

Kodifikáció és közigazgatás

2015/2.

A TARTALOMBÓL

PETRÉTEI JÓZSEF

A köztársasági elnök „egyéb” feladat-és hatáskörei

MÁJERNÉ DR. TÁBIT RENÁTA

A részvételi demokrácia alapfogalmai

SZILOVICS CSABA

A Magyar Alkotmánybíróság határozata a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról

PÁNOVICS ATTILA

Beszámoló a környezetvédelmi törvény megalkotásának 20. évfordulója alkalmából rendezett konferenciáról

HAVASI BIANKA

Az új közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló konferenciasorozat záró rendezvénye az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium szervezésében

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztő

Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András intézetvezető egyetemi tanár, rektor,
Nemzeti Közszerológiai Egyetem

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus
Közszerológiai Hivatalok Központi Hivatala

Barta Attila adjunktus, Debreceni Egyetem

Bodnár Eszter adjunktus, ELTE ÁJK

Boros Anita egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, helyettes állam-
titkár, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Darák Péter elnök, Kúria

Fábián Adrián tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Gaál Róbert óraadó oktató, PTE ÁJK; jogász, Belügyminisztérium

Gyergyák Ferenc főtanácsadó, AB Hivatala; c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Hoffman István egyetemi docens, ELTE ÁJK

Jászberényi Gábor főigazgató, Baranya Megyei Kormányhivatal

Kiss György egyetemi tanár, PTE ÁJK; dékán, NKE KTK

Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK; igazgató, MMA Művészetelméleti és Mód-
szertani Kutatóintézet

Küpper, Herbert Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München

Mogyorósi Sándor jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros

Mohos Gábor jegyző, Veszprém Megyei Jogú Város

Róder Richárd vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,
Debreceni Járási Hivatal

Schmidt Jenő elnök, TÖOSZ

Sepsey Tamás vezérigazgató-helyettes, Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.

Smuk Péter tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem

Temesi István tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem

Varga Zsolt jegyző, Kisújszállás Város

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

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

HU ISSN 2063-5826

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Petrétei József <i>A köztársasági elnök „egyéb” feladat-és hatáskörei</i>	5
Májerné dr. Tábit Renáta <i>A részvételi demokrácia alapfogalmai</i>	36
Szilovics Csaba <i>A Magyar Alkotmánybíróság határozata a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról</i>	70
Pánovics Attila <i>Beszámoló a környezetvédelmi törvény megalkotásának 20. évfordulója alkalmából rendezett konferenciáról</i>	76
Havasi Bianka <i>Az új közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló konferenciasorozat záró rendezvénye az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium szervezésében</i>	78

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány kuratóriuma és az immár negyedik évfolyamának 2. lapszámával jelentkező Kodifikáció és Közigazgatás c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

A folyóirat e lapszámában mind az alkotmányjog, mind a közigazgatási jog területéről több érdekes írás olvasható. Elsőként terjedelmes, átfogó anyagot találunk a köztársasági elnök feladat- és határcikerei közül az ún. „egyéb” feladat és hatáskörökről. A téma elismert kutatója, *Petrétei József* egyetemi tanár a tőle megszokott alaposággal tárja fel a szabályozás tartalmát és von le ezekből következtetéseket.

A részvételi demokrácia alapfogalmaival kapcsolatban érdekes átfogó elemzést kap az Olvasó *Májerné Tábit Renáta* tollából, aki évek óta kutatja és elemzi e kérdéskör összefüggéseit. Külön hangsúlyt fektet a Szerző a helyi demokráciával kapcsolatos kérdésekre, valamennyi ezzel kapcsolatos összetevőt alaposan taglalva.

Szilovics Csaba pénzügyi jogász napjaink egyik legérdekesebb jogi kérdéskörével, a Quaestor-üggyel kapcsolatban született alkotmánybírói döntés bemutatását tűzte ki célul: írásából az Olvasó megismerkedhet az ügy jogszabályi hátterével, az Alkotmánybírói döntésének érvelésrendszerével és a Szerző kritikájával egyaránt.

A lap két konferencia-beszámolót is tartalmaz. *Pánovics Attila* a környezetvédelmi törvény megalkotásának 20. évfordulója alkalmából rendezett konferenciáról közöl összefoglalót.

Az új közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló konferenciasorozat záró rendezvényére 2015 végén Szombathelyen került sor. A konferencián elhangzottokról a Kodifikátor Alapítvány képviseletében jelen levő *Havasi Bianka* tanszéki demonstrátor kollegina tollából olvashatunk.

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

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

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2015 decemberében

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

**Petrétei József,
egyetemi tanár**

*Pécsi Tudományegyetem Állam-és
Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék*

**A köztársasági elnök „egyéb”
feladat-és hatáskörei¹**

Az Alaptörvény a köztársasági elnök számára – az eddig vizsgáltakon túlmenően, és a különleges jogrend ideje alatt gyakorolható kompetenciák mellett – egyéb feladat- és hatásköröket is megállapít. Ide sorolható az országos népszavazással, a különböző választások kitzítésével, egyes területszervezési kérdésekkel, az állampolgárság megszerzésével és megszüntetésével, továbbá törvény által a hatáskörébe utalt ügyekkel, valamint hivatala szervezetének kialakításával összefüggő feladat- és hatáskörök.

**A) Az országos népszavazással
összefüggő feladat- és hatáskörök**

Az Alaptörvény az országos népszavazással kapcsolatban két feladat- és hatáskört állapított meg a köztársasági elnök számára: *egyfelől* a népszavazás kezdeményezésének lehetőségét, *másfelől* az országos népszavazás időpontjának kitzítését.²

¹ A kutatást az OTKA (K 109319.) támogatta.

² A parlamentáris köztársaságok államfőinek a népszavazással összefüggő feladat- és hatásköreire az egyes alkotmányok különböző szabályozást tartalmaznak. Az államfő általi népszavazás-kezdeményezés nem ismert, de pl. az osztrák alkotmány 46. cikk (3) bekezdése szerint „[a] népszavazást a szövetségi elnök rendeli el.” A népszavazás kitzítésének jogát több alkotmány is nevesíti, mint pl. a cseh alkotmány 62. cikk 1) pontja, (amely szerint a köztársasági elnök „kitűzi a népszavazást a Cseh Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásáról, és kihirdeti annak eredményét”), a lengyel alkotmány 144. cikk (3) bekezdésének e) pontja, az olasz alkotmány 87. cikk (6) bekezdése, és a szlovák alkotmány 102. cikk n) pontja. Vannak azonban olyan alkotmányok is, amelyek nem állapítanak meg a népszavazással összefüggésben államfői jogokat, mint pl. az észt, a litván és a szlovén alkotmányok.

2015/2.

**I. Az országos népszavazás
kezdeményezése**

Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök „országos népszavazást kezdeményezhet.”³ E rendelkezés szoros összefüggésben áll azzal az alkotmányi előírással, amely az országos népszavazás intézményét konstituálta, és alapvető kérdéseit szabályozta.⁴ A köztársasági elnök kezdeményezési joga tehát csak az Alaptörvény 8. cikkének előírásaival összhangban értelmezhető, mivel részben e rendelkezések konkretizálják ennek a *közvetlen hatalomgyakorlást biztosító intézménynek* az alkotmányi szabályait.⁵ Az országos népszavazás ugyanis a nép hatalmának közvetlen gyakorlását teszi lehetővé, amely a képviseleti hatalomgyakorláshoz képest kivételes jellegű.⁶ Az Alaptörvény szerint Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés,⁷ ebből következően a népszuverenitást – főszabály szerint – a parlament juttatja kifejezésre: az a demokratikus jogállami elv érvényesül, amely szerint „a néptől eredő hatalmat az alkotmányos, mindenekelőtt a képviseleti szerveken keresztül gyakorolják,”⁸ vagyis *a nép* – mint a közhatalom forrása – a *hatalmát* az Alaptörvény keretei között, *első-sorban választott képviselői útján* fejtheti ki.⁹ Az

³ Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés d) pont

⁴ Alaptörvény 8. cikk

⁵ Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 2. mondata szerint „[a] köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el.”

⁶ Alaptörvény B) cikk (4) bek. Bár Alaptörvénynek ez a rendelkezése nem határozza meg, hogy a közvetlen hatalomgyakorlásnak milyen tényleges formái alkalmazhatók, viszont a 8. cikkben szabályozott országos népszavazás intézménye a kivételes közvetlen hatalomgyakorlás alaptörvényi konkretizálásaként fogható fel.

⁷ Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

⁸ Halmai Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére (Szerk. Dezső Márta – Kukorelli István) Rejtjel Kiadó, Budapest 2008. 108. o.

⁹ Az Alkotmánybíróság már a korábbi Alkotmány rendelkezéseiből levezette, hogy az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás az általános, ehhez képest a népszavazással való döntés kivételes. Megállapította egyben azt is, hogy a népszavazás – hasonlóan más

alaptörvényi szabályozás következtében a nép általi közvetlen hatalomgyakorlás *nem lehet tetszőleges*: e jogintézmény is csak az alkotmányi keretek között, az *alaptörvényi előírásoknak megfelelően* vehető igénybe és gyakorolható.¹⁰ Ez a köztársasági elnök népszavazást kezdeményező feladat- és hatáskörére is irányadó. Az országos *népszavazás* – a közvetlen hatalomgyakorlás kivételes jellege következtében – szükségszerűen csak a hatalom képviseleti gyakorlásának a kiegészítésére, befolyásolásra irányulhat, tehát másodlagos, *komplementer* (kiegészítő) jellegű.¹¹ Ennek indoka, hogy a nép döntése és a népképviseleti szerv döntéshozatala között strukturális különbség van: a nép a szavazási aktusával akaratát csak adott kérdésben mondhatja ki, vagyis *alkalmi jellegű és korlátozott* terjedelmű, míg a népképviseleti szerv munkája folyamatos, döntései potenciálisan bármikor, bármilyen kérdést érinthetnek.¹² A nép döntésének kivételes, kiegészítő jellege egyfelől azzal is alátámasztható, hogy *országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet*,¹³ de nem bármely ilyen kérdésben lehet népszavazást tartani, mert az Alaptörvény bizonyos tárgykörökben nem engedi meg a közvetlen, népszavazás általi döntéshozatalt.¹⁴ Ezek az ún. *tiltott (kizárt) tárgykörök* az Országgyűlés kizárólagos döntési hatáskörébe tartoznak. Másfelől viszont az érvényes és eredményes népszavazáson

hozott döntés az *Országgyűlésre kötelező*,¹⁵ vagyis a *közvetlen hatalomgyakorlás* – mint a népszuverenitás megvalósulásának *kivételes* formája – *megvalósulása* eseteiben a *képviseleti hatalomgyakorlás fölött* áll, vagyis korlátozza a képviseleti hatalmat, mert olyan jogi kötelezettséget eredményez, amelynek következtében az Országgyűlés a nép akarata végrehajtójának szerepébe kerül.¹⁶

Az Alaptörvény a *népszavazásnak két formáját* intézményesítette:¹⁷ *egyfelől a kötelezően elrendelendő* népszavazást, *másfelől a nem kötelezően elrendelendő*, vagyis az ún. *fakultatív* népszavazást. A *közvetlen hatalomgyakorlást* a maga teljességében a *kötelezően elrendelendő népszavazás* valósítja meg: az, amikor *legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezésére* az Országgyűlésnek *országos népszavazást kell elrendelnie*¹⁸ – mert az Országgyűlés ebben az esetben az elrendelést nem mérlegelheti –, és az eredményes népszavazás alapján hozott *döntés az Országgyűlésre kötelező*.¹⁹ A *nem kötelezően elren-*

parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez – az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény. Vö. a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1993. 33, 36 és köv.

¹⁰ A közvetlen demokrácia formái a népet sem mentesítik az alkotmány betartása alól. Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. Jura 2009. 1. szám 77. o.

¹¹ Vö. a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1993. 33, 36 és köv.

¹² Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. Jura 2009. 2. szám 107. o.

¹³ Alaptörvény 8. cikk (2) bek. „A népképviseleti szerv hatásköréhez való igazodásból adódik az is, hogy a végrehajtó és az igazságszolgáltatási hatalmak hatáskörébe tartozó kérdésekben a népszavazásnak nincs helye.” Küpper: i.m. I. 76. o.

¹⁴ Alaptörvény 8. cikk (3) bek. 2015/2.

¹⁵ Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 3. mondat

¹⁶ Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331

¹⁷ A korábbi Alkotmány e két forma mellett ismerte még egyfelől a véleménynyilvánító népszavazás intézményét [Alk. 28/C. § (1) bek.] is, amelyet – mások mellett – elvileg a köztársasági elnök is kezdeményezhetett, mert a parlament döntésétől függött, hogy ha elrendelte a fakultatív népszavazást, akkor arról is döntött, hogy az ügydöntő vagy véleményező legyen-e. Ezt a formát azonban az Alaptörvény megszüntette. Jakab András szerint a véleménynyilvánító népszavazás megszüntetésének oka az, hogy „[n]em racionális ugyanis ilyen drága, a választópolgárokat megmozgató eseményt tartani, ha az eredmény eleve nem kötelezhet semmire (erre elég egy sokkal olcsóbb közvélemény-kutatás is).” Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2011. 245. o. Másfelől lehetőség volt ún. megerősítő népszavazásra [Alk. 26. § (6) bek.], amelyet azonban az Alaptörvény szintén megszüntetett, így ezt a köztársasági elnök sem kezdeményezheti.

¹⁸ Vö. az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 1. mondatával.

¹⁹ Az Alkotmánybíróság szerint e hatalomgyakorlási formában az országos népszavazás mindegyik eleme az érdekelt választópolgárok „befolyása” alatt áll: a kezdeményezés, a kérdés megfogalmazása és a kikényszeríthetőség is (azzal, hogy megfelelő számú támogató gyűlik össze). Az ügy ura a közvetlen hatalomgyakorlás mindegyik ismérvét tekintve maga a

delendő (fakultatív vagy mérlegelésen alapuló) *népszavazásnál* a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpen eleme, a *népszavazás megtartásának kikényszeríthetősége hiányzik*: minden esetben az Országgyűlés mérlegelésén múlik, hogy elrendeli-e a népszavazást, vagy sem, az *elrendelést kikényszeríteni semmilyen formában sem lehet*.²⁰ Ha viszont a parlament elrendelte a kötelező vagy a fakultatív népszavazást, az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az *Országgyűlésre kötelező*, ennyiben tehát a parlament hatalmát ez a közvetlen hatalomgyakorlási forma is *korlátozza*.²¹ A népszavazás elsődleges célja tehát az, hogy döntési, törvényhozási – valamely tárgyban törvény megalkotására vagy törvény hatályon kívül helyezésére irányuló – kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára. A népszavazás azonban arra is irányulhat, hogy meghatározott tartalmú *jogalkotástól való tartózkodást* írjon elő.²²

„nép”: az Országgyűlésnek nincs lehetősége sem a kezdeményezés, sem a kikényszeríthetőség befolyásolására. Ellenkezőleg: köteles minden „kiszolgáló”, megvalósító cselekményt teljesíteni a szavazás megtartására, majd pedig annak eredménye szerint eljárni. „E kötelessége nemcsak a szükséges eljárási tennivalókra terjed ki, hanem magában foglalja a tartózkodást is minden olyan döntéstől vagy mulasztástól, amely befolyásolná vagy megghiúsítaná a független és közvetlen hatalomgyakorlás megvalósítását, s köteles más szerveket is távoltartani ettől.” 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 340

²⁰ Vö. az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. ABH 1997. 331, 340. Az Alkotmánybíróság szerint „[e]z az intézmény sokkal inkább a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás közötti együttműködést jelenti, ami a képviseleti oldal igényei szerint alakítható, tipikus esetben utólagos legitímációt szolgáltatva a képviseleti hatalomgyakorlás intézményein belüli döntésekhez.” Uo.

²¹ „A népszavazás nem »önvégrehajtó«, joghatása csupán annyi, hogy jogalkotási (vagy más intézkedési) kötelezettséget keletkeztet a parlament számára. A népszavazás eredményét tehát nem maga a népszavazás, hanem az az alapján meghozott országgyűlési aktus teljesíti be.” Csink Lóránt: Közvetlen demokrácia. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. (Szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs) HVG-ORAC Budapest 2012. 151. o.

²² Az Alkotmánybíróság szerint a törvény megalkotásának megakadályozására irányuló népszavazási kezdeményezés is akkor felel meg a népszavazás alkotmányos rendeltetésének, ha a képviseleti hatalomgya-

a) Az országos népszavazás kezdeményezése *lehetőséget ad* a köztársasági elnöknek, hogy valamely kérdésben – az alaptörvényi keretek között – közvetlenül a néphez, pontosabban a választópolgárokhoz²³ forduljon, vagyis a *népkepviseleti szerv döntése helyett*, érvényes és eredményes népszavazás esetén az *Országgyűlést kötelezve, érvényesíthesse adott kérdésben a saját elképzeléseit*. Az államfő az országos népszavazást kezdeményező hatáskörét *önállóan gyakorolhatja: egyéni mérlegelése alapján hoz döntést* arról, hogy mely kérdésben, mikor él, illetve egyáltalán él-e ezzel a joggal, és e kezdeményezése *nincs ellenjegyzéshez sem kötve*, ezért ebben az értelemben *nem kötött hatáskörnek* minősül.²⁴ Ez azonban – az alkotmánybírósági értelmezés szerint – *nem jelenti azt*, hogy a köztársasági elnök kezdeményezése *önálló politikai döntés volna*, mert a népszavazás *elrendelése már nem az ő hatáskörébe tartozik*: a döntési láncban az Országgyűlés határozata következik, amely a köztársasági elnököt is kötelezi.²⁵ Így *kezdeményezése csak a fakultatív jellegű népszavazásra vonatkozik* – mert a parlament döntésétől függ, hogy az államfő által megjelölt kérdésben elrendeli-e a népszavazást –, a *kötelezően elrendelendő formát nem* kezdeményezheti,²⁶ vagyis Alaptörvény maga

korlás befolyásolását szolgálja. A népszavazás ezt a funkcióját pedig akkor tudja betölteni, ha a népszavazásra bocsátott kérdés tényleges törvényhozási törekvések elé állít korlátot. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény megalkotásának megakadályozása abban az esetben képezheti népszavazás tárgyát, ha a törvény megalkotására valódi kormányzati, törvényhozási akarat fogalmazódott meg, és az formalizált módon is megjelenik, vagyis a törvény előkészítés alatt áll, a tárgyban törvénytervezet készült, illetőleg törvényjavaslatot nyújtottak be. Vö. a 130/2008. (XI. 3.) AB határozattal. ABH 2008. 1052, 1064-1065

²³ Az Alaptörvény XXIII. Cikk (7) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó.”

²⁴ Vö. Kovács Virág: A köztársasági elnök. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1041. o.

²⁵ Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 202

²⁶ Erre az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésének 1. mondata szerint legalább kétszázezer választópolgárnak van joga.

pontosítja a köztársasági elnök kezdeményezési jogát.²⁷ Az államfői kezdeményezés csupán annyiban köti az Országgyűlést, hogy érdemben tárgyalni köteles az erre irányuló indítványt, továbbá határoznia kell az elrendelésről, vagy ennek elutasításáról, de csak akkor, ha a kezdeményezés a parlament elé került. Amennyiben a *parlament nem rendeli el* az államfő kezdeményezésére a népszavazást, úgy megakadályozhatja a köztársasági elnök ilyen irányú törekvését.²⁸ Az *államfőnek* ugyanis *semmilyen lehetőség sincs* arra, hogy a *parlament elutasító döntését megváltoztassa, vagy e döntéssel szemben jogorvoslattal éljen.*²⁹

b) Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy a köztársasági elnök – *tisztségéből adódóan* – *csak országos népszavazást kezdeményezhet,*³⁰ helyi népszavazást – mint Magyarország államfője – azonban nem.³¹ A köztársasági elnök *kizárólag olyan tárgykörben* kezdeményezhet népszavazást, amely az *Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik*, más kérdésben ő sem jogosult a kezdeményezésre. Emellett rá is vonatkoznak a *kizárt tárgykörökből adódó korlá-*

*tozások,*³² vagyis az ilyen tárgykörbe ütköző népszavazást nem kezdeményezhet. Figyelembe kell vennie továbbá azt is, hogy ez a közvetlen hatalomgyakorlási forma *kivételes jellegű*, ami önmagában is *visszafogottságra* készíti: nem élhet vissza ezzel a jogával, ekkor is tiszteletben kell tartania az államszervezetben elfoglalt helyét és a parlamentáris kormányzati rendszerből adódó sajátosságot, nevezetesen azt, hogy önálló politikaalakításra csak rendkívül korlátozottan van lehetősége, illetve indokolatlan kezdeményezésekkel ne okozzon zavart az Országgyűlés munkájában. Mindezekre tekintettel a köztársasági elnök népszavazást kezdeményező jogának inkább *szimbolikus*, figyelemfelhívó jelentősége van, érdemben nem korlátozva, legfeljebb befolyásolhatja az Országgyűlés tevékenységét: az államfő a népszavazási kezdeményezésével – a törvénykezdeményezési jogához hasonlóan – felhívja a figyelmet olyan körülményre, amely a kormányzat látókörén kívül esik,³³ így a parlamentnek – legalább az indítvány érdemi tárgyalása értelmében – foglalkoznia kell a kérdéssel. Érdemi korlátozást azonban nem jelent, mert a parlament – esetleges elutasító – döntése a köztársasági elnökre is kötelező.³⁴

c) Az Alaptörvény az *országos népszavazás eljárási kérdéseit nem szabályozza*, így nem rendelkezik arról sem, hogy a köztársasági elnök a kezdeményezési jogát *konkrétan hogyan* gyakorolhatja. Az Alaptörvény arra sem utal, hogy az országos népszavazás intézményéről törvényt kellene alkotni, de ez az alkotmányi rendelkezések konkretizálása érdekében fel-

²⁷ Vö. Tilk Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat- és hatásköreiről. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. (Szerk. Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010. 364. o. Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés d) pontját tehát a 8. cikk (1) bekezdése pontosítja.

²⁸ „Az elnöki kezdeményezésben foglaltak tehát a parlament többségének döntésétől függenek.” Tilk: i.m. 365. o.

²⁹ Vö. Tilk: i.m. 365. o. és Csink: i.m. 157. o.

³⁰ A korábbi Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés g) pontja azt a rendelkezést tartalmazta, hogy a köztársasági elnök „népszavazást kezdeményezhet”. Ennek alapján nem volt teljesen világos, hogy ez kizárólag az országos, vagy akár a helyi népszavazásra is vonatkozik-e. A szakirodalomban azonban egyértelmű volt, hogy a köztársasági elnök csak országos népszavazást kezdeményezhet, helyi népszavazást azonban nem. Tilk Péter szerint „sem az elnök hatásköreire vonatkozó alkotmányi szabályok, sem az államszervezetben elfoglalt helye és szerepe nem teszi lehetővé, hogy helyi népszavazás kezdeményezésére az Alkotmány alapján igényt tarthasson.” Tilk: i.m. 365. o.

³¹ Helyi népszavazás kezdeményezésében való részvételére az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított alapvető jog gyakorlójaként van lehetősége – akkor, ha egyébként a törvényi feltételeknek megfelelő – de ez nem tisztségéből adódik.

2015/2.

³² Az ún. tiltott tárgykörök meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy a közvetlen demokrácia intézményei nem helyettesíthetik a többpártrendszerre épülő modern képviseleti rendszereket,³² ezért nem lehet bármely kérdés népszavazás tárgya. Vö. Kukorelli István: Az Országgyűlés. In: Az Alkotmány magyarázata. KJK-KERSZÓV, Budapest 2003. 358. o.

³³ Vö. Csink: Mire jó az ellensúly? In: Az államfő jogállása I. (Szerk. Csink Lóránt és Szabó István) Pázmány Press, Budapest 2013. 21. o. Ennyiben a kormányzat bizonyos politikai ellensúlya lehet.

