgálata*.²⁵ Az előbbi csoportosítás az intézmény terjedelme, illetve következménye, az utóbbi a vizsgálati jog lényege szerint különböztet.

a) A *csomagvétó* esetén e jog gyakorlója a *törvényt a maga egészében utasíthatja el*. A csomagvétó azonban az összes vétóhatalom közül a legkevésbé hatékony eszköz, mert az elnököt az elé az alternatíva elé állítja, hogy vagy elveti az egész „csomagot”, vagy átengedi a törvényt, azaz nincs lehetősége egyes – neki nem tetsző – részek kiemelésére.²⁶ A *részleges vétó* – ezzel szemben – lehetővé teszi az el-

vétóról rendelkezik. A 107. cikk (2) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnök jogosult arra, hogy a Parlament által elfogadott törvényt ne hirdesse ki, hanem visszaküldje tizennégy napon belül a Parlament elé, elutasításának indokolásával. Ha a parlament a köztársasági elnök által visszaküldött törvényt módosítások nélkül elfogadja, azt a köztársasági elnök kihirdeti, vagy a Nemzeti Bírósághoz fordul azzal a kérelemmel, hogy nyilvánítsa a törvényt alkotmányellenesnek. Ha a Nemzeti Bíróság a törvényt alkotmánnyal összhangban levőnek nyilvánítja, a köztársasági elnök a törvényt kihirdeti.” A cseh alkotmány 62. cikk h) pontja szerint a köztársasági elnök csak politikai vétóval rendelkezik: „az alkotmányos törvény kivételével visszaküldi a Parlamentnek az elfogadott törvényt.” A szlovák alkotmány 87. cikk (2) bekezdés azt tartalmazza, hogy „[a]mennyiben a Szlovák Köztársaság elnöke megjegyzésekkel visszaküldi a törvényt, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa azt ismételtel megvitatja, és amennyiben elfogadja, a törvényt ki kell hirdetni.” Az olasz alkotmány 74. cikk (1) bekezdése hasonlóan fogalmaz: „[a] törvények kihirdetése előtt a köztársasági elnök indokolással ellátott üzenetben kérheti a kamaráktól, hogy hozzanak új döntést.” A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „[a]mennyiben a kamarák nem változtatják meg döntésüket, a törvényt ki kell hirdetni.”

²⁴ Vö. Sartori: i.m. 190. o.

²⁵ Szabó: Az államfő jogállása... 205. o.

²⁶ Vö. Sartori: i.m. 191. o.

²⁰ A közjogi felelősségre vonás intézményét pl. az USA-ban az impeachment biztosítja.

²¹ Vagy ha mégis, ez nem jelenti a kormányzati politika aktív alakítását.

²² Nem ismeri a vétójogot pl. az osztrák és a német alkotmány.

²³ Pl. a lengyel alkotmány a 122. cikk (3)-(6) bekezdéseiben mindkét vétóformát ismeri. Az észt alkotmány szintén mind a politikai, mind az alkotmányossági 2015/2

nőknek, hogy egyes részek törlésével, egyes rendelkezések vagy intézkedések megsemmisítésével *beavatkozzon a törvény szövegébe*, ami az adott törvény teljes átdolgozását eredményezheti. Igaz, hogy a részleges vétót is – a megfelelő parlamenti többséggel – felül lehet bírálni, de ez a vétó biztosítja az elnök számára, hogy útját állja az ún. törvényhozási protekcionizmusnak.²⁷ A *zsebvétó* (vagy csendes vétó) intézménye pedig azt teszi lehetővé, hogy ha az elnök megtagadja adott törvény aláírását, de azt a megadott határidő lejárta előtt nem is tudja visszaküldeni a parlamentnek, mert a törvényhozó szerv – pl. az elnök politikai pártállásával megegyező, vagy őt támogató képviselők kezdeményezésére – időközben huzamosabb időre elnapolta az ülését, akkor a törvényjavaslat az elnök „zsebében” marad. Ez lényegében végleges vétót jelent, mivel ennek érvénytelenítésére a parlament nem képes. A vétóhatalom hatékonysága tehát nyilvánvalóan attól is függ, hogy azt parlamenti ellenakcióval mennyire könnyű vagy nehéz semmissé tenni.²⁸

b) A vétójog gyakorlásánál a *törvények ellenőrzésének két alapvető* – tartalmi és formai – *konstrukciója* ismert. *Tartalminak* tekinthető a vizsgálat, ha a törvény szövegének jelentését elemzik, és ebből vonnak le következtetéseket. *Formai* elemzésről akkor lehet beszélni, ha azt ellenőrzik, hogy a törvény az elfogadásához szükséges külső kellékekkel rendelkezik-e.²⁹ A vétójog gyakorlására elvileg mindkét vizsgálat eredménye alapján lehetőség van akkor, ha az elnök a törvényt a parlamenthez visszaküldheti. Mind a tartalmi, mind a formai vizsgálat alapján, mind pedig a vétóra okot adó körülmény szerint lehetséges ennek az intézménynek a további differenciálása is.

ba) Ha a törvény – akár formai okból, akár tartalmát tekintve – alkotmányosértő, akkor *alkotmányossági vétó* gyakorolható. Megjegyzendő azonban, hogy alkotmányosértés esetén

az államfőnek *más eszköz is* rendelkezésére állhat, mint például az előzetes normakontroll kezdeményezése, amely a vétó speciális eseteként is felfogható. Ez utóbbi lehetőség természetesen csak akkor állhat fenn, ha létezik olyan alkotmányvédő szerv, amelyik az előzetes normakontroll hatáskört gyakorolja. Ebben az esetben a törvénnyel kapcsolatos államfői vétó nem közvetlenül a parlamentnek való visszaküldési jogot jelenti, hanem az alkotmányvédő szerv eljárásának kezdeményezését. Az államfőt e szerv eljárásának eredményeként illetheti meg a törvény parlamentnek való visszaküldése.³⁰ E vétóforma sajátossága tehát az, hogy a vétóra okot adó körülmény tényleges elbírálására az államfő nem jogosult, őt *csak az a kezdeményezési jog* illeti meg, hogy az alkotmánybíráskodást végző szervhez fordulhat, és csak ennek az alkotmánysértést megállapító döntése után van lehetősége a törvény visszaküldésére, vagy már nem is játszik szerepet.

bb) *Politikai vétóról* szokás beszélni akkor, ha az államfő *bármely okból* élhet vétójogával, vagyis akár tartalmi, akár formai okokból nem ért egyet a parlament által elfogadott törvénnyel. Az alkotmányossági és a politikai vétó megkülönböztetésének azonban csak akkor van értelme, ha a két vétóforma – vagy a kezdeményezésre okot adó körülmények, vagy az eljárási szabályok, vagy pedig az érdemi döntéshozatalra vonatkozó jogosultság szempontjából – elkülönül egymástól.

II. A köztársasági elnöki vétó a magyar alkotmányos rendszerben

A magyar Alaptörvény a köztársasági elnöki vétónak a törvényhozásban *két formáját* ismeri, amelyek azonban *részben összekapcsolódnak, részben kizárják egymást*. Ebből adódóan indokolt az államfői vétó *két formáját külön-külön és együttesen is* vizsgálni. Egyet lehet érteni azzal a megállapítással, hogy az *államfői tisztséghez*, annak jellegéhez az *alkotmányossági vétó jóval közelebb áll, mint a politikai vétó*, mert az alkotmány a köztársasági elnök feladatává

²⁷ „Azaz annak a gyakorlatnak, hogy a törvénytervezetekbe... tisztán helyi választókerületi vagy kliensi érdekeket szolgáló sallangokat gyömöszöljenek bele.” Sartori: i.m. 191. o.

²⁸ Sartori: i.m. 192. o.

²⁹ Vö. Szabó: Az államfő jogállása... 205. o.

³⁰ A kezdeményezéssel az államfő akár már ki is eshet a további eljárásból.

teszi, hogy őrködjön az államszervezet demokratikus működése felett, ennek következtében az államfő részese a legszélesebb értelemben felfogott alkotmányvédelemnek.³¹

a) Az államfő egyik lehetősége az, hogy ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára nem küldte meg az Alkotmánybíróságnak – a törvényt megküldi az Alkotmánybíróságnak. Ez az államfői vétó tehát lényegében nem más, mint előzetes normakontroll kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál: alkotmányossági vétóval a köztársasági elnök az Alaptörvény védelmére hivatott szerv – az Alkotmánybíróság – intézményét kapcsolja be a törvény vizsgálatába, vagyis az alkotmányossági vétó eredménye az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll során hozott döntésének eredményétől függ, ezért a törvény Alkotmánybíróságnak való megküldése speciális államfői vétóként értendő. A köztársasági elnök e lehetőséggel azonban csak akkor élhet, ha az Országgyűlés maga nem kezdeményezett előzetes normakontrollt.³² Ha ugyanis a parlament e lehetőséget kihasználta, akkor a köztársasági elnök e vétójoga gyakorlására nem jogosult, vagyis az Országgyűlés által kezdeményezett előzetes normakontroll indítványozása kizárja az államfői alkotmányossági vétót. Ez részben magyarázható azzal, hogy ha a parlament indítványa alapján az Alkotmánybíró-

ság már megvizsgálta a törvény Alaptörvénnyel való összhangját, akkor ugyanennek a törvénynek az ismételt megvizsgálását ne kérje a köztársasági elnök, mert ez a törvényhozási eljárás elhúzódsához vezet. Másfelől viszont az államfői vétó ilyen értelmű korlátozása lehetővé teszi azt, hogy az Országgyűlés a saját kezdeményezésével megakadályozza a köztársasági elnök előzetes normakontroll eljárását, mert fennáll a lehetősége annak, hogy a *mindenkori parlamenti többség a saját előzetes normakontroll indítványával ellehetetlenítse vagy kiüresítse az államfői alkotmányossági vétó gyakorlását.*³³ Az Alaptörvény kifejezetten nem rendelkezik arról, hogy a köztársasági elnök e jogával a törvény aláírása előtt vagy után élhet-e. Abból a rendelkezésből viszont, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvényellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését,”³⁴ kétséget kizáróan arra lehet következtetni, hogy az államfő az alkotmányossági vétó kezdeményezésével csak a törvény aláírása előtt élhet. Ezt az értelmezést az is alátámasztja, hogy ha a köztársasági elnök a megküldött törvényt aláírja, akkor el kell rendelnie annak kihirdetését, vagyis az aláírás után már csak a kihirdetésről rendelkezhet.³⁵

³¹ Az Alkotmány magyarázata. (Szerzők: Balogh Zsolt, Holló András, Kukorelli István, Sári János) KJK KERSZÖV, Budapest 2002. 348. o. Bragyova András megfogalmazásában a köztársasági elnök egyik legfontosabb szerepe a custode constitutionis, amelynek az elnök – az előzetes normakontrollt alkalmazva – az Alkotmánybíróság közbejöttével tesz eleget. Vö. Bragyova: i.m. 64. o.

³² Az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.”

2015/2

³³ Ez arra vezethető vissza, hogy a HHsz. 75. § (2) bekezdése szerint „[a] normakontroll-javaslatban foglalt szövegszerű indítványnak az Alkotmánybíróságról szóló törvény előírásainak megfelelő határozott kérelmet kell tartalmaznia, továbbá meg kell felelnie az Alkotmánybíróságról szóló törvényben előírt követelményeknek.” A határozott kérelem formai és tartalmi követelményeit Abtv. 52. §-a foglalja össze. E § (1b) bekezdés c) pontja szerint egyértelműen meg kell jelölni az Alkotmánybíróság által „vizsgálandó jogszabályi rendelkezést”, és ugyanennek a bekezdésének az e) pontja szerint „az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés... miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével...” Ha pedig az Országgyűlés az előzetes normakontroll indítványozásánál nem az egész törvényt, hanem csak valamely törvényi rendelkezést tart alaptörvény-ellenesnek, akkor ugyanennek a törvénynek más rendelkezései alaptörvény-ellenessége vizsgálatát a köztársasági elnök már nem kérheti. Ez azért azért is okozhat problémát, mert ilyen esetben az államfőnek az általa alaptörvény-ellenesnek tartott törvényt is alá kell írnia, és kihirdetését el kell rendelnie.

³⁴ Alaptörvény 6. cikk (7) bek.

³⁵ Vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bek. 2. mondatával.

Mivel az alkotmány szerint a köztársasági elnöknek az Országgyűlés elnöke által aláírt és megküldött törvényt öt napon belül alá kell írnia,³⁶ ezért öt nap áll rendelkezésére, hogy döntson: kezdeményez-e alkotmányossági vétót vagy sem. Ha kezdeményezett, akkor „a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.”³⁷ A köztársasági elnök tehát csak elindítója, kezdeményezője az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó előzetes alkotmányossági vizsgálatnak. A kezdeményezésről az Alkotmánybíróság – soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül – határoz, amelynek során dönt az alaptörvényellenesség kérdésében.³⁸ Az alkotmányossági vétónál a vétóra okot adó – tartalmi vagy formai – körülmény tényleges elbírálását a testület végzi, az államfőt csak a kezdeményezési jog illeti meg. A testület határozata *erga omnes és ipso iure mindenkire nézve kötelező*, beleértve a köztársasági elnököt és az Országgyűlést is. Ha az Alkotmánybíróság alaptörvényellenességet állapít meg, akkor a köztársasági elnök a törvényt az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt *visszaküldi az Országgyűlésnek*,³⁹ és a parlament a törvényt az alaptörvényellenesség megszüntetése érdekében *újrátárgyalja*. Az újrátárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök *ismételten kérheti az Alkotmánybíróságtól*,⁴⁰ de az államfő ismét csak akkor, ha a parlament nem élt előzetes normakontroll kezdeményezési jogával. Az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz.

b) Az Alaptörvény *másfelől* egyértelműen rögzíti a *felüggesztő politikai vétó* alkalmazásának lehetőségét: az államfő bármely – akár tartalmi, akár formai – okból élhet vétójogával, ha nem ért egyet a parlament által elfogadott törvénnyel, *kivéve az alaptörvénysértést*, mivel ez utóbbi esetben az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia,⁴¹ vagyis erre nem alapozhatja a törvény parlamentnek történő visszaküldését.⁴² Az Alaptörvény szerint ugyanis, ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével *nem ért egyet* – és az Alkotmánybíróságnál nem élt az előzetes normakontroll jogával –, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével, *egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti* az Országgyűlésnek, amely a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz.⁴³ A köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés előzetes normakontroll eljárást kezdeményezett, de az Alkotmánybíróság a parlament határozata alapján lefolytatott vizsgálat során nem állapított meg alaptörvényellenességet.⁴⁴ A *parlament* kezdeményezés tehát az államfő politikai vétójogának gyakorlását *nem akadályozza* meg, de ha az államfő maga kért alkotmányossági vizsgálatot, akkor a politikai vétójogát már nem gyakorolhatja. Ebből pedig az is következik, hogy ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, akkor alkotmányossági vétót kell gyakorolnia, ennél fogva ilyen esetekben a politikai vétója kizárt. A *politikai vétó* esetében a parlament jogosult a köztársasági elnök által visszaküldött törvényt *akár változtatás nélkül* elfogadni, ráadásul az adott törvényre előírt többséggel, vagyis a vétó *elhárítása nem igényel minősített többséget*.⁴⁵ Ha viszont a köztársasági elnök

³⁶ Vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bek. 2. mondatával.

³⁷ Alaptörvény 6. cikk (4) bek.

³⁸ Alaptörvény 6. cikk (6) bek. Vö. továbbá a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 651

³⁹ Lásd erről a HHsz. 79. §-át.

⁴⁰ Alaptörvény 6. cikk (8) bek. „A köztársasági elnök megismételt törvényességi vétója azt a célt szolgálja, hogy ne válhassanak a jogrendszer részévé olyan törvények, amelyek megalkotására az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésével került sor.” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. ABH 2012. 347, 407

2015/2

⁴¹ Alaptörvény 6. cikk (4) bek.

⁴² Megjegyzendő azonban, hogy ha a köztársasági elnök alaptörvénysértés esetén is politikai vétójogával él, ennek nincs sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szankciója, így ennyiben az államfő mérlegelésén múlik, hogy melyik vétóformát alkalmazza. Ennek ellenére ez a megoldás a vétójoggal való visszaélést jelent, amelyet az államfőnek feltétlenül el kell kerülnie, mert mind az intézmény, mind a személyes presztízsének csökkenését eredményezi.

⁴³ Lásd erről a HHsz. 78. §-át.

⁴⁴ Alaptörvény 6. cikk (5) bek.

⁴⁵ Ebből az a következtetés is levonható, hogy a politikai vétó a következményét tekintve kevésbé jelentős, mint az alkotmányossági vétó.

egyednem értése folytán visszaküldött törvényt az *Országgyűlés módosítja*, akkor az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata – az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök előzetes normakontroll-indítványa alapján – *kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással* kérhető az Alkotmánybíróságtól, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelmények nem teljesültek*. Ebben az esetben az *alkotmányossági vétónak két tárgyi korlátja van: egyfelől az, hogy ilyenkor kizárólag csak a módosított rendelkezésekre* vonatkozhat, a nem módosítottakra nem. *Másfelől* – az előző mellett, vagylagosan – akkor, ha a módosítás során az *Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket megsértették*, vagyis kizárólag az alkotmányi szintű eljárási követelmények sérelme szolgálhat alapul, más – törvényi vagy határozati házsabályi – rendelkezések megsértése nem. Az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények közé tartozik az, hogy a törvénykezdeményezésnek az arra jogosulttól kell származnia,⁴⁶ a törvényt az Országgyűlésnek kell elfogadnia,⁴⁷ a házelnöknek öt napon belül alá kell írnia és a köztársasági elnöknek meg kell küldenie. Ha viszont a köztársasági elnök egyednem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés *változtatlan szöveggel* fogadja el, a köztársasági elnök *már csak a törvény megalkotására* vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelmények nem teljesülésére* tekintettel kérheti az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát,⁴⁸ vagyis itt *már csak az eljárási alaptörvényértés miatt* kerülhet rá sor.

⁴⁶ Ez azonban itt – lévén a törvény újratárgyalásáról van szó – nem játszik szerepet, mert ha eleve ez okozott sérelmet, akkor a köztársasági elnöknek nem politikai, hanem alkotmányossági vétót kellett volna gyakorolnia.

⁴⁷ Ebben az esetben az Országgyűlés határozatképessége és a törvény elfogadásához szükséges többség megléte vizsgálható.

⁴⁸ Alaptörvény 6. cikk (9) bek. Az alaptörvényi szabályozás – ellentétben a korábbi Alkotmánnyal – a politikai vétó alkalmazásakor, ha korlátozott módon és mértékben is, de lehetővé teszi az alkotmányossági vétó gyakorlását. Indokolt megemlíteni, hogy a köztársasági elnök e jogosítványa a törvényalkotási folyamat ismételt megakasztását, esetleges elhúzódását eredményezheti, még akkor is, ha az alkotmánybírósági eljárás időtartama korlátozott.

A politikai vétónál az Alaptörvény kifejezetten előírja, hogy a köztársasági elnök e jogával a *törvény aláírása előtt* élhet, vagyis a politikai vétó gyakorlására rendelkezésre álló ideje itt is *öt nap*: ezalatt kell határoznia arról, hogy a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi-e. Ha az államfő élte a visszaküldési jogával, akkor az Országgyűlés a törvényt újra meg tárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz.

III. A köztársasági elnök vétójoga

1. A vétójog mint államfői hatáskör

a) A törvény-visszaküldési jog – mint politikai vétó – és az Alkotmánybíróságnak való megküldés – mint sajátos alkotmányossági vétó – a *köztársasági elnök* – Alaptörvényben biztosított – *hatásköri jogosítványai*. Az államfő e jogköreinek gyakorlásával is *öröklik az államszervezet*, és így a törvényhozó *demokratikus működése felett*.⁴⁹ Az *örökös* ugyanis itt kifejezetten *ellenőrző jogkörben* testesül meg.⁵⁰ A köztársasági elnök a *törvény visszaküldésére vonatkozó jog gyakorlásával*, illetve az előzetes normakontrollra irányuló eljárás kezdeményezésével a *törvényhozó hatalom részben politikai, részben (alkotmány)jogi kontrollját látja el*.⁵¹ Az államfő e hatásköreinek azonban *illeszkednie kell a köztársasági elnöki intézmény alkotmányjogi konstrukciójához*, vagyis az Alaptörvény által kialakított parlamentáris kormányzati rendszer egésze szempontjából kell értelmezni. Erre azért van szükség, mert a köztársasági elnök feladatát az Alaptörvényben meghatározott jogosítványokon keresztül teljesíti,⁵² vagyis csak az abban foglaltaknak megfelelően járhat el. A köztársasági elnök egyetlen hatásköre sem emelhető ki ugyanis ebből a rendszerből olyan értelemben, hogy ezt az Alaptörvény más előírásaira tekintet nélkül lehetne konkretizálni.⁵³ A

⁴⁹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 650

⁵⁰ Vö. a 36/1992. (VI. 10.) AB határozattal. ABH 1992. 207, 212

⁵¹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 650

⁵² Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637

⁵³ Az alkotmányértelmezés ugyanis – amennyiben nemcsak a szöveg jelentéstartalmát kívánja megállapítani, hanem az alkotmányban nem eldöntött kérdésre

törvény-visszaküldési jog és az előzetes normakontroll kezdeményezése az önálló államfői hatáskörök részelemének tekinthető.

b) Az alkotmánybíróági értelmezés szerint a köztársasági elnöknek a törvény-visszaküldésre, illetve az előzetes normakontrollra vonatkozó döntései *önállóan gyakorolt jogkörei*, de csupán *kezdeményező jellegűek*: nem minősülnek *önálló politikai döntésnek*, mivel *nem véglegesek és nem felülbíráhatatlanok*, mert a döntési láncban még további döntések lesznek, amelyek az elnököt is kötelezik.⁵⁴ A köztársasági elnök dönthet arról, hogy a törvénnyel szembeni aggályai alkotmányos jellegűek-e, illetve, hogy a törvény vagy az elfogadásához vezető eljárás hibái/hiányosságai elérik-e az alaptörvény-ellenesség szintjét, vagy pedig a kifogásai más jellegűek.⁵⁵ A törvény Országgyűlésnek való visszaküldése vagy az Alkotmánybíróságnak való megküldés tehát olyan döntés, amely meghozatala az *elnök belátásától* és mérlegelésétől *függ*: az államfőnek – az alkotmányi keretek között – *van cselekvési-mérlegelési szabadsága* abban az értelemben, hogy *él-e az Országgyűlésnek történő visszaküldési jogával*, illetőleg kezdeményez-e előzetes normakontrollt az Alkotmánybíróságnál, vagy pedig a törvényt aláírja és elrendeli a kihirdetését. Annak eldöntése, hogy gyakorolja-e vétójogát, *saját mérlegelési körébe tartozik*, de ennek elmaradásáért felelősségre nem vonható, mert adott törvény alaptörvény-ellenességéről végérvényesen csak az Alkotmánybíróság dönthet, a *köztársasági elnök* ezt legfeljebb *csak vélelmezheti*, miként azt is, hogy az adott törvény alkotmányos. Az Alaptörvény tehát *részben választási lehetőséget* ad az államfőnek arra, hogy *melyik vétóval éljen*, de az államfő *választása saját magát is köti*: adott törvény esetében *csak az egyik vétóformát* választhatja, de a politikai vétót csak akkor, ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését nem tartja az Alaptörvénnyel ellentétes-

nek. Ha igen, akkor *köteles alkotmányossági vétójával élni*,⁵⁶ ami viszont a *politikai vétójoga gyakorlását kizárja*. E döntések meghozatala azért *függ a köztársasági elnök belátásától*, mert nem kötelessége a vétót gyakorolni,⁵⁷ és erre az államfő valójában *nem is kötelezhető*.⁵⁸ Másrészt az államfő e döntései nincsenek sem jóváhagyáshoz, sem ellenjegyzéshez kötve, vagyis *senki sem viseli értük a politikai felelősséget* az Országgyűlésben. Ennek alapján a törvény-visszaküldési jogát, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezését önálló politikai döntésként lehetne meghatározni, de ezt a kategóriát az Alkotmánybíróság olyan döntésekre alkalmazta, amelyek véglegesek és felülbíráhatatlanok. A köztársasági elnök visszaküldésre, illetve az Alkotmánybíróságnak való megküldésre vonatkozó döntései *annyiban véglegesek és felülbíráhatatlanok, amennyiben nincsenek más szerv jóváhagyásához, vagy utólagos jóváhagyásához kötve*, vagyis a visszaküldés nem igényli más szerv döntését. *Nem minősülnek véglegesnek és felülbíráhatatlannak* viszont abból a szempontból, hogy az államfő e döntései beágyazódnak a legfelső állami szervek döntési mechanizmusába, és *ha az Országgyűlés változtatás nélkül újra elfogadta a visszaküldött törvényt, vagy az Alkotmánybíróság nem állapította meg az alaptörvény-ellenességet, ezek a döntések a köztársasá-*

⁵⁶ Az alkotmányossági vétónak egyetlen legitim indoka van, mégpedig az, hogy az államfő szerint a törvény alkotmányellenes, „és ilyen esetben nincs mérlegelés: a törvényt nem szabad aláírni, hanem meg kell küldenie az Alkotmánybíróságnak.” Tóth: i.m. 15. o.

⁵⁷ Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 51, 52

⁵⁸ Az Alaptörvényt sértő törvény esetében elvileg felvethető az államfő kötelessége, mivel az államfő felelősséggel tartozik az alaptörvényt sértésekért [Alaptörvény 13. cikk (2) bek.]. Ezért elvárható, hogy csak alkotmányos törvényeket írjon alá és rendelje el a kihirdetését, vagyis ha adott törvény alkotmányellenes, akkor előzetes normakontrollt kell kezdeményeznie. Ha e szabályt szigorúan értelmezzük, akkor a köztársasági elnöknek minden törvény esetében előzetes normakontrollt kellene kezdeményeznie, hogy elkerülje a felelősségre vonást. Ez azonban – számos ok miatt – az Alaptörvényből nem vezethető le. Egyébként is azt, hogy adott törvény alaptörvényt sértő-e vagy sem, mindenkire nézve kötelező erővel csak és kizárólag az Alkotmánybíróság állapíthatja meg. Ha az államfő nem kezdeményez előzetes normakontrollt, hanem a törvényt aláírja és elrendeli a kihirdetését, akkor a kihirdetést követően megnyílik az utólagos normakontroll lehetősége.

adandó választ is ad – az Alaptörvény konkretizálását is jelenti.

⁵⁴ Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 202

⁵⁵ Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 651

gi elnökre is kötelezőek.⁵⁹ Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az államfő nem élhet más hatáskörének gyakorlásával, csak azzal, amelyet az Alaptörvény erre az esetre megállapított: egyfelől, hogy a politikai vétójának gyakorlása után – változtatás nélküli parlamenti döntést követően – a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelmények nem teljesülésére* tekintettel kérheti csak az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát, *másfelől*, hogy a törvényt aláírja és elrendeli a kihirdetését. Ebből pedig az következik, hogy a *vétójog gyakorlását* valójában *kötött hatáskörnek* kell tekinteni.

c) A törvény visszaküldésével, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az államfőnek ezek a jogosítványai nem az általános törvényhozási folyamatban biztosított részjogosítványai, hanem olyan különleges eszközök, amellyel a köztársasági elnök a törvényhozó eljárását követően, vagyis azután élhet, hogy az Országgyűlés az eljárást már befejezte.⁶⁰ Mivel az államfő egyet nem értésének kifejezésére nem az általános törvényhozási eljárás részeként kerül sor, ezért ez *az alkotmányos szervek közötti vitát* jelenti meg.⁶¹

2. A vétójog alanya, címzettje és formája

a) E feladat- és hatáskör *alánya csak és kizárólag a köztársasági elnök* lehet, ugyanis más szerv ilyen jogosítvánnyal nem rendelkezik. E jog *nem ruházható át*, és az *államfő e jogkörében nem is helyettesíthető*, kivéve az Országgyűlés elnöke általi általános helyettesítés esetét.⁶²

⁵⁹ Tóth Gábor Attila szerint ezért ezek nem jelentenek valódi vétót, mert „az államfő nem képes egyedül megakadályozni a törvény érvényessé és hatályossá válását.” Tóth: i.m. 15. o.

⁶⁰ Teljes egészében lezajlott a törvényjavaslat parlamenti vitája, az Országgyűlés a zárószavazás során döntött a törvényjavaslat elfogadásáról, azt az Országgyűlés elnöke aláírta, és aláírás céljából megküldte a köztársasági elnöknek. Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 650 és köv.

⁶¹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 651

⁶² A korábbi Alkotmány 29/E. § (1) bekezdése kimondta, hogy a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, vagy ha az államfő megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja azzal a korlátozással, hogy törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetve az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából sem küldhet meg. E korlátozást azonban az Alaptörvény már nem tartja fenn, az Országgyűlés elnökének helyettesítési jogköre teljesnek mondható. Lásd az Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdését.

b) A köztársasági elnök által a politikai vétó miatt visszaküldött törvény általános *címzettje* – az alaptörvényi rendelkezés következtében – az *Országgyűlés. Konkrét címzettként* – a határozati házszabályi rendelkezés alapján – az *Országgyűlés elnöke* jelölhető meg.⁶³ Az *Alkotmánybíróságnak való megküldés* esetében a *címzett az alkotmányvédő szerv*: „az eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni.”⁶⁴

c) A *visszaküldött törvény indítványi jellegét* a határozati házszabály állapítja meg, amely szerint ez az *Országgyűlés iromány-nyilvántartásában szereplő nem önálló indítványnak*,⁶⁵ *átíratnak* minősül, amelyet azonban – az általános helyettesítés esetét leszámítva – kizárólag a köztársasági elnök nyújthat be.

ca) A *politikai vétónál* abból a rendelkezésből, hogy a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírás előtt észrevételeinek közlésével megfontolás végett visszaküldi az Országgyűlésnek, az következik, hogy az államfőnek ún. „megfontolásra visszaküldő levelet” kell írnia,⁶⁶ vagyis észrevételeit *írásban* kell megfogalmaznia, *nem elegendő* tehát a *szóbeli* közlés. Az „észrevételeinek közlésével” kitételből pedig az következik, hogy ez *formai követelmény*, vagyis a levélnek tartalmaznia kell az államfői észrevételeket, amiből ki kell derülnie, hogy melyek azok a szempontok, amelyek miatt a köztársasági

lyoztatása esetén, vagy ha az államfő megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja azzal a korlátozással, hogy törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetve az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából sem küldhet meg. E korlátozást azonban az Alaptörvény már nem tartja fenn, az Országgyűlés elnökének helyettesítési jogköre teljesnek mondható. Lásd az Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdését.

⁶³ A köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele [HHsz. 78. § (1) bek.], és alaptörvény-ellenesség miatti visszaküldő levele [HHsz. 79. § (1) bek.] az Országgyűlés iromány-nyilvántartásában szereplő nem önálló indítványok [lásd a HHsz. 2. melléklet 62. és 63. pontját], és mint irományokat a házelnökhöz címezve kell benyújtani [HHsz. 30. § (1) bek.].

⁶⁴ Abtv. 53. § (1) bek.

⁶⁵ HHsz. 2. melléklet 62. és 63. pont

⁶⁶ HHsz. 2. melléklet 62. pont

elnök a törvényt újratárgyalásra visszaküldi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnöknek a visszaküldés tekintetében *nincs formális indokolási kötelezettsége*, csupán észrevételeit kell megosztania az Országgyűléssel.⁶⁷ „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – az alkotmányos jelentőségű hatáskörök jóhiszemű gyakorlásából, a kölcsönös segítség elvéből következően – a köztársasági elnöknek úgy kell – a törvény visszaküldésével együtt – észrevételeit közölnie, hogy azok *alkalmasak legyenek a törvény érdemi újratárgyalására vonatkozó eljárás megindítására*, lefolytatására. Ebből következően a köztársasági elnök minden esetben köteles az észrevételeit közölni, azokat az átiratba belefoglalni.”⁶⁸

cb) Ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által az *Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt* küldi vissza a törvényt az Országgyűlésnek, akkor alaptörvényellenesség miatti *visszaküldő levelet* kell megfogalmaznia.⁶⁹ Ebből következik, hogy a törvény visszaküldése ebben az esetben is *csak írásban* történhet, de az államfőnek nem kell az észrevételeit külön megfogalmaznia, mert a visszaküldés indokát az alkotmánybírósági döntés jelenti. Ha viszont az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvényellenességet, a köztársasági elnök a törvényt *nem küldheti vissza*, hanem köteles haladéktalanul aláírni és a kihirdetését elrendelni.

cc) Ha a köztársasági elnök a törvényt az *Alkotmánybíróságnak küldi meg*, az észrevételei közlésének követelménye a testület előtti eljárás indításának általános szabályaiból adódik: a köztársasági elnök írásbeli indítványának is *határozott kérelmet* kell tartalmaznia,⁷⁰ vagyis az államfőnek ebben az esetben – többek között – szintén közölnie kell, hogy miért tartja a törvényt vagy valamely rendelkezését alaptörvény-ellenesnek.

3. A vétójog jogalapja

a) A *politikai vétónál* a vonatkozó alkotmány-szöveg alapján a *visszaküldés jogalapja bármi* lehet, *kivéve az alaptörvénysértést*, mivel ilyenkor a köztársasági elnöknek az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia,⁷¹ vagyis erre nem alapozhatja a parlamentnek való visszaküldési jogát. A köztársasági elnök mérlegelési horizontja a visszaküldésnél rendkívül tág, az egyet nem értésnek a többségi akarathoz képest számos társadalmi, gazdasági, politikai oka lehet.⁷² Ezek az okok – az alaptörvénysértés kivételével – mind formai, mind tartalmi szempontot jelenthetnek, de nem egyértelmű e kettő elválasztása: a köztársasági elnök egyszerre teheti-e meg formai és tartalmi észrevételeit, vagy külön-külön kellene-e jogát gyakorolnia.⁷³ Mivel az Alaptörvény adott törvény esetében *csak egyetlen* alkalommal – és csak akkor, ha az államfő nem kezdeményezett előzetes normakontrollt – teszi lehetővé a visszaküldést,⁷⁴ értelemszerűen mindkét szempont egyidejű alkalmazására van lehetősége. Az *előzetes normakontroll kezdeményezésénél* – ami viszont csak feltételezett alaptörvénysértés esetén alkalmazható, és csak akkor, ha az Országgyűlés e jogával nem élt – a *jogalap szintén tartalmi és formai lehet*, az alaptörvény-ellenesség megállapítására sor kerülhet formai, eljárási szempontból, és természetesen anyagi jogi szempontból is. A köztársasági elnök a *saját maga által kezdeményezett törvény esetében is élhet a vétó intézményével*, mert ezt az Alaptörvény nem zárja ki. Ezért az államfő jogosultsága az általa kezdeményezett törvény elfogadása után szintén irányulhat mind a visszaküldésre, mind az előzetes normakontroll kezdeményezésére. E megoldást indokolja az is, hogy a parlamenti törvényhozási eljárás során lehetőség

⁶⁷ 675/B/2001. AB határozat. ABH 2002. 1320, 1326

⁶⁸ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 646

⁶⁹ HHsz. 2. melléklet 63. pont

⁷⁰ Abtv. 22. § (2) bek.

2015/2

⁷¹ Alaptörvény 6. cikk (4) bek.

⁷² Az Alkotmány magyarázata. 346-347. o.