³⁴ Ennek is szerepe van abban, hogy a köztársasági elnökök nem éltek a népszavazást kezdeményező jogukkal.

tétlenül szükséges.³⁵ A törvényi szabályozás szerint³⁶ a *köztársasági elnöknek* az általa kezdeményezett népszavazásra *javasolt kérdést* – *hitelesítés céljából* – a *Nemzeti Választási Bizottsághoz* (NVB) személyesen vagy postai úton kell benyújtania,³⁷ ami az általa kezdeményezett népszavazás *első eljárás lépésének* minősül. Az államfői kezdeményezésnél tehát *nem elegendő a szóbeli bejelentés, az eljárás jogi megindításához* a javasolt kérdést *írásban* kell eljuttatnia az NVB-hez. A *benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkeztetése* számít.³⁸ Ennek abból a szempontból is jelentősége van, hogy a kérdés benyújtását követően – a törvényben meghatározott ideig³⁹ – *nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés*, amely a köztársasági elnök általi kezdeményezésre is vonatkozik, ennyiben korlátozza az államfő általi kezdeményezést is. A törvény szerint két kérdés abban az esetben tekintendő azonos tárgyúnak, ha azok – akár részben – azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának az Országgyűlésre.⁴⁰ A köztársasági elnök kezdeményezésére *további törvényi korlátok* is fennállnak: a népszavazásra javasolt *kérdést* úgy kell megfogalmaznia, hogy arra *egyértelműen lehessen válaszolni* (választópolgári egyértelműség), továbbá a népszavazás eredménye alapján az *Országgyűlés el tudja dönteni*, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség).⁴¹ Mind a

választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműségnek a kérdés hitelesítése szempontjából van kiemelt jelentősége, mert az országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye, mégpedig azzal az alkotmányos céllal, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb, és egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben a nép – mint a közhatalom forrása – közvetlenül hozzon döntést. Ezért csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.⁴² A nép sem hozhat olyan döntést, amelyet a népképviselői szerv sem hozhatna: a nép nem alkothat alkotmányellenes törvényt és nem hozhat jogellenesen más döntést sem.⁴³ Mivel a köztársasági elnök a népszavazás kezdeményezésével közvetlenül a néphez fordul, vagyis nem saját maga dönthet ezekben a kérdésekben, ezért a nép közvetlen hatalomgyakorlásának alaptörvényi korlátai az államfő kezdeményezési jogának gyakorlását is meghatározott feltételek közé szorítják.

d) Az NVB a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított *harminc napon belül dönt*,⁴⁴ vagyis a köztársasági elnök kérdésének – a parlamenti döntést megelőzően – e szerv szűrőjén is át kell mennie, mert hitelesítés hiányában a népszavazásról az Országgyűlés sem dönthet.⁴⁵ Az

³⁵ Mivel az Alaptörvény erről nem rendelkezik, így az országos népszavazásról szóló törvény nem számít sarkalatosnak. Megjegyzendő azonban, hogy azok a törvénnyel szabályozott kérdések, amelyek az Alaptörvény szerint sarkalatosnak minősülnek, ebben az esetben is irányadóak.

³⁶ Lásd a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt (Nktv.).

³⁷ Vö. az Nktv. 5. és 6. §-aival.

³⁸ Nktv. 6. § (2) bek. A kérdés benyújtását követő munkanapon a Nemzeti Választási Iroda nyilvánosságra hozza a benyújtott kérdést, a benyújtás időpontját, valamint a szervező (jelen esetben a köztársasági elnök) nevét. Vö. a Nktv. 7. §-ával.

³⁹ Vö. az Nktv. 8. § (1) és (2) bekezdéseivel.

⁴⁰ Nktv. 8. § (3) bek.

⁴¹ Vö. a Nktv. 9. § (1) bekezdésével. Emellett a (2) bekezdés szerint „[a] népszavazásra javasolt kérdés 2015/2.

nem tartalmazhat szemérem sértő vagy más módon megbotrántoztató kifejezést.”

⁴² Vö. a 26/2007. (IV. 25.) AB határozattal. ABH 2007. 332, 337

⁴³ Küpper: i.m. I. 77. o.

⁴⁴ Nktv. 11. §. Megjegyzendő, hogy az Nktv. 10. § (1) bekezdése szerint, ha a köztársasági elnök kezdeményezése az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg az Nktv. 6. §-ban megállapított benyújtási feltételeknek, továbbá a 8. § (1) bekezdésében foglalt – az azonos tárgyú kérdés benyújtási tilalma – feltételének, a Nemzeti Választási Iroda elnöke a kérdést a benyújtásától számított öt napon belül határozattal elutasítja, és nem terjeszti a Nemzeti Választási Bizottság elé. Az elutasító határozat tartalmára és közlésére a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 46. §, 47. §, 48. § (3) bekezdése és 50. § rendelkezéseit kell alkalmazni.

⁴⁵ Vö. Kovács: i.m. 1042. o.

NVB a kérdést *akkor hitelesíti*, ha az az Alaptörvényben, valamint a népszavazásról szóló törvényben *a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel*,⁴⁶ tehát alkotmányossági és törvényességi kontrollt gyakorol a köztársasági elnök kezdeményezése felett. E kontroll célja annak vizsgálata, hogy csak olyan kérdés kerüljön az Országgyűlés elé mérlegelésre, amely már eleget tesz a népszavazásra – mint közvetlen hatalomgyakorlása – megállapított jogi követelményeknek. Az NVB a kérdés hitelesítéséről szóló határozatát – nyolc napon belül – a Magyar Közlönyben közzéteszi.⁴⁷ A köztársasági elnök által benyújtott kérdés *hitelesítéséről az NVB elnöke* a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén a Kúria hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének a Magyar Közlönyben való közzétételét – követő öt napon belül *tájékoztatja az Országgyűlés elnökét*. A tájékoztatást követően a népszavazási eljárás *átkerül a parlamenti szakaszba*.

⁴⁶ Nktv. 11. §. Az Nktv. 12. §-a szerint, „[h]a a kérdés szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést tartalmaz, a Nemzeti Választási Bizottság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a kezdeményezést.”

⁴⁷ Ennek a jogorvoslat gyakorlása szempontjából van jelentősége. Az NVB-nek a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálati kérelmet – a Kúriának címezve – úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen az NVB-hez. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Az NVB a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követő öt napon belül megküldi a Kúriának. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet kilencven napon belül bírálja el, és a NVB határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs. A Kúria az NVB-nek a kezdeményezés visszautasításáról hozott határozata ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet harminc napon belül bírálja el. A Kúria az NVB-nek a kezdeményezés visszautasításáról hozott határozatát helybenhagyja, vagy a NVB-t új eljárásra utasítja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Ha a Kúria az NVB-t új eljárásra utasítja, az NVB a Kúria döntésétől számított harminc napon belül dönt a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról. Vö. az Nktv. 28-30. §-aival.

2015/2.

e) Az Országgyűlés elnöke a kezdeményezést – tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon – *bejelenti*. A kezdeményezésről az Országgyűlés a *bejelentést követő harminc napon belül dönt*,⁴⁸ vagyis a *népszavazás elrendelése* – azaz lebonyolíthatóságáról való döntés – a *parlament hatáskörébe* tartozik.⁴⁹ Ha az Országgyűlés úgy határoz, hogy a népszavazást *nem rendeli el*, akkor az *eljárás* ezzel az aktussal *befejeződik*, ami a köztársasági elnökre is kötelező, és e döntés ellen – ahogyan erről már volt szó – nincs lehetőség jogorvoslatra sem. A *köztársasági elnök* a népszavazás *elrendeléséig visszavonhatja* az általa benyújtott népszavazási *kezdeményezést*,⁵⁰ ezt követően azonban erre már nem jogosult: a *kezdeményezése kikerül a rendelkezési köréből*, és az Országgyűlés elrendelő határozata rá nézve is kötelező. Ha a *parlament* a népszavazást *elrendelte*, akkor az erről szóló határozatának tartalmaznia kell a népszavazásra bocsátott *kérdést*, továbbá rendelkeznie kell a népszavazás költségvetéséről. A kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.⁵¹ Az elrendelésről szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, és az Országgyűlés elnöke az elrendeléséről tájékoztatja a köztársasági elnököt.⁵² A hivatalos lapban történő megjelentetés azért szükséges, mert az Országgyűlés *elrendelő határozatával szemben bárki az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát* kezdeményezheti, de csak az elrendelés Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége kérdésében.⁵³ Az Alkotmánybíróság *nem vizsgálja érdemben* azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási *kérdés tartalmát* illető, illetve a *hitelesítéssel összefüggő alkot-*

⁴⁸ Nktv. 25. § (2) bek. „A határidő számításánál az ülésnapok közötti szünetet, valamint az elnapolás időtartamát figyelmen kívül kell hagyni.” Uo.

⁴⁹ Alaptörvény 8. cikk (1) bek. 1. és 2. mondat

⁵⁰ Nktv. 26. §

⁵¹ Vö. az Nktv. 27. §-ával.

⁵² Vö. a Nktv. 27. § (2) bekezdésével.

⁵³ Vö. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 33. § (1) bekezdésével. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie, és a testület az indítványt harminc napon belül vizsgálja felül. Uo.

mányossági aggályokra hivatkozik,⁵⁴ mert ezeket a problémákat – a jogbiztonság érdekében – korábban, az NVB hitelesítő eljárásakor, illetve az ehhez kapcsolt jogorvoslatnál kellett feltárni és eldönteni, erre később – az eljárás e szakaszában – már nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság *kétféle döntést* hozhat: *egyfelől* az Országgyűlés határozatát *helybenhagyja*, vagy pedig az Országgyűlés határozatának megsemmisítése mellett a parlamentet új határozat meghozatalára hívja fel.⁵⁵ A testület döntése az Országgyűlésre is kötelező.⁵⁶ Ha *helybenhagyó határozat* születik, akkor lehetőség van a népszavazás megtartására, és a *köztársasági elnöknek* döntést kell hoznia az országos népszavazás kitűzéséről.

II. Az országos népszavazás időpontjának kitűzése

a) Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök *kitűzi az országos népszavazás időpontját*.⁵⁷ E rendelkezésből az következik, hogy a köztársasági elnök *jogosult minden olyan országos népszavazás kitűzésére*, amelyet az Országgyűlés *elrendelt*. Elrendelés hiányában azonban az államfő a kitűzésről nem határozhat, vagyis a parlament pozitív döntése feltétele e feladat- és hatásköre gyakorlásának. A kitűzésről a köztársasági elnök helyett *más szerv* – az általános helyettesítés esetét leszámítva – *nem* rendelkezhet, és e feladat- és hatásköre törvénnyel sem vonható meg tőle. Az országos népszavazás kitűzésének időpontja az államfő Alaptörvényből eredő, a népszavazási döntés konkrét meghozatalát

– a *szavazatok leadásának pontos*, napra meghatározott *idejét* – *kijelölő* feladat- és hatáskörének minősül. A köztársasági elnöknek ez a saját mérlegelésén alapuló *döntése nincs ellenjegyzéshez* kötve, de ennek ellenére *nem tekintendő önálló politikai döntésnek*, mert bár az időpontot – felülbíráhatatlanul és politikai felelősség nélkül – maga határozhatja meg, mérlegelési lehetősége azonban ebben az esetben nem az ügy érdemére vonatkozik:⁵⁸ a népszavazást köteles kitűzni, ennek elmaradásáért felelősségre vonható.

b) Az *Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezést* arra, hogy az országos népszavazást *mikorra*, illetve *milyen időtartamon belül* kell az államfőnek kitűznie. Bár az *Alaptörvény* e kérdés szabályozására a *törvényhozás számára kifejezett felhatalmazást nem adott*, de ennek a kiemelkedő alkotmányos intézménynek az érvényesülése érdekében a törvényi szabályozás feltétlenül indokolt: *egyfelől* azért, hogy a *népszavazás egyáltalán gyakorolható* legyen, *másfelől* pedig azért, hogy lebonyolítása *ne okozzon zavart* más, a nép általi választásoknál. Erre tekintettel a *törvényi szabályozás előírja*, hogy a köztársasági elnök a népszavazás időpontját a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén annak elbírálását – követő *tizenöt napon belül tűzi ki*, vagyis ebben az időintervallumban kell meghoznia a határozatát arról, hogy *pontosan melyik napot jelöli meg a népszavazás megtartására*. Az azonban saját mérlegelésétől függ, hogy a törvényi időtartamon belül *mikor hozza meg a kitűzésről szóló határozatát*. A népszavazást akkor is ki lehet tűzni, ha más kérdésben a köztársasági elnök már korábban népszavazást tűzött ki, annak időpontjáig legalább ötven nap van hátra, és az újabb kérdésben történő népszavazás egyidejű megtartása a szavazás lebonyolításának törvényességét nem veszélyezteti.⁵⁹ A népszavazási *törvény kifejezetten nem tartalmazza*, hogy a *népszavazást* a szavazás napja előtt *legkésőbb mikor* kell kitűznie, és azt sem, hogy a parlament elrendelő határo-

⁵⁴ Abtv. 33. § (3) bek. Az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az elrendelő határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során az NVB, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. E szabály azonban a köztársasági elnök kezdeményezésénél nem értelmezhető, mert ebben az esetben nincs aláírásgyűjtés.

⁵⁵ Vö. az Abtv. 41. § (4) bekezdésével.

⁵⁶ Vö. az Abtv. 39. § (1) bekezdésével.

⁵⁷ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pont 2015/2.

⁵⁸ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 203

⁵⁹ Nktv. 67. § (2) bek.

zata közzétételétől *kilencven napon belüli időpontra* kell kitűzni,⁶⁰ de utaló szabállyal az országos népszavazási eljárásra is a választási eljárásról szóló törvény általános részét rendelni alkalmazni.⁶¹ Eszerint az országos népszavazást „úgy kell kitűzni, hogy a magyarországi szavazás napja a kitűzés napját követő *hetvenedik és kilencvenedik nap közé* essen.”⁶² Az országos népszavazással összefüggésben a törvény azt is rögzíti, hogy „[a]z országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjára, továbbá az azt megelőző és követő 41 napon belüli időpontra nem tűzhető ki országos népszavazás. Ha az országos népszavazást emiatt nem lehet kitűzni, az országos népszavazást a választást követő 131 napon belüli időpontra kell kitűzni.”⁶³ E rendelkezések tehát meghatározzák azt az *időtartamot*, amelyen belül a *köztársasági elnök mérlegelheti* a népszavazás kitűzését, vagyis a *szavazás konkrét napjának kijelölését*. Döntését saját belátása szerint hozhatja meg, konzultációs kötelezettség nincs számára előírva, de ennek lehetőségét törvény nem is zárja ki. Az államfő döntése semmilyen jóváhagyáshoz sincs kötve, de a törvényekben megállapított feltételek betartása kötelező a számára, ezek megsértéséért alkotmányjogi felelősséggel tartozik.

c) A törvény előírja, hogy a *népszavazás időpontjának kitűzéséről szóló határozatot* a Magyar

*Közlönyben közzé kell tenni.*⁶⁴ Ebből következően a köztársasági elnöknek az időpont *kitűzéséről egyedi határozatot* kell hoznia, a *szóban* történő időpontkitűzés *nem elegendő*. A határozatnak – amely mindenkire nézve kötelező állami aktus – *nélkülözhetetlen tartalmi eleme a szavazás napjának pontos megállapíthatósága*, amely a választópolgári joggyakorlás szempontjából is szükséges. Az országos népszavazást a köztársasági elnök által meghatározott napon kell megtartani.⁶⁵ Az államfő határozatával kapcsolatban jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva. A határozat hivatalos lapban történő közzététele biztosítja mindenki számára a szavazás napjának nyilvánvaló megismerhetőségét.

B) A különböző választások kitűzésével kapcsolatos államfői feladat- és hatáskörök

Az Alaptörvény szerint a *köztársasági elnök* – az országgyűlési képviselők általános választása mellett – *kitűzi a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását*, valamint az *európai parlamenti választás időpontját*.⁶⁶ E rendelkezésnél figyelmet érdemel, hogy míg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásánál a köztársasági elnök magát a „választást”, addig az európai parlamenti választásnál ennek „időpontját” tűzi ki.⁶⁷ E különbségtétel indoka az lehet, hogy a helyi választás kitűzésénél ez az államfői döntés egyúttal – az országgyűlési képviselők választásához hasonlóan – a szavazás elrendelését is jelenti, addig az európai parlamenti választásnál csak az időpont kitűzése tartozik az államfő feladat- és hatáskörébe, mert a választás elrendelésé-

⁶⁰ A korábbi, a választási eljárásról szóló az 1997. évi C. törvény 122. § (2) bekezdése előírta, hogy „[a] népszavazást legkésőbb 43 nappal a szavazás napja előtt, az azt elrendelő országgyűlési határozat közzétételét – jogorvoslat esetén az annak elbírálását – követő 90 napon belüli időpontra kell kitűzni.”

⁶¹ Az Nktv. 1. § (1) bekezdése szerint „[a]z e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét – az e törvényben foglalt eltérésekkel – alkalmazni kell.”

⁶² Ve. 6. § (1) bek. A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „[a] szavazást vasárnap kell megtartani.” A (3) bekezdés szerint pedig „[a] szavazás napja nem eshet a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napra, továbbá húsvét- vagy pünkösdvasárnapra.”

⁶³ Nktv. 67. § (3) bek.

2015/2.

⁶⁴ Nktv. 67. § (4) bek. Megjegyzendő, hogy e bekezdés ismételtelen előírja: a népszavazás elrendeléséről szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, amelyet azonban a 27. § (2) bekezdése már tartalmaz.

⁶⁵ Ez alól a levélben történő szavazás jelent kivételt. Vö. a Nktv. 65. §-ával és a Ve. 279. §-ával.

⁶⁶ Vö. az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontjával.

⁶⁷ Vö. Tilk: i.m. 361. o.

ről nem a köztársasági elnök, hanem az Európai Unió illetékes szerve dönt.

a) Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy Magyarországon a *helyi közügyek intézése és a helyi közbatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok* működnek.⁶⁸ A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja, amelyet a polgármester vezet.⁶⁹ „A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”⁷⁰ Az Alaptörvény azt is előírja, hogy a *helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását* „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani.”⁷¹ Az Alaptörvény tehát az általános választás pontos napját nem határozza meg, de az államfői döntést annyiban behatárolja, hogy erre *kizárólag a korábbi választás után öt év múlva, októberben* kerülhet csak sor, más alkalommal általános helyi választást nem lehet kitűzni és megtartani.⁷² A rendelkezésből az is követ-

kezik, hogy a köztársasági elnök csak a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek *általános választását* tűzi ki, az *időközi választás kitűzése nem* tartozik a feladat- és hatáskörei közé.⁷³ Az általános választást azonban *más szerv nem tűzheti ki*, ez a köztársasági elnök kizárólagos jogosítványa, amelyet – az általános helyettesítés esetét leszámítva – maga, egyeztetési kötelezettség és jóváhagyás nélkül gyakorolhat. E feladat- és hatáskör ugyanis *nincs ellenjegyzéshez kötve*, az államfő *önálló mérlegelés alapján* határozhat, de a köztársasági elnök az Alaptörvényben meghatározott időt figyelembe véve köteles kitűzni a választásokat. A konkrét időpontot ezen belül – felülbírálatlanul és politikai felelősség nélkül – saját maga határozza meg, de mérlegelési lehetősége nem az ügy érdemére vonatkozik.⁷⁴ Mivel az Alaptörvény azt is előírja, hogy helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok „sarkalatos törvényben meghatározott módon választják”,⁷⁵ ezért a választások kitűzésének szabályait az erről szóló sarkalatos törvény konkretizálhatja. Eszerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását „úgy kell kitűzni, hogy a szavazás napja a kitűzés napját követő nyolcvanadik és századik nap közé essen.”⁷⁶ Irányadó továbbá az a törvényi rendelkezés is, hogy a szavazást vasárnap kell megtartani, és a szavazás napja nem eshet a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napra.⁷⁷ A köztársasági elnöknek tehát e szabályok által megállapított időintervallumon belül és feltételek között van mozgásteret arra, hogy a *szavazás konkrét napját kitűzje*, amely egyúttal

⁶⁸ Alaptörvény 31. cikk (1) bek. „A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” Alaptörvény 31. cikk (3) bek.

⁶⁹ Vö. az Alaptörvény 33. cikk (1) és (2) bekezdésével. Megjegyzendő, hogy a polgármester a képviselő-testület ülését vezeti.

⁷⁰ Alaptörvény 35. cikk (1) bek. Az Alaptörvény – ezen túlmenően – azt is tartalmazza, hogy a nagykorú magyar állampolgárok mellett az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó és választható legyen [Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (2) bek.], vagyis aktív és passzív választójogot biztosít a számukra. A Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen [Alaptörvény XXIII. cikk (3) bek.], azaz e személyek aktív választójoggal rendelkeznek, de passzívvá (választhatóság) nem.

⁷¹ Alaptörvény 35. cikk (2) bek.

⁷² Erre csak az Alaptörvény megváltoztatásával van csak lehetőség. A korábbi Alkotmány 44. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület tagjainak és a pol-2015/2.

gármesternek a választását – az időközi választás kivételével – az előző általános választást követő negyedik év október hónapjában kellett megtartani. Az Alaptörvény ezt a négyéves ciklust változtatta meg öt évre.

⁷³ A Ve. 302. § (2) bekezdése szerint „[a] települési önkormányzati képviselők és a polgármester időközi választását a helyi választási bizottság, a megyei, illetve a fővárosi közgyűlés és a főpolgármester időközi választását a területi választási bizottság tűzi ki.”

⁷⁴ Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 203

⁷⁵ Alaptörvény 35. cikk (1) bek.

⁷⁶ Ve. 302. § (1) bek.

⁷⁷ Vö. a Ve. 6. § (2) és (3) bekezdéseivel.

alkotmányjogi kötelessége is, amelyért felelősséggel tartozik. Az államfőnek a *szavazás napját megelőző nyolcvanadik napig* írásban meg kell hoznia a kitűzésről szóló *egyedi határozatát*, a szóbeli bejelentés nem elegendő. A szavazás konkrét napját úgy kell meghatározni, hogy a szavazásra a kitűzéstől számított nyolcvanadik és századik nap között kerülhessen sor. A határozatot – amely kötelező állami aktus – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, mert egyfelől a választási cselekmények szempontjából jogkövetkezmények kapcsolódnak hozzá,⁷⁸ másfelől a nyilvánosság és a választópolgárok számára is egyértelművé kell válnia, hogy melyik napon kerül sor a szavazásra. A kitűzésről szóló határozattal szemben ebben az esetben sincs lehetőség jogorvoslatra.

b) Mivel Magyarország az Európai Unió tagállama,⁷⁹ ezért a magyar állampolgárok – mint minden tagállam állampolgárai is – uniós polgárok,⁸⁰ és az uniós polgárok választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti választásán, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.⁸¹ Az Alaptörvény ezzel összhangban az *európai parlamenti képviselők választásáról* csak annyit mond, hogy – a nagykorú magyar állampolgárok mellett – az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen,⁸² továbbá rögzíti, hogy a *köztársasági elnök kitűzi az európai*

pai parlamenti választás időpontját,⁸³ de *e választásról más rendelkezést nem tartalmaz.* Az Európai Unióról szóló szerződés szerint az *Európai Parlament tagjait* közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, *ötéves időtartamra választják*.⁸⁴ A választás eljárási kérdéseivel kapcsolatban a magyar törvényi szabályozás előírja, hogy a választást az *Európai Unió által meghatározott időszakon belüli vasárnapra kell kitűzni*. „Ha az Európai Unió által meghatározott időszakon belüli vasárnap a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napra, húsvét- vagy pünkösdvasárnapra esik, az Európai Parlament tagjainak választását az Európai Unió által meghatározott időszakon belüli másik napra kell kitűzni.”⁸⁵ E törvényi rendelkezés határozza meg tehát a köztársasági elnöknek az európai választás kitűzésével kapcsolatos feladat- és hatásköre gyakorlásának keretét. A köztársasági elnöknek következőképpen a *választás időpontját* úgy kell kitűznie, hogy az *feleljen meg az Unió által meghatározott időszaknak*, ettől az államfő nem térhet el, csak ezen belül illeti meg önálló mérlegelési mozgástér. A köztársasági elnök e feladat- és hatásköre értelem szerűen akkor válik gyakorolhatóvá, ha az európai választás időszakát az Unió már megállapította. Ezt követően a *köztársasági elnök jelöli ki azt a napot*, amikor az európai parlamenti képviselőkéről történő *szavazásra sor kerül*. Nincs akadálya annak, hogy az Európai Parlament tagjainak választása és az országgyűlési képviselők általános választása *ugyanazon a napon történjen*, de ez csak akkor következhet be, ha a szavazás napja az Unió által meghatározott időszak keretébe esik.⁸⁶ A köztársasági elnöknek az európai parlamenti választások kitűzéséről is *egyedi határozatot* kell hoznia, amely nincs sem ellenjegyzéshez, sem egyeztetési kötelezettséghez

⁷⁸ Pl. a Ve. 309. § (1) bekezdése szerint „[a] nemzeti-ségi önkormányzati képviselők általános választását a Nemzeti Választási Bizottság legkésőbb a szavazás napja előtti hetvenötödik napon, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjára tűzi ki.”

⁷⁹ Vö. az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésével.

⁸⁰ Vö. az Európai Unióról szóló szerződés (EUsz.) 20. cikk (1) bekezdésével.

⁸¹ Vö. az EUsz. 20. cikk (2) bekezdés b) pontjával és a 22. cikkével.

⁸² Vö. az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (2) bekezdésével. Emellett még a választójogból való kizárással állapít meg rendelkezéseket. Vö. az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésével.

2015/2.

⁸³ Vö. az Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pontjával.

⁸⁴ EUsz.) 14. cikk (3) bek. A magyar anyagi jogi szabályozást az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény tartalmazza.

⁸⁵ Ve. 332. § (2) bek.