⁷³ Szabó István szerint formai hiba esetén az államfő köteles lehet arra, hogy a hitelesítést megtagadja, és a hiba korrigálása végett törvényt a parlamentnek visszaküldeni. Ebben az esetben tartalmi kifogásokat nem tud tenni, mivel először a formai hibát kell kijavítani. Vö. Szabó: Az államfői jogkör... 157. o.

⁷⁴ Alaptörvény 6. cikk (4) bek. 1. mondat

van a módosító indítványokkal az eredeti javaslatot megváltoztatni.⁷⁵

b) *Nincs* azonban *kifejezett alaptörvényi korlátja* annak, hogy a *különböző törvények esetében* a köztársasági elnök *milyen gyakran* élhet a *vétójogával*. Ez *látszólag* az államfő tényleges és *erős törvényalkotási közreműködését jelenti*, mert bármelyik törvény esetében bármilyen (de nem alkotmányosértő) formai vagy tartalmi okra hivatkozva gyakorolhatja a törvény-visszaküldési jogát (amennyiben nem kért előzetes normakontrollt), illetve alaptörvény-sértés esetén – ha az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt – az Alkotmánybíróságnak történő megküldés jogát. Hatását azonban jelentősen csökkenti, hogy a törvény-visszaküldés esetén az *Országgyűlés ismételt határozathozatala nincs minősített többséghez kötve*, vagyis könnyen leszavazhatja az államfő átiratában foglaltakat,⁷⁶ illetve az alaptörvény-sértés erga omnes megállapítására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Ennek következtében a politikai vétó hasonló problémát vet fel, mint a köztársasági elnök törvénykezdeményezési joga: e jog gyakorlása a kezdeményezés parlamenti elvetése esetén visszas helyeztet eredményezhet. Ha viszont az újratárgyalás után minősített többségű határozathozattal írta elő az Alaptörvény, akkor a köztársasági elnök hatékonyan akadályozhatná meg a törvény elfogadását. Kétséges lenne ez a jogosítvány akkor, ha az államfőnek nincs sem kormányzati, sem a végrehajtásért viselt felelőssége. Bár a köztársasági elnök *ehéleg minden törvényt visszaküldhet* az Országgyűlésnek, illetve minden törvény esetében élhet az előzetes normakontroll intézményével – ha ezt az Országgyűlés maga nem kezdeményezte –, de rá is vonatkozik az alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköre-

iknek jóhiszemű, a feladataik teljesítését kölcsönösen segítő és együttműködő gyakorlásának követelménye.⁷⁷ Ha tehát az államfő minden törvény esetében élne a visszaküldés jogával, vagy az előzetes normakontrollra vonatkozó indítvánnyal, ez *joggal való visszaélésnek* minősülne,⁷⁸ mert vétójoga nem arra szolgál, hogy a törvényhozást akadályozza, hanem arra, hogy ennek alkotmányosságát, illetve hatékonyságát segítse. További érv, hogy presztízsveszteséggel kellene számolnia, ha az általa visszaküldött törvényeket a parlament, változtatás nélkül, újra megszavazná, vagy az előzetes normakontroll kapcsán sorozatosan az derülne ki, hogy a törvények nem minősülnek alaptörvényellenesnek.

c) A köztársasági elnök törvény-visszaküldési, illetve előzetes normakontrollt indítványozó joga *nincs ellenjegyzéshez kötve*, de ennek valójában nem is lenne értelme. Ha ugyanis a törvényjavaslatot a Kormány nyújtotta be, és ezt a parlamenti többség változtatás nélkül elfogadta, akkor a miniszter(elnök)nek nem áll érdekében a visszaküldéshez, illetve az előzetes normakontrollhoz kapcsolódó ellenjegyzés megadása.⁷⁹ Ha viszont a törvénykezdeményezés nem a Kormánytól származik, illetve ha a kormányjavaslat jelentősen átalakult a parlamenti vita során, a Kormánynak akkor sem indokolt a visszaküldés, illetve előzetes normakontroll kapcsán az ellenjegyzéssel a politikai felelősség vállalása. A Kormánynak ugyanis lehetősége van arra, hogy álláspontját a parlamenti vita során közvetlenül – a felszólalások so-

⁷⁵ Ez akkor sem lenne kizárható, ha nem lehetne módosító javaslatot benyújtani, mivel a társadalmi körülményeknek – a kezdeményezés és a törvény elfogadása közötti – változása is indokolhatná az átgondolást.

⁷⁶ Ennek oka, hogy a köztársasági elnök végül is ne akadályozhassa meg a parlamenti kormányzati többség törvényhozó akaratának érvényesülését. Mivel nem részese a végrehajtó hatalomnak, ezért nincs is szükség arra, hogy minősített többség legyen szükséges az elnöki vétó felülbíráására.

2015/2

⁷⁷ Vö. a 36/1992. (VI. 10.) AB határozattal. ABH 1992. 207, 218

⁷⁸ Ez esetleg nyílt politikai állásfoglalás lenne a mindenkor ellenzék mellett, ha minden olyan törvényt visszaküldene, illetve minden törvénnyel szemben előzetes normakontrollt kezdeményezne, amit az ellenzék – akár politikai, akár alkotmányossági indokok miatt – nem támogatott. Ez önmagában pártpolitikai jellegűvé tenné az államfő alkotmányos pozícióját.

⁷⁹ Ez utóbbi esetben az előzetes normakontrollhoz kapcsolódó ellenjegyzés megadása vagy megtagadása – azon kívül, hogy a köztársasági elnök tényleges hatáskörét csökkentené – azt is jelentené, hogy a Kormány az alkotmánybírósági döntést megelőzően állást foglal az alkotmányellenesség kérdésében.

rán,⁸⁰ a javaslat visszavonásával,⁸¹ a módosításokkal való egyetértéssel⁸² –, illetve közvetve – a frakcióüléseken, informálisan – alakítsa. Ha viszont mindezek ellenére a parlament a Kormány szándékával ellentétes törvényt fogadott el, akkor a törvény a Kormányra kötelező, amit tudomásul kell vennie, és ha nem ért vele egyet, akár a parlamenti bizalom elvesztését is kockáztathatja. Ha pedig a Kormány úgy értékeli, hogy az elfogadott törvény az Alaptörvénybe ütközik, akkor a zárószavazás előtt indítványozhatja, hogy Országgyűlés az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára küldje meg az Alkotmánybíróságnak.⁸³

4. A vétőjog tartalma és funkciója

Az Alkotmánybíróság szerint az államfői vétőjog az Országgyűlés törvényhozási tevékenységének *ellensúlyát* képezi a hatalommegosztásnak az alkotmány által szabályozott rendszerében.⁸⁴ A köztársasági elnök e hatáskörének gyakorlásával *a törvényhozó hatalom sajátos politikai*, illetve *alkotmányos kontrollját* látja el, attól függően, hogy milyen mértékben veszi igénybe e hatásköreit.⁸⁵ Az államfő arról dönt, hogy ha az Országgyűlés által

elfogadott, az Országgyűlés elnöke által aláírt törvénnyel – vagy valamely rendelkezésével – szemben olyan aggályok, vagy szempontok merültek fel, amelyek ugyan az alkotmányellenesség szintjét nem érik el, de valamilyen – szélesebb értelemben vett politikai – okból a parlament jogi aktusával szemben kifogásként vehető fel, akkor politikai vétőjogával él. Ha viszont a köztársasági elnök meg van győződve arról, hogy a neki megküldött törvény, vagy annak valamely rendelkezése alaptörvény-ellenes, és az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt, akkor ő indítványozza az alkotmánybírósági eljárást.⁸⁶ Ezek a hatáskörök tehát valójában speciális *ellenőrző jogkör*t jelentenek, vagyis *sajátos kontrollt* tesznek lehetővé, és az államfő örökös funkciójára vezethető vissza.⁸⁷ Ez egyúttal felveti annak a kérdését, hogy ennek a kontrollnak ténylegesen mi a *funkciója*, mi a *tartalma*, és mire terjed ki. A kontroll jellegéből következik, hogy ez – egyrészt az észrevételek megtételén és a *visszaküldésen*, másrészt az előzetes normakontroll kezdeményezésén kívül – mást nem foglalhat magában, *nem tesz lehetővé* ezen túlmenő *beavatkozást*. Erre tekintettel indokolt közelebbről megvizsgálni e sajátos ellenőrzési jog egyes elemeit.

a) A törvény-visszaküldési jognak és az előzetes normakontroll kezdeményezésének – kontrollként – a *hatalmi visszavételek megakadályozását célzó funkciói* vannak. A mindenkor parlamenti többség a törvényhozás során sem tehet meg bármit: a parlamenti demokrácia ugyanis nem azonos a mindenkor parlamenti többség korlátlan hatalmával, mivel a többség hatalmát – a feladatkörök alkotmányos felosztásán túlmenően – korlátozza több minden, köztük – ha csak csekély mértékben is – a köztársasági elnöki hatáskör.⁸⁸ Ezért a többség sem alkothat alkotmányelle-

⁸⁰ Vö. pl. a HHsz. 36. § (1) és (10) bekezdéseivel, a 38. § (2) és (3) bekezdéseivel, a 39. § (3) bekezdésével, a 47. § (3) bekezdésével stb.

⁸¹ HHsz. 66. § (1) bek.

⁸² HHsz. 55. § (1) bek.

⁸³ Korábban javaslat formájában az is felvetődött, hogy a Kormány is kapjon előzetes normakontroll indítványozására lehetőséget. Az erre vonatkozó kritikát lásd Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs 2003. 83-84. o. Elvileg az is elképzelhető volna, hogy az ellenzéki képviselők (vagy azok egy csoportja is kapjon előzetes normakontroll kezdeményezési jogot, de Jakab András joggal jegyzi meg, hogy „ez szükségszerűen (a parlamentáris rendszer logikájából fakadóan) obstrukcióba fulladna”, mert a legtöbb törvény esetében az ellenzék élne ezzel a jogával. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 241. o.

⁸⁴ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637

⁸⁵ „[A]z államfőnek a parlamenti többség iránti töretlen bizalma azzal járhat, hogy nem szűri a parlamenti outputot, és így kontroll nélkülivé válik a törvényhozás. A teljes bizalmatlanság ezzel szemben rendkívül felerősítheti a kontrollt, és így végső soron a kormányprogram végrehajtását is ellehetetlenítheti.” Tóth: i.m. 15. o.

2015/2

⁸⁶ Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 651 és köv.

⁸⁷ „Az »örökös« megtestesülhet kifejezetten ellenőrző jogkörben, mint pl. a törvények kihirdetéséhez kapcsolódó visszaküldési, vagy Alkotmánybíróság előtti indítványtételi jogban.” 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 207, 212

⁸⁸ Lásd erről Kilényi Géza alkotmánybíróknak a 36/1992. (VI. 10.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 1992. 207, 221

nes törvényt, illetve korlátozás nélkül bármilyen tartalmú törvényt. A kontroll gyakorlása viszont *nem kérdőjelezheti meg a parlament önállóságát*, ami kifejeződik egyrészt abban, hogy a parlamenti erőviszonyok szerint a többség döntése szükséges a törvény elfogadásához, másrészt abban, hogy az *államfő nem vonhatja el véglegesen az Országgyűlés döntési jogát*: a visszaküldött törvény esetén az Országgyűlés ugyanis felülbíráhatja a köztársasági elnök szempontjait, az előzetes normakontroll esetében viszont csak az Alkotmánybíróság dönthet az alaptörvény-ellenességről. Az államfői vétójog tehát nem lehetetlenítheti el a parlament törvényhozó tevékenységét. A köztársasági elnök a törvény visszaküldésével, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezésével a törvény végleges elfogadását *csak késleltetheti* azáltal, hogy észrevételei alapján – vagy az előzetes normakontrollt gyakorló Alkotmánybíróság alaptörvényt sértést megállapító döntése következtében – az Országgyűlés köteles a törvényt újratárgyalni, de az államfő nem akadályozhatja meg a törvényhozói akarat megvalósulását, csupán befolyásolhatja. Egyet nem értésével a *törvényalkotási eljárás* (ezen belül a kihirdetés) *folyamatát megszakíthatja*, a törvényhozást az eljárás megismétlésére kötelezheti.⁸⁹

b) A kontroll *tárgya* a törvényhozás mint eljárás, és a törvény, mint ennek az eljárásnak az eredménye. Az államfőnek tehát a visszaküldési jog gyakorlásakor, illetve előzetes normakontroll kezdeményezésekor az *észrevételeit ezekkel összefüggésben* kell megfogalmaznia, vagyis *tárgyi kötöttség* áll fenn. A köztársasági elnök *észrevételének sajátos jogi természete* van: tulajdonképpen *államfői kifogást* jelent a törvényhozással kapcsolatban, vagyis *egyet nem értését* juttatja kifejezésre. A kifogás tehát – az egyet nem értés esetén – rosszalló, hibáztató vagy elítélő észrevételt jelent, vagyis az államfő nincs azonos véleményen az Országgyűlés többségi döntésével. A köztársasági elnök „egyet nem értése” azonban mást jelent a visszaküldésnél, és mást az előzetes normakontroll kezdeményezésekor. *Visszaküldés esetén* az „egyet nem értés” nem irányulhat alkotmányossági szempontokra,

mivel ilyen esetben az államfőnek nem a visszaküldési jogát kell gyakorolnia, hanem előzetes normakontrollt kezdeményezve az Alkotmánybírósághoz szükséges fordulnia. Ha észrevételei nem alkotmányossági, hanem más jellegűek, a köztársasági elnök diszkrecionális jogába tartozik, hogy – észrevételei megküldésével – a törvény újratárgyalását kezdeményezze-e az Országgyűlésnél, vagy azt aláírja és elrendeli a kihirdetését. Ha viszont a törvény kapcsán *alkotmányossági kifogásai* vannak, akkor – az államszervezet, és így az állami szervek tevékenysége feletti „örkődési” kötelezettségéből adódóan is – köteles az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére.⁹⁰ Természetesen ez utóbbi esetben is az államfő mérlegelésétől függ, hogy észlel-e alaptörvényt sértést, vagy sem.

c) A kontroll *tartalmát* a köztársasági elnök észrevételei – pontosabban az *egyet nem értésre vonatkozó szempontjai* – határozzák meg. Az egyet nem értésre az Alaptörvény nem tartalmaz konkrét meghatározást, kivéve az Alaptörvénnyel való ellentétességet. Ez az államfőnek rendkívül széles mérlegelési lehetőséget biztosít annak eldöntéséhez, hogy az adott törvényt, vagy valamely rendelkezését miért tartja számára olyan mértékben elfogadhatatlannak, hogy az Országgyűlést a törvény újratárgyalására kötelezi, illetve miért tartja alaptörvény-ellenesnek, ami miatt előzetes normakontrollt kezdeményez. A politikai vétó esetében a *törvény-visszaküldésekor* az államfői mérlegelés irányulhat célszerűségi, hasznossági, eredményességi, gazdaságossági és – az alkotmányossági szempontok kivételével – jogszerűségi, jogszabály-szerkesztési stb. szempontokra. Az *Alkotmánybíróságnak*

⁸⁹ Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 652
2015/2

⁹⁰ Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 651 és köv. Csink Lóránt szerint ez az alkotmánybírósági határozat azzal, hogy a köztársasági elnök minden esetben köteles előzetes normakontrollt kezdeményezni, ha alkotmányellenesnek tartja az aláírásra megküldött törvényt, „azt az érdekes helyzetet eredményezte, hogy a köztársasági elnök nem volt köteles észlelni az alkotmányellenességet, de ha észlelte, köteles volt az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az észlelés ugyanis olyan tudati folyamat, amely a tételes jog útján alig szabályozható; a köztársasági elnök így a (mások számára) nyilvánvalóan alkotmányellenes törvény aláírásakor sem vonható felelősségre.” Csink: Mire jó az ellensúly? 18. o.

történő megküldés esetén viszont *csak alkotmányossági szempontokat* vehet figyelembe. Ezek meghatározása – mindkét esetben – *kizárólag a köztársasági elnök joga*. Ennek kapcsán befolyásolhatja a parlamenti vita, a törvény várható gazdasági, politikai, társadalmi következményei, a kormányzati célokkal és törekvésekkel való egyet nem értés, az alkotmánybírói gyakorlat stb., de a *döntést kizárólag saját elhatározása alapján* kell meghoznia: folytathat előzetes konzultációkat, meghallgathatja a felmerült szempontokat, de erre nem kötelezhető.⁹¹ Az *államfői kontroll* ebben az értelemben – általános jelleggel – úgy határozható meg, hogy ez nem más, mint a *parlament tevékenységének*, illetve e tevékenység eredményének az *elbírálás végett történő megvizsgálása*, figyelemmel kísérése. Ennek során az *államfő megállapítja a tényeket*, magatartásokat (mint tényállást és eredményt), ezt követően *összeveti az általa meghatározott* – szinte tetszőleges – *követelményekkel*, (mint célokkal, előírásokkal, elvárásokkal), majd ennek alapján *következtetéseket von le* (vagyis értékeli az összehasonlítás eredményét). E következtetés alapján dönt arról, hogy visszaküldi-e a törvényt a parlamentnek, vagy – ha az Országgyűlés ezt nem tette meg – előzetes normakontrollt kezdeményez-e, vagy pedig a törvényt aláírja és elrendeli a kihirdetését. A politikai vétónál az államfői kontroll a *törvény-visszaküldés* esetében magában foglalja azt a *tartalmi elemet* is, hogy a köztársasági elnök a megszerzett ismeretek birtokában az ellenőrzött szerv – az Országgyűlés – jövőbeli magatartására, korábbi döntésének módosítására (korrigálására) nézve következtetéseket vonjon le, illetve javaslatokat tegyen, amit a törvény újratárgyalásának szükségességével juttat kifejezésre.⁹² A köztársasági

elnök észrevételei ugyanis meggyőzhetik az Országgyűlést, és a törvényhozó elállhat a visszaküldött törvény elfogadásának, vagy legalábbis a korábbi tartalommal történő megalkotásának szándékától. E rendkívül széleskörű mérlegelési lehetőség a *köztársasági elnök számára bizonyos politikai alakító funkciót biztosít*, aminek azonban az újratárgyalás és ismételt elfogadás szab alkotmányos gátat.⁹³ Az *alkotmányossági vétójának* gyakorlásakor viszont a köztársasági elnök *nem köteles* arra, hogy a *szerinte helyes* (alkotmányos) *megoldást megfogalmazza*, csak arra, hogy megjelölje, mely rendelkezéseket és miért tekinti aggályosnak („határozott kérelmet kell megfogalmaznia”). Az alkotmányossági vétó intézményének alkalmazásából következtetni lehet arra, hogy az államfő az adott törvényi szabályozással nem ért egyet, mert szerinte alaptörvény-ellenes. Ebből azonban nem következik, hogy neki kellene a helyes megoldást megtalálnia, vagy erre javaslatot tennie, mert ugyanúgy nem tanácsadója az Országgyűlésnek, mint ahogy az Alkotmánybírósg sem.⁹⁴

d) A vétójognál az *államfői kontroll mértéke* is felvethető. A *kontroll mértékére* általában *tartalmi és formai* (eljárási) *korlát* határozható meg.

da) A *kontroll mértékének tartalmi korlátját* lényegében az *államfőnek a törvény* – vagy valamely rendelkezése –, illetve a törvényhozási folyamat *helyességére vonatkozó mindenkori politikai*, illetve *alkotmányossági elképzelése* határozza meg. Ebből következően a *törvény-visszaküldésekor* bármi szolgáltatathat a politikai

⁹¹ Más kérdés, hogy a társadalom felől érkező jelzéseket – a nemzet egységének kifejezőjeként – célszerű és indokolt figyelembe vennie, vagy legalábbis ezekre reagálnia, mert ezzel is integrációs funkciójának gyakorlását teljesíti. Az államfői magatartás ekkor is a közvélemény megítélésének tárgyává válik.

⁹² Az államfő az észrevételeiben megfogalmazhat olyan érveket is, amelyek az országgyűlési vitában már korábban elhangzottak. Ezt a lehetőséget az Alaptörvény sem zárja ki, mivel az észrevételekre vonatkozóan nem állapít meg tartalmi korlátot. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy ha a köztársasági elnök az észrevételei megtételekor a parlamenti vitában már korábban elhangzott érvet ismét meg, ez azt a feltételezést

erősítheti, hogy azonosul azzal a politikai elképzeléssel, amelyik ezt az érvelést a parlamenti vitában használta. A politikai azonosulás pedig felveti a pártatlanság elvének sérelmét, illetve a politikai vitákon való felülemelkedés követelményének háttérbe szorulását. A korábban elhangzottak ismételt megfontolása azt a kérdést is felveti, hogy ha a visszaküldéskor nem merül fel új szempont, akkor mi alapján várható el a parlamenti többségtől új döntés.

⁹³ Megjegyzendő viszont, hogy ha a parlament változatlan tartalommal fogadja el újra a törvényt, a közvélemény számára csökkenhet a törvény akceptáltsága, mivel olyan törvény születhet, amivel a köztársasági elnök sem ért egyet.

⁹⁴ Vö. a 16/1991. (IV. 20.) AB határozattal. ABH 1991. 54, 55

„egyet nem értés” – akár rosszallás és szemrehányás – formájában megjelenő kinyilvánításához indokot, ami vonatkozhat mind a törvény tárgyában megtestesülő szakpolitikákra, mind a megalkotása során alkalmazott eljárásra. Az Alkotmánybíróság szerint a *törvény visszaküldésekor* az államfői észrevételeknek nem kell feltétlenül új érveket tartalmazniuk, az elnök megfogalmazhat olyan érveket is, amelyek az országgyűlési vitában már elhangzottak. „A törvény országgyűlési vitájában korábban már elhangzott, de az államfő által közölt észrevételeket ismételt meg kell fontolni. A köztársasági elnök alkotmányos jogállása indokolja azt, hogy az észrevételeit a képviselők az országgyűlési hozzászólásaitól eltérően, kiemelten kezeljék.”⁹⁵ A köztársasági elnök – alkotmányjogi helyzetéből következően – tehát közvetítheti a társadalmi csoportok kívánságait vagy javaslatait, utalhat az ellenzéknek a parlamenti vita során elmondott, de figyelembe nem vett érveire, elképzeléseire, jelezheti saját – szubjektív – álláspontját⁹⁶ a törvénnyel kapcsolatban stb. Látható, hogy ez a kontrollmérték meglehetősen bizonytalan, divergáló, illetve nagyon könnyen cserélődhet, és erre vonatkozóan nincs normatív előírás. Lényegében hasonló a helyzet az *előzetes normakontroll kezdeményezésekor* is: az államfő *vélelmezi* a törvény alaptörvény-ellenességét, mégpedig az *által meghatározott szempontok* alapján.⁹⁷ A vétójog mindkét esetben a köztársasági elnöknek az államszervezet demokratikus működése feletti „örködésének” funkciójából vezethető le, mert az államfő úgy látja, hogy ezzel kapcsolatban bizonyos kifogások fogalmazhatók meg.

db) A kontroll mértékének formai (eljárási) korlátját az határozza meg, hogy az államfő a törvényvisszaküldési jogával, illetve az *előzetes norma-*

kontroll kezdeményezésével adott törvény esetében milyen módon élhet. *Politikai vétóra* csak *egyetlen alkalommal*,⁹⁸ és *csak akkor* van lehetősége, ha *ő maga alkotmányossági vétót nem kezdeményezett*. E jogával viszont *akkor is* élhet, ha az Országgyűlés kért előzetes normakontrollt, de a parlament határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. *Alkotmányossági vétót* viszont *kizárólag akkor* gyakorolhat, ha az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt. E lehetőség *abban az esetben is* megilleti, ha az Alkotmánybíróság – akár az Országgyűlés, akár az államfő kezdeményezésére – alaptörvény-ellenességet állapított meg, és az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja. A megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Országgyűlés – ha pedig a parlament ezt nem indítványozta – a köztársasági elnök *ismételten* kérheti az Alkotmánybíróságtól. E jog *továbbá akkor is* megilleti, ha a politikai vétó miatt visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja. Az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát – ha az Országgyűlés ezt nem kezdeményezte – a köztársasági elnök kérheti az Alkotmánybíróságtól, de *csak korlátozott módon*. Ebben az esetben ugyanis *korlátot* jelent, hogy az alkotmányossági vizsgálat kizárólag a módosított rendelkezésekre vagy arra hivatkozással kérhető, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Alkotmányossági vétót a köztársasági elnök *végül akkor is* kezdeményezhet, ha élt a politikai vétóval, de a visszaküldött törvényt az Országgyűlés *változatlan szöveggel* fogadja el. Ekkor azonban a köztársasági elnök *kizárólag* a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát. Ennek indoka, hogy az *eljárási szabályok megsértése a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezi*, ami a

⁹⁵ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 646

⁹⁶ Szalai András a politikai vétó melletti egyik érvt látja abban, hogy a köztársasági elnök az ellenzéki pártok álláspontjától is eltérő, saját elképzelését fogalmazhatja meg kifogásában. Vö. Szalai: i.m. 93. o.

⁹⁷ Ebben természetesen nagy segítséget jelenthet számára az alkotmánybírósági gyakorlat, amely a tartalmi és formai alkotmányvétsétek sokaságát fogalmazta már meg, de csak akkor ha a testület döntései következtetéseket.

⁹⁸ A törvényalkotási jog elvonását jelentené az, ha a köztársasági elnök a törvényt mindaddig visszaküldhetné az Országgyűlésnek, amíg az nem kerül az államfő észrevételeinek megfelelő tartalommal elfogadásra. 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 645

törvény újratárgyalása esetében is relevánsnak minősül.

e) A *politikai vétó gyakorlásánál* a köztársasági elnök *visszaküldési jogának jellege* egyértelműen *politikai kontrollt* jelent. Mivel az ellenőrzés mindig meghatározott érdeket képvisel, és ez az érdek befolyásolja az ellenőrzés célját, ezért a törvény-visszaküldési jog esetében *a kontroll is érdekvonlatkoztatott*. A politikai jelleg azonban nem csak az érdekvonlatkoztatottságban ragadható meg. A kontrolltevékenység is politikai tevékenység (a politikai erők küzdelmének eredményét minősíti), illetve politikai értékelést kap: az ellenőrzés során tett minden megállapítás politikai jellegű, *a kontroll a politikai harc eszköze és eredménye*. A politikai kontroll lényege hatásgyakorlásának sajátosságában foglalható össze, ami alapvetően a publicitás előállítására való törekvésben nyilvánul meg, ezért megköveteli a nyilvános vitát. *Funkciója* ugyanis az, hogy politikai vita útján nyilvánossá tegye azokat a tényállásokat, amelyek a közvélemény számára nem voltak ismertek. A köztársasági elnök által kifejtett érveknek – az Alkotmánybíróság szerint is – más a súlya és a nyilvánosságra gyakorolt hatása. Az államfői észrevételekben foglalt kifogások nemcsak az országgyűlési képviselők, hanem szélesebb nyilvánosság számára fogalmazódnak meg.⁹⁹ Az államfő észrevételeiről folyó politikai-parlamentari vita azonban a tényállások és ezek értékelésének politikai interpretációját jelenti. A politikai kontroll *célja* tehát itt is az, hogy *a közvéleményre gyakorolt befolyást megteremtse és növelje*. Ennek következtében a köztársasági elnök által történő visszaküldés *politikai vitákat eredményez*, nemcsak a *parlamentben*, hanem *a közvéleményben is*. Ezért a *törvény-visszaküldés politikai jellege markáns formában* fejeződik ki.¹⁰⁰

Az alkotmányossági vétó esetében is felvethető a politikai jelleg, de közel sem olyan mértékben,

⁹⁹ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 646

¹⁰⁰ Megjegyzendő azonban, hogy mivel az államfő által kifejtett érveknek más a súlya és a nyilvánosságra gyakorolt hatása, ezért a parlamenti vitában elhangzott politikai érvek és vélemények megismétlése az államfő politikai azonosulásának már jelzett problémáját veti fel.

mint a visszaküldési jognál. Bár az előzetes normakontroll révén lehetőség nyílik arra, hogy a kormánytöbbség és az ellenzék között folyó parlamenti politikai viták az Alkotmánybíróság előtt – jogi érvekkel – tovább folytatódjanak,¹⁰¹ de az alkotmánybírósági döntés az Alaptörvény alapján születik meg, vagyis *szövegekötöttnek* kell lennie, az adott alkotmányi rendelkezés *értelme és célja* keretében kell maradnia. Az Alkotmánybíróság döntéseiben rendkívül nagy szerep jut a *dogmatikai érvelésnek*, és e testület legitimitásának egyik nélkülözhetetlen eszköze a határozatai *jogi érveléssel* való alátámasztása. Az alkotmányból levezetett, egymásra épülő, ellentmondásmentes, vagyis koherens és konzisztens érvek nyilvánosságra hozataluk révén az érintettek és az érdekeltek által ellenőrizhetővé és értékelhetővé válnak.¹⁰² Természetesen ennek az értékelésnek szükségyszerűen *politikai* vonatkozásai is vannak, mivel az Alkotmánybíróság döntése számottevő hatást gyakorolhat az alaptörvényi keretek között zajló politikai folyamatokra, eredményét így *a politikai aktorok is értékelik*, mégpedig a határozat eredményéhez fűződő *érdekeik tükrében*.

f) A kontroll *jogkövetkezménye* magának a *felüggesztő vétónak az alkalmazása*, a szankcionálás lehetősége azonban függ az alkalmazott vétó formájától, bár mindkét vétónak önmagában is van szankciós értéke: az államfő a visszaküldéssel, illetve előzetes normakontroll kezdeményezésével elégedetlenségét fejezi ki a parlament által megalkotott törvényvel kapcsolatban. E döntésével a köztársasági elnök az *államszervezet működésébe tartalmilag avatkozik be*: a törvényhozási eljárást eltéríti a szokásos menetétől, illetve meghosszabbítja a törvény megalkotásának idejét. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a parlament csak bizonyos *késéssel* hozhatja meg döntését, ami a *kormányzás szempontjából hatékonyság-csökkenést* eredményezhet. E szempontok miatt is fontos, hogy az államfő

¹⁰¹ Vö. Körösnéyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 531. o.

¹⁰² Vö. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 197. o.

gondolja át a törvény visszaküldését, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezését, és ezeket az eszközöket ne alkalmazza korlátlanul.

5. A vétójog gyakorlásának hatása a törvény további intézésére

Mivel a vétójog alkalmazása a törvényalkotást „kizökkenti” a szokásos menetéből, ezért olyan *sajátos eljárási szabályokat* kell megállapítani, amelyek a törvényalkotás folyamatában a *vétóval érintett törvény további intézését* teszik lehetővé. E rendelkezések megállapításánál nem hagyható figyelmen kívül, hogy „az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartása a demokratikus jogállamiság alapvető követelménye.”¹⁰³ A vétó kezelése az egyes vétóformák esetében alapvetően eltérő, de bizonyos összefüggésük miatt indokolt ezeket részletesen megvizsgálni.

a) A politikai vétó miatt visszaküldött törvény további intézése

A *politikai vétónál* a visszaküldött törvény *kezelésére* vonatkozóan az Alaptörvény az *újiból meg tárgyalást és az elfogadásról történő ismételt határozathozatalt* írja elő.¹⁰⁴ A tárgyalásra a határozati házsabályi rendelkezés tartalmaz előírásokat.¹⁰⁵ Eszerint a visszaküldött törvényt az Országgyűlés legkésőbb a visszaküldéstől számított hatvan napon belül napi-

rendjére tűzi.¹⁰⁶ A köztársasági elnök átiratát a házelnök kiadja a törvényalkotási bizottságnak, mert a megfontolásra visszaküldött törvényhez kizárólag *csak a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot*, de *csak olyat*, amely a *köztársasági elnök által kifogásolt vagy azszal összefüggő részekre* vonatkozhat.¹⁰⁷ Ebből következően módosító javaslat benyújtására az államfő ebben az esetben sem jogosult. A törvényalkotási bizottság a köztársasági elnök átiratáról kialakítja az álláspontját, és erről jelentést nyújt be.¹⁰⁸ Ha pedig a törvényalkotási bizottság módosító javaslatot is elfogadott, azt jelentésével egyidejűleg szintén benyújtja, de ezt követően a törvényalkotási bizottság további módosító javaslatot nem nyújthat be. Az Országgyűlés *plenáris ülésén* a vita a törvényalkotási bizottság jelentéséről és módosító javaslatáról folyik, és a módosító javaslat vitájára, továbbá a szavazásra, valamint a zárószavazásra egy napirendi pont keretében kerül sor.¹⁰⁹ A határozati házsabály azt is előírja, hogy „[a] megfontolásra visszaküldött törvény vitájára a köztársasági elnököt legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt negyvennyolc órával meg kell hívni, amely ülés tervezett napirendjén a tárgyalás szerepel.”¹¹⁰ Az államfő meghívásával elvileg fennáll a lehetősége annak, hogy az Országgyűlés plenáris ülésén a köztársasági elnök részt vegyen és felszólaljon, mert az Alaptörvény ezt kifejezetten lehetővé teszi.¹¹¹ Ezért a köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogát *minden esetben biztosítani kell*, mert ha ezt nem teszik

¹⁰³ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 647. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének – a döntésnek – a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az eljárási együttműködés azt jelenti, hogy „az adott döntéshozatali eljárásban résztvevő minden szervezet, intézmény, közjogi méltóság korlátozás nélkül és zavartalanul élhet az eljárásban meghatározott jogaival, gyakorolhatja hatáskörét, és biztosan számíthat arra, hogy az eljárás minden résztvevője biztosítja és tiszteletben tartja az ő döntéshozatali jogosítványát.” Uo.

¹⁰⁴ Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés 2. mondat

¹⁰⁵ Az Alkotmánybíróság a korábbi Házsabállyal kapcsolatban megállapította, hogy a házsabályi rendelkezések a törvény újratárgyalására vonatkozó eljárásban alkotmányos jelentőségűek, és megsértésük a demokratikus jogállamiság megsértését eredményezi. Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 649

2015/2

¹⁰⁶ HHsz. 78. § (1) bek. „A hatvannapos határidő számításánál az ülészakok közé eső szünet, valamint – a rendkívüli ülés vagy a rendkívüli ülészak ülésének napirendjén nem szereplő indítványok tekintetében – a rendkívüli ülés vagy ülészak időtartamát figyelmen kívül kell hagyni.” Uo.

¹⁰⁷ HHsz. 78. § (3) bek. „A módosító javaslat kiterjedhet továbbá a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is.” Uo.

¹⁰⁸ „Ha az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság a köztársasági elnök átiratáról állást foglalt, állásfoglalását a törvényalkotási bizottságnak a köztársasági elnök átiratát tárgyaló ülésén ismertetheti.” HHsz. 78. § (5) bek.

¹⁰⁹ Vö. a HHsz. 78. § (7) és (8) bekezdéseivel.

¹¹⁰ HHsz. 78. § (6) bek.

¹¹¹ Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint a köztársasági elnök „részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein.”

számára lehetővé, akkor ez alaptörvénysértést eredményez. E jogok azonban nem jelentenek egyben kötelezettséget is. A törvényi szabályozás szerint a plenáris ülésen a köztársasági elnök bármikor felszólalhat, mert tanácskozási joggal rendelkezik, de ezt csak az ülés lefolytatásával kapcsolatos házszabályi rendelkezések keretei között teheti meg.¹¹² Ha a köztársasági elnök az Országgyűlés ülésén nem vesz részt, ez nem akadály a tárgyalás lefolytatásának, mert *nem az államfő az indítvány előterjesztője*.¹¹³ Távolléte nem gátolhatja meg a törvény újratárgyalását, mert nem része a törvényhozásnak, ő maga nem dönthet a törvény elfogadásáról, vétójoga csak korlátozza, megakasztja, elhalasztja, de véglegesen nem akadályozhatja meg az Országgyűlés törvényalkotó hatáskörének gyakorlását. Ami a *felszólalási jogát* illeti, több érv szól amellett, hogy e jogával a köztársasági elnök *ne éljen*.¹¹⁴ Bár igaz, hogy a törvény újratárgyalására a köztársasági elnök észrevételei alapján kerül sor, ezért a személyes jelenléte és felszólalása nagyobb meggyőző erővel rendelkezik, mint az írásban kifejtett észrevételei, és így jobb esély kínálkozik arra, hogy a képviselők változtassák meg korábbi álláspontjukat, de ez egyúttal azt is jelenti, hogy *az államfő a parlamentben folyó politikai vita közvetlen résztvevőjévé* válik.¹¹⁵ Ha az államfő felszólal az újratárgyalás vitájában, sérülhet a pártatlanság követelménye, illetőleg a napi politikai viták, csatározások felett álló megítélése. Az államfői felszólalást ugyanis a képviselők egyrészt politikai meggyőződésüknek megfelelően fogják értékelni, másrészt nem valószínű, hogy a felszólalásnak önmagában olyan hatása lesz, ami a parlamenti többséget álláspontjának átgondolására készteti.

¹¹² Ogytv. 39. § (1) bekezdését.

¹¹³ „A napirenden lévő önálló indítvány előterjesztője vagy a helyettesítésére jogosult személy távollétében az indítványt az Országgyűlés nem tárgyalja.” Ogytv. 39. § (2) bek.

¹¹⁴ A HHsz. 47. § (7) bekezdése szerint a köztársasági elnök – mint tanácskozási joggal rendelkező személy – soron kívül, a napirendben meghatározott időtartamban, ennek hiányában a képviselői felszólalásra megállapított időtartamban szólalhat fel.

¹¹⁵ Számolnia kell azzal is, hogy a felszólalása során a képviselők megjegyzéseinek, bekiabálásainak céltáblájává válhat.

b) *A törvény további intézése az előzetes normakontroll esetében*

Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy ha az *Alkotmánybíróság* – soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül hozott határozatával – *alaptörvény-ellenességet* állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében *újratárgyalja*.¹¹⁶ Az Alaptörvény azt is rögzíti azonban, hogy ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során *nem állapít meg alaptörvény-ellenességet*, a köztársasági elnök *köteles* a törvényt haladéktalanul *aláírni*, és *kibírdetését elrendelni*.¹¹⁷ Ez minden olyan esetre nézve fennáll, amikor az *előzetes normakontrollt a köztársasági elnök kezdeményezte*.¹¹⁸ Az alaptörvényi rendelkezésből az következik, hogy a köztársasági elnöknek ebben az esetben a törvénynek az Országgyűléshez történő *visszaküldési jogát csak akkor* kell gyakorolnia, *ha az Alkotmánybíróság* – a köztársasági elnök kezdeményezésére – *alaptörvény-ellenességet állapított meg*. Jelentős *különbség* van tehát aközött, hogy a törvény visszaküldése a *politikai vagy az alkotmányossági vétó* alkalmazásának *következtében* történik-e. Utóbbi esetben ugyanis a *köztársasági elnöknek nincs lehetősége észrevételeinek közlésére*, csak az alkotmánybírósági határozat megküldésére.¹¹⁹ Észrevételeket azért sem csatolhat az alkotmánybírósági döntéshez, mert ennek tartalma rá nézve is kötelező. Ha ezt mégis

¹¹⁶ Alaptörvény 6. cikk (6) bek.

¹¹⁷ Vö. az Alaptörvény 6. cikk (7) bekezdésével.

¹¹⁸ Ha az előzetes normakontrollt az Országgyűlés kezdeményezte, akkor a köztársasági elnöknek nincs visszaküldési joga, lévén az eljárásba még nem kapcsolódott be. Ha ugyanis az Országgyűlés küldi meg a törvényt az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára, azt az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet [vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bek. 2. mondatával], vagyis a törvény csak ezt követően kerül az államfőhöz. Ilyen esetben viszont a köztársasági elnök már nem kezdeményezhet alkotmányossági vizsgálatot. A törvény újratárgyalására azonban a határozati házszabályi rendelkezés mindkét esetben ugyanazt az eljárást állapítja meg. Vö. a HHsz. 79. § (1) bekezdésével.

¹¹⁹ Mivel a köztársasági elnök a visszaküldéskor nem fejt ki „észrevételeit”, az államfői részvételre és felszólalásra az általános szabályok irányadóak.

megtenné, az a határozat értelmezésével volna egyenértékű. Az elnöki észrevételek lehetőségének kizárása egyúttal azt is jelenti, hogy a parlamentnek akkor sem kell ezeket az államfői észrevételeket figyelembe vennie, ha a köztársasági elnök ezt mégis csatolja. Mivel az alaptörvényi szabályozás szerint a köztársasági elnöknek kizárólag akkor van lehetősége ilyenkor a törvény visszaküldésére, ha az Alkotmánybíróság alaptörvényellenességet állapított meg, ezért *a visszaküldés nem az államfő saját elhatározásától függ*, így ez az aktus *nem egyéni mérlegelési jogába* tartozik – szemben az előzetes normakontroll kezdeményezésével és politikai vétójával –, vagyis a visszaküldés ekkor *már nem vétójoga gyakorlásának minősül*. A köztársasági elnök szerepe itt csak formális jellegű: alaptörvényt megállapításakor a törvényt *köteles visszaküldeni*, mert a törvény ebben a formájában nem hirdethető ki.¹²⁰ Amennyiben az Alkotmánybíróság *nem állapítja meg az alaptörvényellenességet*, az államfő a törvényt *köteles* haladéktalanul *aláírni és kihirdetését elrendelni*. Ha tehát az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök előzetes normakontroll kezdeményezésére *nem állapítja meg a törvény alaptörvényellenességét*, a törvény már nem kerülhet vissza az Országgyűléshez, mert ilyen esetben a köztársasági elnök egyfelől politikai vétójával már nem élhet, másfelől a törvényt – alaptörvényi hatáskörét teljesítve – alá kell írnia és kihirdetését el kell rendelnie. A határozati házsabályi rendelkezés szerint, ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, a házelnök felkéri a *törvényalkotási bizottságot* az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő *módosító javaslat előterjesztésére*. E módosító javaslat az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezésre vagy azzal szorosan összefüggő részekre vonatkoz-

hat.¹²¹ A törvényalkotási bizottság az Alkotmánybíróság határozatáról kialakított álláspontjáról jelentést nyújt be,¹²² és e jelentéssel egyidejűleg a módosító javaslatát is benyújtja,¹²³ de ezt követően további módosító javaslatra már nincs lehetősége. A vita a törvényalkotási bizottság jelentéséről és módosító javaslatáról folyik, és a vitára, a szavazásra, valamint a zárószavazásra egy napirendi pont keretében kerül sor.¹²⁴ A köztársasági elnököt a törvény vitájára *külön nem kell meghívni*, mert itt nem az ő észrevételeit, hanem az Alkotmánybíróság döntésének következményeit tárgyalja meg az Országgyűlés.

6. A vétójog gyakorlásának jogkövetkezménye

a) *A törvény politikai vétó miatti visszaküldésének jogkövetkezménye*

aa) *Politikai vétó* esetén az Országgyűlés csak arra *köteles*, hogy – az államfő észrevételei alapján – *újratárgyalja* a törvényt, és elfogadásáról ismételten határozzon. *Nem köteles* viszont az államfői *észrevételeket elfogadni*, illetve azoknak megfelelően a *törvényt módosítani*, mivel a köztársasági elnöknek önálló törvényalkotási joga nincs, így a törvény elfogadásáról, annak végleges tartalmáról csak a parlament dönthet. Az Országgyűlés megteheti tehát, hogy – az eljárási szabályoknak megfelelő módon lefolytatott – vitát követően változatlan tartalommal és szövegezéssel újra elfogadja a törvényt, és így a korábbival megegyező törvényt küldje meg a köztársasági elnöknek aláírásra és kihirdetésre,¹²⁵ de *dönthet* úgy is, hogy *módosít* a törvényen. Az Országgyűlés *döntésétől függően a köztársasági elnöknek különböző lehetőségei* vannak.

¹²¹ HHsz. 79. § (2) bek. „A módosító javaslat – szükség esetén – kiterjedhet a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is.” Uo.

¹²² „Ha az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság az Alkotmánybíróság határozatáról állást foglalt, állásfoglalását a törvényalkotási bizottságnak az Alkotmánybíróság határozatát tárgyaló ülésén ismertetheti.” HHsz. 79. § (4) bek.

¹²³ HHsz. 79. § (3) bek.

¹²⁴ HHsz. 79. § (5) és (6) bek.

¹²⁵ Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 648 és köv.

¹²⁰ Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 652. Ebből pedig az következik, hogy a köztársasági elnök alkotmányossági vétójoga csak az előzetes normakontroll kezdeményezésére korlátozódik, a törvény – alaptörvényellenesség miatti – Országgyűlésnek történő visszaküldése már nem sorolható ide, mivel ez nem a köztársasági elnök mérlegelésétől függ.

- *Egyfelől*, ha a visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja, és a parlament nem kért előzetes normakontrollt, akkor a köztársasági elnök *keizárólag a módosított rendelkezések tekintetében* vagy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelmények nem teljesülésére* hivatkozással *kérhet előzetes normakontrollt* az Alkotmánybíróságtól. Ennek indoka, hogy az államfő a parlamentnek a politikai vétó miatt visszaküldött törvényt eredetileg nem tartotta alaptörvény-ellenesnek, mivel nem alkotmányossági, hanem politikai vétóval élt. Ha azonban az Országgyűlés módosította a törvényt, akkor a köztársasági elnök a módosított rendelkezés tartalmának, vagy a lefolytatott eljárásnak – az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények sérelme miatti – alaptörvény-ellenességet észlelheti, ezért indokolt, hogy ilyenkor gyakorolhassa az előzetes normakontroll kezdeményezését. Ha azonban az Országgyűlés ebben az esetben is *kezdeményezett előzetes normakontrollt*,¹²⁶ akkor a köztársasági elnök e jogával már nem élhet,¹²⁷ és politikai vétót sem gyakorolhat. Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére folytatja le a vizsgálatot, és nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. Ha a testület alaptörvény-ellenességet állapít meg a módosított rendelkezés vagy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülése miatt, akkor a törvényt visszaküldi az Országgyűlésnek újratárgyalásra. Ilyen esetekben a további eljárásra az alkotmányossági vétó szabályai az irányadók.¹²⁸

- *Másfelől*, ha a visszaküldött törvényt az Országgyűlés *változatlan szöveggel* fogadta el, akkor a köztársasági elnök *már csak* a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülése miatt kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát. Ez utóbbi indoka, hogy az ismételt tárgyalás és határozathozatal során lehetséges az alaptörvényi eljárási szabályok olyan megsértése, ami alaptörvény-ellenességet eredményez akkor is, ha a törvény szövegének tartalma változatlan maradt. Ekkor a további eljárásra szintén az alkotmányossági vétó szabályai az irányadók. Ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, akkor az államfőnek a törvényt alá kell írnia, és el kell rendelnie a kihirdetését.

- Ha viszont a köztársasági elnök *alkotmányossági vétóval nem él, köteles a törvényt aláírni és kihirdetését elrendelni*, mert más eszközt ebben az esetben már nem vehet igénybe.¹²⁹ Ha az újratárgyalt törvénnyel kapcsolatban az *államfőnek további* politikai észrevételei, *kifogásai* vannak, akkor sem jogosult a törvényt a parlamentnek újra politikai vétó miatt visszaküldeni, hanem alá kell írnia és el kell rendelnie a kihirdetését. Ebben az esetben – törvénykezdeményezési jogával élve – legfeljebb törvényjavaslatot nyújthat be, amelyben kezdeményezheti a törvény módosítását vagy akár annak hatályon kívül helyezését is,¹³⁰ vagyis az államfő nem teljesen „eszköztelen” az „örökös” funkciójának gyakorlásában, de a törvényalkotást nem akadályozhatja meg. Így a politikai vétóval a köztársasági elnök a továbbiakban a törvényhozási eljárást nem húzhatja el, illetve nem akaszthatja meg, és érvényesülhet az eljárás folyamatossága, il-

¹²⁶ Az Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés 1. mondata alapján erre az Országgyűlésnek is lehetősége van, de szintén csak a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással kérheti, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

¹²⁷ Az indítványt ebben az esetben a parlament elnöke továbbítja az Alkotmánybírósághoz, és ha a testület alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor a törvényt az Országgyűlés újratárgyalja. Ha nem állapít meg alaptörvény-sértést, a házelnök a törvényt aláírja és megküldi a köztársasági elnöknek, aki köteles a törvényt aláírni és kihirdetését elrendelni.

¹²⁸ Lásd az alábbi b) pontot.

¹²⁹ Nem illeti meg ún. „törvény-visszajuttatási jog” sem. A törvény-visszajuttatási jogról lásd a 675/B/2001. AB határozatot. ABH 2002. 1320. E határozat kritikájáról lásd Petrétai József – Tilk Péter: Gondolatok a köztársasági elnök „törvény-visszajuttatási jogáról”. Magyar Közigazgatás 2002. július-augusztus 403-414. o.

¹³⁰ Más kérdés, hogy az Országgyűlés ezt a javaslatot napirendre veszi-e, vagy ha igen, elfogadja-e az államfő által javasoltakat. A döntés az Országgyűlésé, a köztársasági elnök a törvényjavaslat kezdeményezésével legfeljebb jelezheti, hogy továbbra sem ért egyet a korábban elfogadott törvénnyel, de ennek megváltoztatását nem kényszerítheti ki.

letve hatékonysága, kiszámíthatóvá válik az törvényhozás befejezése.

ab) A jogkövetkezmények szempontjából érdemes felvetni azt a kérdést, hogy a magyar alkotmányos berendezkedésben elképzelhető-e az ún. „*zsebvetőhoz*” *hasonló helyzet kialakulása*. A gyakorlatban szinte kizárt, de elméletben mégis előfordulhat az a szituáció, hogy az Országgyűlés elnöke a törvényt aláírta, majd megküldte a köztársasági elnöknek, és ezt követően – mielőtt az államfő rendelkezésére álló öt nap letelt volna, hogy a politikai vétó miatti visszaküldésről vagy az aláírásról döntsön – a parlament kimondja önmaga feloszlását.¹³¹ Ilyen esetben az államfőnek – a rendelkezésre álló ideje alatt – döntenie kell, hogy a törvényt aláírja-e és elrendeli a kihirdetését, vagy visszaküldi a parlamentnek. Ha ez utóbbi mellett döntött, akkor kérheti – de nem köteles – az Országgyűlés rendkívüli ülésre történő összehívását,¹³² mivel a parlament megbízatása a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart.¹³³ Ha ezt az államfő nem kérte,¹³⁴ akkor a Kormány vagy a képviselők együtödének írásbeli kérelmére ez megtehető. Ha viszont a rendkívüli ülés összehívását senki nem kérte,¹³⁵ és az Országgyűlés megbízatása a következő parlament alakuló ülésével megszűnik, úgy a visszaküldött törvényt kapcsán felvethető a kontinuitás-diszkontinuitás

problémája: köteles lesz-e az újonnan megválasztott Országgyűlés a visszaküldött törvényt újratárgyalni. A határozati házsabályi rendelkezés szerint – főszabályként – az Országgyűlés megalakulását követően az Országgyűlés tárgysorozatán marad az az előterjesztés, amely olyan előterjesztőtől érkezett, akinek jogállása a képviselők választásától független.¹³⁶ Ennek alapján a köztársasági elnök által visszaküldött törvényt az új Országgyűlés elvileg köteles volna megtárgyalni akkor,¹³⁷ ha a visszaküldés következtében az államfő minősülne az előterjesztőnek. Az Alkotmánybíróság azonban követelményként azt állapította meg, hogy „a törvény visszaküldése esetén az Országgyűlés az elnöki észrevételek alapján (egyszer már elfogadott) törvényt tárgyalja újra. Ebből következően tehát nem a köztársasági elnök, hanem az eredeti törvényjavaslatot benyújtó személy lesz a napirendi pont előadója.”¹³⁸ E megállapítás helyeselhető, mivel az államfő törvényt visszaküldő átirata nem minősül önálló indítványnak. Ha viszont nem a köztársasági elnök az előterjesztő, akkor a visszaküldött törvényt az új Országgyűlés – előterjesztő hiányában – nem köteles megtárgyalni.¹³⁹ Ha pedig az új Országgyűlés nem köteles a visszaküldött törvényt ismételtén megtárgyalni, akkor a törvény a köztársasági elnök „zsebében” marad.

¹³¹ Az Alaptörvény 3. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés – bármikor, kivéve rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején [Alaptörvény 48. cikk (7) bek.] – kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is.

¹³² „A köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők együtödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülészsakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni. A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. A házelnöknek lehetőleg a javasolt, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belüli időpontra kell az Országgyűlést összehívnia.” Ogytv. 35. § (1) bek.

¹³³ Alaptörvény 3. cikk (1) bek.

¹³⁴ Az államfő nyilván abban érdekelt, hogy az általa kifogásolt törvény ne kerüljön kihirdetésre. Tekintettel arra, hogy a parlament egyszerű többséggel dönthet az államfő észrevételeiről, nem tűnik túlzottnak az a feltételezés, hogy a köztársasági elnök nem feltétlenül kezdeményezi a rendkívüli ülés összehívását.

¹³⁵ Vagy a rendkívüli ülés összehívták ugyan, de a napirendjét nem szavazták meg, akkor hasonló probléma áll fenn.

2015/2

¹³⁶ Vö. a HHsz. 157. § (1) bekezdésével. A főszabály alóli kivételeket e szakasz (2) és (3) bekezdései fogalmazzák meg. Eszerint Az Országgyűlés – a Házbi-zottság javaslatára – dönthet arról, hogy az előző Országgyűléshez benyújtott beszámoló tárgyalás nélkül lezártnak minősíti. Erről az Országgyűlés vita nélkül határoz. A lezártnak minősített beszámoló az Országgyűlés tárgysorozatáról lekerül. Az előző Országgyűlés alakuló ülését megelőzően benyújtott beszámoló külön döntés nélkül lekerül az Országgyűlés tárgysorozatáról. A (4) bekezdés szerint a megalakuló Kormány erre vonatkozó nyilatkozatáig az előző ciklusban a Kormány által benyújtott indítványok az Országgyűlés tárgysorozatán maradnak.

¹³⁷ Más kérdés, hogy ebben az esetben honnan számítandó és hogyan teljesíthető a hatvan napon belüli megtárgyalás kötelessége.

¹³⁸ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 655

¹³⁹ Az Ogytv. 39. § (2) bekezdése szerint „[a] napirenden lévő önálló indítvány előterjesztője vagy a helyettesítésére jogosult személy távollétében az indítványt az Országgyűlés nem tárgyalja.”

b) *A vétó jogkövetkezménye az előzetes normakontroll esetén*

Az alkotmányossági vétó jogkövetkezménye – amennyiben alaptörvénysértés áll fenn, és az államfőnek a törvényt vissza kell küldenie a parlamentnek – az, hogy az Országgyűlés a visszaküldött törvényt – a már ismertettek szerint – köteles újratárgyalni, és ebben az esetben értelemszerűen az alaptörvényellenességet megszüntetni.¹⁴⁰ Ez nemcsak az alaptörvénysértés kiküszöbölése miatt szükséges, hanem azért is, mert az Alkotmánybíróságról szóló törvény *egyértelmű rendelkezést* állapít meg: ha az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll eljárásában – akár az Országgyűlés, akár a köztársasági elnök indítványára – megállapítja a vizsgált törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvényellenességét, a törvény nem hirdethető ki.¹⁴¹ A parlamentnek tehát úgy kell döntenie, hogy figyelembe veszi az Alkotmánybíróság határozatát, de az alaptörvény-ellenesség megszüntetése a törvény módosítása esetén is csak vélelmezett lehet,¹⁴² és még korántsem biztos, hogy az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak a parlament maradéktalanul eleget is tesz.¹⁴³ Ezért az újratárgyalt és ismét elfogadott törvénnyel szemben akár az Országgyűlés, akár a köztársasági elnök újból előzetes normakontrollt kezdeményezhet,¹⁴⁴ vagyis kérheti az Alkotmánybíróságtól a törvény Alaptörvénnyel való összhangjának újbóli vizsgálatát. Ha pedig az Alkotmánybíróság ennek alapján az ismételten lefolytatott eljárásában is megállapítja a törvényi rendel-

kezés vagy rendelkezések alaptörvényellenességét,¹⁴⁵ a testület felhívja az Országgyűlést jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére.¹⁴⁶ Az Alkotmánybíróság e nyomatékosító felhívása az Országgyűlésre szintén kötelező. Ebből pedig az következik, hogy a köztársasági elnöknek ismét vissza kell küldenie a törvényt az Országgyűlésnek, mert különben a parlament nem képes eleget tenni az alkotmánybírósági felhívásban foglaltaknak. E megoldás mellett szól, hogy különben nem volna értelme az alkotmánybírósági felhívásnak, és az sem volna világos, hogy a továbbiakban a törvénnyel kapcsolatban milyen eljárást kellene alkalmazni. Megjegyzendő azonban, hogy e megoldást sem törvényi, sem határozati házsabályi rendelkezések egyértelműen nem támasztják alá, jóllehet ki sem zárják, az Alaptörvény pedig expressis verbis nem mondja ki, hogy ez az eljárás többször is ismételt. Mégis ez az értelmezés tűnik elfogadhatónak, mert egyfelől az Alaptörvény kifejezetten nem tiltja meg az ismételt alkotmányossági vétót, szemben a politikai vétóval, amelynél kimondottan szerepel az „egy alkalommal” kitétel. Az Országgyűlésnek tehát az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében ismételten újra kell tárgyalnia a törvényt,¹⁴⁷ és döntenie kell az elfogadásáról. Nyilvánvaló, hogy az Országgyűlésnek a törvény szövegén módosítania szükséges, mert az alaptörvény-ellenes törvény nem hirdethető ki. A módosított szövegről pedig mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök – ha a parlament az előzetes normakontrollt nem kérte – újra az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Bár nem feltételezhető, hogy az Országgyűlés szándékosan nem tenne eleget az alkotmánybírósági felhívásban foglaltaknak, de mégis előfordulhat, hogy az új, módosított törvényszöveg is alaptörvény-ellenes rendelkezést tartalmaz, vagy a módosítás során az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. E megoldás mellett szól továbbá egyfelől az, hogy ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alap-

¹⁴⁰ E követelmény akkor is fennáll, ha az Országgyűlés kért előzetes normakontrollt, és az Alkotmánybíróság megállapította az alaptörvény-ellenességet, de e folyamatban a köztársasági elnöknek ekkor nincs szerepe.

¹⁴¹ Abtv. 40. § (1) bek.

¹⁴² „Az Alkotmánybíróság határozata ugyanis nem minden esetben ad kellő felvilágosítást a parlamentnek a jogalkotás jövőbeli irányainak megfelelő alkotmányossági megítéléséhez.” Tilk: i.m. 79. o.

¹⁴³ Tilk: i.m. 79. o. A probléma abból is adódik, hogy az Alkotmánybíróság a törvény előzetes alkotmányossági vizsgálata során, alaptörvénysértés megállapítása esetén csak tartalmi követelményeket határozhat meg, az Alaptörvénynek megfelelő törvényszöveg megállapítására azonban nincs lehetősége. Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 645

¹⁴⁴ Alaptörvény 6. cikk (8) bek.

¹⁴⁵ „Az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz.” Alaptörvény 6. cikk (8) bek. 2. mondat

¹⁴⁶ Abtv. 40. § (2) bek.

¹⁴⁷ A HHsz. 79. §-a alapján.

törvénnyel *ellentétessnek tartja*, akkor az ilyen törvényt *ne kelljen aláírnia* és kihirdetnie, *másfelől* pedig a már kihirdetett törvénnyel kapcsolatban az *államfő nem kezdeményezhet utólagos normakontrollt*,¹⁴⁸ vagyis a törvényhozásnál bizonyos értelemben eszköztelen maradna az alkotmányvédő funkciója gyakorlását illetően. Az ismételt Alkotmánybírósághoz fordulás nem eredményezi a *törvényalkotási folyamat* túlzott elhúzódását sem, mert a testületnek ilyen esetben soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül kell döntést hoznia, és ha a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, az államfőnek a törvényt haladéktalanul alá kell írnia, és kihirdetését el kell rendelnie. Az Országgyűlés tehát az törvényhozási folyamatot viszonylag gyorsan lezárhatja, amennyiben az Alaptörvénnyel összhangban álló módosítást fogad el.¹⁴⁹ Ha viszont a testület a törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét állapítja meg, ismét *felhívja az Országgyűlést* arra, hogy *jogalkotói feladatát az Alaptörvénnyel összhangban teljesítse*, és az államfőnek a törvényt újra vissza kell küldenie az Országgyűléshez,¹⁵⁰ és az eljárás a már ismertetett módon folytatódik. Következésképpen megállapítható, hogy a köztársasági elnök alkotmányossági vétója *érdemi közreműködést és hozzájárulást jelent* a törvényhozás alkotmányosságának biztosításában.

IV. Az államfői vétójog értékeléséről

1. A politikai vétó mellett és vele szemben felhozható érvek

a) A köztársasági elnök törvény-visszaküldési joga *mellett* felhozható egyik legfontosabb érv, hogy a *törvényhozó hatalom részbeni korlátját* jelenti, mivel megfontolásra készítheti a parlamenti képviselőket korábbi döntésük ártértékelésénél, ezáltal új többségi döntés

meghozatalát eredményezheti. Ez megnyilvánulhat egyrészt a visszaküldött törvény elvetésében, másrészt megváltozott tartalommal való elfogadásában. Az államfői politikai vétó tehát *hozzájárulhat az átgondoltabb törvényalkotáshoz*. Magyarországon egykamarás parlament működik, így a *második kamara* törvényalkotásban való közreműködése, illetve az általa alkalmazható *korrekciós mechanizmus hiányzik*. A politikai pártelven működő népképviselői kamara mellett nincs tehát olyan parlamenti szerv, amelyik ellensúlyozó-kiegyenlítő szerepet játszhatna, vagyis azokat az érdekeket és – esetleg szakmai – szempontokat kapcsolhatná be a törvényhozási folyamatba, amelyek a politikai pártok által megjelenített akarati törekvésekhez képest eltérő, de jelentős társadalmi támogatottságot, illetve megalapozottabb normaszöveget eredményezhetne. A köztársasági elnöknek – a nemzet egysége kifejezőjeként is – fontos szerepet kell kapnia a társadalom jellegzetesen semleges szférái irányában, mivel „léteznek és fenntartandók a korszerű társadalmi és gazdasági életnek olyan tereim, amelyek a többségi parlamenti és kormányzati erők, illetve az ellenzék politikai prekoncepcióitól és ezek esetleges taktikai variánsaitól mentes, folytonos, tartós és hatékony össz-társadalmi, össznemzeti szempontokat érvényesítő, semleges hatalmi kezelést igényelnek.”¹⁵¹ Elképzelhető, hogy az államfőnek – hatalmi helyzetéből adódóan – a *többség és kisebbség között folyó parlamenti vitákban közvetítő-közreműködő szerepet kell játszania a felek között*, és bizonyos esetekben a társadalom egészének vagy többségének érdekében hitelesen indokolt beavatkozni. Ez arra vezethető vissza, hogy a választást követően kialakult parlamenti többség legitimitásága a ciklus alatt jelentős mértékű csökkenést mutathat, ami az államfőnél a többség érdekének megfontolását implikálhatja.

b) A *törvény visszaküldése elleni érvek* között kell megemlíteni, hogy technikai értelemben a köztársasági elnök visszaküldési joga a *törvényhozási folyamat záró szakaszában gyakorolható*, tehát *érdemi befolyásolást* az Országgyűlés által már egyszer elfogadott törvény esetében

¹⁴⁸ Vö. az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjával.

¹⁴⁹ Emellett lehetősége van arra is, hogy maga kér előzetes normakontrollt, mert ez kizárja az államfő alkotmányossági vétójának kezdeményezését.

¹⁵⁰ Ennek valószínűsége a gyakorlatban rendkívül kicsi, de teljesen mégsem zárható ki.

¹⁵¹ Ádám: A köztársasági elnök jogállásának... 70. o.

– a parlamenti kormányzati rendszer sajátos-sága következtében – *szinte alig* tesz lehetővé. Az Országgyűlés ugyanis döntéseit többségi elven hozza. Az Alkotmánybíróság szerint ugyan a köztársasági elnöknek a törvénnyel való egyet nem értése a törvényhozás folyamatát jelentősen befolyásolja, de a „jelentős befolyásolás” csak akkor következne be, ha a többséghez tartozó képviselőket a köztársasági elnök érvelése meg tudná győzni arról, hogy korábbi döntésük nem volt megalapozott. Ezt nemcsak a frakciófegyelem miatt lehet nehezen elképzelni, hanem azért is, mert a meggyőzéshez új érvek szükségesek. A visszaküldési jog az államfő politikai küzdelmekbe való bekapcsolódását jelenti, pedig „a parlamentáris demokráciákban – normális működési feltételek esetén – az államfő szerepe alapvetően ceremoniális és az állam egészét szimbolizáló jellegű, és a politikai szerepvállalás lehetőségét igyekeznek az ilyen alkotmányok kiküszöbölni.”¹⁵² A *visszaküldési jog gyakorlása következtében a köztársasági elnök tevékenysége átpolitizálódik*, nem maradhat politikailag semleges helyzetű a törvényhozási aktusok felülvizsgálata során. Mivel „a parlamentarizmus a többség-kisebbség, a kormánypártiság-ellenzékiség elvére épül, az államfő politikája vagy az egyikkel egyezik meg, vagy a másikkal. Az előző esetben »belesimul« a végrehajtó hatalom egységes politikájába, az utóbbi esetben azonban politikája ellenzékivé minősülhet”,¹⁵³ ezért diszkreditálódhat. A *visszaküldési jog* – politikai kontrolljellege következtében – ezt a *semleges helyzetet kérdőjelezi meg*. A visszaküldési jognak akkor van igazán értelme, ha az államfőnek végrehajtó hatalmi jogosítványai vannak, vagyis neki kell – esetleg saját felelősségére – a törvényekben foglaltakat végrehajtania. Ebben az esetben ezzel az intézménnyel a végrehajthatósággal kapcsolatos problémákat jelezheti, amelyek esetleg a parlamenti viták során még nem, vagy nem kellő mértékben merültek fel. Az alaptörvényi rendelkezések

alapján azonban az *államfőnek nincs végrehajtó hatalmi jogosítványa*, ezért a visszaküldési jognak sincs kiemelkedő jelentősége.

Mindezekre tekintettel – a korrekciós lehetőség ellenére – inkább amellettsé hozható fel érv, hogy a *politikai vétó intézménye felesleges*, mivel jellegét és sajátosságait figyelembe véve sem funkciói, sem hatékonysága alapján nem indokolt a magyar kormányzati rendszerben alkalmazni.¹⁵⁴

2. Az alkotmányossági vétó értékelése

A politikai vétóval ellentétben a *köztársasági elnök alkotmányossági vétója feltétlenül szükségesnek* és indokoltnak tűnik. Az alkotmányossági vétó jelentősége tulajdonképpen az előzetes normakontroll értékelésével magyarázható. Az előzetes normakontroll következtében a törvényalkotási folyamat elvileg időben meghosszabbodik, mivel a törvény aláírásával és kihirdetésével meg kell várni az alkotmánybírósági döntést, de a parlamenti „produktum” időtállósága növekszik, és ezáltal a jogbiztonság – a törvény alkotmányossága előreláthatóságának erősödése következtében – szilárdabbá válik.¹⁵⁵ Az előzetes normakontroll intézményének ugyanis az a célja, hogy *megelőzze az Alaptörvény megsértésének bekövetkezését*, bár ezt a *célt sem lehet abszolútizálni*. Ha ugyanis ez így volna, akkor az *Alkotmánybíróságnak minden törvény esetében alkalmaznia kellene az előzetes normakontrollt*, vagyis nem születhetne törvény anélkül, hogy annak alkotmányosságáról a testület előzetesen állást ne foglalna.¹⁵⁶ Az Alaptörvény azonban – nyilván az Országgyűlés törvényhozó hatalmára tekintettel – nem ezt a megoldást intézményesítette. Előzetes normakontrollra az Országgyűlésnek és a köztársasági elnöknek van kezdeményezési joga, az *Alkotmánybíróság hivatalból* ezt a kérdést *nem vizsgálhatja*. A kezdeményezési jog következménye, hogy a testület csak a parlament vagy az államfő indítványában megjelölt szempontok alapján

¹⁵² Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi kiadás, 1994. 91. o.

¹⁵³ Sári János: A hatalommegosztás elve (kormány, államfő). In: A köztársasági elnök az új alkotmányban. (Szerk. Holló András) Közgazdasági és Jogi Könyvtadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 22. o.

2015/2

¹⁵⁴ Ez természetesen csak alaptörvény-módosítással lehetséges.

¹⁵⁵ Vö. Tilk: i.m. 70. o.