⁸⁶ Országos népszavazást azonban – ahogyan erről már volt szó – az általános választás napjára, továbbá az azt megelőző és követő 41 napon belüli időpontra nem lehet kitűzni. Vö. a Nektv. 67. § (3) bekezdésével.

vagy más jóváhagyáshoz kötve, és ezzel kapcsolatban jogorvoslatra sincs lehetőség. E *határozatát* is – amely szintén mindenre kötelező állami aktusnak minősül – *készé kell tenni* a Magyar Közlönyben. Mivel az európai parlamenti képviselők választásának kitzűzését az Alaptörvény sorolja a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe, ezért ennek az *államfő köteles eleget tenni*, és jogszerű gyakorlásáért *alkotmányjogi felelősséggel tartozik*.

C) Egyes területszervezési ügyekkel összefüggő feladat- és hatáskörök

Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök *dönt a feladat- és hatáskörébe tartozó területszervezési kérdésekben*,⁸⁷ de az Alaptörvény maga *nem határozza meg*, hogy *mely területszervezési kérdések* tartoznak az államfő hatáskörébe.⁸⁸ A tárgyi szabályozás hiánya ellenére azonban a területszervezési kérdésekben való államfői döntés alaptörvényi szintű feladat- és hatáskörre vált, aminek következtében a *törvényi szabályozás számára kötelező* „területszervezési kérdésekben” *köztársasági elnöki döntést biztosítani*, mert különben ennek elmaradása alaptörvényt sértést jelent, alkotmányos mulasztásnak minősül, mivel kiüresíti ezt az alkotmányos államfői jogosítványt. Azt azonban, hogy melyek ezek a kérdések, a törvényhozás – az alaptörvényi keretek között – szabadon állapíthatja meg, lényegében bármely „területszervezési kérdésekben” való döntést ide sorolhat, azaz ezeknek az ügyeknek a köre törvénnyel bővíthető, illetve szűkíthető, de a döntés joga ezekben az ügyekben az államfőtől nem vonható meg.⁸⁹ A „területszervezési kérdések” megállapítása feltételezi a *területszervezés fogalmának a meghatározását*. Ehhez

elsőként az alkotmányban található, az állam területét érintő rendelkezéseket indokolt röviden áttekinteni. Az *Alaptörvény* ugyanis *rögzíti Magyarország területi tagozódását*, amely szerint Magyarország fővárosa Budapest, az ország területe pedig fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik, továbbá a fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.⁹⁰ Magyarország – mint állam – területi tagozódása ennek megfelelően *kétszintű*: a területi beosztás *alapszintje a település*, amely főváros, város, vagy község lehet,⁹¹ a *területi egység* pedig – amely több várost és községet foglal magában – a *megye*. A felsorolásban történő megnevezés következtében ezeknek az egységeknek a számára az alaptörvényi rendelkezés garanciát jelent, mert biztosítja a főváros, a városok, a községek és a megyék létét, de csak az egységek – mint kategóriák – léte garantált.⁹² A *nevesített területi egységek* – az alaptörvényi szabályozás következtében – *közjogi státuszt* kapnak: mint közhatalom alatt álló, közjogi egységek a jogi szabályozás tárgyaként kerülnek meghatározásra, és részesülnek alkotmányi védelemben.⁹³ Az Alaptörvényben azonban nincs

⁹⁰ Alaptörvény F) cikk

⁹¹ Megjegyzendő, hogy a települések közjogi státuszának meghatározása bizonyos értelemben hiányosnak tekinthető, mivel az Alaptörvény említi ugyan a városokat és községeket, de nem szól a megyei jogú városokról, a járásszékhely városokról és a nagyközségekről, pedig ezek is közjogi kategóriák, és a települések sajátos típusát jelentik. Elfogadható azonban az az érvelés, hogy e három utóbbi kategória tulajdonképpen város vagy község, ezért önálló nevesítésük az Alaptörvényben szükségtelen. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 3. § (2) bekezdése szerint „[t]elepülési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.”

⁹² Herbert Küpper: Az önkormányzati területi egységek. In: Az Alkotmány kommentárja. II. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1483. o. A rendelkezésből „nem vezethető le garancia egyetlenegy megye, város vagy község létezésére sem.” Uo. „Mindössze a főváros esetében vezethető le konkrét intézményi garancia. Ez az egyes számból adódik: csak egy főváros létezik. Ennélfogva a kategória és a konkrét egység azonosítható.” Küpper: i.m. 1484. o.

⁹³ Az Alaptörvényben nevesített területi egységek alkotmányjogi intézmények, ami biztosítja működőképességüket és védi őket a törvényi úton történő

⁸⁷ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. h) pont

⁸⁸ A korábbi Alkotmány külön nem nevesített ilyen államfői feladat- és hatáskört, a területszervezési kérdésekkel kapcsolatos államfői döntés lehetőségét a külön törvény által a hatáskörébe utaltak tekintette. Vö. az Alk. 30/A. § (1) bek. m) pontjával.

⁸⁹ Mivel az Alaptörvény „kérdésekben” való döntésről rendelkezik, a nyelvtani értelmezés szerint az államfő számára a törvényhozásnak legalább két ilyen hatáskört kell biztosítania.

olyan előírás, hogy konkrét település milyen feltételek esetén és melyik alaptörvényi kategóriába sorolható, illetve konkrét megye területe mi alapján jelölhető ki, illetve változtatható meg. Az állam területi tagozódását – vagyis a területi kereteket és az egyes egységeket – érintő alakítás és változtatás a *területszervezés fogalmával* jelölhető, amely *egyfelől az Alaptörvényben meghatározott kategóriákba sorolásnak, másfelől adott települési, területi egység módosításának lehetőségét* jelenti. A *területszervezés* tehát általános értelemben – a különböző kategóriáknak megfelelően – a községek, a városok és a megyék, továbbá a fővárosi és a városi kerületek kialakítását, megváltoztatását, átalakítását és megszüntetését öleli fel.⁹⁴

a) Az Alaptörvény közvetlenül nem határozza meg, hogy az állami területi beosztásának változásával kapcsolatos egyes *területszervezési intézkedéseket milyen törvényben* kell szabályozni. Azt azonban tartalmazza, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében *helyi önkormányzatok működnek*,⁹⁵ vagyis a helyi önkormányzatokat alkotmányi intézményként konstituálja. Mivel a területi tagozódás az állami szerkezetalkítás és szervezeti tagolás egyik meghatározó tényezője – mert az államszervezet felépítésének területi alapját jelenti –, ezért a *helyi önkormányzatok rendszerét, szervezeti struktúráját is az állam területi beosztása determinálja*. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokkal összefüggésben azt írja elő, hogy a rájuk vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg,⁹⁶ így a területszervezési kérdéseket szintén ennek a törvénynek indo-

megszüntetésétől, illetve alkotmányjogi intézményekként egyszersmind alkotmányjogi értéket is jelentenek. Küpper: i.m. 1485. o.

⁹⁴ A főváros meghatározása vagy megváltoztatása nem tartozik ebbe a körbe, mert erről az Alaptörvény kifejezetten rendelkezett: Magyarország fővárosa Budapest [Alaptörvény F) cikk (1) bek.], vagyis alaptörvény-módosítás nélkül más település nem lehet főváros, illetve Budapestnek fővárosnak kell lennie. A fővárosról lásd Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 82. o.

⁹⁵ Alaptörvény 31. cikk (1) bek.

⁹⁶ E törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.). 2015/2.

kolt rendeznie.⁹⁷ E törvény határozza meg ugyanis, hogy mely területi és települési egységek rendelkeznek az önkormányzás jogával: *a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösséget illeti meg*.⁹⁸ Következésképpen a helyi önkormányzás területi kerete az egyes területi, települési egységekhez kötődik, a területszervezés pedig – mint ezeknek az egységeknek az alapítása, létesítése, megváltoztatása, átalakítása vagy megszüntetése – az önkormányzás térbeli alapjának alakítását jelenti.⁹⁹ A köztársasági elnöknek tehát a területszervezési kérdésekben ezzel összefüggésben kell a feladat- és hatáskörébe tartozó döntési jogot kapnia.

b) A törvényi szabályozás szerint a *köztársasági elnök dönt az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére – az ország területének közigazgatási tagozódásával, valamint területszervezéssel kapcsolatosan előkészített – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről*.¹⁰⁰ E rendelkezés konkretizálja tehát, hogy melyek a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe tartozó területszervezési ügyek. Következésképpen megállapítható, hogy *nem minden területszervezési kérdés tartozik az államfő feladat- és*

⁹⁷ „A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcél megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.” Mötv. preambuluma

⁹⁸ Mötv. 3. § (1) bek. A (2) bekezdés szerint „[t]elepülési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.” A (3) bekezdés pedig rögzíti, hogy „[a] fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.”

⁹⁹ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a]z állami területi beosztás meghatározása, így annak megállapítása is, hogy mely település rendelkezik községi jogállással az állam arra feljogosított szerveinek – községalkítás esetén a köztársasági elnöknek – a hatáskörébe tartozik.” 1044/B/1997. AB határozat. ABH 2004. 1160, 1170

¹⁰⁰ Mötv. 126. § a) pont. A Mötv. 97. § (1) bekezdése szerint „[a] község, a város nevét úgy kell megállapítani, hogy ne lehessen összetéveszteni az országban lévő más helység nevével.”

hatáskörébe, hanem csak azok, amelyeket a törvény ilyenként felsorol.¹⁰¹ Így a köztársasági elnök e feladat- és hatásköre sarkalatos törvénnyel módosítható. Az Alaptörvény szerint e kérdésekben a *köztársasági elnöknek döntési joga* van, vagyis a törvénynek olyan eljárási rendet kell kialakítania, amelyben az *államfő hoz határozatot* a feladat- és hatáskörébe tartozó *területszervezési ügyekben*. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az *állam területi beosztásával kapcsolatos döntését* államfői jogkörben hozott *kormányzati döntésnek* tekintette.¹⁰² Emiatt is indokolt, hogy az Alaptörvény a *döntést ellenjegyzéshez köti*,¹⁰³ amely az államfői döntés érvényességének feltétele. Az ellenjegyzési kötelezettséget törvény sem változtathatja meg, mert az államfői területszervezési döntések kontraszignálása az Alaptörvényből közvetlenül adódik. Az ellenjegyzés következtében a köztársasági elnöknek a területszervezési kérdésekben gyakorolt döntése egyértelműen *kötött hatáskörnek* minősül.

c) A törvény az *eljárási kérdések*¹⁰⁴ tekintetében rögzíti, hogy a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket a helyi önkormányzatok törvényességi felügye-

letéért felelős *miniszter készíti elő*,¹⁰⁵ amelyből az is következik, hogy a *köztársasági elnök csak a miniszter előterjesztése alapján jogosult* döntést hozni, *saját kezdeményezési joga nincs*. A miniszter általi *előkészítésnek* sajátos garanciális *szűrőszerepe* is van: vizsgálja, hogy az önkormányzati kezdeményezés megfelel-e a törvényi feltételeknek, illetve az erre előírt eljárási rendelkezéseket betartották-e.¹⁰⁶ A *miniszter azonban csak javaslatot*, előterjesztést tesz, de a *döntést a köztársasági elnök hozza meg*.¹⁰⁷ A törvény azt is előírja, hogy az állami területi tagozódást érintő területszervezési kezdeményezésről a köztársasági elnök – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás évének kivételével – *évente egy alkalommal* dönt.¹⁰⁸ További előírás, hogy a *miniszter június 30-ig tesz javaslatot* a köztársasági elnöknek, aki a területszervezési kezdeményezésről – a várossá nyilvánítás kivételével – *december 31-ig* dönt.¹⁰⁹ Az előterjesztés

¹⁰¹ A Mötv. 125. § (4) bekezdése szerint „[a]z Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.”

¹⁰² „A köztársasági elnök által az Ötv. 94. § b) pontja, valamint 52. § (3) bekezdése [értelemszerűen a Mötv. 96. § (1) bek. és a 126. § a) pontja] alapján községalakítási ügyben hozott határozat az állam területi beosztásával kapcsolatos döntés, amelyben a köztársasági elnök az állam területi beosztás alakításáról, a községi jogállás megállapításáról rendelkezik, s mint ilyen a köztársasági elnök államfői jogkörben hozott kormányzati döntésnek minősül.” 1044/B/1997. AB határozat. ABH 2004. 1160, 1169

¹⁰³ Vö. az Alaptörvény 9. cikk (4) és (5) bekezdésével.

¹⁰⁴ A Mötv. a területszervezés garanciális jellegű szabályai közül a feltételeket és a legfontosabb eljárási rendelkezéseket rögzíti, amelyek közül a köztársasági elnök hatáskörébe az önálló község alakítása, a települések egyesítése, és a várossá nyilvánítás tartozik [Mötv. 96-104. §], és felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy „rendeletben állapítsa meg a területszervezési eljárás szabályait.” Mötv. 143. § (1) bek. a) pont 2015/2.

¹⁰⁵ Vö. a Mötv. 129. § c) pontjával. A Mötv. 42. § 15. pontja kimondja, hogy a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a területszervezési kezdeményezés, vagyis a kezdeményezés joga kizárólag a helyi önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik.

¹⁰⁶ A miniszter március 31-ig határozatában dönt arról, hogy a kezdeményezést a kezdeményezést előterjeszti-e a köztársasági elnökhöz. Amennyiben a kezdeményezés nem felel meg az anyagi jogi követelményeknek, vagy eljárási szabály megsértésére került sor, úgy a miniszter a kezdeményezésnek a köztársasági elnökhöz történő előterjesztését mellözi. A miniszteri döntéssel szemben azonban az önálló község alakításánál és a települések egyesítésénél biztosított a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogorvoslata. A bíróság az ügyben a beérkezéstől számított harminc napon belül nemperes eljárásban dönt: végzésében a kérelmet elutasítja, vagy a miniszter határozatát hatályon kívül helyezi. A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs. A miniszter a határozat hatályon kívül helyezése esetén június 30-ig nyújtja be a kezdeményezést a köztársasági elnöknek. Vö. a Mötv. 98. § (5) és (6) bekezdésével és a 100. § (4) bekezdésével. A várossá nyilvánítás esetén azonban a miniszteri döntéssel kapcsolatban ilyen jogorvoslat nincs. Vö. a 104. § (2) bekezdésével.

¹⁰⁷ Vö. az 1044/B/1997. AB határozattal. ABH 2004. 1160, 1172

¹⁰⁸ Vö. a Mötv. 96. § (1) bekezdésével.

¹⁰⁹ Vö. a Mötv. 96. § (2) bekezdésével. A Mötv. 96. § (5) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnök július 31-ig dönt a várossá nyilvánításról, döntését a Magyar Közlönyben közzéteszi.” Ennek indoka – az e sza-

– mint az államfői döntés előfeltétele – az *államfő hatáskörének további kötöttségét* eredményezi: a köztársasági elnök kizárólag arról határozhat, hogy az *előterjesztésben foglaltaknak helyt ad-e, vagy azt elutasítja*, de az előterjesztés tartalmán nem változtathat, és az előterjesztésben nem szereplő kérdésekről nem dönthet, az ilyen döntés hatásköre túllépését jelentené. *Mérlegelési lehetősége* – amelyre a törvény megfelelő időkeretet állapított meg – *korlátozott*, de pozitív döntése nélkül a területszervezési kérdésben nem születhet olyan határozat, amely a fennálló helyzethez képest változást eredményezne. A köztársasági elnök helyett ugyanis – az általános helyettesítés esetét leszámítva – *más szerv nem jogosult határozni*, az érdemi döntést a köztársasági elnöknek kell meghoznia. Az államfő *mérlegelési lehetősége* kizárólag *formai-jogszerűségi vizsgálaton* alapul: a miniszter előterjesztésében foglaltak teljesítését *csak akkor tagadhatja meg*, ha a *jogszabályi vagy az eljárás feltételek hiányoznak*, de ilyen esetben feltétlenül jogosult az előterjesztés jóváhagyásának megtagadására, mert törvénytörést döntést nem hozhat. Más szempontok alapján azonban az előterjesztés jóváhagyását nem tagadhatja meg,¹¹⁰ mert így e döntése *önálló politikai döntési jogkörre válna*, vagyis önálló politikai döntés lenne, mivel a megtagadó határozathoz nem kapcsolható ellenjegyzés.¹¹¹ A formailag aggálytalan előterjesztés teljesítésének megtagadásával a köztársasági elnök érdemben, *felülbíráhatatlanul beavatkoznak* a kormányzati döntéshozatali rendszerbe, és a politikai felelősséget viselő akaratának teljesülését hiúsítaná meg, anélkül, hogy maga ezért politikai felelősséget viselne.

kaszhoz fűzött indokolás szerint – az, hogy „[a] városná nyilvánítás esetében – sajátos jellegére, a hozzá kapcsolódó ünnepélyes városavatók hagyományára, más ünnepel együtt szervezhetőségére tekintettel – a köztársasági elnöki döntéshozatalra évente, július 31-éig kerül sor.”

¹¹⁰ Nincs pl. lehetősége arra, hogy az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarára hivatkozzon, mert ezt egyfelől az Alaptörvény ebben az esetben kifejezetten kizárja [vö. a 9. cikk (6) bekezdésével], másfelől e területszervezési kérdésekben – jelleük miatt – ez valójában nem is értelmezhető.

¹¹¹ Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 203. 2015/2.

d) A köztársasági elnök döntése *egyedi határozati formát* igényel: ez tartalmazza az államfői döntést, de a pozitív döntése – ahogy erről már volt szó – az ellenjegyzéssel válik érvényessé. Az államfői döntéssel szemben jogorvoslati lehetőség nincs, mert határozata nem minősül közigazgatási hatósági döntésnek, jellege szerint mindenkire kötelező államhatalmi aktus. A köztársasági elnök *ellenjegyzett határozatát a Magyar Közlönyben közzé* kell tenni. Ennek *indoka egyfelől* az, hogy a városná nyilvánításról szóló döntése a hivatalos lapban való megjelenéssel válik hatályossá, míg más területszervezési döntései az önkormányzati általános választás napján lépnek hatályba.¹¹² *Másfelől* a döntés változást eredményez az állam területi beosztásában, amelyet a nyilvánosság számára hivatalosan is megismerhetővé kell tenni.

D) Az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos feladat- és hatáskörök

Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök *dönt az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével* kapcsolatos ügyekben,¹¹³ de hogy ez alatt pontosan mit kell érteni, arra nézve e rendelkezés nem tartalmaz részletező előírásokat.¹¹⁴ Az Alaptörvény azonban az Alap-

¹¹² Vö. a Mötv. 96. § (4) és (5) bekezdéseivel.

¹¹³ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. i) pont. Hasonló államfői feladat- és hatáskör a korábbi Alkotmányban is szerepelt, amely szerint a köztársasági elnök „dönt az állampolgársági ügyekben” [Alk. 30/A. § (1) bek. l) pont]. Az Alaptörvény ezt a hatáskört annyiban pontosította, hogy az államfőnek nem általában, hanem csak az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatban van döntési jogosítványa.

¹¹⁴ A lengyel alkotmány 137. cikke szerint „[a] köztársasági elnök lengyel állampolgárságot adományoz, és elfogadja a lengyel állampolgárságról való lemondást,” de az alkotmány ennek tartalmát szintén nem részletezi. A köztársasági elnök e joga azonban – a 144. cikk (3) bekezdés s) pontja szerint – nincs ellenjegyzéshez kötve. A litván alkotmány 84. cikk u) pontja szerint a Köztársasági Elnök „megadja a Litván Köztársaság állampolgárságát, a törvényben meghatározott szabályok szerint,” vagyis utal az államfő e jogának törvényi konkretizálására. Megjegyzendő, hogy a

vetés című részben azt is rögzíti, hogy „[s]zületésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár. Sarkalatos törvény a magyar állampolgárság keletkezésének vagy megszerzésének más eseteit is meghatározhatja.”¹¹⁵ Kimondja azt is, hogy „[a]z állampolgárságra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”¹¹⁶ E rendelkezésekből az a *következtetés* vonható le, hogy *egyfelől* a köztársasági elnöknek a magyar állampolgársággal összefüggésben – a törvényi szabályozás következtében – lennie kell *konkrét* döntési jogosítványainak, mert különben az Alaptörvényben foglalt e feladat- és hatáskörének tartalma kiüresedik. *Másfelől* pedig az a konklúzió is adódik, hogy az Alaptörvény a magyar állampolgárság intézményének *beható regulációját* – sarkalatos törvény formájában – az Országgyűlés hatáskörébe utalja.¹¹⁷ Ennek indoka, hogy az állampolgársági jog szabályainak megalkotása az állami szuverenitás egyik legmarkánsabb kifejeződése, mivel az államnak a szuverenitásából következik az a joga, hogy az államhoz tartozás feltételeit szabályozza.¹¹⁸ A köztársasági elnök állampolgársággal kapcsolatos feladat- és hatáskörét tehát *törvény konkrétizálja*, de az államfőnek „tiszttségéhez méltó és jogállásával összeegyeztethető, továbbá érdemi feladatkört kell kapnia. Ennek minősül az állampolgárság tekintetében megjelenő végső döntés meghozatalának joga.”¹¹⁹ A magyar

törvényi szabályozás szerint a magyar állampolgárság – mint az egyénnek az állam politikai közösségéhez tartozását kifejező státusza és viszonya, tartós jogi köteleke¹²⁰ – *két módon jöhet létre: egyrészt* a magyar állampolgárság keletkezésével,¹²¹ *másrészt* a megszerzésével. Mivel a magyar állampolgárság a törvény erejénél fogva *automatikusan* – a születés tényéhez kötődően – keletkezik, ezért ezzel összefüggésben a köztársasági elnöknek nem is lehet döntési jogosítványa. A magyar állampolgárság megszerzése viszont arra vezethető vissza, hogy minden állam jogosult állampolgárai körének kiszélesítésére, ezért az állampolgárságot a keletkezése mellett még származékos módon – általában honosítással vagy visszahonosítással – is meg lehet szerezni, amely azonban az állam döntését teszi szükségessé. E döntési folyamatban az államfő – az állam szuverenitására és képviseletére tekintettel – kaphat érdemi jogosítványokat. A magyar állampolgárság megszűnésének a törvény alapján szintén *két esete* van: a magyar állampolgárságról való *lemondás* és a magyar állampolgárság *visszavonása*. Az állampolgárság megszűnésének eseteiről szintén minden állam – belső jogának megfelelően – maga dönt, és a nemzetközi jog – amennyiben nincsenek erre vonatkozó nemzetközi szerződések – az államoknak széles mérlegelési mozgásteret ad.¹²² A köztársasági elnöknek tehát – az alaptörvényi rendelkezés következtében – a magyar állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben van döntési jogosítványa, de e döntései – az egyes ügytípusoknak megfelelően – *más-más jellegűek* lehetnek.¹²³ Az Alaptörvény ugyanis sem azt

litván államfő e joga – a 85. cikk alapján – azonban ellenjegyzéshez kötött.

¹¹⁵ Alaptörvény G) cikk (1) bek.

¹¹⁶ Alaptörvény G) cikk (4) bek. „Tekintettel arra, hogy az alaptörvény ezt a jogkört nem részletezi, az Országgyűlés törvényhozási kötelezettségébe tartozik a kérdés megfelelő rendezése.” Tilk: i.m. 375. o.

¹¹⁷ Ez a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (Ápt.).

¹¹⁸ Megjegyzendő azonban, hogy „minden állam kizárólag saját állampolgárságát szabályozhatja, más államét azonban nem.” Herbert Küpper: A „távolsági honosítással” járó nemzetközi jogi kérdések. Jura, 2010. 2. szám 71. o.

¹¹⁹ Tilk: i.m. 375. o. „Az állampolgárság megszerzésének a szuverenitással való kapcsolata miatt indokolt, hogy az államfő mint az államot megtestesíteni hivatott intézmény dönt az állampolgársági ügyekben.” Kovács Virág A köztársasági elnök. In: Az Alkotmány 2015/2.

mány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1050. o.

¹²⁰ Az állampolgárság fogalmáról lásd Petréttei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2009. 249-251. o.

¹²¹ Vö. az Ápt. 3. §-ával.

¹²² Megjegyzendő azonban, hogy az állampolgárság megszűnése – a hontalanság elkerülése érdekében – csak meghatározott feltételek esetén lehetséges.

¹²³ A köztársasági elnök az általános örököségi feladattól következően azonban „az állampolgársági ügyekben is örökös az eljárás alkotmányossága és törvényessége felett.” Kovács: i.m. 1050. o.

nem határozza meg, hogy a magyar állampolgárság megszerzésének, illetve megszüntetésének *milyen konkrét esetei* vannak – így ezek köre sarkalatos törvénnyel bővíthető, illetve szűkíthető –, sem pedig azt, hogy az egyes esetekben az államfőnek *milyen jellegű döntési joga* lehetséges.

a) A magyar állampolgárság *megszerzésének* – a törvényi szabályozás alapján – *három esete különböztethető meg: a honosítás, a visszahonosítás, és a nyilatkozattétellel történő szerzési mód.*¹²⁴ A *honosítás* intézményének *alapesete*, és *öt kedvezményes esete* van. Az alapeset a honosítás általános szabályait, meghatározott törvényi feltételeit rögzíti, míg a kedvezményes esetek az alapesetnél megállapított követelményektől való különböző eltérést tesznek lehetővé, vagyis enyhítenek az állampolgárság honosítással történő megszerzésének általános feltételein. A *visszahonosítás* címén *az egykor már magyar állampolgársággal rendelkezők szerezhetik vissza a magyar állampolgárságukat.* A visszahonosítás – mint a magyar állampolgárság megszerzésének önálló jogcíme – lehetőséget teremt kedvezmények adására anélkül, hogy a honosítást kérők között indokolatlan megkülönböztetést tenne. A magyar állampolgárság *nyilatkozattal* történő megszerzése kizárólag a törvényben meghatározott feltételek esetében, pontosan körülhatárolható személyi kör számára ad lehetőséget a magyar állampolgársági kötelék létrejöttére.¹²⁵

aa) Az állampolgárság *honosítással*, illetve *visszahonosítással* történő megszerzése az érintett nem magyar állampolgár – külföldi vagy hontalan személy – egyéni kezdeményezésére, *kérelmére* indulhat, és az állampolgársági eljárás eredményeként következhet be, amelynek során a kérelem elbírálása ún. *állami jogi diszkréció* alapján történik, és amelyet a köztársasági elnök gyakorol. A *kérelem*¹²⁶ az állampolgársági ügyekért felelős

*miniszter előterjesztése alapján*¹²⁷ kerül döntéshozatalra a köztársasági elnök elé, vagyis az államfő *ennek alapján határozhat, előterjesztés nélkül* azonban *nem jogosult* döntést hozni, neki ilyen kezdeményezési joga nincs, önmagától magyar állampolgárságot senkinek sem adományozhat. A honosításra és a visszahonosításra a *kérelmezőnek nincs alanyi joga*, akkor sem, ha a honosítási, visszahonosítási feltételeknek megfelel; a kérelem teljesítése vagy elutasítása az *államfő diszkrécionális döntése*. Ezért nemcsak azt vizsgálhatja, hogy a kérelemben foglaltak megfelelnek-e a törvényi feltételeknek, hanem saját mérlegelése alapján maga határoz arról, hogy a magyar állampolgárságot a kérelmezőnek megadja-e, vagy sem, vagyis az *előterjesztés tartalmához nincs kötve*, ezt nem kell automatikusan tudomásul vennie. Ha azonban a *törvényi feltételek nem állnak fenn, főszabály szerint* a kérelmezőnek *nem adhat* magyar állampolgárságot, mert az *államfőnek* ezekben az esetekben *nincs diszpenzációs joga*, a törvény ilyen lehetőséget – *egyetlen eset kivételével* – nem állapít meg a számára. A *főszabály alóli kivételt* a *honosítás legkedvezőbb típusa* jelenti, amelynél a köztársasági elnök *diszpenzációs joggal rendelkezik*. Az Ápt. ugyanis lehetővé teszi, hogy ha a kérelmező honosításához Magyarország fontos érdeke fűződik, és a magyar jog szerint büntetlen előéletűnek minősül, illetve a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban, valamint honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti, akkor a köztársasági elnök – az állam-

szolgálati irodájához, a magyar konzuli tisztviselőhöz, illetve az állampolgársági ügyekben eljáró szervhez (a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz) lehet benyújtani. Vö. az Ápt. 13. § (1) bekezdésével. Az állampolgársági kérelmet – kormányrendeletben meghatározott formanyomtatványok szerint – kell benyújtani. Vö. az Ápt. 14. §-ával.

¹²⁷ A miniszter az előterjesztést a kérelemnek, az állampolgársági ügyintézésért felelős szervhez történő beérkezésétől számított három hónapon belül nyújtja be a köztársasági elnöknek. Ápt. 17. § (2) bek. A határidő a kérelemnek a miniszterhez érkezése napján kezdődik, amely indokolt esetben egy ízben három hónappal meghosszabbítható. Ápt. 17. § (4) bek. A törvény a határidők számítására további szabályokat is megállapít. Vö. az Ápt. 17. § (5) bekezdésével.

¹²⁴ Vö. az Ápt. 4. §-ával, 5. §-ával és 5/A. §-ával.

¹²⁵ Vö. az Ápt. 5/A. § (1) bekezdésével.

¹²⁶ Az állampolgársági kérelmet a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalához, a fővárosi és megyei kormányhivatal integrált ügyfélszolgálatához kell benyújtani. Vö. az Ápt. 14. §-ával.

polgársági ügyekért felelős miniszter előterjesztésére – a honosítás további feltételei alól felmentést adhat.¹²⁸ Az államfő diszpenzációs jogának gyakorlása azonban ebben az esetben is előterjesztéshez kötött: e jogával a miniszter javaslatára élhet, de nem köteles ezzel megegyező döntést hozni – vagyis a javasolt felmentést megadni –, mert az előterjesztésben foglaltakról való döntés szintén diszkrecionális jellegű.

Az állampolgársági ügyek egyénekenkénti elbírálásának elvéből következik, hogy a döntés csak a kérelmet benyújtóra terjed ki. Ezért az államfőnek *egyedi határozatot* kell hoznia,¹²⁹ de *nincs indokolási kötelezettsége*. A köztársasági elnök döntésének meghozatalára vonatkozó alsó vagy felső időkorlát meghatározására nincs szabályozás.¹³⁰ A jogintézmény jellegéből következően *a döntés ellen jogorvoslatnak sincs helye*. A köztársasági elnök *e hatásköre kötöttnek minősül*, mert *kizárólag előterjesztés alapján* hozhat döntést, és *e döntése ellenjegyzést is igényel*,¹³¹ amely *e döntés érvényességi feltétele*: ennek hiányában az államfő pozitív tartalmú határozata nem alkalmas a joghatás kiváltására.¹³² Az Ápt. szerint a magyar állampolgárság megszerzéséről a *köztársasági elnök honosítási*, illetőleg *viszahonosítási okiratot ad*

¹²⁸ Vö. az Ápt. 4. § (7) bekezdésével. A honosítás további feltételei – amelyek alól az államfő felmentést adhat – a következők: a kérelmező a kérelem előterjesztését megelőző nyolc éven át folyamatosan Magyarországon lakott; megélhetése és lakhatása Magyarországon biztosított; igazolja, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett, vagy ez alól a törvény alapján mentesül. Ápt. 4. § (1) bek.

¹²⁹ A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtására kiadott 125/1993. (IX. 22.) Kormányrendelet (Ár.) 12. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök döntését a honosításról, a visszahonosításról és a lemondás elfogadásáról szóló okirat tartalmazza.

¹³⁰ Azt csak az Alaptörvényben lehetne előírni, hogy az államfő leghamarabb, illetőleg legkésőbb mennyi idő elteltével hozza meg a határozatát. Vö. 2005. évi XLVI. törvény 7. §-ához fűzött indokolással.

¹³¹ Vö. az Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdésével.

¹³² A kontraszignáló minisztert az ellenjegyzés vagy annak megtagadása tekintetében illeti meg valódi döntési jog, mert nem kötelezhető arra, hogy a köztársasági elnök pozitív döntéséről szóló határozatát automatikusan ellenjegyezze. A miniszternek azonban előzetes döntési joga nincs.

2015/2.

ki,¹³³ azaz pozitív döntés esetén az okirat kiadása az államfő kötelessége, amely – az ellenjegyzés után – igazolja a kérelmező számára az állampolgárság létrejöttét. Megjegyzendő azonban, hogy a honosított, illetőleg a visszahonosított személynek – választása szerint – *állampolgársági esküt vagy fogadalmat* kell tennie. A törvény szerint a honosított, visszahonosított személy a magyar állampolgárságot az eskü/fogadalom letételének napján szerzi meg. Az eskü-, illetve fogadalomtétel tényét és napját a honosítási okiraton fel kell tüntetni. Ha a honosított az eskü vagy fogadalom letétele előtt meghalt, vagy olyan állapotba került, amely megakadályozza az eskü/fogadalom letételében, a magyar állampolgárságot a honosítási okirat kiállításának napján szerzi meg.¹³⁴ Ha az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételére a felhívás kézbesítésétől számított egy éven belül, a kérelmező hibájából nem kerül sor, a honosítási, visszahonosítási *határozat* (ex lege) *hatályát veszti*.¹³⁵

ab) A nyilatkozattal történő sajátos szerzési mód esetében a magyar állampolgárság – a nyilatkozatot tevő kezdeményezésére – a *törvény erejénél fogva* jön létre. Ez utóbbi esetben tehát az állampolgársági jogviszony létrejötté – a keletkezési esetekhez képest – nem automatikus, mivel az eljárás a *nyilatkozattal* írásbeli *kérelmére* indul, amelyet a köztársasági elnökhöz kell címeznie.¹³⁶ Az ál-

¹³³ Az Ápt. 16. § (1) bekezdése szerint a honosítási okiratot a miniszter a kiállításától számított 15 napon belül megküldi a kérelmező lakóhelye szerint illetékes polgármesternek, a kedvezményes honosítás harmadik, negyedik és ötödik esetében, illetve a visszahonosításnál a kérelmező választása szerint a polgármesternek vagy diplomáciai futár útján a magyar konzuli tisztviselőnek. A polgármester vagy a konzuli tisztviselő az okirat megérkezését követő 30 napon belül értesíti a kérelmezőt az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételének időpontjáról és helyéről. Ápt. 16. § (2) bek. Az Ápt. lehetővé teszi, hogy a honosított (visszahonosított) kérelemre az esküt vagy a fogadalmat a felhívásban megjelölttől eltérő helyen tegye le. Vö. az Ápt. 16. § (3) és (3a) bekezdéseivel.

¹³⁴ Vö. az Ápt. 7. § (2) és (3) bekezdésével.

¹³⁵ Vö. az Ápt. 16. § (4) bekezdésével.

¹³⁶ Ápt. 5/A. § (1) bek.

lampolgársági ügyekben eljáró szerv csak azt vizsgálhatja, hogy a feltételek fennállnak-e.¹³⁷ Amennyiben a nyilatkozat a jogszabályi feltételeknek megfelel, azt – a döntés meghozatala érdekében – az államfőhöz továbbítja. Ebben az esetben a köztársasági elnöknek az elfogadást illetően *nincs diszkrecionális joga*: kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a kérelmező esetében a nyilatkozattal történő megszerzés törvényi feltételei fennállnak-e, vagyis *ellenőrzési jogának jogóvó funkciója* van. Amennyiben a *törvényi feltételek fennállnak*, az államfőnek a *nyilatkozatot el kell fogadnia*, mert különben maga követne el törvénytisértést.¹³⁸ Ennek következtében a magyar állampolgárság a törvény erejénél fogva jön létre. A köztársasági elnök tehát ebben az esetben az előterjesztéshez kötött, de az *ügyben egyedi határozatot* kell hoznia, és döntése – az Alaptörvény szerint – itt is ellenjegyzést igényel. A nyilatkozat elfogadása esetén az állampolgársági ügyekben eljáró szerv bizonyítványban igazolja az állampolgárság megszerzését,¹³⁹ vagyis az államfőnek külön okiratot nem kell kiadnia.

b) A magyar állampolgárság *megszűnése* a törvény alapján – ahogy erről már volt szó – *két esetben* lehetséges: a magyar állampolgárságról való *lemondással* és a magyar állampolgárság *visszavonásával*. Az állampolgárság ugyanis tartós személykötelékként határozatlan ideig tart, de nem örök kötelék, mert bizonyos esetekben megszüntethető. Az állampolgárság megszűnése az egyénnek a magyar államhoz fűződő jogi köteleke végét, ennek befejeződését eredményezi.

¹³⁷ Az Ápt. 5/A. § (3) bekezdése szerint az állampolgársági ügyekben eljáró szerv határozatban állapítja meg, ha a nyilatkozat elfogadásának feltételei hiányoznak, beleértve az Ápt. 13-15. §-okban a kérelem benyújtására előírtakat. A határozat felülvizsgálata a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérhető.

¹³⁸ Az Alaptörvény az állampolgárság megszerzéséről és megszűnéséről való döntésnél nem teszi lehetővé sem az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarára, sem az Alaptörvény értékrendjének sértésére való hivatkozással történő megtagadás lehetőségét. Vö. az Alaptörvény 9. cikk (6) és (7) bekezdésével.

¹³⁹ Ápt. 5/A. § (2) bek.
 2015/2.

ba) A magyar állampolgárság *lemondással* történő megszüntetése *csak a magyar állampolgár kérelmére* – a köztársasági elnökhöz címzett nyilatkozatával – indulhat,¹⁴⁰ és *államfői aktust igényel*. Ha a törvényben megállapított *feltételek fennállnak*, az állampolgársági ügyekben eljáró szerv javaslatára¹⁴¹ a *miniszter előterjesztést tesz a köztársasági elnöknek* a lemondás elfogadására.¹⁴² Mivel az állampolgárságról való lemondás – a törvényes feltételek teljesülése esetén – az egyén joga, ezért a köztársasági elnök ún. *döntési feladat- és hatásköre* valójában a *lemondás tudomásul vételét* jelenti. A tudomásul vételt azonban az *államfő jogszerzési vizsgálata* előzi meg, amely a törvényben meghatározott *feltételek meglétének ellenőrzésére korlátozódik*. Ha a lemondás elfogadásának feltételei hiányoznak, a köztársasági elnök a lemondás tudomásul vételét megtagadhatja. Ha viszont a törvényes feltételek fennállnak, a magyar állampolgár lemondását – a már létező állampolgárság alanyi jogi jellegére tekintettel – *el kell fogadnia*. A köztársasági elnöknek ebben az ügyben is *egyedi határozatot* kell hoznia, e hatásköre szintén *kötöttnek* minősül és *ellenjegyzést igényel*. A köztársasági elnök döntésével szemben nincs jogorvoslati lehetőség.¹⁴³

¹⁴⁰ Az állam engedélyezi a lemondást, feltéve, hogy a kérelem eleget tesz a törvényben előírt lemondási feltételeknek. A lemondás törvényi feltétele, hogy a magyar állampolgár külföldi állampolgársággal is rendelkezik vagy annak megszerzését valószínűsíteni tudja (igérvény), és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban nem szerepel, vagy Magyarország területét külföldön történő letelepedés szándékával elhagyta vagy külföldön élő magyar állampolgárként nincs bejelentett, érvényes tartózkodási helye Magyarországon. Vö. az Ápt. 8. § (1) bekezdésével.

¹⁴¹ Az állampolgársági ügyekben eljáró szerv határozatban állapítja meg, ha a lemondás elfogadásának feltételei hiányoznak. Az állampolgársági ügyekben eljáró szerv hatvan napon belül hozza meg a határozatot. A határozat felülvizsgálata a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérhető. Ápt. 8. § (3) bek. és 17. § (2a) bek.

¹⁴² A miniszter hatvan napon belül tesz előterjesztést a köztársasági elnöknek a lemondás elfogadására. Ápt. 17. § (2a) bek.

¹⁴³ A feltételek hiányával kapcsolatos jogorvoslatra csak az eljárás korábbi szakaszában – az állampolgársági ügyekben eljáró szerv határozatával szemben – van.

A magyar állampolgárság lemondással való megszűnéséről a köztársasági elnök *okiratot* ad ki, a magyar állampolgárság az okirat kiállításának napján szűnik meg.¹⁴⁴

A hontalanság elkerülése érdekében az állampolgársági törvény lehetőséget ad arra, hogy az a személy, aki a magyar állampolgárságról lemondott, de nem szerzett külföldi állampolgárságot, a lemondás elfogadásától számított *három éven belül kérheti a köztársasági elnöktől magyar állampolgárságának visszaállítását*.¹⁴⁵ A szabályozás logikájából az következik, hogy ha a visszaállításra vonatkozó kérelem a jogszabályi feltételeknek megfelel,¹⁴⁶ a kérelmező magyar állampolgárságát – a törvény erejénél fogva – vissza kell állítani, vagyis a köztársasági elnöknek ebben az esetben *sinces mérlegelési joga*. Az államfőt azonban e döntésének meghozatala előtt szintén jogszerűségi vizsgálati jog illeti meg: ellenőrizheti, hogy jogszabályi feltételek fennállnak-e, és ezek hiányában az állampolgárság visszaállítását megtagadhatja. E hatáskör szintén kötöttnek minősül, és az államfő egyedi határozata – az Alaptörvény szerint – ekkor is *ellenjegyzéshez kötött*.¹⁴⁷

*bb) A magyar állampolgárság megszűnésének másik – kivételes intézkedésként alkalmazott – módja az állampolgárság visszavonásának jogintézménye, ami a magyar állampolgárság hivatalból történő megszüntetését jelenti.*¹⁴⁸ A magyar

állampolgárság *attól a személytől vonható vissza, aki magyar állampolgárságát a jogszabályok megszegésével, így különösen valótlan adatok közlésével, illetve adatok vagy tények elhallgatásával a hatóságot félrevezetve szerezte meg*. A magyar állampolgárság megszerzésétől számított *tíz év elteltével a visszavonásnak nincs helye*.¹⁴⁹ A magyar állampolgárság *csak a megszerzésének három esetében, az ott szereplő jogcímeik – a honosítás, a visszahonosítás, és a nyilatkozat – alapján létrejött állampolgárság kapcsán vonható vissza, a törvény erejénél fogva keletkezett magyar állampolgárság hivatalból nem szüntethető meg*. A visszavonással történő megszüntetésére irányuló *eljárás az állampolgársági ügyekben eljáró szerv kezdeményezésére, vagyis hivatalból indul*: e szerv az állampolgárság visszavonására okot adó tény fennállását határozattal állapítja meg. Mivel az esetleges *ténybeli tévedés tisztázására* leginkább a *bírószámbeli eljárásban* van lehetőség, a határozat felülvizsgálata a bíróságtól kérhető.¹⁵⁰ A magyar állampolgárság visszavonással történő megszüntetéséről – a miniszter előterjesztése alapján – *a köztársasági elnök dönt*, mivel egyrészt a visszavonás kivételes és súlyos jogkövetkezmenyt jelent, másrészt erre olyan esetekben kerülhet sor, amikor az állampolgárság megszerzéséről is az államfő határozott. A köztársasági elnököt *egyedi határozatának* meghozatala előtt – a visszavonási feltételek ellenőrzése érdekében – *jogszerűségi vizsgálat* illeti meg, de *más okból az előterjesztésben foglalt teljesítését nem tagadhatja meg*, mert ezzel maga is törvénysértést követne el. Az államfői döntés ebben az esetben is *ellenjegyzést igényel*. A magyar állampolgárság visszavonásáról szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, a magyar állampolgárság a határozat közzétételének napján szűnik meg.¹⁵¹ A hivatalos lapban való közzététel *konstitutív feltétel*, mert a *megszűnés ettől a ténytől* kezdődik, emellett célja,

állampolgárság meg nem engedett módon való megszerzése. Vö. az Ápt. 9. §-ához fűzött indokolással.

¹⁴⁹ Vö. az Ápt. 9. § (1) bekezdésével.

¹⁵⁰ Vö. az Ápt. 9. §-ához fűzött indokolással. Az Ápt. 9. § (2) bekezdés szerint a határozat felülvizsgálata a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérhető.

¹⁵¹ Ápt. 9. § (4) bek.

¹⁴⁴ Ápt. 8. § (2) bek.

¹⁴⁵ Vö. az Ápt. 8. § (4) bekezdésével. Erre tehát kizárólag lemondás esetén és az elfogadástól számított három éven belül van lehetőség.

¹⁴⁶ A kérelemhez mellékelni kell az ígérvényt kiadó állam illetékes hatóságának igazolását arról, hogy a kérelmező az állampolgárságot nem szerezte meg, valamint a lemondás elfogadásáról kiadott okiratot. Vö. az Ár. 8/A. § (1) bekezdésével.

¹⁴⁷ Megjegyzendő, hogy sem az Ápt. sem az Ár. külön nem rendelkezik a magyar állampolgárság visszaállításának konkrét eljárásáról, de e döntés szintén a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe tartozik, mert e kérelemre induló eljárásban is az államfő hoz döntést.

¹⁴⁸ A magyar államnak kivételes lehetőségként fenn kell tartania azt a jogát, hogy a jogsértő módon szerzett állampolgárságot visszavonhassa. Az állampolgárság sajátos jellegére tekintettel szükség van olyan jogintézményre, amellyel szankcionálható a magyar 2015/2.

hogy erről az illetékes állami szervek és a nyilvánosság tudomást szerezzen.¹⁵²

E) Törvény által a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe utalt ügyek

1. A feladat- és hatáskör általános jellemzői

a) Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök *dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.*¹⁵³ E rendelkezés *általános felhatalmazást* ad a törvényhozás számára,¹⁵⁴ hogy további – az Alaptörvényben kimondottan nem említett – hatásköröket állapítson meg a köztársasági elnöknek.¹⁵⁵ E felhatalmazás alapján az Országgyűlés *akár sarkalatos, akár egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel* is bővítheti a köztársasági elnök hatáskörét,¹⁵⁶ de a köztársasági elnök számára *kizárólag az Országgyűlés* – más jogalkotó szerv nem –, és *csak törvényi formában* – a normatív határozati forma nem elegendő – állapíthat meg további hatásköröket.¹⁵⁷ Az Országgyűlés hatáskör-megállapítási joga azonban *tartalmilag nem lehet korlátlan: egyfelől* tekintettel kell lennie arra, hogy más szerv Alaptörvényben foglalt hatáskörét ne vonja el, ne üresítse ki és alaptörvénytől módon ne korlátozza, *másfelől* ne telepítsen az államfőhöz a jogállásával alkotmányosan összeegyeztethetetlen hatás-

köröket.¹⁵⁸ Ez a felhatalmazás az Alaptörvényben rögzített hatáskörök alkotmányos kiterjesztését is lehetővé teszi,¹⁵⁹ amennyiben nem ütközik az előbb említett tartalmi korlátokba. A törvény által megállapított *hatáskörök* – a megállapító törvény sarkalatos vagy egyszerű jellegének megfelelően – *változtathatók*, módosíthatók, később el is vonhatók, *ha ezzel nem sériül az államfőnek az Alaptörvényben rögzített hatásköre.* Megállapítható tehát, hogy a törvényhozás a köztársasági elnök hatáskörének alakításában – az említett korlátok között – nagyfokú szabadsággal rendelkezik, így e hatáskörök változása az Országgyűlés mindenkorai megfontolásától függ.

b) Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnöknek a törvény által a hatáskörébe utalt ügyekben *minden intézkedéséhez és döntéséhez a Kormány tagjának ellenjegyzése szükséges*, de „[t]örvény rendelkezhet úgy, hogy a törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt döntéshez ellenjegyzés nem szükséges,”¹⁶⁰ vagyis az *Országgyűlés a hatáskör-telepítésnél dönthet arról, hogy szükségesnek tartja-e a kontraszignálást.* Az Alkotmánybíróság – még a korábbi alkotmányi szabályozás alapján – azt állapította meg, hogy a törvényekben meghatározott köztársasági elnöki hatáskörök közül „értelemszerűen csak azok követelik meg a miniszter(elnök)i ellenjegyzést, amelyeknél a politikai felelősség átvállalásának szükségessége egyáltalán felmerül, vagyis amelyek egyébként a végrehajtó hatalom feladatkörébe tartoznak.”¹⁶¹ Az alaptörvényi felhatalmazás szerint azonban az *Országgyűlés szabadon dönthet* abban is, hogy ha törvénnyel bővíti az államfői hatásköröket, akkor *mérlegelheti* ennek *ellenjegyzéshez kötését.* A mérlegelés viszont azt nem teszi lehetővé, hogy az Alaptörvényben ellenjegyzéshez kötött hatáskörök törvényi konkretizálásánál az Országgyűlés úgy döntsön, hogy nincs szükség ellenjegy-

¹⁵² Az Ár. 8/B. §-a szerint a magyar állampolgárság visszavonásáról az érintett lakóhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságot értesíteni kell.

¹⁵³ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. j) pont. Bár az Alaptörvény csak hatásköröket említ, ezek egyúttal feladatot is jelentenek a köztársasági elnök számára.

¹⁵⁴ Vö. Kovács: i.m. 1050. o.

¹⁵⁵ Az Alkotmánybíróság – a korábbi Alkotmány alapján, amely szintén tartalmazott hasonló rendelkezést – megállapította, hogy alkotmány nem zárt taxációt fogalmaz meg a köztársasági elnök hatáskörére vonatkozóan, mert kifejezetten tartalmazza annak lehetőségét, hogy törvény további hatásköröket állapítson meg az államfő részére. Vö. a 26/2000. (VII. 6.) AB határozattal. ABH 2000. 164, 172

¹⁵⁶ Vö. Tilk: i.m. 375. o.

¹⁵⁷ Vö. Kovács: i.m. 1050-1051. o.

2015/2.