¹⁵⁶ Ez egyúttal azt is jelentené, hogy az Alkotmánybíróság, mint kvázi második kamara járna el, vagyis törvényhozó hatalommal rendelkezne.

dönt, és ekkor is mérlegelési joga van. Egyébként szintén ezt támasztja alá az a megoldás, hogy az alaptörvénysértő törvény esetében az Alkotmánybíróság – utólagos normakontroll során is – mérlegelheti a megsemmisítés időpontját. Az alaptörvény-ellenes törvény esetében is a főszabály az ex nunc megsemmisítés.¹⁵⁷ Ennek következménye, hogy alaptörvénysértő törvény alapján létrejöttek, keletkeztek jogviszonyok, amelyek maguk is alaptörvény-ellenesek. Ezek azonban mégis fennmaradhatnak,¹⁵⁸ mert – a jogbiztonság szempontjából – nagyobb érdek fűződik az ilyen jogviszonyok fennmaradásához, mint ezek felülvizsgálatához. A pro futuro megsemmisítéskor pedig az Alkotmánybíróság ugyan megállapítja az alaptörvény-ellenességet, mégis, csak későbbi időpontban semmisíti meg az ilyen rendelkezéseket, azaz a megsemmisítés időpontjáig az alkotmányellenes törvény alapján keletkezhetnek jogviszonyok, amelyek szintén alaptörvénysértőnek minősíthetők. Látható tehát, hogy az *Alkotmánybíróság mérlegelhet* az alaptörvénysértés megállapítása mellett abban, hogy *mely időponttól kezdődően semmisíti meg* az adott törvényt. A fennálló alaptörvény-ellenességnél tehát lehetnek más szempontok is, amit a testület figyelembe vehet. A nyilvánvaló alaptörvénysértésnél *minden jogalanynak vélelmeznie kell* a törvény érvényességét mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság meg nem állapítja az alaptörvény-ellenességet. Ez a köztársasági elnökre is vonatkozik, ha már élt vétőjogával. Egyébként adott törvény alaptörvény-ellenessége nem biztos, hogy az alapján megállapítható, amit az Országgyűlés vagy az államfő az indítványában megjelölt.¹⁵⁹ Ha az *államfő nem él az alkotmányossági vétő intézményével*, ez még nem teszi alkotmányossá az adott törvényt, csak *legfeljebb megnyitja az ennek megállapítására irányuló más eljárás megindításának kezdeményezé-*

*si lehetőségét.*¹⁶⁰ Ezek során felmerülhet olyan szempont, ami alapján az Alkotmánybíróság megállapíthatja az alaptörvény-ellenességet akkor is, ha az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök indítványa alapján erre nem került sor, vagy a parlament, illetve az államfő nem is élt ezzel a jogával.¹⁶¹ Mindezek ellenére az *előzetes normakontroll kiemelkedően fontos és garanciális intézmény*. Az előzetes normakontrollt ugyanis az különbözteti meg az utólagos vizsgálatától, hogy az alkotmánybírósági kontroll a vizsgált aktus kihirdetése – emiatt hatályba lépése – előtt történik. Így – mivel nincsenek a vizsgált normából fakadó jogkövetkezmények – az alkotmányellenesség megállapítása nem eredményezi azt, hogy a jogbiztonság sérelmével ex tunc hatállyal kell jogviszonyokat megváltoztatni, illetve semmisnek nyilvánítani, sem pedig azt, hogy alkotmányellenes alapon nyugvó jogviszonyoknak kelljen a jogrendszerben létezniük és működniük.¹⁶² Ezért a parlament mellett a köztársasági elnök alkotmányossági vétője jelentős biztosíték arra, hogy az Országgyűlés parlament által megalkotott törvények alkotmányossága még azelőtt elbírálásra kerüljön, mielőtt kihirdetésük és hatályba léptetésük megtörténne. Ugyanakkor a fenti szempontok azt is világossá teszik, hogy *az államfő alkotmányossági vétője sem abszolútizálható*, mert végleges megoldást ez sem képes garantálni.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a köztársasági elnöknek az alkotmányozási és a törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei *részben garanciális jellegűek, részben* lehetőséget adnak arra, hogy az államfő *bizonyos befolyást gyakoroljon* a parlamenti döntéshozatalra, illetve e döntések alkotmányosságának biztosítására. *Garanciális jelentősége* van

¹⁵⁷ Vö. az Abtv. 45. § (1) bekezdésével.

¹⁵⁸ Ezeket csak akkor kell felülvizsgálni, ha a megsemmisítés ex tunc határidővel történt. Vö. az Abtv. 45. § (4) és (5) bekezdéseivel.

¹⁵⁹ „Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.” Alaptörvény 24. cikk (4) bek.

2015/2

¹⁶⁰ Pl. az utólagos normakontrollt, az alkotmányjogi panaszt, a bírói kezdeményezést egyedi normakontroll eljárás iránt.

¹⁶¹ „Ezen túl változhat az Alkotmány szövege is, valamint a társadalmi viszonyok módosulása folytán is sor kerülhet a felülvizsgálatra. Így például kialakulhat alkotmányellenes »élő jog«, az életviszonyok változása során egyes, az Alkotmánybíróság által is figyelembe vett lényeges megítélési szempontok – arányosság, fokozatosság – új megítélés alá eshetnek.” Tilk: i.m. 81. o.

¹⁶² Tilk: i.m. 70-71. o.

az aláírási és kihirdetést elrendelő aktusainak, amelyek egyúttal lehetővé teszik vizsgálati joga, illetve alkotmány- és jogvédő funkciója gyakorlását. *Befolyásolási esélyt* – és részben biztosítékot – elsősorban azok a

kezdeményezési jogai kínálnak, amelyek bár a parlament által felülbírálhatók, de jelzőszerepük és a kormányzásra kifejtett hatásuk következtében hozzájárulnak az államfői szerepfelfogás alakításához.

Sasvári Róbert, PhD-hallgató*Pécsi Tudományegyetem Állam-és**Jogtudományi Kar Doktori Iskola***Országos népszavazási kezdeményezések – „újrátöltve”**

2014 zsúfolt év volt a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) számára, ugyanis az országgyűlési és az önkormányzati választások mellett az európai parlamenti választásokat is ebben az évben tartották. Ilyen „zsúfoltság” – az önkormányzati választásokra vonatkozó jogszabályi változás eredményeként – legközelebb 2034-ben lesz esedékes. Joggal feltételezhetnénk, hogy az NVB jogalkalmazói tevékenysége, üléseinek száma 2015-ben – választási „csatározások” hiányában – lecsökkent. Köszönhetően azonban – többek között – az országos népszavazási kezdeményezések gyakoriságának, az NVB és a titkársági feladatait ellátó Nemzeti Választási Iroda (NVI) foglalkoztatottsága 2015-ben is folytatódott.

Az országos népszavazás intézménye eredetileg a választópolgárok akaratának érvényesítésére szolgál, akik a parlamenti választások között így módon kifejezhetik akaratukat, illetve véleményüket bizonyos kérdésekben. A kezdeményezések többsége azonban nem jut el a szavazás tényleges megtartásáig. Magyarországon 1989-től napjainkig csupán hat országos népszavazást tartottak: 1989. november 26-án a „négyigenes népszavazás”-t, 1990. július 29-én a köztársasági elnök közvetlen megválasztásáról szóló népszavazást, 1997. november 16-án a NATO-csatlakozásról, 2003. április 12-én az EU-tagságról, továbbá a 2004. december 5-i népszavazásra és a 2008. március 9-én megtartott „szociális népszavazás”-ra emlékezhetünk.

A megtartott országos népszavazások viszonylag kis számának egyik fő oka egyrészt az, hogy sok kezdeményezésnek nem is egy népszavazás kieszközlése a végső célja. Jól látható ez abból, hogy számtalan esetben a szervezők az NVB-nek a kérdést

hitelesítő jogerős határozata ellenére sem kezdik meg az aláírások gyűjtését. Megelégszenek azzal, hogy a www.valasztas.hu oldalon, vagy a Magyar Közlönyben közzé teszik a kérdésüket. Elmondhatjuk tehát, hogy a kezdeményezések igazi célja általában a közvélemény figyelmének egy problémára való ráirányítása, vagy akár egy párt támogatóinak megszólítása a politikai „holszezonban”.

Másrészt a népszavazások gyakoriságát jelentősen befolyásolja az előírt feltételrendszer, amelyet a népszavazás kezdeményezéséről és a népszavazás eredményességéről szóló rendelkezések tartalmaznak. Az országos népszavazási kezdeményezésnek többszörös szűrőn kell áthaladnia a voksolásig. Ezek a szűrők hivatottak megakadályozni, hogy a jogsértő kérdések eljussanak a jelentős költséget jelentő szavazás megtartásáig.

Magyarország Alaptörvénye az országos népszavazás szabályait megújította. Megszüntette a véleménynyilvánító népszavazást és a népi kezdeményezés intézményét. Az országos népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos részletes szabályokat a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) tartalmazza, amely 2014. január 18. napján lépett hatályba. Az új népszavazási törvény az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban határozza meg az országos népszavazási eljárásra vonatkozó szabályokat.

Az Nsztv. alapján országos népszavazási kezdeményezés szervezője csak az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkező személy, párt vagy egyéb egyesület lehet. Az olyan egyesület, amely nem minősül pártnak, csak olyan kérdésben lehet népszavazási kezdeményezés szervezője, amely a létesítő okiratában szereplő tevékenységi körrel kapcsolatos. Egy kezdeményezésnek akár több szervezője is lehet, ebben az esetben azonban ki kell jelölni azt az egy személyt, aki jogosult a szervezők képviselőjében a választási szervekkel, így a NVB-

vel, illetőleg az NVI-vel való kapcsolattartásra.

A népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtés megkezdése előtt az erre rendszeresített aláírásgyűjtő ívek mintapéldányán, hitelesítés céljából be kell nyújtani a NVB-hoz. Az aláírásgyűjtő íven csak egy kérdés szerepelhet. Az országos népszavazás aláírásgyűjtő íveinek mintapéldányát a 37/2013. (XII. 30.) KIM rendelet tartalmazza.

A magánszemély szervezőnek a kérdés benyújtásakor a nevét, lakcímét és személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát is közölnie kell a NVB-gal, az egyesületnek pedig a létesítő okiratát kell csatolnia.

Az országos népszavazási kezdeményezés alkotmányos funkciójának és komolyságának megőrzése érdekében a törvény előírja, hogy a választópolgári kezdeményezés szervezőjének az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár támogató aláírásával kell benyújtania. Ha a kezdeményezés szervezője magánszemély, akkor az ő aláírását is bele kell számítani a szükséges 20 támogatói aláírásba. Ezt a követelményt a korábbi jogszabály nem tartalmazta, így előfordult, hogy egy magánszemély egy alkalommal 140 kérdést egymaga nyújtott be, kézzel írva, egy kockás füzetlapon. A paksi atomerőmű bővítéséről szóló első népszavazási kezdeményezést pedig, az Nsztv. hatályba lépése után, támogatói aláírások nélkül nyújtották be. Ez a későbbiekben döntően befolyásolta a kezdeményezés hitelesítését, ugyanis az NVI elutasítását követően¹, az érvényes támogatói aláírásokkal benyújtott kérdés hitelesítését az NVB az időközben megkötött nemzetközi szerződés tiltott tárgykörébe ütközés miatt volt kénytelen megtagadni.²

Fontos megjegyezni, hogy már a támogató aláírások gyűjtése is adatkezelésnek minősül, ezért a szervező még azok gyűjtését megelőzően köteles az adatkezelést a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Ható-

ságnál (NAIH) az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni. A bejelentkezés elektronikusan is teljesíthető, de kétségkívül egy újabb lépés megtételét követeli meg a kezdeményezőtől.

A népszavazásra javasolt kérdést az arra jogosultak csak személyesen vagy postai úton nyújthatják be a NVB-hoz, mivel a támogató aláírások csatolása csak eredeti dokumentumon lehetséges. Népszavazási kezdeményezés elektronikus úton vagy telefaxon történő benyújtására nincs lehetőség.

A fentieket összegezve, amennyiben magánszemély kíván országos népszavazás szervezője lenni, a kezdeményezés benyújtásakor az alábbiakra van szükség:

- a kérdést tartalmazó ív, amelyen a kérdésen kívül más rovat nincs kitöltve;
- a kérdést és a 20-30 közötti támogató aláírásokat tartalmazó aláírásgyűjtő ívek;
- a NAIH határozata az adatkezelés adatvédelmi nyilvántartásba vételéről;
- külön az NVB-nek címzett dokumentum, mely tartalmazza a benyújtó magánszemély nevét, lakcímét, személyi azonosítóját, ennek hiányában a magyar állampolgárságát igazoló okirata számát, nyilatkozatát arról, hogy a kezdeményezést magánszemélyként nyújtja be, és saját kezű aláírását.

Amennyiben párt vagy egyesület kíván országos népszavazás szervezője lenni, akkor a kezdeményezés benyújtásakor az alábbi dokumentumokra van szükség:

- a kérdést tartalmazó ív, amelyen a kérdésen kívül más rovat nincs kitöltve;
- a kérdést és a 20-30 közötti támogató aláírásokat tartalmazó aláírásgyűjtő ívek;
- a NAIH határozata az adatkezelés adatvédelmi nyilvántartásba vételéről;

¹ NVI 1/2014 Nsz. határozata

² NVB 91/2014 sz. határozata
2015/2

- egyesület esetében a kezdeményezés benyújtásakor hatályos létesítő okirata;
- külön az NVB-nek címzett dokumentum, mely tartalmazza a párt vagy egyesület hivatalos nevét; a párt vagy egyesület törvényes képviselőjének nyilatkozatát a kezdeményezés benyújtásáról, a törvényes képviselő saját kezű aláírását.

A fenti formai követelményeknek megfelelően benyújtott, népszavazásra javasolt kérdéseket – azok nyomon követhetősége érdekében – a NVI a népszavazási kezdeményezés szervezőjének nevével és a benyújtás időpontjával együtt a www.valasztas.hu oldalon közzéteszi.

Az Nsztv. részletes szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy ugyanazon tárgyú kérdésben ne futhasson párhuzamosan több kezdeményezés. Az NVB elmúlt egy éves gyakorlatában a fenti korlátozás alkalmazására főként a vasárnapi munkavégzés tilalmának szabályait tartalmazó, a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény rendelkezéseivel kapcsolatban, párhuzamosan beérkező kérdések esetében került sor.

Az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja úgy fogalmaz, hogy „a kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés annak hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig”. Két kérdés akkor minősül azonos tárgyúnak, ha az Országgyűlés a kérdések alapján ugyanazon konkrét jogviszonyt ugyanolyan módon vagy egymástól eltérő módon lenne köteles szabályozni. Fontos, hogy az azonosság nem két kérdés szó szerinti megegyezését vagy teljes mértékű ellentétét, inverzét jelenti. Azonos tárgyú kérdések esetében a szabályozandó tárgykör tekintetében áll fenn az azonosság.

Jó példa a fentiekre, hogy 2015 januárjában egy magánszemély ugyanazon a napon több országos népszavazási kezdeményezést nyújtott be az NVI-hez. Az első kezdeményezést az „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet zárva legyen?”

kérdést tartalmazta, míg az időben 15 perccel később benyújtott kezdeményezés kérdése az „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet nyitva legyen?” volt. A kezdeményezések a korábban említett formai követelményeknek megfeleltek, ezért az NVI azokat hitelesítés végett az NVB elé terjesztette. Az első kérdés esetében az NVB a hitelesítést megtagadta, indokai között a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség hiányát emelte ki.³ A második kérdés tárgyalásakor azonban az NVB már nem is foglalkozott azzal, hogy a feltett kérdés megfelel-e az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt egyértelműség követelményének, hanem azt vizsgálta, hogy a kérdések azonos tárgyúnak tekinthetők-e. Megállapította, hogy mindkét népszavazási kezdeményezés azonos tárgykörre, az üzletek nyitva tartására vonatkozik. Mivel a második eljárás tárgyát képező kérdés érkezett később, ezért annak hitelesítését az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja zárta ki. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az NVB tehát eljárási okból tagadta meg.⁴

Láthatjuk, hogy a törvény az elsőként benyújtott kérdésnek ad elsőbbséget, illetőleg védettséget. Újabb kezdeményezés csak az első kezdeményezés meghíusulását követően, illetőleg – érvényes és eredményes népszavazás esetén – a népszavazás kötőereje 3 éves időtartamának elteltével nyújtható be.

Mivel az Nsztv. védettséggel kapcsolatos rendelkezései a vasárnapi pihenőnapra vonatkozó országos népszavazási kezdeményezések által az érdeklődés középpontjába kerültek, részletesebben is érdemes őket kifejteni. A védettségre vonatkozó szabályok részletes ismertetésével tulajdonképpen sorra vesszük az országos népszavazási kezdeményezési eljárás minden lépését a kezdeményezés benyújtásáról az esetlegesen elrendelt országos népszavazás megtartásáig és eredményességéig. Az elsőként benyújtott népszavazási kezdeményezés tehát – az ugyanabban a tárgyban párhuzamosan futó kezdeményezések elkerülése érdekében – az alábbi időpontokig élvez védettséget:

³ NVB 9/2015 sz. határozata

⁴ NVB 10/2015 sz. határozata

1. Ha a kezdeményezés az előzetes formai vizsgálatok alapján nem felel meg az Nsztv. követelményeinek, azt az NVI elnöke elutasítja. Ekkor – ha a szervező nem nyújtja be ismételt a kezdeményezést – a védettség az NVI elnökének elutasító döntését követő 16. nap végéig áll fenn. A szervező ugyanis az elutasító határozat közzétételét követő 15 napon belül ismételt benyújthatja a kezdeményezést.
2. Ha a kezdeményezés a NVB elé kerül (mert az NVI elnökének előzetes vizsgálata alapján az a törvényi követelményeknek megfelel, vagy a szervező ismételt benyújtja), nem nyújtható be azonos tárgyú kezdeményezés a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. A kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedése két időpont lehet: az egyik, amikor az NVB hitelesítést megtagadó döntése ellen nem érkezik jogorvoslat, és a hitelesítést megtagadó döntés jogerőre emelkedésének időpontja, a határozat közzétételét követő 15. nap. A másik eset, amikor az NVB-nek a hitelesítés tárgyában hozott döntése ellen – annak közzétételét követő 15 napon belül – jogorvoslat kerül benyújtásra a Kúriához, és a Kúria helybenhagyja az NVB megtagadó vagy visszautasító döntését, vagy a kérdést hitelesítő döntést megváltoztatja és a hitelesítést megtagadja, a hitelesítést megtagadó döntés jogerőre emelkedésének időpontja a Kúria döntése meghozatalának időpontja.
3. Ha a kérdést az NVB vagy a Kúria jogerősen hitelesíti, az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló 4 hónap elteltéig tart a védettség, feltéve, hogy a kezdeményezés szervezője nem adja le az aláírásgyűjtő íveket.
4. A szervező a kezdeményezést az aláírásgyűjtő ívek benyújtásáig bármikor visszavonhatja. Ebben az esetben a kérdés védettsége a visszavonással egyidejűleg megszűnik.
5. Ha a szervező leadja az aláírásgyűjtő íveket, a védettség továbbra is fennáll, addig, amíg az NVB vagy a Kúria jogerősen megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma nem éri el a 100 000-t.
6. Ha az érvényes aláírások száma eléri a 100 000-t, a védettség meghosszabbodik az Országgyűlésnek a népszavazás elrendelését elutasító határozatának jogerőre emelkedéséig.
7. Ha az Országgyűlés elrendeli a népszavazást, továbbra is fennáll a védettség, egészen a népszavazás napjáig.
8. Ha a népszavazás érvényes és eredményes volt, az Országgyűlés köteles a népszavazás eredményének megfelelő döntést hozni (illetve azzal ellentétes döntés meghozatalától tartózkodni). Ha a népszavazás alapján az Országgyűlés törvényt alkot, akkor a törvény kihirdetésétől számított 3 évig nem lehet újabb kezdeményezést benyújtani a védett tárgykörben. Ha a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlésnek tartózkodnia kell valamely törvény meghozatalától, a 3 éves védettséget a népszavazás napjától kell számítani.

A törvény továbbá kizárja annak lehetőségét is, hogy a népszavazási kezdeményezés szervezője az 1-5. pontokban foglalt időponttól számított további 30 napig ugyanabban a tárgyban ismételt népszavazási kezdeményezést nyújtson be. Ez teremti meg annak lehetőségét, hogy amennyiben az első kezdeményezés meghiúsul, úgy más szervező is élhessen a népszavazási kezdeményezés jogával ugyanabban a tárgykörben. A magánszemély szervező támogatója sem lehet a fenti időpontig azonos tárgyú kérdésnek. E tilalom fennáll az elsőként benyújtott kérdést támogató választópolgárral szemben is, vagyis, az, aki a kezdeményezést aláírásával támogatta, az 1-5. pontban foglalt időpontot követő további 30 napig nem támogathat újabb azonos tárgyú kezdeményezést és nem is lehet annak szervezője.

A hitelesítésre benyújtott kezdeményezés előzetes formai és tartalmi vizsgálatát a NVI végzi el. Abban az esetben, ha a kezdeményezés nem felel meg a benyújtásra és a formai előírásokra vonatkozó jogszabályi követelményeknek, vagy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalma egyértelműen ellentétes az országos népszavazás alkotmányos céljával, a NVI elnöke határozatban utasítja vissza a kezdeményezést, amely döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak. A jogszabály azonban megteremti annak lehetőségét, hogy a kezdeményező az NVI elnöke elutasító döntésének közlését követő 15 napon belül, kijavítva ismételten benyújtsa a kezdeményezését, mely idő alatt más szervező ugyanazon tartalmú kérdésben nem kezdeményezhet népszavazási eljárást.

Az ismételt benyújtás esetében a NVB-nak napirendjére kell tűznie a kezdeményezést, az NVI elnöke azt csak abban az esetben utasíthatja ismételten vissza, ha nincs meg a kellő számú, legalább 20 érvényes támogató aláírás.

A NVB a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a kezdeményezés benyújtásától számított 30 napon belül dönt. Azt a kezdeményezést, amely tartalma szerint nem egyeztetető össze a népszavazás jogintézményének a demokratikus hatalomgyakorlás rendszerében betöltött szerepével, mert szeméremsértő, vagy más módon megbotrántoztatató kifejezést tartalmaz, a NVB érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

A 2015. évben egyetlen olyan kérdés volt, amelyet a Bizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasított. A kérdés így hangzott: „*Egyetért-e Ön azzal, hogy a terrorjelképek közé felkerüljön a NARANCS, Fidesz logó, és a FESZÜLET, a keresztény egyházak jelképe?*”. A NVB határozatának indokolása alapján a kezdeményezés azért minősült megbotrántoztatónak, mert a pártlogó, illetőleg a vallási szimbólum terrorjelképpé nyilvánítása a választópolgárok széles körében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadságát és a VII. cikk (1) bekezdésében deklarált lelkiismeret-, és vallásszabadsághoz való jogot, az e jogok gyakorlásában meg-

nyilvánuló értékválasztást, illetve vallási meggyőződést (hitet) súlyosan sértené.⁵

Az országos népszavazásra javasolt kérdéssel szemben támasztott egyik legfontosabb követelmény, hogy annak tárgya kizárólag az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, vagyis csak olyan kérdés dönthető el a választópolgárok által népszavazás keretében, amelyről egyébként az Országgyűlésnek lenne joga dönteni. Például az „*Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2015. január 1. előtt ingyenes közforgalmi útszakaszok újra ingyenesen használhatóvá váljanak?*” kérdést az NVB a fenti korlátozásba ütközőnek ítélte.⁶ Megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdést a 25/2013. (V. 31.) NFM rendelet és a járművel díj ellenében használható gyorsforgalmi utak körét a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autótutakról és főutakról szóló 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet 1. melléklete szabályozza. E rendeletek megalkotására az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésének második fordulata szerint, törvényi felhatalmazás alapján került sor.

Az Országgyűlés a díjfizetési kötelezettséggel érintett utak körének meghatározását, mint törvényben nem szabályozott tárgykör szabályozását a Kormány közlekedésért felelős tagja hatáskörébe utalta. A NVB arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben a népszavazás tárgya, vagyis az arra irányuló jogalkotási feladat, hogy a 2015. január 1-je előtt ingyenes közforgalmi utak újra ingyenesen használhatóvá váljanak, az Alaptörvény alapján nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozó kérdés, így az Alaptörvény 8. § (2) bekezdése kizárja e tárgyban az Országos népszavazás lehetőségét. Az ügyben a szervező felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, a Kúria azonban az NVB határozatát helybenhagyta.⁷

Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésnek azonban nem szabad ún. „tiltott tárgykör”-be ütköznie. Az Alaptörvény 8. cikkének (3) bekezdése felsorolja

⁵ NVB 91/2015 sz. határozata

⁶ NVB 56/2015 sz. határozata

⁷ Kúria Knk. IV.37.361/2015/3

azokat a tárgyköröket, amelyek nem tehetők népszavazás tárgyává, annak ellenére, hogy azok az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartoznának. Így az Alaptörvény szerint 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 feloszlásáról;
- 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.

További fontos követelmény a népszavazásra javasolt kérdéssel szemben, hogy annak a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelményének is meg kell felelnie, vagyis a kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen, kizárólag egyféleképpen – „igen”-nel vagy „nem”-mel – lehessen válaszolni. Másrészt: az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy a kezdeményezés alapján terheli-e jogalkotási kötelezettség, és amennyiben igen, milyen jogalkotásra köteles.

Gyakori hiba a szervezők részéről, hogy a kérdés túl hosszú, több tagmondatból áll, olyan kifejezéseket tartalmaz, amelyek a köznapi nyelvhasználatban is többértelműek, vagy a feltett kérdés több kérdést is tartalmaz. Például az „*Akarja-e, hogy Magyarország*

Kormányára Magyarország biztonsága és a magyar állampolgárok Alaptörvényben biztosított jogainak védelme érdekében minden eszközzel akadályozza meg az illegális határátlépők Hazánkba áramlását, az eddig illegálisan beáramlókat pedig azonnal toloncolja vissza abba az országba, ahonnan Magyarország területére léptek” kérdés – amellet, hogy a Kormánynak és nem az Országgyűlésnek címezték – több kérdést is tartalmaz. Nem lehet rá egyszerűen „igen”-nel vagy „nem”-mel válaszolni. A „minden eszközzel” szóösszetétel pedig szintén nem egyértelmű. Nem lehet megállapítani, hogy jogi eszközökre, vagy „ne adj isten” fegyveres ellenállásra vonatkozik

A NVB kérdést hitelesítő, vagy a hitelesítést megtagadó határozata ellen jogorvoslatnak van helye. A NVB-nak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet a Kúriának címezve a NVB-hoz kell benyújtani úgy, hogy az a határozat közzétételét követő 15 napon belül megérkezzen. A bírósági eljárás nem tárgyi illetékmentes, a jogorvoslati kérelem benyújtóját azonban tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg.

Ha a NVB a kezdeményezést érdemi vizsgálat nélkül utasítja vissza, mert az szemérem sértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, az NVB határozata ellen benyújtott felülvizsgálati kérelemről a Kúria 30 napon belül dönt. A Kúria az NVB határozatát helybenhagyja, vagy a Bizottságot új eljárásra utasítja.

Ha a NVB a kezdeményezést érdemben vizsgálta, a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet a Kúria 90 napon belül bírálja el. A Kúria az NVB határozatát helybenhagyja vagy a Bizottság döntését megváltoztatja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Előfordul azonban, hogy a választópolgárok alkotmányjogi panaszt nyújtanak be az Alkotmánybírósághoz (AB) azzal a kéréssel, hogy semmisítse meg a Kúria és az NVB döntését, mivel az ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében elismert, a népszavazáson való részvételhez való joggal.

Szemléletes példa erre az „Egyéért-e Ön azszal, hogy az Országgyűlés a nyugdíjzabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1.-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?” kérdés. A hitelesítést a NVB a 83/2015. (IV. 30.) számú határozatával elutasította. Álláspontja szerint a kérdés nem felelt meg az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjának (kötségvetést érint) és az Nsztv.-ben foglalt népszavazási egyértelműség követelményeknek. A Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú határozatával megváltoztatta az NVB határozatát tekintettel arra, hogy az NVB által vizsgált kérdés csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel, mivel csak a nők és a férfiak „nyugdíjba vonulásának” feltételrendszerét kívánja egységesíteni. A Kúria álláspontja szerint a távoli és közvetett összefüggés a tiltott népszavazási tárgykörrel nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását. Az NVB álláspontját a Kúria a kérdés egyértelműségi aggályaiival kapcsolatban – miszerint a javasolt módosítás következményei a választópolgárok számára nem átláthatók – nem osztotta, ezért az NVB határozatát megváltoztatta és az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette.

A hitelesítést követően országszerte megkezdődtek az aláírásgyűjtések, az AB-hoz azonban a kérdéssel kapcsolatban alkotmányjogi panasz érkezett. Az AB a 28/2015. (IX.28.) AB határozatával megállapította, hogy a Kúria határozata alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az AB rögzítette, hogy a kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik, ezért nem vizsgálhatta felül a Kúria hitelesítő döntését abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói, illetve törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfelelt-e.

Az AB a jelen ügyben nyomatékkal utalt arra, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból

vizsgálta felül. A kúriai határozat rögzítette, hogy a népszavazási kérdés közvetlenül nem költségvetési törvényre vonatkozik, azonban az AB megállapította, hogy a költségvetési törvény, mint kizárt tárgykör nemcsak a hatályos költségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos költségvetési törvény módosítása következik. Megállapította, hogy a hitelesített kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. A kérdésből a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotás következik, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti, tehát kizárt tárgykör.

Ezen felül az AB megállapította, hogy „a nőket az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján külön védelem illeti meg, és a fokozott védelem követelményére tekintettel is nyugdíjra való jogosultságuk más lehet, mint más személyeknek. A szabályból az következik, hogy a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) területén.”. Az AB kiemelte, hogy a nőknek ehhez Alaptörvényben biztosított joguk van.

A hitelesített népszavazási kérdés – akár az NVB, akár a Kúria jogértelmezését kell figyelembe venni – a lényeges tartalma szerint arra irányul, hogy a nyugdíjba vonulás lehetőségét a férfiak számára is a nők számára biztosított kedvezményekkel, vagyis azonosan tegyék lehetővé. Mindez azt jelenti, hogy mind a XV. cikk (5) bekezdése, mind a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata érvényesülése elé az eredményes népszavazás gátat emelne, azt lényegében kiüresítené. Az AB megállapította, hogy a nyugdíjjal összefüggésben a nőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás

megalkotásának lehetőségét a kérdésben megtartott népszavazás elvonná.

Amennyiben jogorvoslatot, vagy alkotmányjogi panaszt nem nyújtanak be az NVB kérdést hitelesítő döntésének jogerőre emelkedését, illetve a Kúriának a hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való megjelenését követő 5 napon belül az NVI elnöke hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. A népszavazási kezdeményezést csak ezen ívről készített másolaton lehet támogatni. Az aláírásokat a törvényben meghatározott kivételeken túl - a választópolgárok zaklatása nélkül - bárhol lehet gyűjteni, az ívnek a hitelesítési záradékkal való ellátását követő 120 napig.

Az Nsztv. 16. § (2) bekezdése szerint nem gyűjthető aláírás:

- a) az aláírást gyűjtő és az aláíró munkahelyén munkaidejében vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben,
- b) a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben,
- c) tömegközlekedési eszközön,
- d) állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében,
- e) egészségügyi szolgáltató helyiségében,
- f) felsőoktatási és köznevelési intézményben.

A (3) bekezdés tartalmazza, hogy az aláírást az aláíró választópolgár részére előnyt adni vagy ígérni tilos. Az aláíró választópolgár az aláírást nem kérhet előnyt, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígérését. További korlátozás, hogy nem gyűjthető aláírás az általános választásokat megelőző 40. nap között.

Az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogás elbírálása a NVB hatáskörébe tartozik. A kifogás

benyújtására vonatkozó szabályokat a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 208-212. §-ai tartalmazzák, azzal az eltéréssel, hogy az aláírások gyűjtésével és ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslat benyújtására és elbírálására nyitva álló határidő 5 nap. Amennyiben azonban a benyújtásra vagy az elbírálásra vonatkozó határidő utolsó napja nem munkanapra esik, úgy a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.

Az ív érvényességének feltétele és az aláírásgyűjtő íveken gyűjtött aláírások hitelességének garanciáját jelenti, hogy az aláírásgyűjtő íven az aláírást gyűjtő polgár egyértelmű beazonosítására szolgáló személyes adatait is fel kell tüntetni. A választópolgár a kezdeményezést támogató aláírását nem vonhatja vissza, ha azonban több aláírással is támogatta azt, egy támogatása lesz érvényes, a többi pedig érvénytelen. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal való ellátásától számított 120 napon belül a szervezőnek egy alkalommal van lehetősége az íveknek a NVB-hoz való benyújtására. A pótlólag vagy nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő aláírás érvénytelen. Az aláírásokat a NVB ellenőrzi a benyújtástól számított 60 napon belül. Az aláírások ellenőrzése során a szervező képviselője jelen lehet.

Az Nsztv. azt is rögzíti, hogy a szervező az aláírásgyűjtő ívek benyújtását követően már nem vonhatja vissza a kezdeményezést, ezen időpontot követően a kezdeményezés urai már a támogató választópolgárok. Abban az esetben, ha a Köztársasági elnök vagy a Kormány által benyújtott kérdésről van szó, a visszavonásra egészen a népszavazás elrendeléséig van lehetőség.

A benyújtott aláírások ellenőrzése a támogató választópolgárok adatainak tételes ellenőrzésével valósul meg. Az aláírások számának megállapításakor azon választópolgárok aláírását is figyelembe kell venni, akik a kezdeményezés benyújtásakor támogatták aláírásukkal a hitelesítésre javasolt kérdést, vagyis nekik az aláírásgyűjtő ívet már nem kell ismételtlen aláírniuk. A jogszabály az aláírásgyűjtő ívet aláíró polgár és az aláírást

gyűjtő polgár adatainak védelme érdekében rögzíti, hogy azok íven feltüntetett adatai nem nyilvánosak, és az ívről másolatot készíteni szigorúan tilos.

Ha a kezdeményezés sikeres, vagyis az aláírások ellenőrzésének eredményeként az NVB azt állapítja meg, hogy az érvényes aláírások száma eléri a 100 000-t, az aláírások ellenőrzésének eredményéről a NVB elnöke tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Az Országgyűlés elnöke az NVB elnökétől kapott tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon bejelenti a kezdeményezést. Ha az érvényes aláírások száma eléri a 200 000-t, az Országgyűlésnek 30 napon belül el kell rendelnie a népszavazást. Ha az érvényes aláírások száma 100 000 és 200 000 között van, az Országgyűlés hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy elrendeli-e a népszavazást. A népszavazás elrendeléséről szóló határozat a Magyar Közlönyben közzétételre kerül.

Az országos népszavazás akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele

érvényesen szavazott. Eredményes országos népszavazásról pedig akkor beszélhetünk, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Ha a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlésnek törvényt kell alkotnia, e kötelezettségének hat hónapon belül eleget kell tennie. A népszavazással hozott döntés 3 évig köti az Országgyűlést.

Megállapíthatjuk, hogy érvényes és eredményes népszavazást kiváltó kérdést feltenni nem egyszerű feladat. Nem csak az Alaptörvény, az Nsztv., valamint további jogszabályok pontos ismerete szükséges hozzá, hanem megfelelő gyakorlat a választási szervek, a Kúria és az AB előtti eljárásokban. Mindezzel együtt meglelégedéssel vehetjük tudomásul, hogy az országos népszavazási kezdeményezések népszerűsége nem csökken, és egyre többen vállalkoznak arra, hogy az általuk fontosnak ítélt társadalmi problémákra országos népszavazás kezdeményezésével hívják fel polgártársaik figyelmét.

Markó László, jegyző
Csörötneki Közös Önkormányzati Hivatal

Visszatekintés a törvényerejű rendeletekre, mint jogforrási kategóriára

I. A törvényerejű rendeletek eredete

Jelen dolgozat témaválasztásának nincs aktualitása. Az alkotmányjog-tudomány napjainkban – érthetően – semmilyen érdeklődést nem mutat a törvényerejű rendeletek iránt, hiszen a tételes jog gyakorlatilag említésre sem méltatja őket. Az alkotmány(jog)fejlődés a demokratikus jogállam keretein belül más kihívások és kérdések elé állítja az elmélet és a gyakorlat szakemberét. Mégis úgy vélem, hogy ez a „trónfosztott” jogforrás éppen alkotmányjogi szempontból „megér egy misét”, hiszen mind a mai napig mintegy 325 törvényerejű rendelet van hatályban, melyek túlnyomó többsége (közel 300) nemzetközi szerződést emelt be a magyar jogba.¹

A törvényerejű rendelet, mint az akkori fogalmak szerinti jogszabály, az államszocializmus évtizedeiben rendkívüli népszerűségnek örvendett. Az 1949. évi XX. törvény² (a továbbiakban: Alkotmány) 30. §-a rendelkezett a Népköztársaság Elnöki Tanácsának (NET) hatásköreiről. Eszerint a NET hagyományos államfői hatásköröket kapott, így bizonyos „Országgyűlés körüli jogokat” (választások kitzúzése, ülés összehívása – a feloszlásra azonban nem volt joga). A törvényalkotásban – a törvények aláírásán kívül, amelyet a 16. § szabályozott – törvénykezdeményezés révén vehetett részt, valamint népszavazást rendelhetett el. Külügyi joga

volt a nemzetközi szerződések megkötése, a követek megbízása és fogadása. Kinevezési jogai a törvényben meghatározott legfontosabb állami és katonai tisztségekre terjedtek ki.

A NET a hagyományos államfői jogokon kívül is kapott hatásköröket. Így megsemmisíthetett és megváltoztathatott minden államigazgatási és helyi államhatalmi szerv által hozott olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést, amely az Alkotmányt vagy a „dolgozó nép érdekeit” sértette. Legjelentősebb hatásköre azonban az volt, hogy helyettesíthette az Országgyűlést, ha az nem ülésezett. Ebből fakadóan pedig saját jogalkotási joggal is rendelkezett: törvényerejű rendeletet bocsáthatott ki. Helyettesítő jogkörének egyetlen korlátja volt: az Alkotmányt nem változtathatta meg.³ A NET az Országgyűlés ülészekai között törvényt pótló, módosító vagy hatálytalanító törvényerejű rendeletet bocsáthatott ki, amelyek gyakorlatilag a törvényi szabályozással voltak egyenrangúak. Ezen nem változtatott az sem, hogy a törvényerejű rendeletet az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kellett mutatni, mivel ez nem volt a törvényerejű rendeletnek érvényességi kelléke, sem azok hatályosságát nem korlátozta.⁴ Érdemi garanciális korlátot tehát ez a szabály nem jelentett.⁵ A jogalkotási törvény hatályba lépését követően viszont a NET rendeletalkotási joga beszűkült az Országgyűlés számára fenntartott törvényhozási tárgykörök tekintetében; ezekben tehát a

³ Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 1023-1024. o.

⁴ 20/1994. (IV. 16.) AB határozat

⁵ Szamel Katalin egy tanulmányában kifejtette - a tanulmány megírásakor elkészült alkotmánykonceptciókra reagálva -, hogy ha a Kormány törvények megalkotására kapna felhatalmazást, a törvényalkotási tárgykörök átruházásának jelentős garanciális szabályokhoz kell kapcsolódniuk, továbbá elsősorban mint átmeneti eszköz tartja elfogadhatónak akkor, ha ahhoz megfelelő parlamenti jogosítványok is társulnak. Ellenkező esetben a kormányzati berendezkedés alapjaiban megváltozna, és a Kormányt a NET-hez tenné hasonlóvá. (Szamel Katalin: Gondolatok a jogforrások és a jogalkotás kérdéseiről a készülő Alkotmány fényében. In: Rácz Attila (szerk.): Jogforrások az új Alkotmányban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995, 73-91. o., 88-89. o.)

¹ Trócsányi László - Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Második, átdolgozott kiadás, HVG ORAC, Budapest, 2013, 144-145. o.

² A törvény megnevezését szándékosan nem alkalmazom, mivel az 1989. október 23-át megelőzően és követően eltérő (a Magyar Népköztársaság Alkotmánya illetve a Magyar Köztársaság Alkotmánya), azonban a dolgozat a törvény korábban és később hatályos rendelkezéseire is hivatkozik. Ezért az elnevezése a dolgozat további részeiben egységesen az Alkotmány.
2015/2

NET nem volt jogosult rendeletalkotásra.⁶ A régi Jat. a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározásával elsősorban az Elnöki Tanács helyettesítő jogkörének korlátozását jelentette, az alapjogok érdemibb garanciáinak kiépítése irányába történő elmozdulásként.⁷

Az Elnöki Tanácsot az 1989-es totális alkotmányrevízió megszüntette⁸, és hatásköreit (az Országgyűlés helyettesítését kivéve) többnyire azonos tartalommal a köztársasági elnöknek biztosították. Bár két tárgyaló fél is támogatta volna, hogy a köztársasági elnök rendeletalkotási jogot kapjon, azt végül azért vetették el, mert „ez a hatáskör csak egy erős elnöki rendszerbe illene bele, olyan állam-szervezet esetén, amikor az elnök a végrehajtó hatalom feje, s a kormányzási eszköze a jogalkotás”.⁹

A törvényerejű rendeletek „jogi léte” véleményem szerint a rendszerváltás körüli közjogi jogalkotási hullám – elsősorban a régi Jat. és a demokratikus fordulat alkotmány-novellái – alatt kapta a tételes jogtól az első „sebet”, majd – ebből a szempontból – azonos (és egyébként következetes) utat követett a(z új) Jat. és az Alaptörvény. A felmerült kérdésekre a jogtudomány igyekezett választ adni. A dolgozat második részében ezek bemutatására kerül sor.

II. A törvényerejű rendeletek tételes jogi és jogtudományi értékelése

Hatályos jogunkat vizsgálva szinte egyből szembe ötlő a jogszabályi rendszer hiányossága. Az *Alaptörvény* T) cikkének (1)¹⁰–(2) bekezdése hézagmentes jogszabály-definiíciót és jogszabályi kört határoz meg. Az Alaptör-

vény szerint ugyanis általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. 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. Ha az Alaptörvény és a Jat. rendelkezéseit áttekintjük, egyik jogforrás sem tartalmazza a törvényerejű rendelet kifejezést, de még csak nem is utal létezésére. Azt, hogy az Alaptörvény legáldefiniója alapján rögzített jogszabálycsoportba a törvényerejű rendelet nem illeszkedik, nem nehéz belátni – ahogy egyébként maga az Alaptörvény sem, és ebbéli tévedését a jogalkotó az Alaptörvény 2013. április 1-én hatályba lépett módosításával rendezte is.

Ezzel az alaptörvényi hiányossággal akár be is fejezhetnénk a vizsgálódást, főként ha csak az Alkotmánybíróság két alábbi határozatában foglaltakat fogadnánk el. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis az Alkotmány „a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is.”¹¹ Másik ítéletében a taláros testület kimondja, hogy „a jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja [...], hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az Alkotmányban felsoroltakon kívül jogforrás nem létezhet [...]. A jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az Alkotmány.”¹²

⁶ Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002., 143. o.

⁷ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. 2., átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 2007., 83. o.

⁸ Drinóczi Tímea - Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 109. o.

⁹ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 16. §-ához fűzött indokolás.

¹⁰ Az Alaptörvény negyedik módosítását követően. 2015/2

¹¹ 37/2006. (IX. 20.) AB határozat; hivatkozva: Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013., 72. o.

¹² 121/2009. (XII. 17.) AB határozat; hivatkozva: Petrétei József: Jogforrás és jogalkotás az Alaptörvényben. In: Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány

Tegyük mégis további kísérlete(ke)t a törvényerejű rendelet jogrendszerbeli elhelyezésére a rendszerváltást követő tételes jog segítségével. Az Alaptörvény elfogadását megelőzően, az *Alkotmánynak* a 2010. évi CXIII. törvény 1. §-ával megállapított, 2011. január 1-től hatályos 7/A. § (2) bekezdése is megadta a jogszabály tételes jogi definícióját, miszerint jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelete, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kibocsátott rendelete. Az (1) bekezdés szerint általánosan kötelező magatartási szabályt az Alkotmányban megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabály állapíthat meg. Láthatjuk, hogy az Alaptörvény e tekintetben alapvető változást – az Alaptörvény kiemelését kivéve – nem eredményezett. Itt utalnunk kell arra, hogy az Alkotmány „kényszerből” nyúlt a jogszabályfogalom megalkotásához, mivel a régi *Jat.*-ot – amely rendezte a jogalkotó szerveket és az általuk kibocsátható jogszabályokat – a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat 2010. december 30. nappal megsemmisítette. A módosító törvény 1. §-ához fűzött indokolás hangsúlyozza, hogy „Indokolt azonban egyrészt ezen rendelkezések pontosítása, másrészt az Alkotmány első fejezetének kiegészítése egy olyan szakasszal, amely egyrészt meghatározza a jogszabályok körét, továbbá olyan alapvető, garanciális rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket minden jogszabályra nézve alkalmazni kell (például a jogszabályok tartalmára és kihirdetésére vonatkozó szabályok)”.

Ha a *régi Jat.* 1989. október 23. - 2010. december 30. között hatályos rendelkezéseit megvizsgáljuk, több, a törvényerejű rendeletre vonatkozó szabályt találunk. Az 1. § (1)

bekezdés b) pontja értelmében például a köztársasági elnök (mint jogalkotó szerv) törvényerejű rendeletet alkot. A rendelkezés tartalma az Alkotmány módosításáról szóló a 1989. évi XXXI. törvény (melyet köztársasági alkotmány névvel is illetnek; a továbbiakban: *Amtv.*) 38. § (2) bekezdése alapján került meghatározásra, miszerint ahol jogszabály az Elnöki Tanácsot vagy annak elnökét említi, ezen – eltérő rendelkezés hiányában – a köztársasági elnököt kell érteni. Az *Amtv.* hivatkozott szabálya értelmében a *Jat.* valamennyi érintett rendelkezésében felváltotta a *NET*-et a köztársasági elnök. Így a 6. §-a lehetővé tette, hogy a köztársasági elnök a saját vagy – ha az Országgyűlés nem ülésezik – az Országgyűlés jogkörében törvényerejű rendeletet alkosson, azzal, hogy a törvényerejű rendeletet az Országgyűlés legközelebbi ülésén a köztársasági elnök köteles az Országgyűlésnek bemutatni; továbbá az Alkotmányt nem változtathatja meg, és nem alkothat törvényerejű rendeletet a 2-5. §-ban meghatározott esetekben.

Természetesen ez az abszurd helyzet nem fedte a valóságot, az alkotmányos berendezkedéssel teljes mértékben nonkonform volt. A hivatkozott 121/2009. (XII. 17.) AB határozat ezért kimondta hogy az *Amtv.* (a határozat szóhasználatában *Alkmód1989.*) 38. § (2) bekezdése nem alkalmazható, mivel a jelen esetben az Alkotmány 30/A. §-a nyilván ilyen „eltérő rendelkezésnek” minősül.¹³ Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtette: „Álláspontom szerint a jogszabály egységes szerkezet-

¹³ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a *Jat.* 2007-es hivatalos szövege 1. § (1) bekezdésének b), d), e), f) pontjai, 6. § (1), (2) bekezdései, 7. §-ának „törvényerejű rendeletben”, 8. § (1) bekezdésének „törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben” szövegrésze, 10. §-át, 21. § (1) bekezdésének „törvényerejű rendeletek és egyes jelentős minisztertanácsi rendeletek”, 24. § (2) bekezdés a) pontjának, 39. §-ának, 41. § (2) bekezdésének „törvényerejű rendelet” szövegrésze, 24. § (2) bekezdésének b) és c) pontjai, 28. §-ának „törvényerejű rendelet és a minisztertanácsi rendelet” 40. § (2) bekezdése, 41. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdésének, 26. §-ának, 29. §-ának „államtitkári rendelkezés”, 23. §-ának „államtitkár”, 43. §-ának „az államtitkár, az országos hatáskörű szerv vezetője” szövegrésze nem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegnek.

és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok. HVG ORAC, Budapest, 2011. 251-264. o., 256. o.

be foglalásának lehetősége nem jogosítja fel a közigazgatást arra, hogy a kompiláció álruhájába bújtatva olyan jogszabálysöveget tegyen közzé a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, amelyről nyilvánvaló, hogy az Alkotmány rendelkezéseivel nem egyeztethető össze. A jelen esetben a köztársasági elnök törvényerejű rendeletalkotási joga, a tanács jogalkotásra való felhatalmazása stb. minden kétséget kizáróan ellentétben áll az Alkotmány rendelkezéseivel, melyről az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumnak, illetve a Miniszterelnöki Hivatalnak is hivatalos tudomása volt. Így a *Jat.*-nak a Magyar Közlönyben közzétett, egységes szerkezetbe foglalt szövege cinikus kompilációnak tekintendő.”

Ezzel a kitérével és a régi *Jat.* megsemmisítésével azonban még csak arra kaptunk választ, hogy az 1989. október 23-i alkotmánymódosítást követően a köztársasági elnök nem rendelkezett jogalkotói hatáskörrel, ennek megfelelően törvényerejű rendelet kiadására sem rendelkezett jogkörrel – erre vonatkozó gyakorlatot helyesen az intézmény nem is alakított ki. Itt azonban még annyit érdemes megjegyeznünk, hogy a régi *Jat.* ezt megelőzően a törvényerejű rendeletet kifejezetten jogszabályként (el)ismerte.

Az eddigiek ismeretében megpróbálhatjuk – jobb híján – a *Jat.*-nak alávetni a törvényerejű rendeleteket. Először is döntetünk kell: vagy nem tekintjük jogszabálynak a törvényerejű rendeletet az Alaptörvényre tekintettel, és ebben az esetben a *Jat.* alkalmazásának lehetőség is kizárjuk; vagy a *Jat.* hatályára¹⁴ vonatkozó rendelkezéseket figyelmen kívül hagyjuk. Tekintve, hogy az első megoldással ismét zsákutcába futunk, tételezzük fel, hogy a *Jat.* jogszabály-definíciója eltér az Alaptörvényétől, tehát a törvényerejű rendelet esetében a jogalkotási törvényt alkalmazzunk kell. A *Jat.* 10. §-a azonban például olyan nonszensz helyzetet eredményezne, miszerint a törvényerejű rendelet hatályon kívül helyezése (pozitív jogalkotással) lehetetlen volna. A (2) bekezdés szerint ugyanis hatályos jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést – a (3)

bekezdésben meghatározott kivétellel – a hatályon kívül helyezni kívánt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megalkotására hatáskörrel rendelkező szerv helyezhet hatályon kívül, ami a törvényerejű rendelet esetében nyilvánvalóan hiányzik. Elméletileg lehetőségünk volna még a (3) bekezdés alkalmazására is, azonban az abban található felsorolás sem tartalmazza a törvényerejű rendeletet. Mindezek alapján egyetlen megoldás maradna: az Alkotmánybíróság (vagy bíróság)¹⁵ általi megsemmisítés.

Ezek után – és az előbbiekből következően – megvizsgálhatjuk még a hatályosság és alkalmazhatóság kérdését. Mivel a *Jat.* a materiális deregulációt¹⁶ nem, kizárólag a formait ismeri el, a jogrendszerben lévő törvényerejű rendeletek esetében mindkettő fennállását el kell fogadnunk.

Ennyi nyilvánvaló tévút után feltűnik egy halvány remény arra, hogy közelebb jutunk a megoldáshoz. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései – (2011. december 31.) 5. cikke szerint az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát. Bár az Átmeneti rendelkezések egyes cikkeit megsemmisítő 45/2012. (XII. 29.) AB határozat e rendelkezést nem érintette, a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása – (2013. március 25.) 21. cikk (2) bekezdése hatályon kívül helyezte 2013. április 1-i hatállyal, azzal, hogy a 22. cikk (4) bekezdése szerint a 20. cikk és a 21. cikk (2) bekezdése nem érinti a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) által a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépése előtt kifejtett joghatásokat. Emellett a Negyedik módosítás 20. cikke az Alaptör-

¹⁴ 1. § (1) bekezdés a) pont
2015/2

¹⁵ A törvényerejű rendelet jogforrási hierarchiában elfoglalt helyétől és a különböző bírói szervek hatáskörétől függően.

¹⁶ Vagyis a hatályvesztés a későbbi jogszabály tartalmi ellentmondásával következik be a *lex posterior derogat legi priori* elve alapján.

vény záró rendelkezéseit kiegészítette – többek között – a 8. ponttal, amely áttemelte az Átmeneti rendelkezések 5. cikkének tartalmát azonos szöveggel. Az Átmeneti rendelkezések kommentárja szerint az 5. cikk „a jogrendszerben létező jogforrásokat teljeskörűen igyekszik felleltározni. A jogszabályok körét az Alaptörvény T) cikke sorolja fel, amely szerint ide tartozik 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. Jogszabálynak minősül továbbá a különleges jogrendek idején alkotható normák közül a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete is. Az Alaptörvény nem nevesíti, de a jogszabályok közé tartoznak a jogrendszerben még létező törvényerejű rendeletek is, amelyeket a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa alkotott.”¹⁷

Amennyiben elfogadjuk a hivatkozott álláspontot, meg kell vizsgálnunk, hogy az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően milyen utalásokat találunk a törvényerejű rendeletek jogrendszerbeli elhelyezkedésével kapcsolatban. Érdemes öt alkotmánybírói határozatra támaszkodnunk.

Az 1154/B/1995. AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „a hatályos jogszabályoknak mindenkor a hatá-

lyos alkotmánynak kell megfelelniük”. A jogalkotás rendjének szempontjait vizsgálva alkotmányi követelményként az állapítható meg, hogy a Jat. hatályba lépése után a korábbi jogforrások is csak a Jat.-nak megfelelő szintű jogalkotási aktussal módosítható, válthatók fel és helyezhetők hatályon kívül. Miután a Jat. hatálybalépése – vagy akár az alkotmány változása – önmagában nem teszi alkotmányellenessé a korábban kibocsátott normát, az új jogforrási szintnek megfelelően kibocsátott jogszabály jogtechnikai szempontból szükségképpen beolvad az általa módosított normába. Ez viszont nem járhat azzal a következménnyel, hogy a beolvadás következtében az immár a hatályos alkotmánynak és a törvényes jogalkotási rendnek megfelelően kibocsátott jogi aktus alkotmányellenessé válik.¹⁸

Az Alkotmánybíróság másik határozatában a törvényerejű rendeletek továbbélésének alkotmányossági vizsgálata kapcsán kifejtette, hogy a jogalkotási törvény jelentősen megszigorította az Elnöki Tanács törvényerejű rendelet kibocsátására vonatkozó jogkörét, 1988. január 1. után nem alkothatott a kizárólagos törvényhozási tárgyokban. Ez azonban nem érintette a Jat. hatályba lépése előtt alkotott törvényerejű rendeletek hatályát. Mivel törvényerejű rendelet elnevezésű jogforrás ma már nem bocsátható ki, a hatályos törvényerejű rendeleteket csak törvénnyel lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A hatályos törvényerejű rendeletek az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alkalmazásában törvénynek minősülnek.¹⁹

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában kimondta: „A törvényerejű rendelettel történő szabályozás – a jelenlegi jogforrási hierarchia szerinti – törvényi szintű szabályozásnak fogható fel.”²⁰

Az Alkotmány megváltozása tehát önmagában nem hat ki automatikusan a korábbi alkotmányos szabályok alapján kiadott törvények és más jogszabályok hatályára: általá-

¹⁷ Mindez megerősít minket abban, hogy az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában rögzített elveknek közvetlen joghatása nincs. Ha jogi jelentőséget tulajdonítanánk a preambulumbeli kitételnek, akkor még a kommunizmus idejére korlátozott érvénytelenség (ti. az Alkotmány 1990. május 2. előtti állapota ill. annak érvénytelensége) is abszurd eredményre vezetne, pl. az 1949 és 1990 között megalkotott jogszabályok érvényességének megkérdőjelezésére. - Tehát az alkotmányozó hatalom a 2010/2011-es alkotmányozást megelőző demokratikus Alkotmány értékrendjét elismeri, és a folytonosságot ebben az értelemben nem tagadja. (Jakab András - Sonnevend Pál: Kontinuitás hiányosságokkal: Az új magyar Alaptörvény. In: Fejes Zsuzsanna - Kovács Endre Miklós - Paczolay Péter - Tóth J. Zoltán (szerk.): Állam és jog - kodifikációs kihívások napjainkban. Magyar Jog- és Államtudományi Társaság, Gondolat, Szeged-Budapest, 2013., 125. o.)

¹⁸ 54/2001. (XI. 29.) AB határozat

¹⁹ 20/1994. (IV. 16.) AB határozat

²⁰ 186/B/1991/2. AB határozat

ban mindaddig hatályban maradnak, amíg külön rendelkezés alapján hatályukat nem vesztik. Az Alkotmány módosulása következtében azonban a korábbi jogszabályok érvényessége²¹ változhat, mivel az alaptörvény új rendelkezéseibe ütközhetnek. Az így keletkezett alkotmányellenesség azonban a jogszabály hatályát – a hatályon kívül helyezésig vagy a megsemmisítésig – nem érinti.²²

Petrétei József bár a régi Jat.-ra tekintettel állapította meg, hogy „a hatályos jogalkotási törvényben nincs minden jogszabály nevéstve”, ez igaz hatályos Alaptörvényünkre is. Vannak ugyanis érvényes és hatályos jogszabályok, amelyeknek a megalkotója már megszűnt, mint belső jogforrás, de az általa alkotott jogszabály továbbra is a jogforrási rendszer részét képezi.²³ Mára egyedül a NET által alkotott törvényerejű rendeletek tekinthetők ilyenek – miután a 2007. évi LXXXII. törvény 1. § (3) bekezdése 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezte az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkárok által alkotott valamennyi államtitkári rendelkezést²⁴.

²¹ Az érvényesség jogi hatás kifejtésére való (elvi) alkalmasságot jelent. [Ettől eltérően a hatályosság az érvényességhez képest jelentéstöbblettel rendelkezik: nem csupán a jogi hatásra való alkalmasságot, hanem magának a jogi hatásnak a tényleges bekövetkezhetőségét is magában foglalja.]

²² Különös élességgel vetődött fel a kérdés az új alkotmány hatályba lépése után. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe, ami azt a követelményt támasztotta a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek. Mivel a régi jog továbbra is hatályban maradt, ezért érvényességét tekintve a testület szerint nincs különbség az "Alkotmány előtti" és "utáni" jog között, keletkezési idejétől függetlenül minden hatályos jogszabálynak az új Alkotmánynak kell megfelelnie. A jogszabály keletkezési idejének annyiban van jelentősége, hogy régi jogszabályok a megújított Alkotmány hatálybalépésével válhatnak alkotmányellenessé. [11/1992. (III. 5.) AB határozat]

²³ *Petrétei*, 2002., 143. o.

²⁴ Az 1989-ben végbement alkotmánymódosításig az országos hatáskörű szervek vezetői közül azok, akik államtitkári rangban voltak, államtitkári rendelkezés elnevezéssel alkothattak jogszabályt. Az államtitkári rendelkezés a mai jogrendszerbe a miniszteri rendelet alatt - bizonyos esetekben vele egy sorban - foglal helyet, ezért módosításuk, illetve hatályon kívül helyezésük miniszteri rendelettel vagy ennél magasabb

A jogalkotási törvény nem érinti a hatályba lépése előtt alkotott jogszabályok hatályát. Ezért előfordulhat, hogy olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyeket magasabb szintű vagy csak más jogalkotó hatáskörébe tartozó jogszabályban lehetne szabályozni. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. hatálybalépéséig a megalkotásuk időpontjában jogforrástani szempontból nem alkotmányellenes, ám a későbbiek során alkotmányossági szempontból elégtelenné vált jogforrási szinten megalkotott jogszabályoknak kizárólag e formai alkotmányértés címén történő megsemmisítésétől tartózkodik.²⁵

A törvényerejű rendeleteket úgy kell tekinteni, mintha törvények volnának.²⁶ Azt, hogy a törvényerejű rendelet egyszerű törvénynek vagy sarkalatos törvénynek minősül-e, minden esetben külön kell vizsgálni.²⁷

A dolgozat a tételes jog görcsös megragadásával szándékosan terelte abszurd területekre

jogszabállyal történhet. Az államtitkári rendelkezés kibocsátására vonatkozó alkotmányi felhatalmazást az 1989. évi XXXI. törvény 38. § (6) bekezdése helyezte hatályon kívül. Az államtitkári rendelkezést az államtitkár a Kormány által meghatározott feladatkörében és törvényben, törvényerejű rendeletben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján adhatta ki. Az államtitkári rendelkezés nem lehetett ellentétes az Országgyűlés, a Minisztertanács által alkotott jogszabályokkal, valamint a miniszteri rendelettel. Meghatározott esetekben azonban az államtitkári rendelkezés miniszteri rendeletet is módosíthatott, illetve hatályon kívül helyezhetett, de e jogkörnek feltétele volt a törvényen alapuló felhatalmazás, továbbá az a körülmény, hogy az állami irányítás változása folytán a korábban miniszterhez tartozó feladat ellátását államtitkár vette át. Vö. 18/1996. (V. 10.) AB határozat. pl. 1/1984. (XII. 28.) MNB rendelkezés

²⁵ 58/1991. (XI. 8.) AB határozat

²⁶ 186/B/1992/2. AB határozat. Az AB állandó gyakorlata a törvényerejű rendeletet a törvénnyel azonos szintű szabályozásként ismeri el: 7/1994. (II. 18.) AB határozat.

²⁷ Ezt nevezzük materiális besorolásnak. Nevezetesen akkor, amikor egy korábbi jogforrási rendszer valamely normatív aktusát nem a neve, hanem a tartalma szerint soroljuk be az új jogforrási kategóriák valamelyikébe (tehát aszerint, hogy a hatályos jogrendszerben legalább milyen szinten kellett volna kiadni). Bár itt csak korlátozott mértékben van erről szó (nevezetesen a törvény különböző fajtái közti választásról), hiszen pl. kormányrendeletnek nem minősíthető egy törvényerejű rendelet sem.

a törvényerejű rendeletekkel kapcsolatos vizsgálódást, mivel véleményem szerint a tárgyi jog alapján mind a mai napig nem kaphatunk teljes képet a magyar jogszabályi

rendszeréről. Ebben a zárt rendszerben ugyanis nem okoz(hat)na zavart egy „újabb” tétel rögzítése.

Spiegler Tamás, jegyzői referens
Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksári
Polgármesteri Hivatal
Doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskola

A vízhez való hozzáférés jogának megjelenése a helyi jogalkotásban

Az Egyesült Nemzetek 2010. július 28. napján megtartott Közgyűlése évtizedes vajúdat követően alapvető emberi jogként ismerte el a vízhez és az általános higiéniahoz való jogot, amellyel jelentős hatást gyakorolt a tagállamok alapjogok biztosításával kapcsolatos kötelezettségeinek gyakorlati oldalára.

Az ENSZ állásfoglalása – amely a 64/292. számú határozatban öltött testet¹ – felszólította a részes feleket (tagállamokat és nemzetközi szervezeteket), hogy az újonnan elismert alapjog érvényesülése érdekében aktívan lépjenek fel. Ennek keretében biztosítsák a szükséges pénzügyi forrásokat, kölcsönösen segítsék egymást a gyakorlati megvalósításhoz szükséges technológiai megoldások fejlesztésében, valamint elsődleges irányvonalként a kapacitás bővítését tartásuk szem előtt.²

I. A vízhez való jog és a vízhez való hozzáférhetőség kérdésének elhatárolása

A köznyelvben konstans módon, egyúttal a tárgyban publikációkban kifejezetten magas számban hivatkoznak a tárgyalt alapjogra, mint „vízhez való jogra”, amely egyértelműen hibás és megtévesztésre alkalmas terminus. Köztudomású tény, hogy a víz biológiai, élettani szempontból elengedhetetlen feltétele az emberi életnek. E kijelentést párhuzamba állítva a legjelentősebb emberi joggal – az élethez és emberi méltósághoz való joggal – egyértelműen lehetne relevanciája a

vizsgált kifejezés alapvető jogként történő értelmezésének, azonban nem hagyható figyelmen kívül az államok alapjogérvényesítés körében kötelezően teljesítendő szerepvállalásának mértéke.

Amennyiben a fenti tényállítás szolgálja alapul a vízzel kapcsolatos alapjog tartalmának meghatározásánál, azt kizárólag az emberi élethez való jog keretében – annak részelementeként – lehetne értelmezni. E megoldás több szempontból is kivitelezhetetlen vagy jelentős többlet kötelezettséggel járna a tagállamok számára. Elsődleges akadályként említhető, hogy az élethez való jog alapjogvédelmi szintje jóval meghaladja azt a követelményszintet, amelyet a vízhez való jog igényel. Az emberi élethez való jog – tárgyából fakadóan – korlátozhatatlan alapvető jog, ennek értelmében még a szükségesség-arányosság követelményének alkalmazásával sem korlátozható. Ennek az alkotmányos jogelvnek az értelmezésével egyértelműen igazolható, hogy a vízhez való jog nem vizsgálható az emberi élethez való jog egyik aspektusaként, tekintettel arra, hogy a vízhez való hozzájutás lehetőségének biztosítása nem jelenthet az állam számára olyan kötelezettséget, amelyet korlátok nélkül kell(ene) biztosítani. Következésképpen a vízhez való jog helyett célszerűbb a „vízhez való hozzáférés joga” kifejezést alkalmazni, amely egybevághat a jogalkotó szándékával, mind szupranacionális, mind tagállami vetületben.

Magyarország Alaptörvényének I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozóan kizárólag törvényi szintű jogforrás állapíthat meg szabályokat. Magyarország, mint az Egyesült Nemzetek tagállama, a vízhez való hozzáféréssel kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének – az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel összhangban – két módon tett eleget. Egyrészt helyi közügyként – egyúttal a helyi önkormányzat által helyben ellátandó feladatként – jelölte meg a vízközmű-szolgáltatás biztosítását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Möt.), másrészt megalkotásra került a vízközmű-szolgáltatásokat önállóan szabályozó 2011.

¹ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292

² Szabó Iván: A vízhez való jog hazánkban és az Európai Unióban, Panoráma, 2013/3. 2015/2

évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.). Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az Möt. kizárólag a fővárosi önkormányzat vonatkozásában nevesíti külön az ivóvízellátást, mint kötelezően ellátandó feladatot.

A Vksztv. ön maga is elsőként említi megalakításának céljai között a víziközműszolgáltatással kapcsolatos alapvető jogok és kötelezettségek meghatározását: alapvető jelleggel deklarálja annak követelményét, hogy rendelkezéseit – beleértve a technikai jellegű, alkotmányjogi szemszögből kevésbé releváns szabályokat – a vízhez való hozzáférés alapjogával összhangban, érvényesülését elősegítve szükséges értelmezni. A vízhez való hozzáférés jogát az állam négy sarokpont mentén biztosítja. Elsőként említhető a víziközművek létesítésének és a hozzáférés kialakításának kötelezettsége, amelyet a Vksztv. állami és önkormányzati feladatként határoz meg. Másodikként határozható meg a víziközművek üzemben tartásának és működtetésének kötelezettsége, amely a folyamatosság elemét hivatott fenntartani a hozzáférés tekintetében. Harmadikként a víziközművek tulajdonjogáról szükséges szólni, amelyet a Vksztv. 6.§-a szabályoz. A hivatkozott rendelkezés alapján víziközmű kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat, amellyel az állam biztosítja, hogy a vízhez való hozzáférést és annak korlátozását ne befolyásolja egyes gazdasági szereplők piaci helyzete, továbbá az államhoz és egymáshoz való viszonyuk. További garanciális elem, hogy bérleti-üzemeltetési szerződés is kizárólag olyan víziközmű-szolgáltató társasággal jöhet létre, amely kizárólag az ellátásért felelős, vagy rajta kívül az állam, települési önkormányzat, vagy ezek közös tulajdonában áll. Negyedik – és egyben a legkardinálisabb sarokpont – a hozzáférhetőség mértéke vagy mennyisége, azaz annak meghatározása, hogy fizikai valójában, számtani mértékegységekkel meghatározva mennyi hozzáférési pont szükséges és azoknak mekkora vízmennyiség biztosítására kell alkalmasnak lenniük ahhoz, hogy az alapjog érvényesülése megfelelően biztosított legyen.

A Vksztv. is e két mennyiségi minimumkövetelmény korrelációjából indul ki, amikor is kimondja, hogy a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás akkor biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 20 l/fő/nap mennyiségben, négy emeletnél nem magasabb vagy lifttel rendelkező lakóépület esetén legfeljebb 150 m távolságon belüli, négy emeletnél magasabb lakóépületben pedig négy emeletnél nem nagyobb szintkülönbséggel járó vízvételezési lehetőséggel (közikifolyóról, tűzcsapról, szállított vízből) adott. Kiegészítő szabály, hogy ivóvizet kizárólag a közikifolyókról vételező természetes személyek számára az ivóvízellátást legalább 20 liter/fő/nap mennyiségben, legfeljebb 300 m távolságon belül szükséges biztosítani.³ A szabályozásból egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó a vízhez való hozzáférés jogának biztosítása körében a hozzáférési pontok gyakoriságát (vagyis egymáshoz viszonyított földrajzi távolságukat) és azok kapacitását (a vételezhető mennyiséget) veszi alapul. Ehelyütt szükséges kitérni arra, hogy e szabályozási megoldás a klauzálós kógencia eszközével él, ugyanis csak minimumkövetelményt határoz meg, valamint nem veszi figyelembe az ember biológiai-életteni szükségleteit extrém körülmények között, ennél fogva nem határoz meg többletkövetelményt az állam, illetve az önkormányzatok számára akkor sem, ha például rendkívüli időjárási körülmények az átlagosnál magasabb védelmi szintet igényelnének. A tárgyalt alapvető jog érvényesülésének szempontjából releváns két viszonyítási pont a helyi jogalkotásban is komoly hatást fejtett ki. A következőkben e kihatásokat és azok esetleges következményeit vizsgálom.

II. A vízhez való hozzáférés szerepe a helyi jogalkotásban

Felmerülhet a kérdés, hogy miként játszhat bármilyen szerepet a vízhez való hozzáférés alapjoga a helyi jogalkotásban, ha a hatályos jogrendszer – a jogbiztonság követelményével összhangban – kizárólag a törvényt határozza meg, mint alapvető jogokra vonatko-

³ Vksztv. 58.§ (10)-(11) bek.

zóna feltételeket és korlátokat megállapító jogszabályi szintet. A helyi jogalkotás és a vízhez való hozzáférés jogának kapcsolata általánosságban két oldalról vizsgálható. Egyfelől – ahogy korábban már említésre került – az Mötv. a települési önkormányzatok részére jelentős feladatokat ír elő az ivóvízhez való megfelelő hozzájutás biztosítására, amely feladatkörök egy része csak akkor teljesíthető, ha törvény által nem szabályozott területeken önálló jogforrást alkot. Erre az önkormányzatoknak a feladat helyi közügy jellegéből adódóan van lehetősége, amely álláspontot az Alkotmánybíróság 146/2011. (XII. 2.) AB határozata is megerősít.⁴ Másfelől a helyi szintű jogalkotás és az alapvető jog érvényesülését szemlélhetjük arról az oldalról is, hogy Mötv. csak minimumkövetelményt támaszt a helyi önkormányzatok számára. Az egyes önkormányzatok gazdasági, földrajzi és jogi adottságaiktól függően e minimális szint fölött is meghatározhatnak magukra nézve kötelező mértéket. E mérték alapú visszasságokkal kapcsolatban az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes AJB-5527/2013. számú közös jelentése tett elvi jelentőségű megállapításokat.

1. Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes AJB-5527/2013. számú közös jelentésének tárgya és jelentőségük

Mindenekelőtt érdemes megjegyezni, hogy a szóban forgó jelentés alapjául szolgáló vizsgálódást az alapvető jogok biztosa hivatalból rendelte el sajtóhírek és egy civil szervezet interneten megjelent közleménye nyomán. A jogeset kapcsán Ózd Város Önkormányzatának 6/1997. (II.10.) Ök. sz. rendeletének és az Önkormányzat Képviselő-testületének közkefolyókkal kapcsolatos 173/2013.

⁴ Az Alkotmánybíróság összegezve a 17/1998. (V. 13.) AB határozatban, 23/2000. (VI. 28.) AB határozatban, valamint 8/2006. (II. 22.) AB határozatban megfogalmazott döntéseit megállapította, hogy a települési önkormányzat kizárólag a jogszabályi hierarchiába illeszkedő módon – a magasabb szintű jogforrásokat kiegészítendő – szabályozhatnak az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban.