¹⁵⁸ Vö. Tilk: i.m. 375. o. „Ellenkező esetben a törvény felborítaná a köztársasági elnök államszervezeti rendszerben elfoglalt helyét.” Kovács: i.m. 1051. o.

¹⁵⁹ Tilk: i.m. 375. o.

¹⁶⁰ Alaptörvény 9. cikk (5) bek.

¹⁶¹ 26/2000. (VII. 6.) AB határozat. ABH 2000. 164, 173.

zésre, mert e megoldás alaptörvény-ellenes lenne. Az is alaptörvénysértő, ha törvény a köztársasági elnök hatáskörébe utalt döntésnél az ellenjegyzés szükségtelen voltáról nem rendelkezik, de ellenjegyzésre mégsem kerül sor.¹⁶²

c) Felvetődik a kérdés, hogy az Országgyűlés hatáskör-bővítési jogát mennyiben korlátozza az *Alaptörvény által alkalmazott „dönt” kitétel*: az államfőt minden ilyen hatáskörrel érdemi döntési helyzetbe kell-e hoznia, vagyis az Országgyűlés csak érdemi döntési jogkört telepíthet-e az államfőhöz, vagy *döntést nem igénylő feladatokat is kialakíthat-e a számára.*¹⁶³ Mivel az *Alaptörvény egyértelműen nem zárja ki*, hogy törvény a köztársasági elnöknek olyan feladatokat is *meghatározzon*, amelyek *nem járnak együtt döntési hatáskörrel*, ezért az államfő ilyen feladatai is *bővíthetők törvénnyel*. Így nincs akadálya például annak sem, hogy a köztársasági elnöknek törvény – az Alaptörvényben nem említett, az ott felsorolt feladat- és hatásköreihez nem kapcsolódó – véleményezési, közreműködési, részvételi jogosítványokat állapítson meg.¹⁶⁴ Az Országgyűlésnek azonban figyelembe kell vennie, hogy a köztársasági elnök *kizárólag olyan feladatokat* kapjon, amelyek *összeegyeztethetők államfői jogállásával*, az államszervezetben és a parlamentáris kormányzati rendszerben elfoglalt helyzetével, továbbá a nemzet egységét kifejező és az államszervezet demokratikus működése feletti örökös funkciójával, és *ne eredményezzék tisztsége tekintélyének, méltóságának és személyes integritásának csorbulását*. Olyan feladatok jöhetnek szóba, amelyek indokolttá teszik, hogy a köztársasági elnök – mint Magyarország képviselője, aki az állam egységét szimbolizálja – lássa el ezeket a

feladatokat, vagyis *egyfelől* különösen képviseleti és integrációs funkciójával állnak összefüggésben, *másfelől* az államszervezet hatékony működéséhez járuljanak hozzá. Nyilvánvaló, hogy e feladatok jellegükből adódóan – mivel nem kapcsolódik hozzájuk államfői döntés – *nem igényelnek ellenjegyzést.*¹⁶⁵

2. Az egyes feladat- és hatáskörök

A köztársasági elnök törvényben rögzített feladat- és hatáskörei meglehetősen *szerteágazóak*,¹⁶⁶ amelyek közül – jelentőségükre tekintettel – azokat indokolt áttekinteni,¹⁶⁷ amelyek *egyfelől* az *államszervezet meghatározó intézményeibe* kapcsolódnak, *másfelől* az *államfői tisztség szimbolikus jellegével* függenek össze.

a) A törvénnyel megállapított konkrét feladat- és hatáskörök *egyik jelentős csoportját a bíróságok szervezetéhez és igazgatásához*, illetve *a bírák jogállásához kapcsolódó* feladat és hatáskörök jelentik. E feladat- és hatáskörök köztársasági elnökhöz való telepítését a bíróságok és a bírák függetlensége, illetve a köztársasági elnöknek a hatalmi ágaktól elkülönült, semleges hatalmi helyzete indokolja.

aa) A *bíróságok szervezetével és igazgatásával* összefüggésben a köztársasági elnök a *bíróságok illetékességi területének módosításáról* hozhat döntést. Ha ugyanis a bíróság illetékességi területe a közigazgatási területi beosztáshoz igazodik, a közigazgatási határok megváltozása

¹⁶² Ebben az esetben ugyanis sérül az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés j) pontjához kapcsolódó (5) bekezdésben rögzített főszabály. Az Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdése ugyanis expressis verbis kimondja, hogy a köztársasági elnöknek a (4) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez és döntéséhez a Kormány tagjának ellenjegyzése szükséges, hacsak a törvény nem rendelkezik úgy, hogy nincs szükség ellenjegyzésre.

¹⁶³ Tilk: i.m. 376. o.

¹⁶⁴ Vö. Tilk: i.m. 376. o.

2015/2.

¹⁶⁵ Formai szempontból azonban – jöhet az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés j) pontja szerint a köztársasági elnök „dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal”, és itt nem államfői döntésekről van szó – a 9. cikk (5) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnöknek a (4) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez és döntéséhez a Kormány tagjának ellenjegyzése szükséges”, hacsak törvény nem rendelkezik úgy, hogy a törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt döntéshez ellenjegyzés nem szükséges, vagyis a kontraszignálást ezekben az esetekben is törvénynek kellene kizárnia.

¹⁶⁶ A szerteágazó jelleg következik a törvény általi változtatás lehetőségéből, e hatáskörök bővítéséből, illetve szűkítéséből is.

¹⁶⁷ Az alábbi áttekintés azonban nem teljes, csak a legfontosabb feladat- és hatáskörök vizsgálatát végzi el.

következtében a bíróság illetékességi területét – az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének javaslatára – a köztársasági elnök *határozatban* módosítja.¹⁶⁸ E kérdésben tehát határozatot kell hoznia, de maga kezdeményezési joggal nem rendelkezik, e kérdésben az OBH elnökének előterjesztéséhez kötött. Az államfőnek fontos feladat- és hatáskörei vannak az *OBH elnökének és a Kúria elnökének megbízásával* kapcsolatosan is, amelyek elsősorban *kezdeményező jellegűek*. Az OBH elnöke és a Kúria elnöke – mint a *bíróságok igazgatásában kiemelkedő szerepet játszó tisztségviselők* – az Országgyűlés elnökéhez intézett nyilatkozatukkal bármikor, indokolás nélkül *lemondhatnak* megbízásukról, de a lemondást a *köztársasági elnök útján* tehetik meg,¹⁶⁹ vagyis a köztársasági elnöknek a lemondást a parlamenthez kell továbbítania. A köztársasági elnök közreműködését az indokolja, hogy az új tisztségviselőkre javaslattételi joga van.¹⁷⁰ Az OBH elnöke és a Kúria elnöke *összeférhetetlenségéről* az Országgyűlés az *államfő írásbeli indítványára* dönt,¹⁷¹ azaz a köztársasági elnöknek ebben a kérdésben indítványozási jogosítványa van. A tisztségükből való *felmentést* szintén csak a köztársasági elnök *kezdeményezheti*,¹⁷² csakúgy, mint a *tisztségtől való megfosztást*,¹⁷³ amelyeknek e tisztségek betöl-

tőinél garanciális jelentőségük: elmozdításuk csak az államfő kezdeményezése esetén lehetséges, más szerv – az OBH elnöke megfosztásának OBH általi kezdeményezését leszámítva – erre nem jogosult. A törvény a köztársasági elnöknek az OBH elnökhelyettesei megbízásával összefüggésben *döntési jogot* is adott: az OBH elnökhelyetteseit a köztársasági elnök pályázat útján, az OBH elnökének javaslatára határozatlan időre *nevezi ki*,¹⁷⁴ és *megbízatásuk megszűnéséről* az összeférhetetlenség kimondása, illetve felmentés esetében – az OBH elnökének javaslatára – a köztársasági elnök *határoz*.¹⁷⁵ Szintén az *államfő nevezi ki hat évre* – a Kúria elnökének javaslatára – a *Kúria elnökhelyetteseit*.¹⁷⁶ A törvény azt is rögzíti, hogy a köztársasági elnöknek a *bíróságok szervezetével és igazgatásával összefüggő tevékenysége* során hozott döntéséhez és intézkedéséhez *ellenjegyzés nem szükséges*.¹⁷⁷

ab) A bírák jogállásával kapcsolatban törvény – a hivatásos bírák kinevezése és felmentése mellett – olyan hatáskörökkel is felruhazza a köztársasági elnököt, amelyekről az Alaptörvény nem tesz említést. Így a *bíró mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában* az OBH elnökének javaslatára a köztársasági elnök *dönt*, és a

a tagjai kétharmadának szavazatával meghozott határozatával szintén indítványozhatja. Erre akkor kerülhet sor, ha az OBH elnöke és a Kúria elnöke neki felróható okból 90 napon túlmenően nem tesznek eleget megbízatásukból eredő feladataiknak, továbbá ha valamely cselekményük, magatartásuk vagy mulasztásuk miatt a tisztségükre méltatlanná váltak. A döntés joga az Országgyűlésnél van. Vö. a Bszi. 74. § (1) bekezdésével és 116. § (1) bekezdésével.

¹⁷⁴ Bszi. 79. § (1) bek.

¹⁷⁵ Vö. a Bszi. 81. § (2) bekezdésével. Ha az OBH elnökhelyettese az összeférhetetlenségét a kinevezésétől számított 30 napon belül nem szünteti meg, vagy a tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetetlenségi ok merül fel, a köztársasági elnök az OBH elnökének írásbeli indítványára, annak kézhezvételétől számított 30 napon belül dönt az összeférhetetlenség kimondásának kérdésében. Bszi. 83. § (1) bek. A köztársasági elnök felmenti az OBH elnökhelyettesét, ha az OBH elnöke – az indítvány okának részletes kifejtésével és az annak alapjául szolgáló iratok egyidejű csatolásával – indítványozza. Bszi. 84. §

¹⁷⁶ Bszi. 128. § (1) bek. Megjegyzendő, hogy a törvény nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a köztársasági elnök általi felmentésre.

¹⁷⁷ Bszi. 176. §

¹⁶⁸ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 17. § (2) bek.

¹⁶⁹ A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. Bszi. 71. § (1) bek. és 116. § (1) bek.

¹⁷⁰ Vö. az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdésével és a 26. cikk (3) bekezdésével.

¹⁷¹ Ha az OBH elnöke és a Kúria elnöke az összeférhetetlenségét a megválasztásától számított 30 napon belül nem szünteti meg, vagy a tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel, az Országgyűlés a köztársasági elnök írásbeli indítványára – az összeférhetetlenségi ügyekkel foglalkozó bizottsága véleményének kikérése után – az indítvány kézhezvételétől számított 30 napon belül dönt az összeférhetetlenség kimondásának kérdésében. Bszi. 72. § (1) bek. és 116. § (1) bek.

¹⁷² Felmentéssel szűnik meg a megbízatás, ha az OBH elnöke és a Kúria elnöke neki fel nem róható okból 90 napon túlmenően nem képes eleget tenni megbízatásából eredő feladatainak. A felmentést a köztársasági elnök indítványozhatja. Bszi. 73. § és 116. § (1) bek.

¹⁷³ A Kúria elnökének esetében ez kizárólagos államfői jogosítvány, míg az OBH elnökénél – a köztársasági elnök mellett – az Országos Bírói Tanács (OBT) 2015/2.

mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést – szintén az OBH elnökének javaslatára – az államfő teszi meg.¹⁷⁸ Mivel a mentelmi jog „nem személyes privilégium, hanem a közhivatali jogálláshoz tapadó funkcionális jogvédelmi eszköz, amely a bírák zavartalan munkáját támogató személyes védelmének megteremtésén keresztül a bíróságot, mint harmadik hatalmi ágat védi az illetéktelen vagy alaptalan befolyás és zaklatás ellen,¹⁷⁹ ezért e kérdésben a köztársasági elnöki döntés, illetve intézkedés az államfő semleges hatalmi helyzetével indokolható. A köztársasági elnök további törvény által meghatározott feladata az *ülnökök választásának kitűzése*,¹⁸⁰ amelyet az Alaptörvénynek az egyéb választások államfő általi kitűzésével lehet igazolni. A törvény ebben az esetben is rögzíti, hogy a köztársasági elnöknek a hatáskörébe utalt döntéséhez *ellenjegyzés nem szükséges*.¹⁸¹

b) A törvénnyel megállapított konkrét feladat- és hatáskörök *következő nagyobb csoportját az ügyészséggel kapcsolatos feladat- és hatáskörök alkotják*. Mivel az *ügyészség* egyik államhatalmi ágnak sincs szervezetileg alárendelve, nem része a Kormány által gyakorolt végrehajtó hatalomnak, de *önálló alkotmányos szervezetnek* minősül,¹⁸² így célszerű, hogy e szervezettel összefüggő bizonyos jogosítványokat a végrehajtó hatalmon kívül álló köztársasági elnök gyakoroljon. Az ügyészséggel kapcsolatos államfői jogosítványok részben hasonlóak a bíróságnál említettekhez. Eszerint a *legfőbb ügyész* az Országgyűlés elnökéhez intézett nyilatkozatával bármikor, indokolás nélkül *lemondhat* megbízatásáról, de ezt *csak a*

köztársasági elnök útján teheti meg,¹⁸³ mert az új legfőbb ügyész személyére szintén az államfő tehet javaslatot.¹⁸⁴ *Garanciális jelentősége* van annak, hogy a legfőbb ügyész elmozdítása *felmentés*¹⁸⁵ vagy *hivatalvesztés*¹⁸⁶ miatt *kizárólag a köztársasági elnök javaslatára* történhet, más szervnek ilyen javaslatvételi joga nincs, és ennek hiányában az Országgyűlés sem hozhat döntést. Ha a legfőbb ügyész megbízatása azért szűnik meg, mert az *ügyészi kinevezés feltételeinek valamelyike már nem áll fenn*,¹⁸⁷ ennek *tényét a köztársasági elnök állapítja meg*.¹⁸⁸ A legfőbb ügyész esetében a *köztársasági elnök jogosult megállapítani az összeférhetetlenséget*,¹⁸⁹

¹⁸³ A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. A megbízatásról történő lemondás ideje hat hónap; a felek ennél rövidebb időben is megállapodhatnak. A lemondási idő azon a napon kezdődik, amikor a lemondásról szóló jognyilatkozat az Országgyűlés elnökéhez megérkezik. A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üjt.) 23. § (4) bek.

¹⁸⁴ Alaptörvény 29. cikk (4) bek.

¹⁸⁵ A köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával felmentheti a legfőbb ügyészt megbízatása alól, ha a legfőbb ügyész neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni a megbízatásából adódó feladatainak. Üjt. 23. § (2) bek.

¹⁸⁶ A köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával kimondja a legfőbb ügyész hivatalvesztését, ha a legfőbb ügyész neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el, vagy más módon tisztségére méltatlanná vált. Üjt. 23. § (7) bek.

¹⁸⁷ „Ügyésszé azt az egyetemi jogi végzettséggel és jogi szakvizsgával rendelkező magyar állampolgárt lehet kinevezni, aki nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság vagy támogatott döntéshozatal hatálya alatt. A katonai ügyészi kinevezés további feltétele, hogy a kinevezendő személy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tisztje legyen.” Üjt. 11. § (1) bek. Az ügyésszé történő kinevezés további feltételeit lásd az Üjt. 11. § (2)-(6) bekezdéseiben. Ezen túlmenően a legfőbb ügyész tekintetében a köztársasági elnök jogosult az ügyésszel szemben fennálló igazolási kötelezettséggel kapcsolatos ún. munkáltatói jogkör gyakorlására. Lásd erről az Üjt. 49. §-át.

¹⁸⁸ Vö. az Üjt. 23. § (10) bekezdésével.

¹⁸⁹ Üjt. 47. § (3) bek. a) pont. Összeférhetetlenség miatt meg kell szüntetni a legfőbb ügyész, a legfőbb ügyész helyettes ügyészségi szolgálati jogviszonyát, ha vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségének teljesítését megtagadja, a teljesítést elmulasztja, vagy vagyonyni-

¹⁷⁸ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 2. § (3) bek.

¹⁷⁹ 723/B/2006. AB határozat. ABH 2009. 1968, 1972

¹⁸⁰ Bjt. 216. § (2) bek. Ha a megválasztott ülnökök száma nem éri el az OBH elnöke által megállapított létszámot, az OBH elnöke kezdeményezheti a köztársasági elnöknel a soron kívüli ülnökválasztás kiírását. Bjt. 217. § (4) bek.

¹⁸¹ Bjt. 224. §

¹⁸² 3/2004. (II. 17.) AB határozat. ABH 2004. 48, 58. „Az ügyészség független, csak a törvényeknek alárendelt önálló alkotmányos szervezet.” Ütv. 3. § (1) bek. 2015/2.

vagyis ezzel kapcsolatban az *államfőt döntési jog* illeti meg, az összeférhetetlenségi ügyben egyedi határozatot kell hoznia. Szintén a köztársasági elnök adhat *felmentést* a legfőbb ügyészt érintő ún. *együttalkalmazási tilalom alól*.¹⁹⁰ A törvény szerint a köztársasági elnöknek a *legfőbb ügyész helyettes megbízásával összefüggésben* is vannak bizonyos döntési, illetve intézkedési jogosítványai. A legfőbb ügyész helyett a legfőbb ügyész javaslatára a *köztársasági elnök* – a határozatlan időre kinevezett ügyészek közül – határozatlan időre *nevezi ki*,¹⁹¹ aki a *köztársasági elnök előtt tesz esküt*.¹⁹² A legfőbb ügyész helyettes részére a köztársasági elnök *igazolványt* állít ki.¹⁹³ Ha a legfőbb ügyész helyettes megbízása azért szűnik meg, mert az *ügyészi kinevezés feltételeinek valamelyike már nem áll fenn*, ennek tényét szintén a *köztársasági elnök állapítja meg*.¹⁹⁴ A köztársasági elnök a legfőbb ügyész javaslatára bármikor, indokolás nélkül *felmentheti* a legfőbb ügyész helyettes megbízása alól,¹⁹⁵ de ezt csak a javaslat alapján teheti meg, önálló kezdeményezése nincs. A legfőbb ügyész helyettes a legfőbb ügyész útján a köztársasági elnökhöz intézett nyilatkozatával bármikor, indokolás nélkül *lemondhat* megbízatásáról, de a lemondás érvényességéhez az államfő elfogadó nyilatkozata nem szükséges.¹⁹⁶ A köztársasági elnök a

legfőbb ügyész javaslatára kimondja a legfőbb ügyész helyettes *hivatalvesztését*.¹⁹⁷

A törvény az ügyészséget érintő államfői döntéseknél *az ellenjegyzés intézményéről nem rendelkezik*. Mivel főszabály szerint mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a köztársasági elnök hatáskörébe utal, a köztársasági elnöknek minden intézkedéséhez és döntéséhez a Kormány tagjának ellenjegyzése szükséges, és a törvény nem rendelkezik úgy, hogy a törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt döntéshez ellenjegyzés nem szükséges,¹⁹⁸ ezért ezekben az ügyekben *elvileg ellenjegyzési kötelezettség áll fenn*, aminek *elmaradása formai alaptörvénysértést okoz*. Más kérdés, hogy az ügyészséggel kapcsolatos államfői feladatok eleve nem tartoznak a Kormány által gyakorolt végrehajtó hatalom feladatkörébe, így a parlamenttel szembeni politikai felelősség vállalásának szükségessége nem merül fel.¹⁹⁹ Ennek ellenére – kifejezett törvényi szabályozás hiányában – *formai alaptörvény-ellenesség áll fenn*, ha az ellenjegyzésre nem kerül sor.²⁰⁰

c) Törvény által a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe utalt ügyek között kell megemlíteni az *állami vezetőkkel kapcsolatos jogosítványokat* is,²⁰¹ amelyek személyügyi jogkörben gyakorolt jogosítványokat jelentenek és a Kormány által folytatott végrehajtó hatalomhoz kötődnek. E körben az államfői

latkozatában lényeges adatot, tényét valószínűleg közöl. Üjt. 44. § (2) bek.

¹⁹⁰ Az Üjt. 46. § (1) szerint „[n]em létesíthető olyan ügyészségi szolgálati viszony, amelyben az ügyészségi alkalmazott hozzátartozójával [155. § (1) bekezdés] irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne.” A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „[a]z (1) bekezdésben foglalt tilalom alól a legfőbb ügyész esetében a köztársasági elnök, a többi ügyészségi alkalmazott esetében pedig a legfőbb ügyész – különösen indokolt esetben – felmentést adhat. A döntés meghozatalánál meghatározó szempont az ügyészség érdeke.”

¹⁹¹ Üjt. 14. § (1) bek.

¹⁹² Üjt. 16. § (5) bek.

¹⁹³ Üjt. 152. § (1) bek.

¹⁹⁴ Üjt. 24. § (10) bek.

¹⁹⁵ Üjt. 24. § (2) bek.

¹⁹⁶ A megbízatásról történő lemondás ideje hat hónap; a felek ennél rövidebb időben is megállapodhatnak. A lemondási idő azon a napon kezdődik, amikor a lemondásról szóló jognyilatkozat a köztársasági elnökhöz megérkezik. Üjt. 24. § (4) bek.

2015/2.

¹⁹⁷ Ha a legfőbb ügyész helyettes neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el, vagy más módon tiszttségére méltatlanná vált. Üjt. 24. § (7) bek.

¹⁹⁸ Alaptörvény 9. cikk (5) bek.

¹⁹⁹ Vö. a 26/2000. (VII. 6.) AB határozattal. ABH 2000. 164, 173

²⁰⁰ Ezért feltétlenül indokolt az Üjt. kiegészítése azzal, hogy a köztársasági elnöknek a törvénnyel a hatáskörébe utalt döntéséhez ellenjegyzés nem szükséges.

²⁰¹ Az állami vezetők körét a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) 6. §-a határozza meg. Eszerint állami vezető a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár, akik politikai vezetők, továbbá a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár, akik szakmai vezetők. A politikai vezető e tevékenységét állami vezetői szolgálati jogviszony keretében látja el. Ksztv. 7. § (1) bek.

feladat- és hatáskörök két csoportba oszthatók: egyfelől a politikai vezetőkkel kapcsolatos jogosítványok, amelyek ellenjegyzéshez kötöttek,²⁰² másfelől a szakmai vezetőkkel összefüggő jogosítványok, amelyek nem igényelnek ellenjegyzést.²⁰³

ca) A köztársasági elnök a miniszter kinevezése mellett – ahogy erről már volt szó – közreműködik a miniszter megbízatásának megszűnési eseteinél is. Egyfelől a miniszter a miniszterelnök útján a köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával bármikor lemondhat megbízatásáról,²⁰⁴ másfelől a miniszterelnök bármikor javaslatot tehet a köztársasági elnöknek a miniszter felmentésére.²⁰⁵ Ezek köztársasági elnöki jogosítványok a Kormány összetételét érintik, de nem jelentenek önálló államfői személyzetpolitika-alakítást.²⁰⁶ Ha a miniszter megbízatása a halálával szűnik meg, ennek tényét – a miniszterelnök előterjesztésére – a

köztársasági elnök állapítja meg.²⁰⁷ További közreműködési lehetőséget jelent, ha az ügyvezető miniszterrel szemben a tisztsége gyakorlása során összeférhetlenségi ok merül fel, mert ilyenkor a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára az indítvány kézhezvételétől számított harminc napon belül dönt az összeférhetlenség kimondásáról.²⁰⁸ Ha a miniszter a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyonnyilatkozatban lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl, az arra alapot adó okok – törvényben meghatározott vizsgálatát követően a miniszterelnök a miniszter felmentését kezdeményezi, és a köztársasági elnök a kezdeményezés esetén a minisztert e megbízatása alól felmenti.²⁰⁹ A törvény szerint a köztársasági elnöknek van közreműködési lehetősége a miniszterelnök megbízatásának megszűnésénél is. A miniszterelnök ugyanis a köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le megbízatásáról,²¹⁰ és az államfő a miniszterelnök lemondásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést.²¹¹ Itt említhető meg továbbá az az államfői feladat is, hogy a Kormány tagja részére a köztársasági elnök igazolványt állít ki.²¹²

A törvény alapján a köztársasági elnök közreműködik az államtitkár²¹³ megbízatásának kelet-

²⁰² Mivel a Ksztv. nem rendelkezik úgy, hogy e törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt döntéshez ellenjegyzés nem szükséges, ezért a Ksztv.-ben megállapított államfői jogosítványok ellenjegyzést igényelnek.

²⁰³ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 5. §-a szerint „[a] köztársasági elnöknek az e törvénnyel a hatáskörébe utalt döntéséhez ellenjegyzés nem szükséges.”

²⁰⁴ Ksztv. 42. § (1) bek. „Lemondás esetén a miniszter megbízatása megszűnésének időpontját a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök határozza meg, az azonban nem lehet későbbi a lemondásnak a miniszterelnökhöz történő eljuttatását követő harmincadik napnál.” Ksztv. 42. bek. (2) bek.