(VI.28.) számú határozatának vizsgálatára került sor, az alábbi tényállás tisztázásának és jogi helyzetének megítélése érdekében.

Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete több hónapos előkészítő munkát követően 2013. június 28-i ülésén fogadta el a közkefolyókkal kapcsolatos 173/2013. (VI.28.) számú határozatát, amelynek célja a város közigazgatási határain belül található közkefolyók rendeltetésellenes használatának visszaszorítása és a lakosság takarékosabb vízfogyasztásának ösztönzése volt. A határozat alapján 27 közkefolyó lezárásáról, további 62 esetben pedig nyomáscsökkentő felszereléséről döntött a testület, azonban a döntés végrehajtását az ombudsman vizsgálatának megkezdése után, de annak lezárulása előtt felfüggesztették. Az alapjogi biztos a törvényességi felügyeletet ellátó szerv (Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal) megkeresését tartotta indokoltnak. A kormány megbízott részletes válaszelemben nyújtott tájékoztatást, amelyben kifejtette, hogy a közkefolyók esetében továbbra is biztosított a 150 méteren belüli vízvételzés lehetősége, valamint az önkormányzat a vonatkozó jogszabályok és közegészségügyi minimumkövetelmények figyelembevételével járt el, a határozat törvényességi felügyeleti eljárásban nem kifogásolható. Az ombudsmanok ezt követően öt irányvonal mentén elemezték a tényállást.⁵

1.1. Elsőként a *jogbiztonság* követelményének érvényesülését tette vizsgálat tárgyává az alapjogi biztos. A jelentés utal az Alkotmánybíróság által korábban már több alkalommal hivatkozott tételére, miszerint a jogbiztonság követelménye – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetve – az állam (főként a jogalkotó) kötelezettségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog, mint egész, részterületei és egyes jogszabályai is világosak, egyértelműek, működésük kiszámítható és előrelátható legyen.⁶ További garanciális elemként érvényesülnie kell a tisztességes

⁵ Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes AJB-5527/2013. sz. közös jelentése

⁶ Az Alaptörvény az objektív teleologikus jogértelmezést preferálja

eljárás követelményének, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testületének jogalkalmazása során érvényre kell juttatnia a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét is.

1.2. Másodikként a *jogforrások értelmezésével* kapcsolatos kérdéseket tárgyalta a dokumentum. Egy települési önkormányzat csak oly módon élhet rendeletalkotási jogával, ezáltal úgy szabályozhatja a helyi viszonyokat, ha maga a szabályozás szükséges, kellően indokolt, valós és igazolt tényekre alapul, logikus következtetések eredménye és a közjó érdekében történik.

1.3. Harmadik elemként az *emberi élethez és méltóságához való jogot* tárgyalja a jelentés. A biztosok hivatkozási pontként említik az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően hozott alkotmánybírósági döntéseket, amelyek alkalmazásától ezt követően sem lehet eltekinteni. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi élethez és méltósághoz való jog sérthetetlen és korlátozhatatlan, amelynek elvont minimális alkotmányjogi mércéje akkor teljesül, ha az állam megszervezi és működteti a szociális támogatás rendszerét és ezen keresztül gondoskodik az emberi lét alapvető feltételeiről. További teljesítendő kötelezettsége az államnak, hogy biztosítsa a jövő generációk életfeltételeit. Ezt az elvi jelentőségű megállapítást az Alkotmánybíróság egy korai határozatában mondta ki⁷, melyből az alapjogi biztos az ivóvízhez való jogot is levezethetőnek véli. Álláspontja szerint e jog csak akkor biztosítható, ha az állam intézményes garanciát vállal arra, hogy mindenki minimum a létfenntartási és közegészségügyi követelményeknek megfelelő mennyiségben, minőségben, akadálymentesen, megkülönböztetés nélkül és a megfelelő információk birtokában férhessen hozzá.

1.4. A negyedik irányvonalat az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt *testi és lelki egészséghez való jog* tanulmányozása képezte. A cikk kiemelten rögzíti, hogy a testi-lelki egészség biztosításának egyik eszköze az ivóvízhez való hozzáférhetőség. Ehelyütt a biztosok egy rendkívül jelentős elvi megállapítást tett, miszerint a hozzáférhetőség biztosításánál nem releváns szempont annak módja, azaz a Vksztv.-ben és az Mötv.-ben meghatározott közműszolgáltatási kötelezettség teljesítése csak az egyik lehetséges módja annak, hogy az állam és az önkormányzatok megteremtsék a vízhez való hozzáférés jogának érvényesülését. Speciális esetekben a vízközmű és a közkifolyók működtetésén túl aktív szerepet kell vállalnia az államnak és például adott esetben lajtoskocsi vagy palackos víz szolgáltatásával szükséges e kötelezettségnek eleget tennie.⁸

1.5. Végezetül a *megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód követelménye* került elemzésre. A kérdéskör kevésbé érinti jelen cikk témáját, azonban az adott ügyben komoly relevanciája volt annak a kérdésnek, hogy az elzárt vagy csökkentett vízhozamú kifolyók szembeötlő módon a lakosság egy jól körülhatárolt csoportját érintették hátrányosan. Az ombudsmanok felhívják a figyelmet, hogy a diszkrimináció esetében a szükséges-arányosság teszt alkalmazásával 4 konjunktív feltételnek kell megfelelnie a megkülönböztetés jogszerűségének, nevezetesen az indokoltságnak, az elkerülhetetlenségnek, a lehető legenyhébb korlátozásnak és az arányosságnak.⁹

Adott helyzetre levetítve – az alapjogi biztosok álláspontja szerint – ez azt jelenti, hogy csak és kizárólag akkor nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az ivóvízhez való hozzáférhetőség egyes csoportot vagy csoportokat érintő korlátozása, ha a fent említett – az egyenlő bánásmódról szóló törvényben meghatározott – 4 konjunktív feltételnek megfelel.

2. A jelentés megállapításai

A jelentés az ügy érdemében is releváns, ugyanakkor a tényfeltárásból absztrakt mó-

⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 2015/2

⁸ Az Európai Parlament 2012. július 3-i állásfoglalása a vízgazdálkodással kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtásáról az európai vízgazdálkodással kapcsolatos kihívások szükséges átfogó megközelítésének kidolgozását megelőzően <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?publRef>

⁹ 30/1996. (IV.29.) AB határozat

don levonható általános érvényű következtésként mondja ki, hogy egyértelműen különbséget kell tenni a vízhez való hozzáférés és az ivóvízhez való hozzáférés között. A dokumentum hivatkozik a személyenkénti húsz liter napi közegészségügyi értékminimumra, azonban kiemeli, hogy ebből a mennyiségből a fogyasztási mérték elenyésző (4-5 liter), azaz a fennmaradó vízmennyiség egyéb (főként higiéniai) célokat szolgál.¹⁰ A biztosok kifejtették a szabályozással kapcsolatos aggályukat, amely abból fakad, hogy a törvény nem veszi figyelembe az időszakonként ingadozó vízigényből adódó eltéréseket. Véleményük szerint a 20l/fő/nap egy olyan irányszám, amelyet mindenkor biztosítani kell az igénybe vevőknek, azonban a nyári időszakban indokoltnak tartják legalább 30%-kal megemelni a tételt, ezzel kielégítve a fokozott fogyasztási szükségletet.

Szintén érdekes és egyben alapjogi szempontból meghatározó problémakört tárt fel a jelentés, amikor a szűkített közkifolyók kérdését tanulmányozta. A vizsgálat azon a felvetésen alapult, hogy sérül-e a hozzáféréshez való jog azáltal, hogy szűkítő berendezések kerültek elhelyezésre, mivel ez a gyakorlatban nem teszi lehetővé a 20 liter ivóvíz vételezését, csak többletidővel jár. Az alapjogi biztos nézőpontja szerint, adott helyzetben figyelembe kell venni a vételezés időtartamát és a közkifolyóval érintett személyek számát is. Abban az esetben, ha a felhasználók számának és a vételezéshez szükséges időnek a szorzata meghaladja a 12 órát alapjogsérelemlről beszélhetünk.

A jelentés összegzéseként az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes megállapította, hogy Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete az egészséghez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott a határozatának elfogadásával, illetve sértette adott személyi kör egészséges ivóvízhez való alapjogát, valamint vízkorlátozó intézkedése nemzeti származáson alapuló közvetett

diszkriminációnak minősül. Indokolásukban a biztosok kifejtették, hogy az Önkormányzat döntése nem volt kellően előkészített és megalapozott, elmulasztották széles körben tájékoztatni a lakosságot, illetve az intézkedés a kitűzött célját (vízpazarlás és jogtalan vízvételzés visszaszorítása) nem érte el, továbbá nem a lehető legenyhébb korlátozással járó megoldást választotta a jogalkotó szerv.

3. Saját álláspontom

Véleményem szerint szignifikánsabb elhatárolást kellene tenni a vízhez és az ivóvízhez való hozzáférés jogának biztosítása során azáltal, hogy eltérő védelmi szintet állapít meg a jogalkotó e kettő kategória vonatkozásában. Ahogy arra az biztosok is rámutattak a természetes személyek vízfogyasztásának számottevő részét nem az élettani okokból történő fogyasztás teszi ki, hanem a higiéniai és egyéb jellegű felhasználás. Ennek okán nem tartom célszerűnek, hogy ugyanolyan védelmi szintet képviseljen a „tisztasághoz való jog”, mint az ivóvízhez történő hozzáférhetőség.

Kétesnek gondolom a biztosok azon álláspontját miszerint az Önkormányzatnak lehetősége, sőt kötelessége lett volna a vízfogyasztás díjának ráterhelése az igénybe vevő személyekre, mivel ez enyhébb sérelemmel járó megoldás, mint a leszerelés és a szűkítő egységek alkalmazása. Gyakorlati szempontból előbbi kategóriát szinte kivitelezhetetlennek tartom, ugyanis a kikényszeríthetősége igen csekély, továbbá jelentős adminisztratív akadályok is felmerülhetnek.

Szót érdemel még az ombudsmanok 12 órás vételezési időtartammal kapcsolatos felvetése. Egyetértek a felvetés azon elemével, hogy abszurd feltételezés volna 24 órát, mint irányszámot alkalmazni adott kérdéskörben, hiszen az éjjeli órákban elenyésző számban történik közkifolyóról vízfelvétel. A 12 nappali órás „szabály” azonban csak a nyári hónapokban alkalmazható és a biztos nem tért ki arra álláspontja ismertetésekor, hogy e számot a nappali órák változásához kell-e igazítani, avagy ez az érték egy mindenkor

¹⁰ Papp Mária - Deli Matild - Bódi Gábor - Solti Dezső - Solymosi Ernő - Havas András: Távlati vízigények elemzése Ivóvízfogyasztás/ivóvízigények megállapítása és előrebecslésük Magyarországon 62. o. 2015/2

alkalmazandó bázisszám, esetleg arányosított zsinórmérték. Mindhárom felvetés rendelkezik előnyökkel, akárcsak hátrányokkal.

Amennyiben a nappali órák száma adná az egyedi vizsgálatokban a számítások alapadatát, a vonatkozó órák meghatározása viszonylag egyszerű feladat lenne. A gyakorlat szempontjából azonban hamis képet mutatna, egyúttal alapjogi szempontból visszas eredményre vezetne tekintettel arra, hogy a szükségletkielégítés szempontjából teljesen irrelevánsak a fényviszonyok.

A 12 óra alapulvétele minden élethelyzetben szintén nem minősíthető teljesen kielégítő megoldásnak. A jogesetben is szereplő időszakban gyakori, hogy adott óraszámnál tovább van világos, ezért joggal feltételezhető, hogy hosszabb ideig veszik használatba a közkifolyókat napi szinten. Előnye lehet a kógens módon rögzített alapérték alkalmazásának, hogy a számítások gyakorlatilag automatizált módon eldöntik alapjogsérelem áll-e fenn. Leginkább alkalmazhatónak az arányszám bevonásával történő egyedi számításokat tartom, amellyel időszakos bontásban lehetne meghatározni a vételezési intervallum reális és elfogadható összegét. Ennél fogva kiegyenlítésre kerülne a kógens érték és a változó óraszámok közti különbség, tehát e metódus akár a két előző technika kombinációjaként is értelmezhető.

III. A vízhez való hozzáféréssel kapcsolatos korlátozó rendelkezések a helyi jogszabályokban

A tanulmány utolsó pontjában bemutatom a helyi jogalkotásnak azokat a termékeit, amelyek a vízhez való hozzáférést korlátozzák valamilyen módon. Tárgyaltam korábban, hogy alapvető jogokra rendelkezéseket csak törvény határozhat meg, azonban nincs akadálya korlátok felállításának, ha azok betartásával együtt az alapvető jog megfelelően biztosított. Az alábbiakban erre figyelemmel kívánok néhány alkalmazott megoldást bemutatni.

1. Személyi hatály alapú korlátozás

A személyi hatály alapú korlátozásra alapvetően két jellemző irány alakult ki. Egyrészt gyakori, hogy a települési önkormányzatok egyszerűen megismételve – minimálisan pontosítva – a vízközművekről szóló törvény rendelkezéseit deklarálják, hogy a közkifolyók használatára kizárólag az ahhoz számított 150 méteren belül lakóhellyel rendelkezők vehetik igénybe.¹¹ Hiányzó tényál-lási elemként értékelem a rendszeresség, mint feltétel hiányát. A közkifolyók általános rendeltetése a lakosság ivóvízellátásának biztosítása, de ebből a körből nem zárható ki álláspontom szerint az, aki egyszeri alkalommal kívánja igénybe venni, de lakóhellyel a jelzett távolságon belül nem rendelkezik.

A másik irányvonal, amelyet a helyi önkormányzatok jogalkotása gyakran képvisel az, hogy az ingatlan minősége határozza meg az igénybevételi jogosultságot.¹² A személyi hatály alapú korlátozás tárgykörébe való besorolást az indokolja, hogy egyes esetekben az ingatlan közművesített volta adja a jogalapot, máskor az ilyen ingatlanon fennálló tulajdonjog, ezért összefoglalóan e körben tartottam célszerűnek tárgyalni. A korábban feltárt visszásság a fent leírtakhoz hasonlóan e körben megfigyelhető.

2. Célmeghatározás alapú korlátozás

Hivatkozva a korábban említett ivóvíz és egyéb felhasználású víz közötti korrelációra, a célmeghatározás alapú korlátozó rendelkezések között is fellelhető hasonló gondolatmenet. Számos példa található a helyi rendeletekben arra vonatkozóan, hogy a közkifolyók vizét kizárólag adott célra lehet felhasználni. A leggyakoribb megfogalmazás a „háztartási szükségletek céljára”, azonban ez egy igen tágan értelmezhető terminus, ennél

¹¹ Kenderes Város Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2013. (VI.28.) önkormányzati rendelete a közkifolyók használatának rendjéről 2.§ (2) bek.

¹² Sajólad Község Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2012. (III.21.) önkormányzati rendelete a közkifolyók használatának rendjéről 2.§ (1) bekezdés

fogva igazi korlátot és védelmet nem jelent.¹³ Ezen felül elenyésző számban található helyi szinten engedélyhez kötött vízfogyasztásra vonatkozó szabályozás, amely esetben a képviselő-testület, vagy átruházott határhörben a polgármester a nem fogyasztási felhasználások esetében egyedi jelleggel dönti el, hogy az jogilag és szociálisan indokolható céllal történik-e.¹⁴

3. A rendszerességen és a vízvételzés módja szerinti korlátozás

Ahogy egy korábbi pontban hiányoltam a rendszeresség, mint tényállási elem beépítését az adott szabályozásba, láthatunk például arra is, hogy kizárólag a rendszeresség szerepel feltételként, holott önmagában ez sem elegendő.¹⁵ További esetekben a vízvételzés módja alapján állít korlátokat a jogalkotó, amelynek leggyakoribb formája a toldalékok, csövek vagy más eszközök felszerelésének tilalmában nyilvánul meg.¹⁶

4. Mennyiség alapú korlátozás

A „legklasszikusabb” korlátozó intézkedésnek tekinthető, ahogy azt Ózd Város Önkormányzata Képviselő-testületének jogforrásaiban is láthattuk. Egyúttal kijelenthető, hogy a mennyiség alapú korlátozás esetében van a legnagyobb veszélye annak, hogy a

jogalkotó a vízhez való hozzáférés jogával kapcsolatos alapjogsérelemet kövessen el. Az ombudsman érvelésének sarokpontja volt, hogy a korlátozó intézkedések más módon – leszerelés vagy szűkítő elhelyezése nélkül – is megvalósíthatók lettek volna. Erre a megvalósításra is találunk mintát, ugyanis egyes Önkormányzatok hatósági jogkörüket segítségül hívva a túlzott és pazarló vízfogyasztást a közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartásnak minősítik és bírság kiszabását helyezik kilátásba szankcióként.¹⁷ E megoldást véleményem szerint is sokkal üdvözlendőbb, mint a fizikai korlátok telepítése, ezáltal minden vételező saját felelőssége, hogy adott vízvételzési lehetőséget az alapjoga érvényesítésére vagy az azzal való visszaélésre használja fel.

Összefoglalóan elmondható, hogy a helyi jogalkotás is reagált a vízhez való hozzáférés jogának megjelenésére és egyben a törvényi keretek adta között megpróbálta megvalósítani az alapvető jogokból eredő kötelezettséget és egyben biztosítani az alapjog alanyai számára a megfelelő szintű védelmet. Számos kérdés maradt tisztázatlan a gyakorlati eljárásokkal kapcsolatban, amelyek álláspontom szerint a jelen cikkben tanulmányozott jogesetekhez hasonló módon fognak a joggyakorlat és a jogtudomány közreműködésével megválaszolásra kerülni.

¹³ Bakonybánk Község Önkormányzata Képviselő-testületének 4/2003. (III.21.) önkormányzati rendelete a közkifolyók vízhasználatáról 2.§ (1) bek.

¹⁴ Atkár Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2012. (V.21.) önkormányzati rendelete a közkifolyók használatának rendjéről 3.§ (1) bek.

¹⁵ Sárrétudvari Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 8/2014. (VIII.28.) önkormányzati rendelete a közkifolyós vízhasználatról 2.§ (1) bek.

¹⁶ Szendrő Város Önkormányzata Képviselő-testületének 5/2007. (III.21.) önkormányzati rendelete a közkifolyók használatának rendjéről 2.§ (1) 2015/2

¹⁷ Budapest Főváros XXIII. ker. Soroksár Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2013.(V.17.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről 11/B.§

Havasi Bianka,
joghallgató, demonstrátor
Nyikos Bettina, joghallgató
Tilk Péter,
tanszékvezető egyetemi docens
Pécsi Tudományegyetem Állam-és
Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

Egyes önkormányzati rendeleti szabályok a jogalkotási elvárások tükrében

A jogalkotással kapcsolatos alaptörvényi, törvényi és (ezekkel részben átfedésben levő) szakmai kívánalmak teljesülése jogállamban elengedhetetlen követelmény: ezek hiányában a jogalkalmazási bizonytalanságok kódozva vannak, a lánc végén pedig – a jogalkotó esetleges hibája (hanyagossága, tudatlansága, szakmai hiányosságai) következtében mind a jogalkalmazó, mind a jog címzettjei hátrányos következményeket szenvedhetnek el, méltánytalanság, igazságtalanság érheti őket; kiszámíthatatlanság, jogbizonytalanság keletkezhet. A jogalkotás tehát – bár szerintünk nem fontosabb vagy magasabb rendű, mint a jogalkalmazás – a címzettekre irányuló hatást erősebben meghatározza és determinálja, az esetlegesen felmerülő jogalkotási hibák pedig – gyakran politikai okok miatt – nehezebben, hosszadalmasabban, körülményesebben korrigálhatók.

Sajnos a jogalkotási hibák központi szinten is számos esetben megtalálhatók, színesebb és nagyobb tárházat találunk viszont a helyi önkormányzati szinten, ahol esetenként igazi gyöngyszemek bukkannak elő a jogalkotási termékek között¹. Ezekből válogattunk néhányat, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), vala-

mint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) egyes szempontjai alapján csoportosítva, természetesen korántsem a teljesség igényével².

I. A jogalkotási törvény szabályrendszerének esetenkénti sérelme

1. Az egyértelmű szabályozási tartalom követelménye

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint: „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

A korábban a helyi szabálysértési jogalkotás után lehetővé tett, tiltott közösségellenes magatartások, majd az erre felhatalmazást adó törvényi szabály megsemmisítését követően megnyílt, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartások meghatározásának lehetősége számos helyi rendeletet eredményezett, gyakran kellő számú jogalkotási hibával³.

a) Kaposvár erre vonatkozó rendeletének 23. § (3) bekezdése például így szólt: „*Aki a járműve vagy gépjárműve alakjától eltérő reklámtáblával reklámozz,* tiltott, közösségellenes magatartást követ el”. Magunk részéről ezt a kitételel nehezen tudjuk értelmezni.

b) A korábbi pécsi rendelet 10. §-a szerint „[a]ki a *játszóteret meg nem engedett módon vagy nem játék céljára használja,* tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg”. Kérdés, mire gondolt a jogalkotó a „nem

¹ A szerzők korábban érintették ezeket a kérdéseket több írásukban is: Tilk Péter: Jogalkotási követelmények érvényesülése – egy önkormányzati rendelet tükrében. Kodifikáció, 2012/2.; (www.kodifikator.hu); Tilk Péter: A tiltott, kirívóan közösségellenes magatartások önkormányzati szabályozásának egyes kérdései. Új Magyar Közigazgatás, 2012/11.; Havasi Bianka – Nyikos Bettina: Jogalkotási követelmények érvényesülése egyes helyi rendeletek tükrében. Jegyző és Közigazgatás, 2015/6. 2015/2

² Kiváló rendszerezés található a jogszabályszerkesztés egyes szempontjairól Horváth Attila: Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény kritikája a jogszabály-szerkesztési rendelet tükrében c. tanulmányában. Kodifikáció, 2012/1.

³ A vizsgált rendeleteket az érintett önkormányzatok honlapjáról és/vagy www.njt.hu jogtárból töltöttük le, így könnyen lehet, hogy már nem mindegyik elérhető, vagy más szövegváltozattal érhető el, az esetleges módosítás vagy hatályon kívül helyezés következtében.

játék céljára” fogalmon kívül eső, a „meg nem engedett mód” körébe eső magatartásokkal kapcsolatban. A „vagy” kitétel miatt ugyanis bármelyik „elkövetési mód” szankcionálható; így a gyerekre vigyázó személy, az átsétáló ember is. Kérdés az is, hogy mi a „meg nem engedett mód”, hol van szabályozva a megengedettség fogalma.

c) Apátfalva rendeletének 10. § a) pontja szerint tiltott közösségellenes magatartást követett el az aki:

„a.) A tulajdonában, használatában lévő ingatlan előtt húzódó járdát a járda és a kocsút közötti területet a szükséges mértékben az évszaknak megfelelően, *de legalább havonta 1 alkalommal* nem gazmentesíti, és a fűvet nem vágja le”.

A havi egy alkalommal történő gazmentesítés és fűvágás télen néha nehezen kivitelezhető; vélhetően a jogalkotó nem is erre gondolt, ám a szabály megfogalmazása nem sikerült pontosra.

d) Nagykanizsa szabályozása [12. § k) pont] szankcionálta, ha valaki „[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*”. Abba a jogvitába már bele sem gondolunk, amikor a tulajdonos és az önkormányzat közötti vita arról szól, hogy a járdának hosszában vagy szélességében kell 70%-ban tisztának lennie. A felesleges túlszabályozás (a %-os meghatározással) inkább ront az értelmezési helyzeten, mint javít.

e) Szarvas Város „közösségellenes” rendeletének 9. § (2) bekezdése kimondta: „[t]ilos a lakóházban minden olyan magatartás, amely az együttélés követelményével ellentétes, *botrányos, túrhetetlen, a jóérzést sérti, vagy elrettenést kell*”.

Mivel a rendeletből egyértelműen kiderült, hogy a „lakóház” nem a társasházra vagy lakótelepre szűkített fogalom, érdekes az a felvetés, hogy a polgár a saját otthonában egyrészt miért ne viselkedhetne „túrhetetlen”, „botrányos” módon (ha ezzel mást

nem zavar); másrészt ki és milyen módon ellenőrzi ezt. A másik felvetés arra a jelenségre irányul, amikor a jogalkotó nem tud precízen definiálni egy fogalmat, ám törekszik erre: ebből születnek a melléknevek halmozásai, a körülírási kísérletek, a példák-kal történő – általában sikertelen – meghatározási kísérletek. Nehezen meghatározható ugyanis, mi a túrhetetlen vagy a botrányos – ugyanaz a magatartás életkori, neveltetési, éppen aktuális lelkiállapoti helyzetűtől függően különböző személyeknek mást és mást jelenthet és jelent is.

f) Ugyancsak a túlzott precizitási törekvés áldozatának tűnik Balatonkeresztúr „közösségellenes” szabályozásának egyik pontja. A 8. § (1) bekezdés b) pontja szerint közösségi együttélés alapvető szabályaiba volt ütköző, ha valaki „b) ingatlanát szükség szerint, de évente legalább 6 alkalommal (május 1-ig, május 25-ig, június 15-ig, július 10-ig, augusztus 5-ig, szeptember 5-ig) gyomtól, gától nem tisztítja meg, a 20 cm-es magasság elérését megelőzően rendszeresen nem kaszálja”.

A szükség szerint kitételekre mondhatnánk, hogy túl általános, így valójában betarthatatlan szabályt eredményez, ám a dátum szerint megjelölt hat alkalom meghatározása épp a másik véglet irányába viszi el a szabályozást. Egyrészt, meglehetősen nehéz ellenőrizni ennek (mármint a dátumnak) a betartását, másrészt gyakori, hogy nincs is szükség fűnyírásra, figyelemmel arra, hogy a növényzet a hetekig tartó kánikulában egyáltalán nem növekszik, így „karbantartására” sincs igény.

Érthető a növényzet magasságára vonatkozó előírás is, viszont ugyanígy okozhat problémákat egy későbbi jogvitában: a megjelölt magasság átlagmagasság, vagy egyetlen elszabadult (más típusú, gyorsabban növekvő) gaz-szál léte is megalapozza a közösségellenes magatartást?

2. A felesleges és/vagy ellenőrizhetetlen (betarthatatlan) jogalkotási elemek megjelenése

Gyakoriak a helyi rendeletekben a felesleges definíciók, amikor a jogalkotó a hétköznapi címzett számára is világos tartalmat hordozó, egyértelmű szavakat, kifejezéseket kíván meghatározni. Ebből aztán vagy csak felesleges, esetenként mókás, más esetben viszont éppen értelmezési igényeket megnyitó következmény keletkezik. Lássunk erre is néhány példát.

a) Zalakaros rendeletében szerepeltek az alábbi „értelmező rendelkezések”:

„- utcai fasorok: az utak mentén egy sorban lévő fák összessége,
- virágtartók: növényzettel beültetett tartóedények”.

A két definíciót feleslegesnek gondoljuk; a jogszabály címzettjei (alapvetően a helyi lakosok) számára a mindennapi életben egyértelműen azonosítható, további magyarázatot nem igénylő fogalmakról van szó. A meghatározás azonban veszélyt is rejthetett: a virágtartó ugyanis e definíció szerint nem foglalta magában a növényzettel be nem ültetett (például télen üresen hagyott) tartóedényeket, így azok megrongálása esetén nem lehetett volna jogszerűen alkalmazni a rendelet szankcióit. Az egyértelműsége törekvés tehát éppen az ellenkező hatást érte (érhette) el.

b) A pécsi „közösségellenes” rendelet is tartalmazott gyöngyszemeket. Meghatározta például azt, hogy az

„utcai énekés”: „közterületen hangszer nélkül pusztán az emberi hanggal létrehozott tevékenység”.

„utcai zenélés”: „közterületen *hangosító berendezés nélkül vagy hangosító berendezéssel, hangszerrel folytatott zenélés...*”

Ezzel is az a probléma, hogy magyarázatot nem igénylő szavakat, kifejezéseket törekszik meghatározni a jogalkotó. Mi az eredmény? A rendelet meghatározása szerint utcai énekésnek minősül a köszönés vagy akár a tűszentés is. A zenélés tekintetében pedig so-

kaknak nyilvánvaló, hogy az vagy hangosító berendezés nélkül, vagy pedig hangosító berendezéssel történik, ugyanis más variációt nehéz elképzelni. Mindezt azonban normatív erővel kellett felruházni, jelezve, hogy a jogalkotó éber szeme előtt nincs menekvés a renitens helyi zenélőknek.

c) A szegedi „közösségellenes” rendelet kimondta, hogy:

„[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*”.

Szörszálhasogatásnak tűnhet, de amennyiben az órákat 0-24 közötti számozással jelöljük, akkor a „10” előtt nincs szükség a reggel; a „21” előtt pedig az este kitétel alkalmazására: Magyarországon jelenleg ugyanis kizárólag este értelmezhető a „21” óra, hajnalban vagy reggel viszont – legalábbis egyelőre – nem.

d) Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) önkormányzati rendeletének 2. §-a szerint: „E rendelet alkalmazásában:

...

(1) Avar és kerti hulladék: falomb, nyesedék, kaszálék, egyéb növényi maradványok.

...

(9) Járda: Köztisztasági szempontból az a gyalogos közlekedésre rendelt kiépített és kiépítetlen útterület, amely az ingatlan telekhatárától az úttest széléig (szegélyéig) terjed.”

da) A felesleges jogalkotás termékének gondoljuk az (1) bekezdést, figyelemmel arra, hogy magától értetődően általában ezeket a „kategóriákat” sorolja be az ember az avar és a kerti hulladék fogalma alá. Szükségtelen tehát erre külön definíciót alkotni (ami önmaga utal példálózó jellegére az „egyéb” szó alkalmazásával): ez csak arra jó, hogy a felsorolásban nem szereplő tételek vonatkozásában kételyek merüljenek fel

db) A járda meghatározása nem feltétlenül felesleges, ám érdemes a fogalom átgondolása a megalkotását követően, mivel az nem szándékolt hatást is eredményezhet. Ez esetben konkrétan a járda kiterjedésére

gondolunk, mivel a rendelet szerint a járda a telekhatártól az út széléig terjed, függetlenül attól, hogy milyen létesítmény (közmű) helyezkedik el ebben a sávban.

A fenti fogalom szerint a járda ugyanis a vízvezető árkot is magában foglalja. Bár a rendelet szerint az árok csak „köztisztasági szempontból” minősül járdának, nem kizárt, hogy kimutatható helyi igények alapján közlekedési szempontból is annak tekinthető, amikor a lakosok egy része esténként hazafelé tartván a súlypontot alacsonyra helyezi, majd „összkerékhajtásba” kapcsolja magát, és csak az árokban tartja kivitelezhetőnek az „egyenes vonalú, egyenletes mozgást”. Mi más oka lehet annak, hogy köztisztasági okból (tehát például a hó-eltakarítás miatt) az árok is járdának minősül? Azt már fel sem vetjük, hogy a havat – a köztisztasági okok miatt – például hova hányhatják szabályszerűen a lakosok: az úttestre helyezhetik, vagy unortodox megoldást alkalmazva, halmokba hordás után, mintegy helyi specialitásként meggyújtják és elégetik? A humortól és a szándékos sarkítástól eltekintve látható talán, mennyire fontos a pontos fogalmazás a helyi jogalkotás folyamatában is.

e) Piliscsaba „közösségellenes” szabályozása „csupán” hatástalannak minősíthető: a 11. § (1) bekezdés l) pontja szerint elköveti a tiltott magatartást, aki „munkanapokon este 22 órától reggel 6 óráig, szombaton reggel 8 óra előtt és délután 14 óra után, illetve munkaszüneti napon és vasárnapon környezetet zavaró, zajjal járó munkát végez (*kivéve az építési és kertápolási munkálatokat*)”.

Aligha tudunk más – munkaszüneti napon vagy vasárnapon tipikusnak mondhatóan végzett –, zajhatással járó munkát mondani, mint az építési és a kertápolási munkákat. A szabályozás tehát ez esetben feleslegesnek mondható, a kivétel ugyanis szinte teljes egészében semlegesíti az egyébként helyeseltető főszabályt.

f) Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2013. (III. 1.) önkormányzati

rendelete a 11. § a) pontjában kimondja: „11. § Aki
a) a közterületen lévő berendezési és felszerelési tárgyat, fát vagy egyéb növényzetet beszennyez,
a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

A „fát vagy egyéb növényzetet” szóhasználat feleslegességére talán nem szükséges külön érveket felsorakoztatni; elegendő lett volna a „növényzetet” kitétel alkalmazása.

g) Ugyanennek a rendeletnek a 12. §-a két érdekes, „könnyen betartható” szabályt is előír. Eszerint: „12. § Aki

a) építési tevékenységnél, valamint az úttest felbontásánál keletkező por és egyéb szennyező anyagok terjedését nem akadályozza meg,

...

c) a földmunkák végzésénél a kiásott földet úgy tárolja, hogy ezáltal szálló por és egyéb szennyeződés képződik,
a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Kérdéses, hogy mennyiben lehetséges maximálisan megakadályozni a por terjedését úttest felbontása esetén, másrészt lehet-e úgy kiásott földet tárolni, hogy ne képződjön szennyeződés? Lehetséges, hogy a szennyeződés eltávolításának elmaradása esetére lett volna célszerűbb az előírást megfogalmazni.

h) Ugyancsak ez a rendelet, nevezetesen a 14. § a) pontja rögzíti, hogy „14. § Aki

a) hulladéktároló edénye szükség szerinti, de legalább évente két alkalommal történő tisztasáról és fertőtlenítéséről nem gondoskodik,
a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Az előírás helyeseltető is lenne, a kérdés csak az: ez miként ellenőrizhető és miként tartatható be (főként az évente két alkalommal történő tisztítás és fertőtlenítés ellenőrzése)?

3. A visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

Visszaélésnek tűnő szabályozás volt Zalaegerszeg MJV „közösségellenes” rendeletében, ahol ezt olvashatta a címzett:

„14. § (1) Tilos jelentős zajt keltő munkák (fűnyírás, fűrészelés, építőipari munkák stb.) végzése este 20 óra és reggel 8 óra között, valamint ünnepnapokon, *kivéve az azonnali hibaelhárítási munkákat és a közterületek gondozása körében végzett tevékenységet*”.

A rendelet szerint tehát a közterületek gondozása közben zajt keltő fűnyíró (azaz a város saját tevékenysége vagy a lakosok közterület-gondozása) nem zavarja a lakosok pihenését, a kerítésen belül, magánterületen végzett fűnyírás keltette zaj viszont tömegláadások lehetőségét rejt magában. A város a saját maga javára „kedvező” szabályozással egyrészt kioltja a szabályozás célját (nyugodt pihenés lehetősége), másrészt magát kedvezőbb helyzetbe hozza, mint polgárait.

4. A kihirdetés idejének megállapíthatósága

A jogalkalmazás egyik legfontosabb követelménye, hogy a jogalkalmazó tudja: mit és mikortól kell alkalmaznia. A „mikortól”-ra az időbeli hatály adja meg a választ, azonban szerepe van a kihirdetési dátumnak is – akár a „kellő felkészülési idő” követelménye teljesülésének megállapíthatósága miatt⁴. A kihirdetés dátuma megállapításának (megállapíthatóságának) a jogszabály jelöléséből kell következnie (a zárójelek közé tett dátum jelöli), egyes esetekben azonban a helyi erők erre „ráségitenek” és ezzel a helyzetet is sikerül bizonytalanná tenni. Két példa erre (a rendelet-jelölések más hibáinak, elírásainak észrevételezésétől eltekintünk):

„Lengyeltóti Város Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2013 (VI.27) számú önkormányzati rendelete.”

⁴ Az ezzel kapcsolatos problémákat részletesen lásd Tilk Péter - Kovács Ildikó: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról c. írásában. Jogtudományi Közlöny, 2015/11. 2015/2

A rendelet aláírásának dátuma 2013. június 28., a kihirdetési záradék szerint a „rendelet kihirdetésre került: 2013. június 28.” Vajon 27-én vagy 28-án hirdették ki a rendeletet?

„Ecsér Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2013.(I.30.) sz. rendelete A közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről.”

Kihirdetési záradék szerint viszont: „A rendelet kihirdetve 2013. január 31-én.”

Vajon melyik a tényleges kihirdetés? Elképzelhető esetleg, hogy egyfajta sajátos éjféle kihirdetéssel állunk szemben, és a folyamat mindkét nappól igénybe vett értékes perceket? Ne gondolkozzunk ezen feleslegesen tovább, mert az ilyen szokatlan megoldás esetén is a befejezettséget kell alapul venni, azaz csak egy nap lehet a kihirdetés dátuma.

5. A kellő felkészülési idő elvárása. A jövőbeli hatálybalépés főszabály-jellege, az azonnali hatályba léptetés kivételessége

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. Szorosan összefügg ez a rendelkezés a Jat. 7. §-ával, mely szerint „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”.

a) A Jat. kifejezett szabálya ellenére rendszeres, hogy a helyi rendeletek esetén azonnali hatálybalépést alkalmaznak, de még ekkor is elkövetik azt a hibát, hogy nem jelölik meg a napon belül órában a kihirdetés időpontját. Van, amikor ez értelemszerűen nem okoz gondot, de volt rá példa, amikor

szankciókat tartalmazó rendeletet (tiltott, közösségellenes magatartásokat meghatározó helyi jogszabályt) léptettek hatályba a kihirdetés napján. Ilyen volt például Pécs – az ac) pontban jelzett – rendelete, ahol a kellő felkészülési idő egyértelműen hiányzott ahhoz, hogy a címzett az előíráshoz igazítsa magatartását (mivel nagy valószínűséggel reális lehetősége sem volt megismerni a tilalmakat a kihirdetés napján).

Csak néhány példa a nem megfelelő hatályba léptetésre (az egyéb hibák észrevételezése nélkül):

aa) „Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete 4/2013. (III. 1.) sz. rendelete”: „18. § E rendelet kihirdetése napján lép hatályba.”

ab) Szigetvár „közösségellenes” rendeletének 18. §-a szerint e rendelet „kihirdetése napján lép hatályba”.

ac) A pécsi rendelet a 35. §-ában kimondta: „Ez a rendelet 2012. június 1-jén 10.00 órakor lép hatályba”. A kérdés pusztán az, rendelkezésre áll-e a megfelelő felkészülési idő, azaz elvárható-e a címzettekől, hogy a 10.00-kor kihirdetett szabály tartalmát például 11.00-kor már ismerjék és betartsák? Amennyiben pedig a szankcionálásra egy ideig nem kerül sor (épp e probléma miatt), akkor mi értelme a sürgős kihirdetésnek?

ad) Újszentiván Község Önkormányzati Képviselő-testületének 6/2014.(V.26.) önkormányzati rendelete „A közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának, megszegésének jogkövetkezményeiről” a 22. §-ban rendelkezik a hatálybaléptetésről. Eszerint: „22. § (1) Ez a rendelet a kihirdetése napján lép hatályba”. Nincs azonban a hatálybalépés órája, amit ebben az esetben meg kell jelölni.

b) Van olyan – szerencsére igen ritka – eset is, amikor a rendeletből nemes egyszerűséggel *kimarad a hatályba léptető rendelkezés*. Ilyen volt „Bakháza Község Önkormányzat Képviselő-testületének

10/2011./XII.1./számú rendelete a közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért használatáért fizetendő díjakról” (ezzel a hibás jelöléssel és a rendkívül értelmetlen – „ivóvízért használatáért fizetendő” – címmel), amelyben az érdemi tartalmat adó rendelkezéseket követően következett a dátum és az aláírások, de a hatályba léptetés elmaradt. Talán nem is nagy baj ez, mivel a rendelet 1. §-a rögtön azzal indított, hogy „Az ÖR. 7. § (1) és (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép”, de, hogy az „ÖR” alatt melyik korábbi rendeletet kell érteni, az nem derült ki a kiváló produktumból.

6. Az indokolási kötelezettség esetenkénti formálissá válása

A Jat. 18. §-a szabályozza a jogszabályhoz fűzött indokolási kötelezettséget. Eszerint: „(1) A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. (2) A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint a 20. § szerinti egyeztetési kötelezettségről”.

Sajnos mind a központi, mind a helyi jogalkotásban gyakori, hogy az indokolási kötelezettségre valamiféle letudandó, kellemtelen feladatra tekintenek a jogalkotók (mivel számukra – jó esetben – világos, miért, milyen elérni kívánt céllal és milyen várható hatások kalkulálásával alkotják meg a normát). Az indokolási kötelezettség viszont nem a jogalkotónak magának szól, hanem a címzetteknek, azaz az előírás kötelezettjeinek és a jogalkalmazóknak, akik a jogszabállyal dolgoznak, azt valamilyen módon érvényre juttatják. A jogalkotó azonban rájuk nem minden esetben gondol, és az indokolási kötelezettséget – hasonlóan a hatásvizsgálatokhoz – letudja formálisan, érdemi értelmezési, iránymutatási segítség nélkül.

Példának álljon itt Nyíregyháza Megyei Jogú Város korábbi, 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 végzése 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.

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”.

Aligha kell részletezni, hogy ez a megoldás a Jat. szabályával köszönő viszonyban sem volt.

II. A jogszabályszerkesztésről szóló rendelet előírásainak (nem) érvényesülése

1. Az önkormányzati rendelet jelölése

A helyi rendeletek jelölésének hibás megoldásai általában nem okoznak a címzetteknek semmilyen hátrányt, mindenesetre betartásuk az egyik legegyszerűbb „kihívás”. Ezzel együtt gyakran nem sikerül megfelelni ennek a feladatnak.

A Jszer. 1. melléklet 2.3.4. alpont alapján:

„Az önkormányzati rendelet tervezetének a megjelölése

{a rendelet megalkotójának teljes megjelölése}

.../... . (...) **önkormányzati rendele**

{a rendelet címe}”

a) Több helyen a változatosságot szem előtt tartva, többféle megoldást is alkalmaznak – megjegyzendő, hogy gyakran azonos időszakban alkotott rendeletek esetén is. Néhány példa erre:

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete

4/2013. (III. 1.) **sz. önkormányzati rendele**

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint azok be nem tartásának jogkövetkezményeiről”

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének
8/2014. (XI.17.) **sz. önkormányzati rendelete**

Az önkormányzat és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 1/2007. (I.29.) sz. önkormányzati rendelet módosításáról”

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének
1/2015. (I.20.) **önkormányzati rendelete**
az önkormányzati elismerésekről”

„Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének
2/2015. (II. 27.) **sz. rendelete** az egyes szociális ellátásokról”

A fenti példák szerint az adott település 2013-ban és 2014-ben következetesen (rosszul) jelölte a helyi jogszabályokat, a 2015. évi első rendeletüknél a helyes megoldást alkalmazták, majd talán a nagyléptékű fejlődéstől megrettenve „továbbfejlesztették” a jelölést, természetesen rossz irányba. Két év alatt így három különböző jelöléssel jelezték a címzetteknek, hogy a változatosság a helyi jogalkotásban is gyönyörködtet, és a testület nem híve a sablonmegoldásoknak.

b) Hibás a jelölés az alábbi szabályozás esetén is:

„Sérsekszőlős Község Önkormányzata Képviselő-testületének
a 13/2008. (V. 30.), 18/2008. (IX. 03.), 13/2009. (VIII. 24.), 12/2012. (V. 31.) rendelettel módosított
14/2004. (VIII. 26.)
RENDELETE
a környezetvédelemről”

Lehetne persze azzal érvelni, hogy a rendelet még a JsZR. előtti időben keletkezett, azonban a JsZR. hatályba lépését követően a soron következő rendeletmódosításkor az egész rendeletet meg kellett (meg kell) feleltetni a

JsZR. előírásainak⁵. Így a rendelet jelölése hibás maradt (és mivel a jelölés nem módosítható⁶, az egész rendeletet újra el kellett volna fogadni).

c) Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város rendeletei is sajátos megjelenési formát hoznak, az idők során több változtatáson is átesve. Néhány példa erre:

„20/2014. (10. 29.) **Kgy. rendelet** A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról”

E jelölésnél a kihirdetés ideje nincs szabályosan jelölve, hiányzik a jogalkotó szerv megjelölése, valamint helytelen a „Kgy. rendelet” megfogalmazás is. A korrekció a sorban következő rendeletnél jelent meg, ahol viszont továbbra sem jelenik meg a jogalkotó szerv megjelölése (ezt nem orvosolja az, hogy a címből kiderül).

„21/2014. (XI. 19.) **önkormányzati rendelet** Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzatának és Szerveinek Szervezeti és Működési Szabályzatáról”

A jogalkotó megjelölése azóta sem jelenik meg az ottani szabályozásokban; néhány friss példa erre:

„3/2015. (II. 11.) **önkormányzati rendelet**
A 2015. évi költségvetés végrehajtásáról”

„6/2015. (II. 28.) **önkormányzati rendelet**
A települési támogatásról”

d) Ugyanilyen hiba Edelény egyes rendeleteiben is felfedezhető, így például találkozhatunk az alábbi jelöléssel:

„EDELÉNY VÁROS
ÖNKORMÁNYZAT 27/2001. (VIII.24.)
számú R E N D E L E T E A vásárokról és piacokról”

⁵ 102. § (1) A módosítás során úgy kell eljárni, hogy a módosított jogszabály egésze és a módosított szerkezeti egység megfeleljen az e rendeletben foglalt követelményeknek.

⁶ Jat. 8. § (2) bekezdés: „Nem lehet módosítani a jogszabály megjelölését...”.

E rendeletben a képviselőtestületet, mint jogalkotó szervet nem jelölik meg, sőt az „önkormányzati” kifejezés is hiányzik.

e) Újszentiván község rendeletei között esetenként a jogalkotó megnevezésének elhagyásával is találkozhatunk. Így például:

„6/2008. (III. 25.) **Ör. rendelete** a településrészek, közterületek elnevezéséről és a házszámok megállapításáról”

Ebben a rendeletben nincs megjelölve a település, sem pedig a jogalkotó szerv. Az pedig nem orvosolja a hibát, hogy a későbbiekben megjelölik; ezen túlmenően a címben rövidítés használata nem megengedett.

Az újabb ottani szabályozások vonatkozásában már jelentős javulás fedezhető fel, ám még mindig találhatók hiányosságok. Például:

„Újszentiván község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2015. (II.27.) **Önkormányzati Rendelet**

a felsőfokú és középfokú iskolai végzettségű köztisztviselők illetménykiegészítéséről”

Itt a „rendelete” szót írták el.

A továbbiakban ugyanerről a településről adunk példákat a változatos megoldásokra, sötétítve a jelölési variációkat.

„Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének 6/1997. (XII.23.) **számú rendelete**”

„Újszentiván Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2003 (V.15.) **sz. rendelete** az Önkormányzat jelképeiről és azok használatának rendjéről a helyi kitüntetések-ről és elismerő címek alapításáról, adományozás eljárásáról”

„Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének az elektronikus ügyintézés-ről szóló 14/2005 (X. 13.) **Kt. Ö. rendelete**”

„Újszentiván Község Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2008. (XI 17.) **Kt. rendelete** a közművelődésről”

„Újszentiván község Önkormányzata Képviselő-testületének 24/2008. (XI. 17.) **Öt. Rendelete** az épített és természeti környezet értékeinek védelméről”

„5/2008 (III. 25) **Ö. rendelet** A zöldterületekről”

„Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2009.(II. 23.)**Ö. rendelete** az önkormányzati tulajdonú bérlakások és helyiségek bérbeadásának feltételeiről”

„Újszentiván Község Önkormányzatának 14/2010.(X.18.) **Ö.r. sz. rendelete** a képviselők, bizottsági tagok tiszteletdíjáról”

Legalább nyolcféle technikával űzi el tehát a helyi jogalkotó az unalmat a rendeletek elkészítésének folyamatából.

f) Hibás a megjelölés az alábbi szabályozásban is:

„SIMONTORNYA VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK 14/2008.(VII.2.) **számú rendelete** a költségvetés és zárszámadás előterjesztéséhez kapcsolódó mérlegek tartalmának meghatározásáról”.

A jogalkotó szerv (képviselő-testület) megjelölése ráadásul itt szintén elmaradt. A példa nem egyedi:

„SIMONTORNYA VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK 16/2009.(IX.29.) **számú rendelete az önkormányzat helyi sporttevékenységgel kapcsolatos feladatairól és kötelezettségeiről, valamint a sport helyi pénzügyi támogatási rendszeréről**”

Újabbban azonban a helyes megoldást alkalmazza a jogalkotó, a korábbi rendeleteknél is végre kell azonban hajtani a Jat.-nak és a Jszt.-nek való megfeleltetést az első módosítás alkalmával. Egy helyes példa a 2015-ös évből:

**„SIMONTORNYA VÁROS
ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-
TESTÜLETÉNEK**

**12/2015.(XII.4.) önkormányzati rendelete
a talajterhelési díjjal kapcsolatos helyi
szabályokról”**

g) Hibás megjelölések sora található Kaba Város esetében is. Az njt.hu-ra feltöltött (véltetően technikai problémák is megjelennek az anyagban) egyik rendeletük így jelenik meg:

**„Kaba város képviselő testületének
13/2015 (V.26..) önkormányzati rendelete
az önkormányzat Szervezeti és Működési
Szabályzatáról szóló 19/2014. (X.30.)
Ör.sz. önkormányzati rendelet módosítá-
sáról**

**Kaba Város Önkormányzat Képviselő-
testületének**

**13/2015. (V.26.) Ör.sz. önkormányzati
rendelete**

**az önkormányzat Szervezeti és Működési
Szabályzatáról szóló 19/2014. (X.30.)
Ör.sz. önkormányzati rendelet módosítá-
sáról**

Kaba Város Önkormányzat Képviselő-testülete Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (1) bekezdés d.) pontjában biztosított jogkörében eljárva Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény továbbiakban: Möt.v.) 53. §. (1) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva a következőket rendeli el:

1.§. Az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 19/2014. (X.30.) Ör.sz. önkormányzati rendelet 6.sz. melléklete helyébe e rendelet 1.sz. melléklete lép”.

Azaz: jól láthatóan már a feltöltés során két különböző formátumú jelöléssel jelenik meg a rendelet (egyik sem hibáktól mentesen). 2014-ben és 2015-ben már régóta nem megengedett az „Ör.sz.” rendelet megjelölés alkalmazása.

**2. A belső tagolással kapcsolatos jelölés-
sek problematikája**

A belső tagolások „kinézete” a helyi rendeletek esetén mondhatni rendkívüli változatos-ságot mutat. Magunk is úgy véljük, a kisebb problémák közé tartozik, ha az előírt „)” jel helyett „/” jelet alkalmaz a jogalkotó, a probléma csak az, hogy semmilyen fáradságba nem kerül a Jszt.-nek megfelelő megoldással élni. Az már jóval komolyabb gond, ha az egyes belső szerkezeti egységek azonosíthatósága szenved csorbát, mert például egy §-on belül több, azonos számú bekezdés található, vagy jelöletlen szerkezeti egységek vannak a jogszabályban. Érdemes ezen a téren is tenni egy rövid sétát.

2.1. A fejezetek jelölése

A Jszt. 40. § (2) bekezdése értelmében a fejezetek sorszámát pozitív egész római számmal kell jelölni, illetve a „Fejezet” szó és a cím esetében nagy kezdőbetűt kell alkalmazni.

a) Bakháza Község Képviselő-testületének 3/2015. (II. 12.) önkormányzati rendeletében (a képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet, a továbbiakban: Bakháza SzMSz) több, ettől eltérő megoldással szembesülhetünk, arról nem is beszélve, hogy két III. fejezettel is találkozhatunk, miközben V. fejezet nincs a rendeletben, holott az SzMSz a VI. fejezettel zárul. Tekintsük át, hogy a fejezetek kapcsán mit láthatunk:

- a) „I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK”
- b) „II. fejezet Az önkormányzat feladata, hatásköre, szervei”
- c) „III. fejezet A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE”
- d) „III. FEJEZET A Képviselő-testület szervei”
- e) „IV. FEJEZET Az önkormányzat gazdasági alapjai”
- f) „VI. FEJEZET Záró rendelkezések”

A hat fejezetcím esetében négy különböző megoldást alkalmazott a jogalkotó, és az egyes szerkezeti egységek számozását sem sikerült hiba nélkül megvalósítani. Úgy véljük, ezek nagyobb odafigyeléssel könnyedén

elkerülhetőek lettek volna: még ha nem is a Jszt.-nek megfelelő jelölést alkalmazza a jogalkotó, arra ügyelhetett volna, hogy egy egységesen rossz megoldást válasszon.

b) Más települések rendeleteinek vizsgálata során is előfordulnak részben vagy egészben azonos jogalkotói hanyagságot megtestesítő hibás rendelkezések. Eperjes Község Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2015. (II.25.) önkormányzati rendeletében (Eperjes Község Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzata) is találkozhatunk hasonló figyelmen kívül hagyásokkal, melyek ebben az esetben a fejezetek sorrendjének hibás megjelölésében tükröződnek.

- a) „I. Fejezet Általános rendelkezések”
- b) „I. Fejezet Az önkormányzat feladata, hatásköre”
- c) „II. Fejezet A képviselő-testület működése A képviselő-testület üléseinek a száma”
- d) „IV. Fejezet A közmeghallgatás, a helyi fórumok és az önszerveződő községek”
- e) „V. Fejezet A települési képviselő”
- f) „VI. Fejezet Az önkormányzat szervei azok jogállása, feladatai”
- g) „VII. Fejezet A képviselő-testület gazdasági programja”
- h) „VIII. Fejezet Az önkormányzat gazdálkodása, finanszírozása”
- i) „IX. Fejezet Záró rendelkezés”

Van tehát 2 db I. Fejezet, nincs viszont III. Fejezet. A Jszt. a folyamatos sorszámozás követelményét is megfogalmazza – itt ennek nem sikerült eleget tenni.

2.2. A szakaszok jelölése

A szakaszok számozása a Jszt. 42. §-a szerint pozitív egész arab számokkal és a § jellel történik.

Ezt az egyszerűnek tűnő kritériumot számtalan esetben nem tartják be a helyi jogalkotók. Példának okáért Dusnok Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2014. (XI. 24.) önkormányzati rendeletében (a Képviselőtestület Szervezeti és Működési Szabályzatáról) „speciális”, helyenként eltérő megoldásokkal találkozhatunk. Az első két szakaszban a következő jelölést használja „1. 2015/2

2.”, majd a harmadik szakasznál már alkalmazza a § jelet („3.§”) a negyedik szakasznál pedig a következőképpen variálja a kompozíciót, „4. §” A továbbiakban pedig az imént említett megoldásokat szinte felváltva alkalmazza.

Ezekon kívül számos egyéb megoldással találkozhatunk, ilyen például Gánt Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2015. (X. 13.) önkormányzati rendelete „a helyi építési szabályzatról szóló 9/2005. (VII. 15.) sz. rendelet”⁷ módosításáról, amelyben egyöntetűen használ arab sorszámokat § jel használata nélkül, a felsorolásoknál pedig francia bekezdést alkalmaz, amely szintén tilos, de a későbbiekben erre még kitérünk. A konkrét rendeletben a §-jel használatának méltatlan nélkülözése az alábbi sorrendiséget eredményezi az arab számok vonatkozásában: 1, 1, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 1, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 1, 2, 1, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 3, 1.

2.3. A bekezdések és a pontok jelölése, folyamatos sorszámozása

A Jszt. 44. § (4) bekezdése szerint „(4) A bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.” A Jszt. mellékletének 3.5. pontja [„A bekezdés megjelölése”] egyértelműen „gömb”-zárójelet mutat.

A Jszt. 48. § (1) bekezdése szerint pedig „A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.”

a) Nem gömb-zárójeles megoldást alkalmaz például Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2015. (I.20.) önkormányzati rendelete az önkormányzati elismerésekről, melyben ezt a megjelölési megoldást találhatjuk: „3.§ /1/”; „4.§. /1/”; „7.§. /1/.”

Persze nem ez a legnagyobb probléma a jogalkotásban, viszont az már komolyabb gond, hogy a 8/2014. (XI. 17.) „sz. önkormányzati rendelet”-ük megfelelő jelölést alkalmazott, tehát a jó megoldásból elindul-

⁷ Helytelen a „sz. rendelet” fordulat is, mivel az „önkormányzati rendelet” kitéltet írja elő a Jszt.

tak a rossz felé – aztán később a 2/2015 (II. 27.) rendeletben megint csak helyesen alkalmazták a Jszt.-szabályt.

b) Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) rendeletének 4. § (2) bekezdése az alábbi megoldást alkalmazza:

„Az Alap bevételi forrásai a következők:

a/ a települési önkormányzat által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege,

b/ a Dél-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség által a Sérsekszőlős község területén jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok összegének 30 %-a,

c/ a környezetterhelési díjak és az igénybevételi járulékok külön törvényben meghatározott része,

d/ a Sérsekszőlősi Önkormányzat bevételeiből - az éves költségvetési rendeletben meghatározott - környezetvédelmi célokra elkülönített összeg,

e/ az Alap lekötéséből származó kamatbevételek,

f/ az 1995. évi LIII. tv. 58. § (6) bekezdés alapján az önkormányzatot arányosan megillető megosztott bevétel,

g/ az állampolgárok, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek által az Alap részére történt befizetések, illetve bármely, az Alapot illető egyéb bevétel”.

A pontok itt nem a Jszt.-ben meghatározott „)” zárójellel jelennek meg. [Hasonlóan rossz az 5. § (2) bekezdés megoldása is].

c) „EDELÉNY VÁROS ÖNKORMÁNYZAT 27/2001. (VIII.24.) számú R E N D E L E T E A vásárokról és piacokról” (az írásunkban másutt már jelzett jelölési hibákon túlmenően) belső tagolási és jelölési problémákkal is küzd.

A bekezdések jelölése az alábbiak szerint történik: „/1./” stb. (azaz hibás a gömbzárójel helyett a per-jelek alkalmazása és a számok után a pont kitétele); egészen a 13. §-ig, ahol is az „/1/” bekezdéstől a „/7/” bekezdésig ez a jelölésforma érvényesül – tehát a pontok kitétele már elmarad –, majd a „(8)” bekezdés következik (ez már helyesen jelölve), és a helyes megoldás az egész §-ban

megmarad (a későbbiekben pedig már nincs bekezdéses tagolás; lévén, ott már csak a hatályba lépésről rendelkezik a rendelet.

„Érdekesség” az is, hogy a 3. § „/1./” bekezdését nem követi további bekezdés – azaz egy §-t egy bekezdésre „tagolt” a jogalkotó (aminek értelme sincs és egyidejűleg hibás megoldás), majd ugyanezt alkalmazta a 4. §-nál is.

További észrevétel, hogy a pontok jelölése sem felel meg a Jszt. előírásainak, mivel például a szintén helytelen jelölésű „5.§.” szintén helytelen jelölésű „/2./” bekezdésében a pontok „a.”, „b.” stb. jelöléssel következnek a Jszt. által megkívánt „a)” stb. helyett. A 6. § ebben is újít, ott ugyanis már az „a./”, „b./” stb. megoldást alkalmazták.

d) Simontornya Városának egyes rendeleteiben is található érdekes megoldásokat.

„SIMONTORNYA VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK

16/2009.(IX.29.) számú rendelete az önkormányzat helyi sporttevékenységgel kapcsolatos feladatairól és kötelezettségeiről, valamint a sport helyi pénzügyi támogatási rendszeréről” (eltekintve itt a megjelölésben szereplő hibáktól) a belső tagolásában is alkalmaz a Jszt.-rel össze nem egyeztethető megoldásokat. A 3. § (1) bekezdése például „a.)”; „b.)” stb. pontokra tagolást alkalmaz (helytelen a pont kitétele a kisbetű után), ugyanez pedig az 5. § (3) bekezdésében és a 10. §-ban is felbukkan.

e) Dusnok Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2014.(XI.24.) önkormányzati rendelete a Képviselőtestület Szervezeti és Működési Szabályzatáról ugyancsak „per”-jelekkel jelöli a bekezdéseket – viszont legalább következetesen, nem vegyítve a félgömb-zárójeles megoldással.

f) Csátalja Község Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2014.(XII.5.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról az 1. § (1) bekezdésben még helyesen jelöli a pontokat, majd áttér a Jszt.-ellenes megoldásra, és az 5. § (4) bekezdése már így szabályoz:

„(4) A képviselő-testület ülésére meg kell hívni:

- a. a képviselő-testület tagjait,
- b. ^[1]a jegyzőt, aljegyzőt,
- c. a német nemzetiségi önkormányzat elnökét,
- d. a napirend által érintett szerv (intézmény) vezetőjét,
- e. a napirend tárgya szerint illetékes hivatali dolgozókat,
- f. a napirendi pont előadóját,
- g. akinek meghívását jogszabály kötelezően előírja,
- h. akiknek jelenlétét a polgármester az adott napirend tárgyalásánál szükségesnek tartja”.

Ugyanez a megoldás érvényesül az 5. § (6) bekezdésben, a 7. §-ban, a 8. § (3) bekezdésben – míg a 8. § (6) bekezdés már ismét helyesen tagol –, a 13. § (2) és (3) bekezdésében, a 14. § (3), (4) és (11) bekezdésében, a 15. § (2) és (4), a 16. § (3), a 17. § (2) és (3) bekezdésében, a 20. § (2) bekezdésében – de a 22. § (2) bekezdésében már ismét helyes a tagolás –, a 26. § (3) bekezdésében, valamint a 33. § (2) bekezdésében.

g) Sajátos megoldásokat találunk Berekbőszörmény Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2015 (VIII.14.) önkormányzati rendeletében (Szervezeti és Működési Szabályzat).

ga) A „3. §.” (hibásan pont van a §-jel után) szerint:

„Gazdasági Program (Ciklusprogram)

1. A Képviselő-testület megbízásának idejére gazdasági programot készít.
2. A Képviselő-testület a gazdasági programot az alakuló ülést követő 6 hónapon belül fogadja el.
3. A program magában foglalja azokat a helyi közügyeket, közszolgáltatásokat, amelyek megoldását a képviselő-testület célul tűzi ki, s amelynek megoldásában feladatot vállaló önszerveződő lakossági szervezetek tevékenységét támogatja”.

gb) A 10. § a bekezdéseket már helyesen jelöli, a pontokat nem:

„10. §.

Kérdés, interpelláció

(1) a./ A képviselő kérdést szóban, interpellációt írásban terjeszthet elő. Interpellációt a testület ülését megelőző 3 nappal lehet benyújtani a polgármesternek vagy a jegyzőnek. Kérdést bármely képviselő feltehet a Közös Önkormányzati Hivatal vagy intézményei ügykörébe tartozó ügyekben.

b./ A szóban előterjesztett kérdés, valamint az erre adott válasz időtartama 5 perc. Mind az írásban, mind a szóban előadott kérdésre a megkérdezett köteles válaszolni a testületi ülésen azonnal, vagy pedig 8 napon belül. A kérdésre adott válasz elfogadásáról a testület csak akkor határoz, ha a kérdező a választ nem fogadta el.

c./ Közérdekű, illetve a lakosság széles rétegét érintő ügyekben írásban előterjesztett interpelláció ismertetése, valamint az arra adott válasz maximális időtartama 10 perc. Ha a képviselő az interpellációt a Képviselő-testület ülését megelőzően legalább 3 nappal korábban benyújtotta, arra választ a legközelebbi ülésen kell adni. Egyéb esetben az interpellációra a rákövetkező ülésen kell válaszolni”.

gc) A 12. § kombinálja a bekezdések helyes és helytelen jelölését:

„12. §.

(1) A megválasztott képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges a Möt. 50. §-ában felsorolt esetekben.

(2) A határozathozatalnál – ha a kisebbség kéri – külön véleményét jegyzőkönyvben rögzíteni kell.

3. A nyílt szavazás kézfelemeléssel történik.

4. A testület képviselői indítványra egyszerű többséggel, nyílt szavazással név szerinti szavazást rendelhet el.

5. Név szerinti szavazás esetében az ülést vezető polgármester egyenként szólítja a képviselőket, akik hangos „igen”, „nem”, „tartózkodás” nyilatkozattal szavaznak.

(6) A képviselő-testület...”

gd) Ugyanennek a rendeletnek a 13. § „1.” stb.-vel jelöli a bekezdéseket, a 14. § már helyesen. A 15. § „1.” helytelen, utána a (2), stb. már helyes jelöléssel jelenik meg. A 18. § (1) bekezdés ismételt hibás: „A képviselő-testület az alábbi állandó bizottságokat hozza létre:

a./	Ügyrendi Bizottság	3 fő
b./	Pénzügyi Bizottság	3 fő

Ezt követően a 19. § „1.” és „4.” helytelen, a (2) és (3) helyes. Nem folytatva a sort, így érvényesül ez az egész rendeleten át.

h) Sáp SzMSz-ében (ami kétféle hibás jelöléssel is megjelenik az njt.hu-n, ekként: „Községi Önkormányzat képviselő testületének 13/2014 (XII.16.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról”; illetve Sáp Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2014. (XII.15.) Öt.sz. önkormányzati rendelete az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról”) is hibás jelöléssel találhatunk bekezdésen belül pontokat. Egy példa:

„7. §. (1) A települési képviselő:

a.) a testületi üléseken részt vesz. Amennyiben a képviselő-testületi ülésen akadályoztatása miatt nem tud megjelenni, azt – a lehetőséghez képest – a polgármesternek előre jelzi;

b.) a döntések előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében a bizottság tagjaként, illetve képviselő-testületi vagy

polgármesteri felkérés alapján közreműködik;

c.) képviselői munkájához jogosult a község-háza e célra kijelölt helyiségének térítés nélküli igénybevételére, amelyet és munkája egyéb feltételeit a jegyző a hivatal útján biztosítja;

d.) köteles olyan magatartást tanúsítani, amely méltóvá teszi a közeleti tevékenységre, a választók bizalmára;

e.) köteles bejelenteni személyes érintettségét a döntéshozatalnál;

f.) az ülés napirendjének elfogadásakor javaslatot tehet rendelet megalkotása, határozat meghozatala tárgyában”.

A rendeletben ugyanez a megoldás később többször ismétlődik

i) Ugyancsak pontokat találunk a „pont” elnevezésű egység jelölésében Magyarbóly község képviselő testületének 7/2014 (XI.13.) önkormányzati rendeletében (a közterületek rendjéről és a közterület – használat engedélyezésével kapcsolatos eljárásról és díjakról). Például:

„4. §. (1) Az Önkormányzat közigazgatási határain belül elhelyezkedő közterületen szeszes ital fogyasztása tilos, kivéve

a.) az engedélyezett vendéglátó egységi kitélepülés területén,

b.) engedélyezett rendezvény területén”.

Ez a megoldás az egész rendeleten végig húzódik.

j) Keszű község Önkormányzata Képviselő-testületének a hulladék gazdálkodás helyi rendjéről

szóló 12/2014. (XI.14.) önkormányzati rendeletének 15. §-a ekként néz ki az njt.hu-n:

„(3)A természetes személy ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat negyedévenként, a gazdálkodó szervezet, illetve költségvetési szerv havonta utólag köteles megfizetni a közszolgáltató által kiállított számla ellenében. A díj megfizetésének határidejét és módját a számla tartalmazza.

(4)(3) Az ingatlanhasználó a (2) bekezdésben meghatározott számla tartalma tekintetében a Közszolgáltatónál kifogást emelhet, mely az írásban be nyújtott kifogást 15 na-

pon belül kivizsgálja és arra érdemben írásban válaszol.

(5)A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díját a Közszolgáltatónál nyilvántartásba vett ingatlanhasználó köteles megfizetni. Amennyiben az ingatlanhasználó személye az adott ingatlan esetében változik, a Közszolgáltató a változás bejelentését követően a változás bejelentésének napját követő hónap 1. napjától állítja ki a számlát az új ingatlanhasználó nevére”.

Az érdekesség a „(4) (3)” bekezdésben rejlik, ami vélhetően csak elírás, ám korrekciója erre figyelemmel is kívánatos.

k) A bakházai SzMSz-ben a JsZR. szabályainak megfelelő jelölést látunk, azonban a sorozámozás tekintetében itt is nehézségekbe ütközött a jogalkotó. A 7. §-ban kettő (2) bekezdéssel találkozunk, a 16. §-ban a (2) bekezdést a (4) bekezdés követi, a 43. §-ban szintén kettő (2) bekezdés látható, illetve az SzMSz több helyén előfordul jelöletlen szerkezeti egység is (amely szintén a JsZR. szabályai szerint nem lehetséges).

l) A bakházai SzMSz-ben az alábbi megoldások fordulnak elő.

la) Az SzMSz 2. § (3) bekezdésében a jogalkotó „pontokként” az alábbi jelölést alkalmazza:

- a polgármester,
- a közös önkormányzati hivatal,
- a jegyző,
- a társulás,

lb) a 6. § (1) bekezdésében szintén az előbbi megoldást alkalmazza, szemben a 6. § (2) bekezdésével, ahol a JsZR-nek megfelelő jelölés látható,

lc) még szintén a 6. §-on belül a (6) bekezdésben az alábbi megoldás is látható: „a. (...), b. (...), c. (...), d. (...)”, majd a (7) bekezdésben a számozást nem kezdi előlről, hanem folytatja: „e. (...), f. (...), g. (...)”, illetve a (9) – (10) bekezdésben is egészen o. (...)-ig,

ld) a 9. § (2) bekezdésében az általunk a) pontban jelzett, míg a (3) bekezdésben szintén az általunk a c) pontban jelzett jelölés látható,

2015/2

le) a 10. § (2) – (4) bekezdéséig egy újabb megoldás látható: „a./ (...)”,

lf) majd a 17. §-ban látható az újabb variáció: „a.) (...)”,

lg) a 21. §-ban francia bekezdéses megoldást preferálja a jogalkotó.

Jelezzük, hogy ezek a megoldások és variációk a rendeletben a későbbiekben is felbukkannak.