²⁰⁵ Ksztv. 43. § (1) bek. A miniszterelnök a köztársasági elnöknel a miniszter felmentését kezdeményezi, ha a miniszter az összeférhetlenséget a kinevezésétől vagy az összeférhetlenségre okot adó körülmény felmerülésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, vagy a miniszter kinevezéséhez szükséges feltételek már nem állnak fenn. Ebben az esetben a köztársasági elnök a miniszterelnöki kezdeményezés esetén a minisztert e megbízatása alól felmenti. Vö. a Ksztv. 43. § (2)-(3) bekezdéseivel. Felmentés esetén a miniszter megbízatása megszűnésének időpontját a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök határozza meg azzal, hogy az időpont nem lehet későbbi a miniszterelnök kezdeményezéstől számított tizenötödik napnál. Vö. a Ksztv. 43. cikk (4) bekezdésével.

²⁰⁶ Egyrészt azért, mert a miniszter maga dönthet a lemondásáról, másrészt pedig az államfő a miniszter felmentésénél a miniszterelnöki előterjesztéshez kötött, neki kezdeményező joga nincs.

2015/2.

²⁰⁷ Ksztv. 45. §. Ha a miniszter megbízatása a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével szűnt meg, az újonnan választott miniszterelnök haladéktalanul javaslatot tesz a köztársasági elnöknek az új miniszter személyére, vagy feladatának ellátásával ideiglenesen miniszterelnöki rendeletben az új Kormány más tagját bízta meg. Ksztv. 46. § (1) bek. Ha a miniszter megbízatása nem a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével szűnik meg, a miniszterelnök haladéktalanul javaslatot tesz a köztársasági elnöknek az új miniszter személyére, vagy feladatának ellátásával ideiglenesen miniszterelnöki rendeletben a Kormány más tagját bízta meg. Ksztv. 46. § (2) bek.

²⁰⁸ Ksztv. 47. § (3) bek.

²⁰⁹ Vö. a Ksztv. 12/C. §-ával.

²¹⁰ Ksztv. 23. § (1) bek.

²¹¹ Ksztv. 23. § (3) bek. Megjegyzendő, hogy ebben az esetben az ellenjegyzés nem értelmezhető, mert az államfőnek csak a lemondás továbbítása a feladata.

²¹² Ksztv. 7. § (5) bek.

²¹³ Az államtitkár politikai vezetőként – törvényben meghatározott kivételekkel, a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint

kezésénél és megszűnésénél is, de ezekben az esetekben sincs önálló személyzetpolitika-alakító hatásköre. Az államtitkárt ugyanis a miniszterelnöknek – a miniszter véleménye kikérését követően tett – javaslatára nevezi ki a köztársasági elnök.²¹⁴ A kinevezett államtitkár a köztársasági elnök előtt az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvény szerinti szöveggel *eskiüt* tesz.²¹⁵ Az államtitkár a miniszterelnök útján a köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával bármikor lemondhat megbízatásáról,²¹⁶ és a miniszterelnök – a miniszter véleménye kikérését követően – bármikor javaslatot tehet a köztársasági elnöknek az államtitkár felmentésére.²¹⁷ A miniszterelnök a köztársasági elnöknél az államtitkár felmentését kezdeményezi, ha az államtitkár az összeférhetetlenségét a kinevezésétől vagy az összeférhetetlenségre okot adó körülmény felmerülésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, vagy az államtitkár kinevezéséhez szükséges feltételek már nem állnak fenn. A köztársasági elnök e kezdeményezés esetén az államtitkárt e megbízatása alól felmenti.²¹⁸ Ha az államtitkár

megbízatása a halála miatt szűnik meg, ennek tényét a miniszterelnök előterjesztésére a köztársasági elnök állapítja meg.²¹⁹ Ha az államtitkár – a miniszterhez hasonlóan – a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyonynyilatkozatban lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl, az arra alapot adó okok – törvényben meghatározott – vizsgálatát követően a miniszterelnök az államtitkár felmentését kezdeményezi, és a köztársasági elnök a kezdeményezés esetén az államtitkárt e megbízatása alól felmenti.²²⁰

*cb) A szakmai vezetők közül a köztársasági elnöknek a közigazgatási államtitkári tisztség²²¹ betöltésénél van kinevezési joga, illetve egyes esetekben e megbízatás megszűnésénél működik közre. A közigazgatási államtitkárt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök határozatlan időre nevezi ki,²²² vagyis az államfő e döntése előterjesztéshez kötött. A kinevezett közigazgatási államtitkár a köztársasági elnök előtt az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvény szerinti szöveggel *eskiüt* tesz.²²³ A megbízatás megszűnésének esetei közül a köztársasági elnök közreműködése – a megszűnés jellegének megfelelően – különböző. Az egyik, hogy a közigazgatási államtitkár e tisztségéről a miniszterelnök útján a köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával bármikor lemondhat.²²⁴ A másik, hogy a*

– a miniszter teljes jogkörű helyettese, akinek tevékenységét a miniszter irányítja, és – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. Vö. a Ksztv. 34. § (2) bekezdésével és 49. § (1) bekezdésével.

²¹⁴ A miniszter véleményét a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter útján terjeszti a miniszterelnök elé. A kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter a véleményre észrevételt tehet. Ksztv. 52. § (2) bek.

²¹⁵ Ksztv. 52. § (4) bek.

²¹⁶ A nyilatkozatot az államtitkár a miniszterhez juttatja el, aki azt haladéktalanul továbbítja a miniszterelnöknek. Ksztv. 54. § (1) bek. Lemondás esetén az államtitkár megbízatása megszűnésének időpontját a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök határozza meg, az azonban nem lehet későbbi a lemondásnak a miniszterelnökhöz történő eljuttatását követő harmincadik napnál. Ksztv. 54. § (2) bek. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. Ksztv. 54. § (4) bek.

²¹⁷ Ksztv. 55. § (1) bek.

²¹⁸ Vö. a Ksztv. 55. § (1)-(3) bekezdéseivel. Felmentés esetén az államtitkár megbízatása megszűnésének időpontját a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök határozza meg azzal, hogy a felmentés esetében az időpont nem lehet későbbi a miniszterelnök szerinti kezdeményezéstől számított tizenötödik napnál. Vö. a Ksztv. 55. § (4) bekezdésével.

2015/2.

²¹⁹ Vö. Ksztv. 57. §-ával.

²²⁰ Vö. a Ksztv. 12/C. §-ával.

²²¹ A minisztérium hivatali szervezetét a közigazgatási államtitkár – a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium tekintetében törvényben meghatározott eltérésekkel – a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti. Ksztv. 61. § (1) bek. A minisztériumban egy közigazgatási államtitkár működhet. Ksztv. 61. § (3) bek.

²²² A miniszterelnök kinevezésre vonatkozó javaslatát a miniszternek a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter útján tett kezdeményezése alapján teszi meg. A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter a kezdeményezésre észrevételt tehet. Kttv. 215. § (2) bek.

²²³ Kttv. 215. § (5) bek.

²²⁴ A nyilatkozatot a közigazgatási államtitkár a miniszterhez juttatja el, aki azt haladéktalanul továbbítja

közigazgatási államtitkárt e tisztségéből a *köztársasági elnök menti fel* a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára. A felmentést nem kell megindokolni.²²⁵ További döntési joga van az államfőnek, ha a közigazgatási államtitkár az összeférhetetlenségét a kinevezésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, vagy a tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetetlenségi ok merül fel. Ilyenkor a *köztársasági elnök* a miniszterelnök javaslatára az közléstől számított harminc napon belül *dönt az összeférhetetlenség kérdésében*.²²⁶ Ha pedig a közigazgatási államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya a halálával, vagy azért szűnik meg, mert az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, vagy pedig országgyűlési, helyi önkormányzati képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, polgármesterré vagy politikai vezetővé megválasztották, illetve kinevezték, továbbá áthelyezéssel, vagy e tisztségéről történő lemondással szűnik meg, a *megbízatás megszűnésének tényét* a miniszterelnök előterjesztésére a *köztársasági elnök állapítja meg*.²²⁷ Végül a *hivatalvesztést* a fegyelmi tanácsnak a miniszterelnök útján felterjesztett javaslatára a *köztársasági elnök mondja ki*.²²⁸

d) A köztársasági elnök *szimbolikus jellegű* feladataihoz sorolható a *Szent Korona Testület elnöki funkciójának* – törvény által meghatározott – *ellátása*. E Testületet az Országgyűlés a Szent Koronának és a hozzá tartozó jelvényeknek a védelmére és megóvására, valamint a velük kapcsolatos intézkedések megtételére hozta létre.²²⁹ A *Testület elnöke a köz-*

a miniszterelnöknek. A közigazgatási államtitkár lemondása esetén a megbízatás megszűnésének időpontját a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök határozza meg azzal, hogy az nem lehet későbbi a lemondásnak a köztársasági elnökkel történő közlését követő harmincadik napnál. A lemondási idő a megbízatás megszűnését követő napon kezdődik. Vö. a Kttv. 217. § (1) és (2) bekezdésével.

²²⁵ Vö. a Kttv. 218. § (1) bekezdésével.

²²⁶ Kttv. 218. § (6) bek.

²²⁷ Vö. a Kttv. 218. § (7) bekezdésével.

²²⁸ Kttv. 216. § (3) bek.

²²⁹ Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény (Koronatv.) 4. § (1) bek. A törvény szerint a Testület 2015/2.

társasági elnök, tagja a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke és a Magyar Művészeti Akadémia elnöke.²³⁰ A Testület szükség szerint, de *legalább évente egyszer ülésezik*, amelyet az *elnök hív össze*.²³¹ A törvény azt is rögzíti, hogy a köztársasági elnöknek az e törvényben meghatározott tevékenysége során hozott döntéséhez és intézkedéséhez *ellenjegyzés nem szükséges*.²³² Ennek további indoka, hogy az államfő e feladat ellátásánál a Testület helyett nem hozhat döntést, a Testület összehívása pedig – ahogy ezt az Alkotmánybíróság a korábbi szabályozás alapján megállapította – nem tartozik eleve a végrehajtó hatalom feladatkörébe, „így a parlamenttel szembeni politikai felelősség átvállalásának szükségessége nem merül fel.”²³³

F) A köztársasági elnök hivatali szervezetének kialakítása

a) Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök „*kialakítja hivatala szerveze-*

dönt a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények őrzési helyéről, ha annak szükségessége felmerül, kezdeményezi a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények állagának megóvásához, helyreállításához szükséges intézkedéseket az arra jogosult hatóságnál. Ellenőrzi továbbá a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények megóvására vonatkozó előírások folyamatos megtartását, valamint hozzájárulást ad a Szent Koronáról és a hozzá tartozó jelvényekről hiteles másolat készítéséhez, és a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények tudományos vizsgálatához. Koronatv. 4. § (2) bek. A (3) bekezdés szerint „[a] Testület e feladatait az érintett tudományágakat képviselő szakértők bevonásával látja el.”

²³⁰ Koronatv. 5. § (1) bek. A Testület elnökének akadályoztatása esetén az elnöki feladatokat a Testület korelnöke látja el.

²³¹ Az ülés akkor határozatképes, ha a Testület legalább három tagja jelen van. A Testület a döntéseit egyszerű többséggel hozza, feladatkörében hozott döntései a Szent Koronával és a hozzá tartozó jelvényekkel kapcsolatos vagyonekezelői feladatokat ellátó szervezetre kötelezőek. Vö. a Koronatv. 5. § (2)-(3) bekezdésével. Az (5) bekezdés szerint a Testület a működésének részletes szabályait maga állapítja meg.

²³² Koronatv. 5. § (6) bek.

²³³ 26/2000. (VII. 6.) AB határozat. ABH 2000. 164, 173

tét,²³⁴ és e joga *nincs kötve ellenjegyzéshez*. E rendelkezés következtében az államfőt az Alaptörvény jogosítja fel arra, hogy hivatala szervezetét – amelynek létéről tehát az alkotmány rendelkezik, így közvetlen alkotmányi alapját az Alaptörvény teremti meg – maga alakítsa ki. Mivel az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy a köztársasági elnök jogállásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg,²³⁵ nincs akadálya annak, hogy az Alaptörvényben egyébként nem pontosított államfői hivatalra e törvény tartalmazzon részletesebb rendelkezéseket.²³⁶ E törvény azonban csak a *legfontosabb keretszabályokat* állapíthatja meg, mert különben a köztársasági elnöknek nem marad a hivatala szerkezetalakításánál döntési mozgástere, amely így az alaptörvényi rendelkezés kiüresítését eredményezné. Az alaptörvényi előírásból az egyértelműen következik, hogy a *köztársasági elnöknek ki kell alakítania hivatali szervezetét*, vagyis ez *egyfelől alkotmányi kötelessége, másfelől erre az Alaptörvény és a törvényi rendelkezések keretében van lehetősége*. Az államfő tehát hivatali szervezetének kialakításában *nem járhat el tetszőlegesen*, de célszerűségi, racionális és hatékonysági szempontok szerint *maga döntheti el a hivatala szerkezeti felépítését és működését*, mert különben nem lenne képes feladat- és hatásköreit eredményesen gyakorolni, államfői funkcióját teljesíteni. Ez egyúttal a Hivatal alapvető rendeltetését is kijelöli.

²³⁴ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. m) pont. Megjegyzendő, hogy a parlamentáris köztársaságok alkotmányai általában nem rendelkeznek az államfő hivataláról. Ez alól a lengyel alkotmány jelent kivételt, amely a 143. cikkében viszonylag részletesen fogalmaz: „[a] Köztársasági Elnök Hivatala a köztársasági elnök segítő szerve. A köztársasági elnök megalkotja a Köztársasági Elnök Hivatalának szabályzatát, valamint kinevezi és felmenti annak vezetőjét.” A 144. cikk (3) bekezdés bb) pontja szerint ezek a jogosítványai nincsenek ellenjegyzéshez kötve. A litván alkotmány 90. cikke csak annyit tartalmaz, hogy „[a] Köztársasági Elnök rezidenciával rendelkezik. A Köztársasági Elnök fizetéséről és az elnöki rezidencia fenntartásáról törvény rendelkezik.” Nem részletezi tehát, hogy a rezidenciába beleértendő-e az elnöki hivatal is.

²³⁵ Vö. az Alaptörvény 12. cikk (5) bekezdésével.

²³⁶ Lásd erről a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvényt (Kejtv.).

2015/2.

b) A *törvényi szabályozás* szerint a köztársasági elnököt feladatainak ellátásában a Köztársasági Elnöki Hivatal (KEH) segíti.²³⁷ Ebből következően a Hivatal *sajátos adminisztratív munkaszervezet*, amelynek alapvető tevékenysége az államfői feladat- és hatáskörgyakorlással, illetve funkcióellátással összefüggő szervezési, ügyintézési és ügyviteli tevékenység. Ily módon a *köztársasági elnök döntéseinek előkészítését és végrehajtását szervezi és végzi*, az államfőt informálja és tanácsokkal segíti, asszisztál a kapcsolattartásban és tájékoztatásban, valamint teljesíti az általa adott feladatokat és megbízásokat, vagyis *közreműködik az államfői feladat- és hatáskörök* gyakorlásának kiszolgálásában. A Hivatal az intézendő feladatok jellege szerint – *funkcionálisan*, tevékenysége fő irányát tekintve – az *államigazgatás része, szervezetijogilag* viszont nem tartozik a Kormány által gyakorolt végrehajtó hatalom alá, hanem a *köztársasági elnökhöz* – mint állami szervhez – *kapcsolódó segítő szerv*. Szervezetjogi formája szerint azonban *önálló*, a *köztársasági elnöktől* – mint alkotmányos állami szervtől – *különválasztott szervezeti egység*. Ezért az *államfő a feladat- és hatásköreit nem ruházhatja át a Hivatalra*, mert ezeket – az általános helyettesítés esetét kivéve – *kizárólag egyedül teljesíti*, a köztársasági elnöki döntéshozatal – mint szervi akaratképzés – csak az államfő által gyakorolható. A Hivatal – a köztársasági elnököt segítő szervként – *közfeladatot lát el*, de *önálló hatósági jellege nincs*, hatósági tevékenységet nem végez. Működési költségeihez szükséges anyagi fedezetet – lévén a *Hivatal költségvetési szerv*²³⁸ – a központi költségvetés Köztársasági Elnökség fejezetének kell biztosítania.²³⁹ A törvény – az államfői intézmény méltóságának, kiemelkedő közjogi tisztségének megfelelően – rögzíti, hogy a *köztársasági elnök székhelye Budapest*, a

²³⁷ Kejtv. 15. § (1) bek.

²³⁸ A Hivatal – költségvetési szervként – az Országgyűlés által törvényben alapított szervnek minősül, de alapító okiratát a köztársasági elnök adja ki, így tevékenységi körének meghatározása az ő hatáskörébe tartozik. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 1. § 11. pontja szerint a Hivatal nem a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv.

²³⁹ Kejtv. 15. § (3) bek.

köztársasági elnök és a Hivatal elhelyezésére a budavári Sándor-palota szolgál, vagyis a Hivatal elhelyezése is – az államfő közvetlen kiszolgálása érdekében – ebben az épületben történik.²⁴⁰

c) A Hivatal irányítását – szervezetjogi jellegének megfelelően – a köztársasági elnök látja el. Az államfő irányítási jogköre több elemből tevődik össze.

ca) A köztársasági elnök irányítási joga kifejeződik egyrészt abban, hogy a törvény szerint a Hivatal Alapító Okiratát²⁴¹ – és ennek alapján – a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát²⁴² az államfő adja ki.²⁴³ Ez lehetőséget ad egyfelől arra, hogy a mindenkori köztársasági elnök – az alaptörvényi, törvényi és jogszabályi keretek között – részletekbe menően maga határozza meg a Hivatal alaptevékenységét, amelyek az államfői feladat- és hatáskör-gyakorláshoz kötődően konkretizálja a Hivatal által ellátandó pontos tevékenységet,²⁴⁴ másfelől arra,

hogy kialakítsa a Hivatal belső szervezeti struktúráját, és megállapítsa a Hivatal feladatai ellátásának, működésének részletes belső rendjét és módját.²⁴⁵ Másrészt ez az irányítási jog magában foglalja azt is, hogy – az említett alaptörvényi és jogszabályi keretek között – a köztársasági elnök bármikor módosítsa az Alapító Okiratot, illetve a Szervezeti és Működési Szabályzatot, ha úgy látja, hogy a Hivatal tevékenységén vagy szervezeti felépítésén változtatni szükséges.²⁴⁶ A Hivatal kialakítására vonatkozó államfői irányító jog összhangban van azzal a sajátossággal is, hogy az alkotmányos állami szervek – ügyrendi autonómiájuk alapján – általában maguk döntenek arról, hogy hatékony és eredményes feladatellátásuk és hatáskörgyakorlásuk érdekében milyen belső munkamegosztást alakítanak ki. Ez felel meg annak a követelménynek is, hogy feladat- és hatáskörük gyakorlásáért végső soron közvetlenül – vagy bizonyos esetekben áttételesen – viselik a felelősséget.

cb) A köztársasági elnök irányítási jogkörébe tartozik továbbá a Hivatal vezetőjének a kinevezése, felmentése, valamint illetményének, juttatásának és jogállásának megállapítása. A Hivatal vezetője a főigazgató, akit a köztársasági elnök határozatlan időre nevez ki,²⁴⁷ és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A főigaz-

²⁴⁰ Vö. a Kejtv. 1. §-ával.

²⁴¹ Lásd a Köztársasági Elnöki Hivatal I-1/05930/2014. számú Alapító Okiratát a módosításokkal egységes szerkezetben. http://www.keh.hu/kozerdeku_adatok/1550-Alapito_okirat

²⁴² Lásd a Köztársasági Elnöki Hivatal I-1/05931/2014. számú Szervezeti és Működési Szabályzatát a módosításokkal egységes szerkezetben. http://www.keh.hu/kozerdeku_adatok/1551-Szervezeti_es_mukodesi_szabalyzat

²⁴³ Kejtv. 15. § (2) bek.

²⁴⁴ Így az államfői döntéshozatalhoz kapcsolódóan előterjesztéseket, javaslatokat, dokumentumokat készít és gondoskodik az egyes köztársasági elnöki döntések kihirdetésének elrendeléséről, továbbá kapcsolatot tart az érintett közjogi méltóságokkal, hivatalos szervekkel, hatóságokkal, közreműködik a hivatalos szerveket, médiát, állampolgárokat érintő kapcsolattartásban, tájékoztatásban, levelezésben. Emellett előkészíti a köztársasági elnök jogkörébe tartozó kitüntetések átadását, felelős annak lebonyolításáért, továbbá ellátja a köztársasági elnök közszerepléseivel kapcsolatos protokolláris feladatokat, közreműködik a köztársasági elnök belföldi és külföldi programjainak előkészítésében, lebonyolításában, valamint a köztársasági elnök külügyi és diplomáciai tevékenységének előkészítésében, megszervezésében. A Hivatal látja el a Köztársasági Elnökség fejezeti gazdálkodási, működési, igazgatási és humánpolitikai feladatait, a főigazgató gondoskodik a Köztársasági Elnöki Hivatal szabályszerű működéséről, a személyes és minősített 2015/2.

adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságára hozataláról, továbbá gondoskodik a Sándor-palota és a köztársasági elnöki rezidencia fenntartásáról, üzemeltetéséről. Végül ellátja a köztársasági elnök által kijelölt feladatokat, továbbá ellátja a köztársasági elnök közcélú felajánlásaival és adományaival kapcsolatos teendőket. Vö. az Alapító Okirat 4. pontjával.

²⁴⁵ A Hivatal önálló, szakmai szervezeti egysége a Jogi és Alkotmányossági Igazgatóság, a Társadalmi Kapcsolatok Igazgatósága, a Külügyi Igazgatóság, a Környezeti Fenntarthatóság Igazgatósága, a Sajtóigazgatóság, a Gazdasági Igazgatóság. További önálló szervezeti egység az Elnöki Titkárság és a Honvédelmi Főosztály. Nem önálló szervezeti egység az Államfői Protokoll. Vö. az Alapító Okirat 9. pontjával.

²⁴⁶ Ez az esetleges jogszabályi változások miatt kötelessége is, mert a Hivatal sem működhet jogellenesen.

²⁴⁷ Vö. az Alapító Okirat 8. pontjával. Eszerint a főigazgató a Kttv. 56. §-ában foglalt előírások megfelelő alkalmazásával is kinevezhető, vagyis lehetőség van arra, hogy e tisztséget más államigazgatási szervtől történő határozott idejű áthelyezéssel töltsék be.

gató *köztisztviselőnek* minősül, aki a Hivatal feladat- és hatáskörében eljáró vezetőként előkészíti a Hivatal feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre.²⁴⁸ A Hivatalt a főigazgató a köztársasági elnök irányítása mellett, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti és képviseli.²⁴⁹ *Felelős a Hivatal jogszerű és hatékony működéséért*, illetve biztosítania kell a szervezeti egységek összehangolt tevékenységét.²⁵⁰ Az államfő és a főigazgató közötti viszony *bizalmon* alapul, amely abban is kifejeződik, hogy a köztársasági elnök a főigazgatót *bizalomvesztés esetén bármikor felmentheti*.²⁵¹ A főigazgató ugyanis a köztársasági elnök iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait.²⁵²

cc) Az államfő irányítási jogköréből adódik, hogy a köztársasági elnök *normatív utasításban szabályozhatja* – az irányítása alá tartozó szervként – a Hivatal szervezetét és működését, valamint tevékenységét.²⁵³ E normatív utasítás közjogi szervezetszabályozó eszköz,

amely *kötelező szabályozást tartalmaz*, de csak a Hivatalra nézve. Ebből az is következik, hogy a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata mellett a *köztársasági elnök bármely tárgykörben* bocsáthat ki normatív utasítást, ha ezt a Hivatal irányítása érdekében szükségesnek vagy indokoltnak tartja, de dönthet úgy is, hogy a belső szabályzatokat a főigazgató adja ki.²⁵⁴ A jogalkotási törvény ugyanis lehetővé teszi, hogy törvényben meghatározott tárgykörben *normatív utasítást adhat ki a köztársasági elnök hivatali szervezetének vezetője*, amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező.²⁵⁵ Mindkét esetre irányadó azonban az a rendelkezés, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, és ezekben jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg.²⁵⁶

cd) A köztársasági elnök a normatív utasítás kibocsátása mellett *irányítási jogköréből adódóan egyedi határozatot és egyedi utasítást* is kiadhat. Ezek rendszerint konkrét feladat elvégzésére, vagy mulasztás pótlására irányulnak, és az egyedi címzettek számára kötelező jellegűek, vagyis a bennük foglaltakat végre kell hajtaniuk, ezeknek eleget kell tenniük.

d) A *Hivatal munkatársainak foglalkoztatási jogviszonya* attól függ, hogy *köztisztviselőként vagy munkavállalóként* dolgoznak-e. Előbbi esetben a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény, utóbbiaknál pedig a munka törvénykönyvének rendelkezéseit kell alkalmazni.²⁵⁷ A Hivatal *létszáma a költségvetés függvénye*.²⁵⁸ A Hivatal beosztott köztisztviselői,

²⁴⁸ Vö. a Kttv. 6. § 13. pontjával. A Kttv. 2. §-a szerint törvény eltérő rendelkezése hiányában a Köztársasági Elnöki Hivatal köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára is e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A főigazgató jogállására – az Alapító Okirat 10. pontja szerint – a közigazgatási államtitkárira irányadó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy illetményét és egyéb juttatásait közvetlenül a köztársasági elnök határozza meg.