Látható, hogy a pontok megjelölésére a lehetőségek egész tárházát sorakoztatta fel a jogalkotó, arról nem is beszélve, hogy gyakran egy szakaszon vagy akár egy bekezdésen belül is eltérő megoldásokat tartalmaz, helyenként azt is figyelmen kívül hagyja, hogy új bekezdés esetében a felsorolást előlről kezdje, illetve gyakran az egyik pontot kijebbb, míg a másikat beljebbb kezdik, amely ha más szempontból nem is, de esztétikailag felettébb zavaró.

m) Egyéb megoldási technikákkal is találkoztunk Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének 9/2015. (IV. 30.) önkormányzati rendeletében (a közterületek tisztántartásáról, a közterületek használatának rendjéről):

„Közterületi árusítások:

1./ Helyhez kötött közterületi árusítás esetén

(1 db személygépkocsi + 1 db utánfutó + 5 m² árusító hely)

2./ Mozgóárusítás

3./ Mozgóbolti tevékenység (árusítás)”

n) Dusnok Község Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2015. (XI. 16.) önkormányzati rendelete az időskorúak támogatásáról szóló rendelete szintén helytelenül értelmezi a JsZR. e szakaszát, a következő megoldást alkalmazta:

„1.§ A rendelet hatálya kiterjed a dusnoki lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, és életvitelszerűen is Dusnokon élő személyekre, akik a tárgyév november 30-ig

a. nők esetében a 60. életévüket,

b. férfiak esetében a 62.életévüket betöltik (a továbbiakban: időskorúak).”

o) Kincsesbánya Község Önkormányzata képviselőtestületének 22/2015. (XII. 1.) önkormányzati rendelete (a szociális célú tűzelpóanyag támogatás helyi szabályairól) szintén sajátos megjelölést használ, amellyel ebben az egy esetben találkozunk kutatásunk során.

„4.§ (3) A természetbeni támogatás megállapításakor előnyben kell részesíteni azt a személyt, aki:

- a) aktív korúak ellátására, vagy
- b) időskorúak járadékára, vagy
- c) adósságkezelési támogatáshoz kapcsolódó adósságcsökkentési támogatásra, vagy
- d) lakásfenntartási támogatásra jogosult, vagy
- e) családjában a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben szabályozott, halmozottan hátrányos helyzetű gyermeket nevel.”

p) Csikéria Önkormányzat Képviselőtestületének 5/2015. (IV. 29.) önkormányzati rendelete az önkormányzat 2014. évi költségvetési zárszámadásáról egy szakaszon belül szintén eltérő jelölést alkalmazott, az „első” bekezdést sorszámmal és utána egy ponttal, a „negyediket” már helyesen jelölve.

„3. §

1. Az önkormányzat Európai Uniói költségvetésből nem kapott támogatást 2014. évben.

(...)

(4) A Képviselő-testület tartalék-előirányzatot nem képezett.”

r) Keszü község Önkormányzata Képviselőtestületének a hulladék gazdálkodás helyi rendjéről

szóló 12/2014. (XI.14.) önkormányzati rendeletének 13. §-a esetében az (1) bekezdés hiányzik, helyette két pontba foglalja a jogalkotó a rendelkezéseket, majd jön a (2) bekezdés.

„13.§.

2015/2

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatáson (sic!) belül:

a.) a vegyes hulladék szállítási szolgáltatás igénybe vétele folyamatosan kötelező,

b.) az a.) pontba nem tartozó szállítási szolgáltatás és hulladék elhelyezési lehetőség igénybevétele nem kötelező,

(2) Az egyes hulladékgazdálkodási szolgáltatásokat e rendeletben, valamint a közszolgáltatási szerződésben meghatározott módon lehet igénybe venni.

(3) A Közszolgáltató a közszolgáltatás feltételeiben bekövetkezett változásokról az ingatlan használatát – a változás bekövetkezése előtt legalább 15 nappal – legalább a honlapján történő közzététellel, illetve az Önkormányzat által a helyben szokásos módon köteles tájékoztatni”.

2.4. A jelöletlen szerkezeti egységek alkalmazásának tilalma

A Jsr. 37. § (1) bekezdésének második mondata szerint „*Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.*” Tilos tehát a francia bekezdések alkalmazása a felsorolások esetén, mert jogbizonytalanságot okoz az ezekre történő hivatkozás, vagy az ezek valamelyikének módosítására irányuló törekvés alkalmával (főleg, ha sokelemű a felsorolás).

a) Kölked 2/2015 (II. 27.) „sz.” rendeletének 6. § (3) bekezdése ekként tér el a Jsr.-szabálytól:

„6.§

(3)A lakhatási támogatás *elsősorban természetben nyújtandó*

- vízdíj-, villanyáram-, illetve gázdíj támogatására a szolgáltatóhoz történő utalással,

- személyszállítási díj kiegyenlítésére a szolgáltató számlájára történő utalással”.

A 10. § (4) bekezdése pedig folytatja a nemes hagyományt:

„Ha az elhalt utolsó lakóhelye, illetve az eltemetésre köteles személy vagy az örökösök kitétele megállapításra kerül, úgy a temetési költség megtérítésére az alábbi intézkedéseket haladéktalanul meg kell tenni:

- az utolsó lakóhely szerinti önkormányzattól a köztemetés költségeit visszaigényelni, ennek hiányában,
- a költségeket hagyatéki teherként a területileg illetékes közjegyzőnél bejelenteni, vagy
- az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezni”.

b) Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) önkormányzati rendeletének 9. § (5) bekezdése szerint: „A telepítések során elsősorban figyelembe veendő szempontok a következők:

- az utca jelenlegi domináló fafajai
- a fafajok alakíthatósága (metszéstűrése), vízhajtás képzesi hajlama
- a távvezetékek elhelyezkedése, magassága”.

A 10. § (7) bekezdés szerint pedig: „Az engedélyezési kérelemhez csatolni kell:

- 1 db helyszínrajzot az üzemeltetési hely 200 m-es környezetének feltüntetésével;
- a szabadtéri rendezvények esetén a szabadtéri rendezvény helyszínéhez 200 m-es körzetben lévő egészségügyi, vagy oktatási intézmények vezetőivel előzetes egyeztetésre vonatkozó iratokat
- zaj- és rezgéshatárok mindenkor betartására vonatkozó nyilatkozat
- a zajos tevékenység napi kezdésének és befejezésének pontos időpontja
- a zajkeltés illetőleg a hangosítás módja, eszközei
- a kérelmező megbízottjának a neve, aki a zajjértékek betartását vállalja és azért felelős”.

Folytatja a sort a 18. § (2) bekezdés is, amely szerint: „Tilos az összerakott hó elhelyezése:

- a gyalogos közlekedési útvonalon,
- az útkereszteződésben,
- az úttorkolatban,
- a kapubejárat elé, annak szélességében,
- a tömegközlekedésre szolgáló jármű megállóhelyénél, a jármű megállóhelye és a járda között”.

c) „SIMONTORNYA VÁROS
ÖNKORMÁNYZATÁNAK
6/2005.(III.10.) számú rendelete a 17/2009.
(IX.29.) számú rendelet módosítással egysé-
2015/2

ges szerkezetben a „**SIMONTORNYA VÁROS BORA**” elismerő cím létesítéséről és odaítéléséről” (más, jelölésbeli hibáktól itt eltekintve) több vonatkozásban is sérti ezt a Jszt.-szabályt.

ca) A 2. § szerint:

„E kitüntető cím évente egy alkalommal, két kategóriában adható

- Simontornya Város Fehér bora
- Simontornya Város Vörös bora

címmel”.

cb) A 3. § már vegyes megoldást alkalmaz, mintha a jogalkotó menet közben indult volna el a helyes irányba:

„3. §

(1) A címért induló programon azok a polgárok vehetnek részt

- akik a város termelői borversenyén résztvettek,
- akik simontornyai szőlőültetvénnyel és (szőlő) származási bizonyítvánnyal rendelkeznek.

(2) A város bora cím odaítélésének speciális feltételei:

- a.) A szakértő zsűri a bort a legnagyobb pontszámmal értékeli.
- b.) Simontornya város közigazgatási területén termelt szőlőből készült.
- c.) Legalább 300-300 liter áll a termelő rendelkezésére a verseny időpontjában.
- d.) Származási bizonyítvánnyal rendelkezik”.

Látható, hogy a (2) bekezdés már a helyes megoldást kívánja alkalmazni (és a kisbetűk után kitett pontoktól eltekintve ez sikerül is).

cc) Simontornya már korábban említett, 16/2009. (IX. 29.) önkormányzati rendelete viszont érdekes mixet hoz létre. Az 5. § (2)-(4) bekezdése ekképpen néz ki:

„(2) Támogatott célok:

- eszközbeszerzés,
- működési feltételek biztosítása, versenyprogram lebonyolítása,
- szabadidős rendezvények,
- szervezett és visszatérő helyi sportrendezvények megvalósítása.
- a testvérvárosokkal való sportkapcsolatok kiépítése érdekében lehetőséget biztosít a simontornyai sportrendezvényeken való részvételükre;
- támogatja a városi sportolók, sport-szervezetek nemzetközi sportversenyeken való részvételét”.

(3) Támogatási feltételek:

- a.) A támogatottal szemben támasztott jogszabályi feltételek teljesülése. (bírói bejegyzés, adószám, bankszámlaszám, statisztikai adatszolgáltatás teljesítése, valós működés)
- b.) Támogatási kérelem benyújtása minden év január 31. napjáig. (1. számú melléklet szerinti adatlapon)
- c.) A támogatott az előző évben kapott önkormányzati támogatásról elszámolt január 31. napjáig. (2. számú melléklet)

(4) A (3) bekezdésben meglévő feltételek esetén az önkormányzat csak akkor nyújthat sportszervezet részére támogatási szerződés alapján támogatást, ha annak:

- nincs lejárt köztartozása,
- nincs tartozása az önkormányzat felé,
- nem áll csőd, felszámolási- vagy végelszámolási eljárás, valamint végrehajtási eljárás alatt,
- legalább 1 éve bejegyzett és működő szervezet”.

A (2) és a (4) bekezdés tagolása teljesen hibás (pontok helyett jelöletlen szerkezeti egységeket alkalmaz), a (3) bekezdése elvileg jó volna, ha a kisbetűk után nem tenne pontot. Az egységesség hiánya a legszembeötlőbb – célszerű lenne következetesen egyféle megoldást alkalmazni.

A 9. § is kedveli a francia bekezdéseket, íme: „Az önkormányzat adottságainak megfelelően részt vesz a nemzetközi sportkapcsolatokban. Ennek keretében:

Itt jegyezzük meg, hogy a Jszt. alapján, ha a jogszabály alcímeket tartalmaz (és azok csak egyetlen §-t foglalnak magukban), akkor azokat a § elé kell elhelyezni és nem a §-ok alatt.

d) Simontornya szabályozási repertoárjában további példákat is találhatunk.

da) „Simontornya Város Önkormányzata Képviselő-testületének 5/2013.(II.28.) önkormányzati rendelete a 13/2013.(V.30.) számú és a 16/2013.(IX.20.) rendeletmódosítással egységes szerkezetben Simontornya Város Önkormányzata 2013. évi költségvetéséről” szintén alkalmazza a jelöletlen szerkezeti egységeket. Az 1. § (3) bekezdése például az alábbiak szerint néz ki:

„(3) Az Önkormányzat által alapított és fenntartott önállóan működő és gazdálkodó – költségvetési előirányzataik felett teljes jogkörrel rendelkező – költségvetési szervek:

- - Simontornya Város Önkormányzata Képviselő-testülete Polgármesteri Hivatala (a továbbiakban: Polgármesteri Hivatal), Az Önkormányzat által alapított és fenntartott önállóan működő – költségvetési előirányzataik felett
 - részjogkörrel rendelkező – költségvetési szervek:
 - - az „Őszikék” Szociális Szolgáltató Központ,
 - - a Simontornyai Városi Könyvtár,
 - - a Vak Botyán Óvoda
 - - és a Simontornyai Vár.

Az önállóan működő, gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervek gazdasági szervi feladatait mint önállóan

működő és gazdálkodó költségvetési szerv, a Polgármesteri Hivatal látja el”.

Látható, hogy e rendelkezésnél a jelöletlen egységeken belül is vannak további jelöletlen egységek.

db) A 2. § részben alkalmazza ugyanezt a technikát: „2. §

(1) Az Önkormányzat 2013. évi költségvetési bevételeit előirányzat-csoportonként, kiemelt előirányzatonkénti bontásban

a Rendelet 1 melléklete tartalmazza. A Képviselő-testület az Önkormányzat tárgyévi költségvetési bevételeinek

főösszegét 1.307.611 ezer forintban,

- működési költségvetési bevételét 618.635 ezer forintban,

- felhalmozási költségvetési bevételét 688.976 ezer forintban

állapítja meg”.

dc) A 3. § is alkalmazza ezt a megoldást: „3. §

(1) Az Önkormányzat kiadásainak főösszeget a Képviselő-testület 1.178.584 ezer forintban állapítja meg.

Ebből:

a) működési költségvetési kiadását: 736.673 ezer forintban

- személyi jellegű kiadások: 205.495 ezer forint

- munkaadókat terhelő járulékok: 51.621 ezer forint

- dologi kiadások: 197.992 ezer forint

- támogatás értékű működési kiadás: 49.902 ezer forint

- működési célú pénzeszköz átadás 10.468 ezer forint

- társadalom- és szociálpolitikai juttatások: 85.525 ezer forint

- működési célú támogatás társulásoknak: 134.028 ezer forint

- működési célú tartalék: 1.642 ezer forint

b) felhalmozási költségvetési kiadását: 441.911 ezer forintban

- beruházások előirányzata: 320.963 ezer forint

- támogatás értékű felhalmozási kiadás: 30.029 ezer forint

- felhalmozási célú pénzeszköz átadás: 1.182 ezer forint

- fejlesztési célú tartalék: 89.737 ezer forint összeggel állapítja meg”.

e) Balatonszárszó Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat 2015. évi költségvetéséről szóló 1/2015 (II.2.) önkormányzati rendelete is tartalmaz helytelen megoldást. A 22. § két bekezdését érdemes megtekinteni:

„(3) A szerződéskötés feltétele, hogy

a.) a költségvetési szerv az adott feladat ellátáshoz megfelelő szakértelemmel rendelkező személyt nem foglalkoztat, vagy

b.) eseti, nem rendszeres jellegű feladat ellátása szükséges és a költségvetési szervekben a feladat ellátásához megfelelő szakértelemmel rendelkező személy átmenetileg nem áll rendelkezésre.

...

(6) A szerződésnek tartalmaznia kell különösen:

- az ellátandó feladatot,

- a díjazás mértékét,

- részletes utalást arra, hogy a (3) bekezdésben írt feltétel mely körülményre tekintettel áll fenn,

- a szerződés időtartamát,

- szervezettel kötendő szerződés esetén azt, hogy a szervezet részéről személy szerint ki(k) köte-

les(ek) a feladat ellátására, valamint,

- a teljesítés igazolására felhatalmazott személy megnevezését”.

Míndegyik helytelen megoldás: a (3) bekezdésben levő jelölés a kisbetű után elhelyezett pont, a (6) bekezdés a jelöletlen egységek miatt. Jelezzük: a 18. § (2) bekezdésben még a helyes megoldást alkalmazta a jogalkotó; így vélhetően a rendlettervezet vége felé fogyott el a türelem és nyert teret a lázadó szellem.

f) „NAGYDOROG NAGYKÖZSÉG ÖNKORMÁNYZATA KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK 15/2010. (XI. 18.) ÖNKORMÁNYZATI RENDELETE A HELYI ÉPÍTÉSZETI ÉS BOTANIKAI ÉRTÉKEK VÉDELMÉRŐL” is tartalmaz mixelt megoldást. A rendelet – amely az alcímek beszámozásának elmaradását leszámítva alapvetően megfelel a Jszr.-nek – például értékűen tagolja a belső szerkezeti egységeket, egyetlen kivétellel: a 3. § (2)-(3) bekezdésében. Ott francia bekezdéseket alkalmaz, előtte-utána pedig helyesen él a Jszr.-szabállyal, és a megfelelő módon jelöli a pontokat. Lehetséges, hogy a jogszabályt előkészítő egyfajta „easter egg”-et kívánt elrejtetni és a testületi ülés hangulatát feldobni egy rejtett fejtörővel – az eredményt látva sikertelenül. A renitens rész:

„(2) A helyi védelem alá helyezés iránti kezdeményezésnek tartalmazni kell:

- a védendő értékre vonatkozó szakszerű, rövid indokolást,
- fotódokumentációt,
- a védendő érték pontos helyét (utca, házszám, helyrajzi szám),
- helyszínrajzot,
- a védendő érték rendeltetését és használatának módját.

(3) A helyi védelem megszüntetése iránti kezdeményezésnek tartalmazni kell:

- a védett érték pontos helyét (utca, házszám, hely rajzi szám),
- a védettség megszüntetésének rövid, szakszerű indokolását,
- amennyiben a kezdeményezés nem a képviselő-testülettől vagy annak jelen § (1) bekezdésében meghatározott szerveinek valamelyikétől, illetve a jegyzőtől származik, úgy az elvégzett értékvizsgálat dokumentációját”.

g) Dusnok Község Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2014.(XI.24.) önkormányzati rendelete a Képviselőtestület Szervezeti és Működési Szabályzatáról a jelöletlen szerkezeti egységeket többször is megjeleníti, ráadásul nem is következetesen egységes jelöléssel.

ga) Az 5. § (egyébként hibásan, „per”-jelekkel jelölt) „/4/ bekezdése így tagol:

„/4/ A munkaterv tervezetét – a polgármester irányításával – a jegyző állítja össze, és legkésőbb a decemberi ülésre a polgármester terjeszti jóváhagyás végett a Képviselőtestület elé.

A munkaterv főbb tartalmi elemei:

- Képviselőtestületi ülések tervezett időpontja, napirendje
- Napirend előterjesztőjének (felelősének) megjelölése
- Közmeghallgatás, falugyűlés időpontja”.

gb) A 6. § „/3/” és „/5/” bekezdése szakaszon belül alkalmaz eltérő megoldást, majd a rendelet a 7. §-ban már helyesen jelöli a pontokat, de egyes pontokon belül felbukkannak a jelöletlen egységek:

„/3/ A Képviselőtestület rendes üléseit a munkatervnek megfelelő időpontra kell összehívni a meghívó kiküldésével. A meghívónak tartalmaznia kell:

- az ülés helyét,
- az ülés időpontját,
- a tervezett napirendeket,
- a napirendek előterjesztőit”.

„/5/ A Képviselőtestület üléseire tanácskozási joggal meg kell hívni:

- a jegyzőt,
- a napirend tárgya szerinti előterjesztőt,
- a nemzetiségi önkormányzatok elnökeit,
- az intézményvezetőket,
- a közbiztonsági kérdések tárgyalásánál a polgárórság képviselőjét, a körzeti megbízottat, a mezőőrt,
- a sporttal kapcsolatos kérdésekben a helyi sportegyesület képviselőjét,
- a szociális kérdésekben témaérintettség esetén a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat munkatársait,
- a napirend tárgya szerint illetékes szerv vezetőjét, vagy annak képviselőjét,
- mindazokat, akik meghívását a polgármester és a Képviselőtestület indokoltnak tart”.

7. § „d) napirendenként:

- vita levezetése, ezen belül hozzászólásokra, kérdésekre, kiegészítésekre a szó megadása,
- a vita összefoglalása,
- az indítványok szavazásra való feltevése,
- határozati javaslatok, rendelettervezetek szavaztatása,
- a szavazás eredményének megállapítása pontosan, számszerűen,
- a napirend tárgyában hozott döntés(ek) kihirdetése”,

gc) A 14. § „/3/ bekezdésében ismét a francia bekezdések jelennek meg, a „/6/” bekezdésben pedig az alábbi variáció:

- „a. mely a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 3. § 1. pontjában meghatározott minősített adatot tartalmaz;
b. amely zárt ülésen tárgyalandó, vagy amelyet az előterjesztő zárt ülésen való tárgyalására javasol”.

Ezek az ismertetett megoldások az egész rendelet szövegében szépen váltakozva követik egymást.

h) Berekbősörmény Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2015 (VIII.14.) önkormányzati rendelete (a Szervezeti és Működési Szabályzat) esetenként semmilyen módon nem jelöli a belső egységeket.

ha) Az „1. §.” – hibásan ponttal a §-jel után – ekként szabályoz:

„Berekbősörmény Község Önkormányzata önállóan, szabadon, demokratikus módon, széleskörű nyilvánosságot teremtve intézi a község közügyeit, gondoskodik a helyi közszolgáltatásokról, a helyi közhatalom önkormányzati típusú gyakorlásáról.

Az önkormányzat hivatalos megnevezése:

Berekbősörmény Község Önkormányzata

Címe:

Berekbősörmény Köztársaság tér 1.

Az önkormányzat hivatalos

2015/2

honlapjának címe:
www.berekboszormeny.hu”

hb) A megoldás később is folytatódik:

„2. §.

Az önkormányzat jelképei: zászló
címer
pecsét

Az önkormányzat címerének leírását külön önkormányzati rendelet tartalmazza.”

hc) Jelöletlen egységeket tartalmaz az 5. § (4) bekezdés is, ami szerint:

„Az előterjesztés elemei:

- nyilvános vagy zárt ülésen kell-e tárgyalni az előterjesztést,
- a tárgy meghatározása,
- a meghozandó döntés indokainak bemutatása,
- a végrehajtásért felelős személy megnevezése,
- a végrehajtási határidő megjelölése.

Az előterjesztésben ismertetni kell, hogy a napirenden szereplő kérdést korábban tárgyalta-e a képviselő-testület, annak során milyen határozat vagy rendelet született, illetve határozat, vagy rendelet meghozatala nélkül a kérdés tárgyalását a testület miért vette le a napirendről”.

i) Jelöletlen egységeket találunk – több helyen – Sáp Község szabályozásában is, ahol (az njt.hu szerint) két különböző formában is fel van töltve a SzMSz jelölése, mindkettő hibás formátummal:

„Sáp Községi Önkormányzat képviselő testületének 13/2014 (XII.16.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Sáp Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2014. (XII.15.) Ör.sz. önkormányzati rendelete az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról”

E rendelet 3. §. (hibásan ponttal a §-jel után) ekként szabályoz:

„Az önkormányzat szerveinek hivatalos megnevezése:

- Sáp Községi Önkormányzat Képviselő-testülete
- Sáp Község Polgármestere
- Sáp Községi Önkormányzat Képviselő-testületének Ügyrendi Bizottsága
- Bihartordai Közös Önkormányzati Hivatal Sári Kirendeltsége (továbbiakban: Hivatal)”

A 24. §. másfajta jelöletlen egységeket hordoz:

„(1) Önkormányzati rendelet alkotását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését kezdeményezheti:

- a polgármester;
- települési képviselő;
- önkormányzati bizottság;
- jegyző.

(2) A rendelet szakmai előkészítése keretében a jegyző teendői:

- a közreműködők között a munka elosztása;
- a tervezetek bizottsági véleményeztetéséről és az észrevételek feldolgozásáról való gondoskodás;
- az elvi célkitűzések érvényesítésének, a vitás kérdések megfelelő szintű eldöntésének biztosítása;
- az érintett társszervekkel való koordináció;
- az adminisztrációs munka megszervezése;
- a tervezet testület előtti megvitatásában való részvétel”.

Jelezzük: ugyanígy jelenik meg ez több helyen a rendeletben.

j) Keszü község Önkormányzata Képviselő-testületének a hulladék gazdálkodás helyi rendjéről

szóló 12/2014. (XI.14.) önkormányzati rendelete is bővelkedik a jelöletlen szerkezeti egységekben.

ja) Az 1. § (5) bekezdése *(etekintetben még nem hibásan)* ekként szabályoz: „A közszolgáltatás:

a.) az ingatlanon begyűjtött települési szilárd hulladék (vegyes elkülönítetten gyűjtött

hulladék) rendszeres elszállítására, az ingatlanon összegyűjtött lomtalanítás körébe tartozó települési hulladék, valamint zöldhulladék – közszolgáltató által meghatározott időpontban és helyen történő – begyűjtésére és elszállítására,

b.) a közterület tisztántartására”.

Itt csak a „)” elé kitett pont a hiba.

jb) Az 5. § (3) bekezdése viszont már így néz ki, sajátos „mixet” képezve:

„(3)A vegyes hulladék gyűjtésére alkalmazható gyűjtőedények:

- **110 – 120 literes** hulladékgyűjtő edény,
- 1 vagy 2 fős háztartások esetén **70 – 80 literes** hulladékgyűjtő edény,

használatának feltételei:

- a.)az önkormányzati igazolása arról, hogy az ingatlanban 1 vagy 2 fős háztartás van,
- b.)az ingatlan használója rendelkezzen a megfelelő méretű edénnyel.
- c.)a kisebb edényzet használatára vonatkozó lakossági hulladékgazdálkodási szerződés (módosítás) megkötése.

Közszolgáltató által biztosított DÉL-KOM feliratú hulladék gyűjtő zsák (amely kizárólag a többlethulladék gyűjtésére szolgál”.

Azaz: a bekezdésen belül jelöletlen szerkezeti egységek, majd azok egyikén belül (hibásan jelölve) pontok következnek.

jc) Előfordul az is, hogy a pont után jön a jelöletlen egységek sora:

„9.§.

(1)A Közszolgáltató kötelessége, hogy:

- h.)elvégezze a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002(IV.10.) Eü.M.rendelet 4. §. (3) és (4) bekezdés szerinti feladatokat, így
- a közcélú hulladékgyűjtő eszközök tisztítása, fertőtlenítése, karbantartása,
- a hulladék begyűjtése, szállítása során a közterületen okozott szennyezés megszüntetése,

- honlapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos valamennyi fontos információt elhelyezni,
- az ingatlanhasználó vagy az Önkormányzat által tett panaszt kivizsgálni, a javaslatokat megvizsgálni és arról az érintettet 30 napon belül tájékoztatni”.

Ez a megoldás a rendeletben többször is előkerül.

2.5. A nyitó szövegrész és a pontok kapcsolata

A Jszer. 47. § (2) bekezdése szerint „(2) Nyitó szövegrész nélkül nem lehet pontokat, alpontokat alkalmazni.”

a) Ehhez képest „Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról” így szabályoz:

„5.§

(1) A települési támogatás pénzbeli vagy természetbeni formában adható.

a) A pénzbeli rendszeres ellátások utalása havonta utólag, a hónap 5. napjáig, a nem rendszeres ellátások kifizetése legkésőbb a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a házipénztárból történik.

b) A lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott támogatás természetben állapítható meg”.

b) Kölked 2/2015. (II.27.) képviselőtestületének rendelete is hasonlóan nem tartotta be e szabályozást:

„8§(5) Nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő

a) a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. tv. alapján temetési hozzájárulásban részesül,

b) köztemetés esetén.”

A b) pont esetén ugyanis a mondat így hangzik: „Nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő köztemetés esetén”. A „ha az igénylő” szövegrészt az a) pontba építve helyes megoldást választott volna a jogalkotó.

c) A bakházai SzMSz-ben sok esetben vagy pontok előtt nincs „nyitó szövegrész”, vagy a felsorolás végéről a „záró szövegrész” hiányzik. A Jszer. az imént említett szakaszában mögöttesen utal arra is, hogy a pontokon belül sem szabad új tagmondatot kezdeni. Íme néhány ellenpélda.

Bakháza esetében e szakasz betartását többször különböző módokon sértették:

„6§ (1) A Képviselő-testület tagjait

- az ülés helyének,
- napjának és kezdési időpontjának,
- a javasolt napirend tárgyának és előadójának

megjelölését tartalmazó meghívóval kell összehívni.

A meghívóhoz mellékelni kell a tárgyalandó napirendi pontokhoz kapcsolódó írásos előterjesztéseket.”

d) E kritérium hiányával Dunaegyháza 3/2015 (II.12.) önkormányzati rendeletében is találkozhatunk, ahol pontok együttesen nem képeznek értelmes mondatot.

„10§(2) Gyógyszerkiadással kapcsolatos települési támogatásra jogosult az a személy, akinek

1. családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 200 %-át,
2. egyedül élő esetén annak 250 %-át nem haladja meg,

és a rendszeres havi gyógyszerköltsége a 3.000 Ft-ot meghaladja, feltéve, hogy az Szt. 50. § (1) és (2) bekezdése szerinti alanyi és normatív jogcímen közgyógyellátásra nem jogosult.”

Ennél a példánál az egyébként hibásan jelölt 1. pontnak [helyesen „a)” lett volna] is tartalmaznia kellett volna a „nem haladja meg” szövegrészt, vagy e szövegrészt a 2. pont [helyesen b) pont lett volna] után jövő, mindegyik pontra vonatkozó szövegrész elé kellett volna illeszteni.

2.6. A nyitó szövegrész és a pontok kapcsolata – az egyetlen értelmes mondat követelménye

A Jszt. 47. § (4) bekezdése szerint „A nyitó szövegrésznek – a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével -, valamint a záró szövegrésznek a pontok, az alpontok mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.”

Lássunk két „ellenpéldát”.

a) „Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról” így rendelkezik a 8. § (5) bekezdésben:

„8. §

(5) Nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő

a) a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. tv. alapján temetési hozzájárulásban részesül, b) köztemetés esetén”.

Tehát a b) pontot figyelve, arra az eredményre jutunk, hogy Kölkeden „nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő köztemetés esetén”. Itt tehát kiemelt figyelmet fordítottak arra is, amit a Jszt. 2. §-a tartalmaz – „A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.”

b) „Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete 4/2013. (III. 1.)” önkormányzati rendeletének 9. § (1) bekezdése ekként rendelkezik:

„9. § (1) Aki közterület zöldfelületét

a) átjárásra,
b) járművel történő behajtásra vagy parkolásra,
c) lerakóhelyként használ,
a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Mit is mond az a) pont? Nem kevesebbet, mint azt, hogy „Aki közterület zöldfelületét átjárásra, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”. Nem kevésbé értelmes a b) pont sem, mivel a végeredmény az alábbi: „Aki közterület zöldfelületét jár-

művel történő behajtásra vagy parkolásra, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Viszonylag kis figyelemmel elkerülhetők lennének ezek a hiányosságok és fogalmazási zavarok.

2.7. A szerkezeti egységek folyamatos sorszámozásának kívánalma

A Jszt. 37. § (1) bekezdés első mondata szerint „A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni.”

Ez a szabály látszólag magától értetődő, mégis sok esetben – vélhetőleg figyelmetlenségből – sikerül áthágni. Lássunk erre is néhány példát.

a) Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) 10. §-a 2 darab (1) bekezdést és 2 darab (5) bekezdést tartalmaz – mindkét esetben utalva a korábbi hatályon kívül helyezésére. Azaz: nem a korábban hatályon kívül helyezett rendelkezés helyére kerül az új szabály, hanem azt ott hagyva, a számozást „megduplázva” halad az érthetlenség felé. Ekként:

„

(1)⁸

(1) A község egész területén, munkanapokon 8.00-16.00 óra között, pihenő és munkaszüneti napokon pedig csak 10.00-16.00 óra között folytatható mobil hangosító berendezés üzemeltetése.

...

(5)⁹

(5) Az engedélyezés során figyelembe kell venni az érintett területen lévő más szórakoztatóipar létesítmény és hangosító berendezés zajkibocsátását, illetve a tevékenységgel összefüggő zajterhelést is, és azok együttes zajkibocsátása sem haladhatja meg az engedélyezett határértékeket”.

⁸ „Hatályát veszítette a 18/2008. (IX. 03.) rendelet 4. §-ával, hatálytalan 2008. szeptember 3. napjától.”

⁹ „Hatályát veszítette a 18/2008. (IX. 03.) rendelet 4. §-ával, hatálytalan 2008. szeptember 3. napjától.”

b) Veszprém MJV korábbi (már rég nem hatályos) SzMSz-e [a 35/2002. (XI. 15.) önkormányzati rendelet] is tartalmazott érdekességeket. Érdemes két §-t teljes terjedelmében bemásolni. Felhívjuk a tisztelt Olvasó figyelmét a „§”-jel utáni pontra, a „/”-jelek alkalmazására, a 15. § (7) és (8) bekezdésének tartalmi azonosságára, valamint a 16. §-ban alkalmazott *jelöletlen szerkezeti egységekre* és a kettő darab (10) bekezdésre.

„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 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.

- ellenjegyzzi 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.”

Jelezzük, hogy a jelöletlen szerkezeti egységek terén e rendeletben az 5. § vitte a pálmát, mivel (3) bekezdése *12 (!) oldalon keresztül* tartó francia bekezdéses megoldással sorolta fel az átruházott feladat- és hatásköröket.

c) Zalakaros Város Önkormányzata Képviselőtestületének a tiltott, közösségellenes magatartásokról, az elkövetőkkel szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól szóló – már nem hatályos – 34/2012. (IX.14.) önkormányzati rendelete is több érdekességet hordozott. 1. §-a például így nézett ki:

„1. §

b) Hirdemény, hirdető berendezés: Zalakaros Város Önkormányzata képviselőtestületének A táblák, feliratok, plakátok elhelyezésének szabályozásáról szóló szabályozásáról szóló 8/2010. (VI.11.) számú önkormányzati rendeltének 2.§. bekezdésében meghatározott fogalom,

b) Kiemelt közterület a város központi területe: Gyógyfürdő tér, Disz tér, Bodahegyi utca, Szent László tér, Gyimesi Vilmos sétány, Termál utca Bodahegyi utcától a Panoráma/Alma utcáig terjedő szakasza,„

A kettő darab „b” pont önmagában is sokat segít a szabály megértésében, ráerősít viszont az „első” számú b) pontban található helyes-

írási hiba („Hirdemény”; „számu”; „rendeltének”; stb.) is, valamint az az – egyébként helyeselhető – szándék, hogy a helyi lakosságot is vonjuk be a jogalkotásba – ennek azonban nem akként kellene megnyilvánulnia, hogy az „első” számú b) pontban hivatkozott 2. § bekezdés számát nem írta be a jogalkotó, mintegy rábízván a jogszabály címzettjeire a feladatot.

d) A folyamatos sorszámozás iránti ellen-szenv ugyanebben a zalakárosi rendeletben más helyen is fellehető volt, a jogalkotó ugyanis – mintegy dacból – a 3. §-ban így alkalmazta a pontok sorrendjét: a g) ponton

belül következett a „h.a” és a h.b) (sic!) alpont, majd jött a h) pont.

e) „Újszentiván 6/2008. (III. 25.) Ör. rendelete a településrészek, közterületek elnevezéséről és a házszámok megállapításáról (egységes szerkezetben a 12/2012 (VI.1.) önkormányzati rendelettel)” sajátos 4. §-t tartalmaz: a 4. § ugyanis 2 bekezdésből áll. Egy (1) bekezdésből és egy másik (1) bekezdésből.

Talán mondanunk sem kell, hogy a sor – a hibás rendeletek nagy száma miatt – a végteleenségig folytatható lenne.

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSÁIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, közel tizenöt éves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati munkával kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

Szolgáltatási profil: alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

- ↳ *jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása* a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;
- ↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;
- ↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi*

vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;

- ↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;
- ↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;*
- ↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tilalóval, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakszerű kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybírói, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*
- ↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe az új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.

Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!

Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34

E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM – CÉGCSOPORT- ISMERTETŐ

A **MONITUM CSOPORT** többes profilú vállalkozásokat tömörít; a cégcsoport több mint fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM CSOPORT** tevékenységi körébe tartozik

- a) **jogszabálytervezetek készítése,**
- b) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- c) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- d) köz- és felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM CSOPORT** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és más, a tevékenységi köréhez tartozó nem jogi szakértőkkel (könyvvizsgálóval, könyvelővel, adótanácsadóval, és más szakemberekkel) akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM CSOPORT** állandó vagy eseti megbízói között megtalálhatunk

- a) köztestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) köz- és felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás minden profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM CSOPORT** vezető elemzője és jogtanácsosa dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa, aki jogász alapvégzettsége és PhD tudományos fokozata mellett okleveles közgazdász (MBA) végzettséggel, valamint munkajogi és jogszabályszerkesztő szakjogász oklevelekkel rendelkezik. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM CSOPORT** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőtét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM CÉGCSOPORTOT** az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: info@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

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

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

*

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

1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

2. Kodifikáció

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