²⁴⁹ Vö. az SzMSz 4.1. pontjával.

²⁵⁰ Vö. az SzMSz. 4.1. pontjával. A részletes feladatait lásd ugyanitt. Bár a Hivatal jogszerű és hatékony működéséért elsősorban a főigazgató felelős, de ez a felelőség áttételesen a köztársasági elnököt is terheli: végső soron a főigazgató tevékenységéért az államfő a felelős, mert a köztársasági elnöki hatáskörök gyakorlásáért a jogi felelősség őt terheli akkor is, ha a hatáskörgyakorlás törvénysértő volta a főigazgató vagy a Hivatal jogszerűtlen tevékenységére vezethető vissza.

²⁵¹ Ez következik egyrészt a Kttv. 63. § (1) bekezdés e) pontjából, illetve a 218. § (1) bekezdéséből.

²⁵² Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen az államfő által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést. Vö. a Kttv. 76. § (2) bekezdésével.

²⁵³ Vö. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (4) bekezdésével. 2015/2.

²⁵⁴ Az Alapító Okirat 9.4. pontja szerint a Köztársasági Elnöki Hivatal hivatali szabályzatait (KEH utasítás) a főigazgató állapítja meg.

²⁵⁵ Vö. a Jat. 23. § (5) bekezdésével.

²⁵⁶ Jat. 24. § (1) bek. Megjegyzendő, hogy a Kúria gyakorlata szerint – amelyet a magasabb szintű jogszabály és az önkormányzati rendelet viszonyában alakított ki – a szó szerinti átvétel tilos, a norma értelmezhetősége indokolhat szövetszerű ismétlést. Lásd erről Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. 8. o.

²⁵⁷ Vö. az Alapító Okirat 10. pontjával.

²⁵⁸ A Köztársasági Elnökség az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv, így a személyi juttatások kiemelt előirányzatot a foglalkoz-

ügykezelői, munkavállalói feletti önálló munkáltatói jogkört – főszabályként – a főigazgató gyakorolja, de a *Honvédelmi Főosztály vezetőjét a köztársasági elnök nevezi ki*, menti fel és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat, míg az Elnöki Titkárság munkatársait a köztársasági elnök jóváhagyása alapján a főigazgató nevezi ki, menti fel és a munkáltatói jogokat is ő gyakorolja felettük. A törvény lehetővé teszi, hogy a köztársasági elnök a tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására *elnöki főtanácsadói, elnöki tanácsadói munkakört* létesíthessen.²⁵⁹ Az államfő – a Hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselőkre irányadó szabályokhoz képest

– nagyobb szabadsággal rendelkezik e munkakörök betöltőinek kiválasztásánál, munkájuk és illetményük meghatározásánál.²⁶⁰ A tanácsadók elsődlegesen bizalmi szempontok alapján alkalmazott szakértők, akik különösen a döntések előkészítésében, illetve az államfő közvetlen feladatellátásában működnek közre, tanácsaikkal, információikkal, szakmai tapasztalataikkal segítik az államfő munkáját. Az elnöki főtanácsadó, elnöki tanácsadó kinevezése azonban csak a köztársasági elnök megbízatásának idejére szól, és felettük a munkáltatói jogokat a köztársasági elnök gyakorolja.

tatottak jogviszonyaira vonatkozó szabályok alapján kell megállapítani. Vö. az Áht. 43. §-ával.

²⁵⁹ Vö. a Kejtv. 16. § (1) bekezdésével. Az elnöki főtanácsadóra, elnöki tanácsadóra – főszabályként – a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény politikai főtanácsadóra, politikai tanácsadóra irányadó rendelkezéseit kell alkalmazni.
2015/2.

²⁶⁰ Vö. a Kejtv. 15-16. §-aihoz fűzött indokolásával.

Májerné dr. Tábit Renáta, jogász

A részvételi demokrácia alapfogalmai¹

Munkámban a részvételi, azaz a participatív demokrácia egyik legjelentősebb típusáról, a helyi népszavazásról, mint a helyi önkormányzás közvetlen megvalósulási formájáról értekezem. A történeti gyökerek felkutatása, valamint az elméleti-eszmetörténeti kialakulás és fejlődés bemutatása előtt azonban nem kerülhetjük meg az egyes fogalmak definiálásának kísérletét, tekintettel az e tárgykörben használatos jogintézmények fogalmának sokszínűségére. A fogalmakat először általánosságban – dogmatikailag – vizsgáljuk, majd a helyi részvételi demokrácia napjainkban fellelhető formáit tipizáljuk. Mindenek előtt azonban a részvételi demokrácia lényegét és jelentőségét valamint speciálisan a helyi részvételi demokrácia mibenlétét és jelentőségét mutatjuk be.

I. A részvételi demokrácia lényege, jelentősége

Antal Attila szerint napjainkban alapvetően négy fő demokráciaelméletről beszélhetünk: képviseleti, részvételi, közvetlen és deliberatív, amelyeket a demokrácia hagyományos elméleteinek nevezhetünk.² „A képviseleti demokrácia elméletének egyik legfontosabb képviselője Giovanni Sartori, aki már 1962-ben a képviseleti demokrácia elsődlegessége mellett érvelt. Sartori gondolkodásának középpontjában a döntéshozatali eljárás áll: a döntést a választott képviselők hozzák (...).”³ A részvételi demokrácia nem a

képviseleti megoldásokat utasítja el, de fontosnak tartja, hogy a társadalmi szervezeteknek lehetőségük legyen a politikai döntések befolyásolására.⁴ „A részvétel demokrácia teóriájától nehezen választható el (sőt sok esetben annak egyik aleseteként fogható fel) a közvetlen demokrácia elmélete, mégpedig azért, mert mind a két elmélet a képviseleti teória gyengítésére hivatott. A két elmélet (halovány) határvonala leginkább abban mutatható ki, hogy míg a részvételi elmélet az egyenlő befolyásolás lehetőségét emeli ki, addig a közvetlen demokrácia – bizonyos szempontból túllépve ezen – intézményi aspektusokban (népszavazás, népi kezdeményezés) gondolkodik, továbbá foglalkozik a demokratikus döntés minőségének kritériumával is, nevezetesen: az állampolgárok racionális választásával.”⁵ Az 1980-as évektől megjelenik a deliberatív demokrácia elmélete, amely hasonlóan a többi direkt elmélethez nem vonja kétségbe a képviseleti intézmények szükségességét. A deliberatív teória középpontjában a nyilvános vita, a diskurzus áll, amelynek során az állampolgárok kialakítják saját preferenciáikat; a deliberatív elmélet által preferált konszenzusos, közösségi döntés egy olyan vitaszituáció eredménye, ahol vitatható érvek felállítását követően jutunk közös kompromisszumra.⁶

Ha ezeket a hagyományos demokráciaelméleteket „le kívánjuk fordítani” a helyi önkormányzás nyelvére, akkor azt mondhatjuk, hogy a *képviseleti demokrácia helyi szintű megnyilvánulásának* tekinthető az, amikor a helyi választópolgárok általános és egyenlő választójoguk gyakorlása eredményeképpen – 2014 októberétől 5 éves időtartamra⁷ – „létrehozzák” az őket képviselni hivatott önkormányzati képviselő-testületet és a választott helyi képviselő-testületek gyakorolják – értük, de nem kizárólagosan, nem helyettük – a helyi önkormányzás jogát. A *közvetlen demokrácia-elmélet helyi szintű megvalósulásának* a

¹ A tanulmány részben megjelent „A közvetlen hatalomgyakorlás a helyi önkormányzatoknál, különös tekintettel a helyi népszavazásra” c. könyvben (NKE, Budapest, 2014)

² Antal Attila: A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata, Politikatudományi Szemle, XVIII/4. 83. o. Antal Attila azonban ismeri még a környezeti demokrácia típusát is, amelynek középpontjában a környezeti értékek, s ez által természetesen az emberi értékek megóvása áll. (I.m. 85. o.)

³ Antal: i.m. 83. o.

2015/2.

⁴ Antal: i.m. 83. o.

⁵ Antal: i.m. 84. o.

⁶ Antal: i.m. 84. o.

⁷ Alaptörvény 35.cikk (2) bekezdés, valamint Záró és vegyes rendelkezések 7. pont.

helyi népszavazás jogintézményének működtetése tekinthető. A *részvételi demokrácia elméletébe* azonban már bekapcsolhatók a politikai pártok és a civil szervezetek, mint az önkormányzati döntéshozatal potenciális befolyásoló közegei, továbbá fontos szerepe lehet a helyi közakarat formálása fórumainak is, mint például a közmeghallgatás; a falugyűlés és egyéb hasonló jellegű fórumok; a petíciós jog; a tiltakozások, demonstrációk; a polgári engedtlenség; a részönkormányzati testületi illetve bizottsági (választópolgári) tagságok; a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga; az önkormányzati képviselők, polgármesterek, alpolgármesterek, jegyzők, aljegyzők által tartott fogadóórák, fogadónapok; végül meg kell említeni a helyi média és az internet szerepét a részvételben. A *deliberatív emelet helyi szintű leképeződése* pedig többek között a képviselő-testületi és a bizottsági ülések nyilvánosságában, a választópolgárok véleményének önkormányzati honlapokon, internetes fórumokon való megismerésében érhető tetten, de ugyanígy megemlíthető itt is az ún. helyi fórumok konszenzusos közösségi döntéshozatalban betöltött szerepe is.

Az elméleti megalapozáshoz nélkülözhetetlen *elhatárolni* egymástól a *népszuverenitás elvét* (a tételes jogban: a közhatalom forrás a nép⁸), amely országos szinten értelmezhető és a *helyi önkormányzásokhoz való jogot*, amely pedig a helyi – területi alapon szerveződő önkormányzatok szintjén ragadható meg, az Möt. ugyanis kimondja, hogy *a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga*, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.⁹ *A helyi önkormányzás joga a települések* (települési önkormányzatok) és *a megyék* (területi önkormányzatok) *választópolgárainak közösségét illeti meg*.¹⁰ Egyetértünk Csink Lóránttal, aki megállapítja, hogy országos népszavazásnál a választópolgárok a főhatalmat, a népszuverenitást, míg helyi

népszavazásnál a helyi önkormányzás jogát gyakorolják közvetlenül, tehát a helyi ügyeket intézik ilyen formában.¹¹

II. A helyi részvételi demokrácia lényege, jelentősége

Messzemenően egyetértünk Pálné Kovács Ilona megállapításával, miszerint: „a helyi önkormányzás már eredendően, fogalmilag is magába foglalja a közvetlen részvételi elemet, sokkal inkább, mint a központi szintű kormányzás.”¹² Megállapítja továbbá, hogy „az önkormányzati modell, ha nem párosul a helyi részvétellel, illetve, ha a kettő kapcsolatrendszerében a konfliktus, s nem az együttműködés válik jellemzővé, akkor a decentralizált hatalomgyakorlás nem éri el célját.”¹³ Pálné fontos összefüggésre hívja fel a figyelmet a részvételi demokrácia és a helyi politika, azon belül is konkrétan a helyi politikusok között, amikor is megállapítja, hogy a polgári részvétel alakulásában elsődleges szerepe a helyi politikusoknak van, az ő bevonó vagy kizáró attitűdjük a döntő.¹⁴ Kákai László szerint „a politikai részvétel tágran értelmezve azoknak a tetteknek és magatartásoknak az összességét jelenti, amelyek arra irányulnak, hogy többé-kevésbé közvetlen és többé-kevésbé törvényes módon befolyásolják a politikai rendszerben vagy egyes politikai szervezetekben a hatalomgyakorlók döntéseit és maguknak a hatalomgyakorlóknak a kiválasztását...”¹⁵

¹¹ Csink Lóránt: Közvetlen demokrácia. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, szerk.: Trócsányi László és Schanda Balázs Csink Lóránt közreműködésével). Második, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 172. o.

¹² Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2008. 255. o.

¹³ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 259. o.

¹⁴ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 260. o.

¹⁵ Kákai László: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban. Századvég Kiadó, Budapest, 2004. 134. o.

⁸ Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdés.

⁹ Möt. 2. § (1) bekezdés.

¹⁰ Möt. 3. § (1) bekezdés.

2015/2.

Helyi szinten, a települési és a megyei önkormányzatok vonatkozásában a *részvételi demokrácia* a választópolgárok által választott önkormányzati testület, a *képviselő-testület döntéshozatali folyamatainak különböző befolyásolási lehetőségeiben* ragadható meg, melynek fontos mozzanatai: a széles körű párbeszéd a helyi döntéshozók és a lakosság és szervezetei között, a lakosság és a civil szervezetek széles körű bevonása a döntések előkészítésébe. A közvetlen demokrácia intézményesült formája, a helyi népszavazás mellett az állampolgári részvétel formális és informális megoldásai is meghatározó szerepet kapnak helyi szinten. Utóbbiak közé tartoznak a politikai pártok és a civil szervezetek, a közmeghallgatás; a falugyűlés és egyéb hasonló jellegű fórumok; a képviselő-testületi és a bizottsági ülések nyilvánossága; a képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek részvételi lehetőségei; a petíciós jog; a tiltakozások, demonstrációk; a polgári engedelmesség; a részönkormányzati testületi illetve bizottsági (választópolgári) tagságok; a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga; az önkormányzati képviselők, polgármesterek, alpolgármesterek, jegyzők, aljegyzők által tartott fogadóórák, fogadónapok; végül ugyancsak meg kell említeni a helyi média és az internet szerepét a részvételben.

III. A részvételi demokrácia alapfogalmai

1. Népszavazások: referendum, plebiszcitum

A népszavazásnak számos meghatározása ismert. Körösenyi András referendumnak a törvényhozás vagy a végrehajtás (kormány, államfő) által kezdeményezett ügydöntő népszavazásokat nevezi.¹⁶

¹⁶ Körösenyi András: A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya.

http://www.karacsonygergely.hu/letoltesek/Korosenyi_nepszavazas.pdf.

Letöltés időpontja: 2011. január 9. 2015/2.

Petrétei József szerint a referendum esetén „a képviseleti és a közvetlen jogalkotás egyes alkalmazása történik. Így ebben az esetben a döntés megoszlik, a jogszabály elfogadásához kettős aktus kell: a képviseleti szerv elfogadó határozata, valamint az aktív polgárok jóváhagyó, beleegyező döntése. Ez utóbbi nélkül a döntés nem születik meg.”¹⁷

Petrétei szerint a „népszavazás kapcsán szokás plebiszcitumról és referendumról beszélni, jóllehet az egyes alkotmányok a népszavazás alatt elsősorban a referendumot értik, és ezt tágabb vagy szűkebb értelemben használják”.¹⁸

„A referendum az ad referendum – jelentés-tétel céljából – kifejezésből származik, amely eredetileg arra a jogintézményre utalt, amikor a kötött mandátummal (választói véleményéhez igazodó szavazati jogosultsággal) rendelkező képviselő az előterjesztett javaslatról szavazás előtt jelentést tett a választóinak véleménykérés céljából.”¹⁹ ... „Svájcban például a plebiszcitum elnevezést a területek hovatarozásáról döntő népszavazás megjelölésére használják. Nálunk a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény miniszteri indokolása a törvényt megerősítő népszavazást referendumnak, a nem törvényi formát igénylő országgyűlési döntések tárgyában tartott népszavazást pedig plebiszcitumnak tartotta. Franciaországban viszont a referendumot úgy kü-

¹⁷ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 209-210. o.

¹⁸ Petrétei József szerint sem egységesek a felfogások, illetve a fogalomhasználatok. Vö. Petrétei: i.m. 207. o. „A referendum és a plebiszcitum fogalmát vagy szinonimaként használják, vagy tárgya illetve az előterjesztő szerint differenciálva az egyes országokban mást-mást jelent a két fogalom” - Dezső Márta, idézi Petrétei: i.m. 207. o.

¹⁹ Cserny Ákos – Téglási András: A népszuverenitás hatása az államformára és a hatalomgyakorlás módszereire. In: Balogh-Békési Nóra – Balogh Zsolt – Cserny Ákos – Halász Iván – Patyi András – Téglási András – Tóth Norbert: Alkotmányjog (szerk.: Cserny Ákos), Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013. 123. o.

lönböztetik meg a plebiszcitumtól, hogy az előbbi esetben a népszavazás egyértelműen csak valamilyen kérdés feletti szavazásra vonatkozik, míg az utóbbi esetben összekapcsolódik a népszavazást szorgalmazó személlyel, a vele (például köztársasági elnökkel) szembeni bizalommal. (Azért mert nem csupán a kérdésről, hanem a kérdést szorgalmazó személy szerint ezzel együtt róla és a tevékenységéről is fognak szavazni. A vele általában elégedett, lemondását nem kívánó szavazók ily módon nyilvánvalóan nem fognak az akarata ellen szavazni.) Éppen ezért a plebiszcitumot a referendum degenerált, veszélyes, személyes hatalom kialakulását és megerősítését elősegítő formájának tekintik. Egy olyan rendszerben, amelyben például a köztársasági elnök a parlament közreműködése nélkül dönthet a népszavazás kiírásáról, vagy az elnök javaslatára kötelező népszavazást kiírni, lehetőségessé válhat az elnök számára, hogy a népszavazás felhasználásával mellőzze az esetleg vele szemben álló parlamenti törvényhozást is.”²⁰

Szente Zoltán helyi népszavazás alatt olyan döntési formát ért, amelynek során „a helyi választópolgárok eldöntenek valamely, népszavazásra bocsátható ügyet. Amennyiben döntésük az érintett önkormányzat számára végső, azaz a helyi képviselő-testület számára is kötelező, akkor referendumról beszélünk. Előfordulhat azonban, hogy a népszavazás csupán véleménynyilvánító természetű, ami azt jelenti, hogy rendeltetése a helyi választói közösség többségi véleményének kifejezése, de az a képviselő-testület számára nem bír kötelező erővel, azaz meghagyja a testület végső döntési jogát. Az ilyen népszavazási formákat többnyire plebiszcitumnak vagy népi konzultációnak, illetve egyszerűen véleménynyilvánító népszavazásnak nevezik.”²¹

Fürcht Pál pedig egyik tanulmányában az alábbi meghatározást ismerteti: „a helyi népszavazás az állampolgári jogok gyakorlásának

eszköze, formája a közügyek irányításában.”²²

Hanspeter Kriesi szerint a referendum „a politikai döntéshozás utolsó szakaszában érvényesül, míg az iniciatíva a folyamat kezdetekor játszik szerepet. Az iniciatívával a politikai döntéshozás folyamatát maguk az állampolgárok indíthatják be.”²³ Szentpéteri István is erre helyezi a hangsúlyt monográfiájában, amikor megállapítja, hogy „a jogalkotási eljárás menetében az iniciatíva logikailag megelőzi a referendumot.”²⁴

Magunk a referendumon mind az önkormányzat oldaláról (a képviselő-testület tagjai és a képviselő-testület bizottsága), mind a választópolgárok oldaláról kezdeményezett olyan népszavazásokat értünk, amelyeknek eredménye kötelező a legfőbb döntéshozó szervekre, a képviselő-testületre. A választópolgárok által kezdeményezett, de eredményét tekintve a képviselő-testületre nem kötelező népszavazásokat véleménynyilvánító helyi népszavazásnak, másképpen választópolgári konzultációnak hívjuk. Plebiszcitumnak pedig az önkormányzat oldaláról (képviselő-testület tagjai és a képviselő-testület bizottsága által) kezdeményezett, de eredményét tekintve a képviselő-testületre nem kötelező népszavazásokat nevezhetjük.

Míndezek szemléltetésére lássuk az alábbi táblázatot!

²⁰ Fürcht Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás, Magyar Közigazgatás, 1995/10. szám, 562. o.

²³ Hanspeter Kriesi: Közvetlen demokrácia – Svájc esete. In: A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban (szerkesztette: Enyedi Zsolt), Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Századvég Kiadó, 2009. Budapest, 90. o.

²⁴ Szentpéteri István: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965. 215. o.

²⁰ Cserny Ákos – Téglási András: i.m. 123. o.

²¹ Szente Zoltán: A demokratikus döntéshozatal és végrehajtás az európai önkormányzati rendszerekben, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002. 5-6. o. 2015/2.

1. táblázat: A helyi népszavazás típusai a kezdeményező és a kötőerő szempontjából

Kezdeményező		
Kötőerő	Választópolgárok	Önkormányzat (képviselő-testület tagjai, bizottságai)
Ügydöntő	referendum	
Véleménynyilvánító (konzultatív)	véleménynyilvánító helyi népszavazás (választópolgári konzultáció)	plebiszcitum

Forrás: Körösényi András: A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya című munkája alapján saját szerkesztés

2. Népi kezdeményezések: iniciatíva, petíció, népi törvénykezdeményezés

Körösényi András szerint az iniciatíva csupán a választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás megjelölésére szolgál.²⁵ „A népi kezdeményezések mindkét formája – az iniciatíva és a petíció – általában a törvényhozó vagy jogalkotó szerv hatáskörébe tartozó döntések meghozatalának kezdeményezésére irányul. Közülük a parlamentáris rendszerek többségében legfeljebb a petíciót alkalmazzák, ahol a szükséges aláírások összegyűjtése az állampolgári kezdeményezésben (pl. törvénykezdeményezés) megjelölt ügy parlamenti tárgyalását eredményezheti, de nem (feltétlenül) vezet népszavazáshoz.²⁶ A népi kezdeményezés az európai parlamentáris rendszerekben általában nem kapcsolódik közvetlenül össze népszavazással, azaz nem jelent iniciatívát.²⁷

Körösényi András szerint a petíció az iniciatívánál gyengébb intézmény, „amikor a népi kezdeményezés nem közvetlen demokratikus döntéshozásra, hanem csak valamely kérésnek, követelésnek vagy javaslatnak a tör-

vényhozás vagy végrehajtás elé terjesztésére, napirendre vételére irányul.”²⁸

Petícióval tipikusan egy ügy – javaslat vagy követelés – parlamenti tárgyalását, napirendre vételét lehet elérni.²⁹

Petrétei József szerint a népi törvénykezdeményezés a népi iniciatíva sajátos formája, amely szintén a nép egy részétől származik, „de tartalmában konkrétabb, mivel adott törvény megalkotására vonatkozik. A népi törvénykezdeményezés nem más, mint a kollektív petíció, mivel kifejezetten valamely törvény megalkotásában való részvételt, ennek kezdeményező aktusát jelenti.”³⁰

Herbert Küpper szerint „a tapasztalat azt mutatja, hogy a népi kezdeményezés nélküli népszavazás a népszavazás kezdeményezésére jogosult végrehajtó hatalom manipulációs eszköze a népképviselői szervek megkerülésére. Az országos szint e tapasztalatai minden további nélkül alkalmazhatók helyi szinten is.”³¹

Szentpéteri István szerint petíciónak az állampolgároknak az állami szervekhez címzett kérelem-benyújtási jogát nevezzük.³²

Magunk az általános értelemben felfogott petíció fogalmát a következőképpen tudjuk elképzelni: *a petíció annak lehetőségét biztosítja, hogy az állampolgárok egyénileg vagy másokkal együtt írásban vagy szóban kérelmet, panaszt, javaslatot terjesszenek az illetékes állami szervek elé. A népi törvénykezdeményezés célja valamely törvény vagy más jogszabály (pl. helyi önkormányzati rendelet) megalkotásának kezdeményezése.*³³

²⁸ Körösényi: i.m.

²⁹ Körösényi: i.m.

³⁰ Petrétei: i.m. 210. o.

³¹ Herbert Küpper: Az Alkotmány kommentárja (szerkesztette: Jakab András), Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 1558. o.

³² Szentpéteri: i. m. 242. o.

³³ Helyi szinten erre egyedüli példaként az észt szabályozást tudjuk megemlíteni, amely a jogalkotási eljárás kezdeményezésének jogát akként szabályozza, hogy a választópolgárok legalább 1 és legfeljebb 5%-a kezdeményezheti a helyi önkormányzat hatáskörébe

²⁵ Körösényi: i.m.

²⁶ Körösényi: i.m.

²⁷ Körösényi: i.m.

Vannak olyanok is, akik azt mondják, hogy a fakultatív népszavazás esetén keveredik a képviseleti és a közvetlen demokrácia, mert a nép általi döntéshozatalra (a közvetlen demokráciára) csak akkor kerül sor, ha ezt a parlament vagy helyi szinten a képviselő-testület (a képviseleti demokrácia intézménye) lehetővé teszi.³⁴

3. Helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés

Mivel magunk az ügydöntő és a véleménynyilvánító helyi népszavazás megkülönböztetését elképzelhetőnek tartjuk, a helyi népszavazás definiálása során e disztinkció szem előtt tartásával a fogalmi elemeket a következők szerint határozhatjuk meg:

A helyi népszavazás során

1. *a helyi választópolgárok közvetlenül döntenek,*
2. *valamely, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben (-> ez esetben a helyi népszavazás ügydöntő is egyben, tehát az eredménye kötelező a képviselő-testületre) vagy,*
3. *a képviselő-testület hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő kérdésben (-> ez esetben véleménynyilvánító a helyi népszavazás, mivel a képviselő-testület nem dönthet ebben a kérdésben, mert az nem tartozik a hatáskörébe).*

A helyi népszavazást az alábbi ismérvek szerint jellemezhetjük:

- *alanya:* ezen belül meg kell különböztetnünk a *részvételre jogosultak körét*, illetve a *kezdeményezésre jogosultak körét*;
- *tárgya:* kötelező, lehetséges és tiltott tárgykörök;

- *eredménye:* ügydöntő és véleménynyilvánító;
- *érvényessége, eredményessége.*

A helyi népszavazásban *részvételre jogosultak* a településen lakó választópolgárok. A *kezdeményezésre jogosultak köre* ehhez képest azokat jelöli, akik nem „csupán” részt vehetnek a népszavazásban, hanem kezdeményezhetik is magát a helyi népszavazás kiírását: ezek általában a – település lakosságához viszonyítva – a választópolgárok meghatározott aránya (hányada); a választott önkormányzati testület/tanács tagjainak meghatározott aránya (hányada). Az imént említettek a leggyakrabban előforduló potenciális kezdeményezők, ezen kívül az egyes országok szabályozásától függ, hogy kinek, mely szervezetek biztosítják a helyi népszavazás kezdeményezésének lehetőségét (pl. polgármester; a testületek/tanácsok végrehajtó szervei, bizottságai; helyi szervezetek stb.).

A helyi népszavazás *tárgya* azokat az ügyeket, témaköröket jelöli ki, amelyekben a választott testület elrendel(het)i a helyi népszavazást, amelyekben tehát a választópolgárok közvetlenül dönthetnek. Ezen belül megkülönböztethetünk *kötelező, lehetséges és tiltott* tárgyköröket. Vannak tehát olyan témák, amelyekben kötelező helyi népszavazást tartani (kötelező esetek), vannak olyan tárgykörök, amelyekben el lehet rendelni helyi népszavazást (a testület mérlegelési jogkörébe tartozó, lehetséges esetek), és végül vannak olyan témakörök, amelyekben nem tartható helyi népszavazás, mert a jogalkotó megtiltja azt (tiltott tárgykörök).

A helyi népszavazás *eredménye* kétféle lehet: az vagy kötelező a választott testületre, ebben az esetben ügydöntőnek hívjuk, vagy pedig nem kötelező, ezt nevezzük véleménynyilvánító népszavazásnak.

tartozó kérdésben a jogalkotási eljárás lefolytatását, amelyet 3 hónapon belül meg kell vitatni és amelyen a kezdeményező képviselője részt vehet. Vö. Kiss Mónika Dorota: Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép európai modelljei, Magyar Jog, 2010/10. szám, 634. o.

³⁴ Csink: i.m. 173. o.
 2015/2.

A helyi népszavazás *érvényessége* minden esetben a választópolgárok meghatározott arányának részvételéhez kötődik, *eredményessége* pedig az azonos választ (szavazatot) leadók,

az ugyanazt az alternatívát támogatók által válik realitássá.

A helyi népi kezdeményezés lényegét pedig a következőképpen határozhatjuk meg: a helyi népi kezdeményezés arra irányul, hogy a döntéshozó szerv (esetünkben a választott önkormányzati testület) adott ügyet tűzzön napirendre és tárgyaljon meg.

4. Lakossági meghallgatások, falugyűlés, közmeghallgatás

A *lakossági meghallgatás gyűjtőfogalom*: magában foglal minden olyan gyűlést, tanácskozást, amelyen a lakosság, illetve a helyi szervezetek részt vehetnek és tájékozódhatnak a helyi közügyekben. Ide tartozik a falugyűlés, a község-, várospolitikai fórum, a városrészi tanácskozás, a közmeghallgatás.

A *falugyűlés*, valamint a *község-, várospolitikai fórum* olyan, elnevezésében különböző, de funkciójában hasonló, hazánkban központi jogszabály által nem szabályozott lakossági meghallgatási formák, amelyek a lakosság, a helyi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezekhez képest már speciálisabb a *városrészi tanácskozás*, mert egy-egy nagyobb településrészt lakosságára, egy vagy több választókerületre terjed ki, létjogosultságát pedig az indokolja, hogy a nagyobb településeken a lakosság nem hívható össze egyetlen helyiségben megtartható tanácskozásra.

A *közmeghallgatás* Magyarországon törvény³⁵ által nevesített és szabályozott, évente legalább egyszer kötelezően megtartott lakossági gyűlés, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatokat tehetnek, amely kérdésekre és javaslatokra a közmeghallgatáson vagy legkésőbb 15 napon belül választ kell adni. A közmeghallgatás differentia specificája tehát a testületi ülés

mivolta, a törvény általi szabályozottság, valamint az éventéki megtartás kötelezettsége.

A három fogalom viszonyát az alábbi diagram szemlélteti:

1. ábra

A lakossági meghallgatások



IV. A helyi részvételi demokrácia intézményei napjainkban

Petrétei József szerint „a modern alkotmányos demokráciákban a népszuverenitás megvalósulásának döntő formája a közvetett úton – képviselőkön keresztül – történő hatalomgyakorlás”.³⁶ Ugyanez elmondható a helyi önkormányzás jogának gyakorlásáról is, tehát a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának döntő formája a közvetett úton – helyi önkormányzati képviselőkön keresztül – történő hatalomgyakorlás. Mind országos, mind helyi szinten a közvetlen – országos, illetve helyi népszavazás útján történő – hatalomgyakorlás kivételesnek tekinthető. Ezt szokták a helyi népszavazás képviseleti rendszerbe ágyazottságának is nevezni. Mivel a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás mind az országos szinten értelmezhető népszuverenitás, mind a helyi szinten értelmezhető helyi önkormányzáshoz való jog meg-

³⁵ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 54. §-a szabályozza. 2015/2.

³⁶ Petrétei: i.m. 194. o.

valóságának egy-egy eltérő oldala a részvétellel szempontjából, ezért tartalmazza a lenti táblázat a helyhatósági választásokon való részvételt a részvételi demokrácia formájaként. Tóth Károly szerint ugyanis a „választójog és a választási rendszer elveinek meghatározása alkotmányos alapkérdés, amely szorosan összefügg a hatalomgyakorlás formáival. (...) A választójog fogalmának meghatározására nincs egységes definíció. Általános elfogadottnak tekinthető a választójog kettős természete. Egyrészt a választójog azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek az állami hatalomgyakorlás centrumában elhelyezkedő képviseleti szervek létrehozásának módját határozzák meg. Másrészt a választójog politikai alapjog, amely a hatalomban (vagy a közügyek vitelében) való részvétel jogát jelenti. Mindkét megközelítés közös gyökere a népképviselet elve, illetve a képviseleti elvre épülő hatalomgyakorlás. Éppen ezért a választójog a demokratikus legitimitás, azaz a népképviseleti elv legfőbb eszközének tekinthető, amelyen keresztül a nép közvetett hatalomgyakorlása megvalósul.”³⁷ Magunk tehát a választás jogának gyakorlását értelmezzük részvételi formaként.

Petrétei szerint „a participáció (részvétel) alatt rendszerint minden olyan tevékenység értendő, amit a polgárok önként, és azzal a céllal tesznek, hogy a döntéseket a politikai rendszer különböző szintjein befolyásolják. (...) Az alkotmányos demokráciában a participációnak a döntéshozó szervek és a polgárok közötti együttműködés, illetőleg a döntéshozatalban való közreműködés szempontjából van kiemelkedő jelentősége.”³⁸

A könnyebb áttekinthetőség kedvéért a vizsgált jogintézményeket az alábbi táblázat foglalja össze:

2. táblázat

A részvételi demokrácia intézményei³⁹⁴⁰

Forrás: Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006. 58. oldal; illetve Fürcht Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás, Magyar Közigazgatás, 1995/10. szám, 562-569. o. alapján saját szerkesztés

³⁷ Tóth Károly: A választójog. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, szerk.: Trócsányi László és Schanda Balázs Csink Lóránt közreműködésével). Második, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 184. o. 2015/2.

³⁸ Petrétei: i.m. 40. o; illetve 42. o.

³⁹ Fürcht Pál már 1995-ben azt állapítja meg, hogy a helyi részvételi demokráciának gazdag eszköztára van, a jogalkotó a választópolgári részvétel lehetőségét nem korlátozza a választásokon való részvételre (I.m. 565. o.)

⁴⁰ Az új Nsztv. a helyi népi kezdeményezés jogintézményét megszüntette (a helyi népi kezdeményezés jogintézményéről a történeti részben szólnunk).

A részvétel helyi szintű intézményei	
Az önkormányzathoz való jog gyakorlásának közvetett formája	helyhatósági választásokon való részvétel és az önkormányzati képviselők megválasztása
Az önkormányzathoz való jog gyakorlásának közvetlen formái	helyi népszavazás <i>helyi népi kezdeményezés</i>
Egyéb részvételi formák, a helyi közakarat formálásának fórumai	helyi pártok civil szervezetek petíciós jog tiltakozások, demonstrációk polgári engedetlenség részönkormányzati testületi illetve bizottsági (választópolgár) tagságok közmeghallgatás falugyűlés és egyéb formák: rétegtalálkozók, községpolitikai fórumok, várospolitikai fórumok, városrészi tanácskozások a képviselő-testületi ülések nyilvánossága (választópolgári részvétel lehetősége) a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga a képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek tanácskozási joga a helyben működő társadalmi szervezetek, civil szervezetek, érdekképviseleti szervek rendeletalkotás-kezdeményezési joga és a rendeletervezetek véleményezésének joga fogadóóra, fogadónap helyi média, honlapok

1. Helyhatósági választásokon való részvétel

A részvételi demokrácia egyik fontos színtere az, amikor – a 2014. évi általános választásokat követően 5 évente⁴¹ – a választópolgárok választójogukat gyakorolva, megválasztják a képviselő-testületek, közgyűlések tagjait, valamint a polgármestereket.

A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.⁴² Ez a sarkalatos törvény pedig a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.).

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani.⁴³

Az Alaptörvény meghatározza, hogy kik jogosultak részt venni a helyhatósági választáson, ezek az alábbiak:

- a) minden nagykorú magyar állampolgár;
- b) az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel⁴⁴ rendelkező minden nagykorú állampolgára;

⁴¹ Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdés.

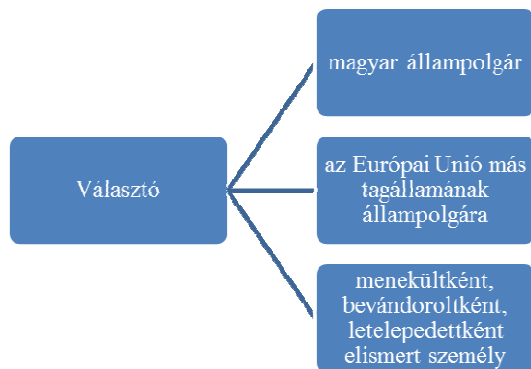
⁴² A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve). 3. § 5. pont értelmében a magyarországi lakcím a bejelentett magyarországi lakóhely címe; a sem magyarországi, sem külföldi bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy esetében a bejelentett magyarországi tartózkodási hely címe.

⁴¹ Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdés, illetve Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 7. pont.

⁴² Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdés.
2015/2.

- c) Magyarországon *menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személy.*⁴⁵

2. ábra
A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre



Forrás: saját szerkesztés

Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.⁴⁶ E rendelkezés alapján az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárát, akit kizártak e jog gyakorlásából, csak a passzív választójogától fosztja meg az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése, aktív választójoga megmarad.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.⁴⁷

A választópolgár a választójogát szabad elhárítása alapján lakóhelyén – vagy, ha lakó-

helye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat.⁴⁸ A választópolgár bármely választókerületben választható.⁴⁹

A polgármestert és a főpolgármestert a települések választópolgárai közvetlenül választják.

Polgármester, főpolgármester az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta (ún. relatív többség).⁵⁰

Polgármester-jelölt az, akit

- a 10 000 vagy annál kevesebb lakosú település választópolgárainak legalább 3%-a,
- a 10 000 lakost meghaladó, de 100 000 vagy annál kevesebb lakosú település esetén legalább 300 választópolgár,
- a 100 000-nél több lakosú település esetén legalább 500 választópolgár

jelöltnek ajánlott.

Főpolgármester-jelölt az, akit legalább 5000 fővárosi választópolgár ajánlott jelöltnek.⁵¹

A 10.000 vagy ennél kevesebb lakosú településen a képviselőket *egyéni listás* (korábban kislistás) választási rendszerben választják meg, ahol a település egésze egy választókerületet alkot, és amelyben a képviselők száma az alábbiak szerint alakul.⁵²

⁴⁵ Alaptörvény XXIII. cikk (1)-(3) bekezdés.

⁴⁶ Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés.

⁴⁷ Övjt. 1. § (4) bekezdés.

2015/2.

⁴⁸ Ez a rendelkezés lényegében az Alaptörvény megismétlése, mely szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. [Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdés].

⁴⁹ Övjt. 1. § (1)-(3) bekezdés.

⁵⁰ Övjt. 12. §

⁵¹ Övjt. 9. § (3)-(4) bekezdés.

⁵² Övjt. 4. §

3. táblázat

Az egyéni listás választási rendszerben a képviselő-testület létszáma (a mandátumok száma)

Lakosságszám ⁵³	A képviselő-testület létszáma
100 lakosig	2 fő
1.000 lakosig	4 fő
5.000 lakosig	6 fő
10.000 lakosig	8 fő

Forrás: saját szerkesztés

A települési önkormányzat képviselő-testülete tagjainak számát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek *általános választása évének január 1-jei lakosságzáma alapján* kell meghatározni.⁵⁴

Egyéni listás képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak legalább 1%-a jelöltnek ajánlott.

Az egyéni listán azok a jelöltek lesznek képviselők, akik a megválasztható képviselők száma szerint a *legtöbb érvényes szavazatot kapták* (relatív többség). *Szavazategyenlőség esetén sorsolással* kell megállapítani, hogy az egyenlő számú szavazatot elért jelöltek közül melyik szerez mandátumot.

Az egyéni listás szavazólapon a választópolgár legfeljebb annyi jelöltre szavazhat, ahány egyéni listás mandátum kiosztható.

A 10.000-nél több lakosú településen és a fővárosi kerületben a képviselők vegyes választási rendszerben, vagyis:

- *egyéni választókerületben és*
 - *kompenzációs listán*
- szereznek mandátumot.⁵⁵

⁵³ Az Övjt. értelmében a lakosságszám azoknak a személyeknek száma, akiknek a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásban szereplő lakóhelye, lakóhely hiányában tartózkodási helye az adott település (fővárosi kerület), a főváros, a megye közigazgatási területén található, vagy akiknek a lakóhelye csak az adott település (fővárosi kerület) megnevezését tartalmazza [Övjt. 2. §].

⁵⁴Övjt. 3. §

⁵⁵Övjt. 5. § (1) bekezdés.

2015/2.

4. táblázat

A vegyes választási rendszerben a mandátumok száma

Az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma: ⁵⁶		
Lakosságszám	Egyéni választókerületi mandátumok száma	Kompenzációs listás mandátumok száma
25.000 lakosig	8	3
50.000 lakosig	10	4
75.000 lakosig	12	5
100.000 lakosig	14	6
Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.		

Forrás: saját szerkesztés

Egy jelölő szervezet egy egyéni választókerületben csak egy jelöltet állíthat.⁵⁷

Egyéni választókerületi képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak legalább 1%-a jelöltnek ajánlott, *kompenzációs listát pedig az a jelölő szervezet állíthat*, amely a település egyéni választókerületeinek több mint felében jelöltet állított. Azok a jelölő szervezetek, amelyek az egyéni választókerületek több mint felében közös egyéni jelöltet állítottak, közös kompenzációs listát állíthatnak.⁵⁸

Az egyéni választókerületben az a jelölt lesz képviselő, aki *a legtöbb érvényes szavazatot kapta* (relatív többség).⁵⁹ *A kompenzációs lista pedig a választókerületben összesített töredékszavazatok arányában kap mandátumot. Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületekben a jelölő szervezet jelöltjére leadott minden olyan szava-*

⁵⁶Övjt. 5. § (2) bekezdés. Ezek megoszlása nagyjából – az egyéni választókerületi és a kompenzációs mandátumok sorrendjében – 70-30%.

⁵⁷Övjt. 8. § (7) bekezdés.

⁵⁸Övjt. 9. § (1) bekezdés, 10. § (1) bekezdés és 11. § (1) bekezdés.

⁵⁹Övjt. 14. §

zat, amelyel nem szerezték mandátumot. A közös jelöltekre leadott töredékszavazatnak minősülő szavazatok a közös jelöltet állító jelölő szervezetek közös kompenzációs listájára kerülnek. A kompenzációs mandátum számítási módja a következő:

- a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista szavazatainak száma. A számoszlop következő számai az adott lista szavazatainak száma elosztva hárommal, ötten, héttel, rendre az új osztó az előző osztó kettővel megnövelt értéke.⁶⁰
- b) Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.
- c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik addig még nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

Ezt a mandátum-kiosztási módszert *Sainte-Laguë mátrix*-nak vagy módszernek nevezzük.

A kompenzációs lista esetén van ún. „bekerülési küszöb”, ugyanis nem kap mandátumot

- az a kompenzációs lista, amelynek jelöltjei a kompenzációs szavazatok 5%-át nem érték el, vagy
- az a közös kompenzációs lista, amelynek közös jelöltjei a kompen-

zációs szavazatok 10%-át nem érték el,

- kettőnél több jelölő szervezet által állított közös kompenzációs lista esetében a kompenzációs szavazatok 15%-át nem érték el.

A választópolgárok Budapest főváros közgyűlésének tagjait *fővárosi listán* választják meg. Ez esetben Budapest főváros egy választókerületet alkot.

A fővárosi közgyűlés tagjainak számát a főváros lakosság száma alapján kell meghatározni oly módon, hogy minden 50 000 lakos után egy képviselő választható.⁶¹

A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztásánál Budapesten *fővárosi listát az a jelölő szervezet állíthat*, amely a fővárosi kerületek több mint felében kompenzációs listát állított.⁶² Azok a jelölő szervezetek, amelyek a fővárosi kerületek több mint felében közös kompenzációs listát állítottak, közös fővárosi listát állíthatnak.⁶³

A fővárosi listák *a listákra leadott szavazatok arányában* kapnak mandátumot. *A mandátumszámítás módja:*

- a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista szavazatainak száma, a számoszlop következő számai az adott lista szavazatainak száma elosztva kettővel, hárommal, négyel, ötten, rendre az egymást követő egész számokkal.⁶⁴

⁶¹ Jelenleg a tagok száma 33 képviselő és a főpolgármester. [Forrás: 11/2013. (III. 18.) Főv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 1. § (4) bekezdés, www.budapest.hu, a letöltés időpontja: 2013. július 12.]

⁶² Övjt. 10. § (2) bekezdés.

⁶³ Övjt. 11. § (2) bekezdés.

⁶⁴ Ez az ún. változtatott d'Hondt módszer [ennek az osztósora a pozitív egész számok sorozata (1, 2, 3, 4...)]. A Sainte-Laguë és a d'Hondt módszereket a legmagasabb átlagok módszerének nevezzük. Forrás: www.wikipedia.org

⁶⁰ Ez az ún. változtatott Sainte-Laguë módszer [a pozitív páratlan számokkal végzi az osztásokat (1, 3, 5, 7...)].
2015/2.

- b) A táblázat segítségével lehet kiosztani a mandátumokat. Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.
- c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik még addig nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

A fővárosi listák esetén is létezik *ún. „bekerülési küszöb”*, mivel nem kap mandátumot

- az a fővárosi lista, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 5%-át nem érték el, vagy
- az a közös fővárosi lista, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 10%-át nem érték el,
- kettőnél több jelölő szervezet által állított közös fővárosi lista esetében, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 15%-át nem érték el.⁶⁵

A megyei önkormányzati képviselőket a választópolgárok *megyei listán* választják. A választás tekintetében minden megye egy választókerületet alkot, melynek nem része a megyei jogú város,⁶⁶ valamint a főváros.

Letöltés időpontja: 2013. július 12.

⁶⁵Övjt. 17-18. §

⁶⁶ Ezzel kapcsolatban lásd a Comitatus Önkormányzati Szemle 1996/októberi számát, valamint a 63/B/1995-2. AB határozatot, mely megállapította, hogy „a megyei jogú város választópolgárainak helyi 2015/2.

A megyei közgyűlés tagjainak számát a megye lakosságszáma alapján kell meghatározni, a következő táblázat mutatja be ennek módját:

5. táblázat
A megyei közgyűlés tagjainak
(képviselőinek) száma

Lakosság-szám	A képviselők száma	
	- 400.000	minden 20.000 lakos után 1 képviselő
- 700.000	20 képviselő	és a 400.000-t meghaladó minden további 30.000 lakos után 1 képviselő
700.000 -	30 képviselő	és a 700.000-t meghaladó minden további 40.000 lakos után 1 képviselő

Forrás: saját szerkesztés

A választópolgár megyei listán és megyei jogú városban egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár egyidejűleg nem lehet megyei listán jelölt és megyei jogú városban polgármesterjelölt.⁶⁷

A megyei választókerületben *listát állíthat az a jelölő szervezet*, amely a választókerület választópolgárai 1%-ának ajánlását összegyűjtötte.⁶⁸ Azok a jelölő szervezetek, amelyek a megyei választókerületben lévő települések választópolgárai 1%-ának, de legalább 2000 választópolgár közös ajánlását összegyűjtötték, közös megyei listát állíthatnak.⁶⁹

A megyei listák *a leadott szavazatok arányában* jutnak mandátumhoz, *a mandátum számítási módja* ugyanaz, mint a fővárosi közgyűlés tagjainak választásánál.

önkormányzáshoz való jogát nem korlátozza az a rendelkezés, mely szerint nem vesznek részt a megyei közgyűlés tagjainak megválasztásában.”

⁶⁷Övjt. 8. § (6) bekezdés 2. és 3. mondata.

⁶⁸Övjt. 9. § (2) bekezdés.

⁶⁹ Övjt. 11. § (3) bekezdés.

A „bekerülési küszöbnél” is ugyanazok a szabályok, mint a fővárosi közgyűlés esetén, vagyis nem kap mandátumot

- az a megyei lista, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 5%-át nem érték el, vagy
- az a közös megyei lista, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 10%-át nem érték el,
- kettőnél több jelölő szervezet által állított közös megyei lista esetében, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 15%-át nem érték el.

2. Helyi népszavazás

Az Alaptörvény szerint *mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó* (lásd az előző pontot).⁷⁰

3. Helyi népi kezdeményezés

Annak ellenére, hogy az új, *hatályos népszavazási törvény már nem ismeri* e jogintézményt, érdemes néhány gondolat erejéig kitérni rá már az alapfogalmak kapcsán is. Népi kezdeményezés útján *a képviselő-testület elé terjeszthető bármilyen ügy, feltéve, hogy az a képviselő-testület hatáskörébe tartozik*. A helyi népi kezdeményezéssel tehát „csupán” azt lehet elérni, hogy a képviselő-testület egy meghatározott, közérdeklődésre számot tartó témát napirendre tűzzön és tárgyaljon meg.

Józsa Zoltán szerint „annak ellenére, hogy az intézmény alkalmazásának a törvényi előfeltételei kedvezőek – a választópolgárok minimum 5, illetőleg maximum 10%-a jogosult illet előterjeszteni – mégis *alig találkozunk alkalmazásával*. Gyakorlatilag az intézmény, ahogy Hajnal György is megállapítja, nem él, amit az empirikus adatok teljes hiánya is bizonyít.”⁷¹

4. A helyi, lokális – municipális – hatalom. A helyi politika. A helyi pártok szerepe a részvételben

Mindenekelőtt fel kell hívnunk a figyelmet a pártokkal és a civil szervezetekkel kapcsolatos kutatásunk és megállapításaink korlátozottságára. Teljes mértékben egyetértünk ugyanis Kákai László azon megállapításával, miszerint az elméleti megközelítések „alkalmazása a helyi politikai viszonyokra több szempontból sem egyszerű, hiszen ahhoz, hogy a valódi okokat megismerjük, ismerünk kellene az önkormányzatokat „övező” helyi társadalmak szociális és politikai viszonyait és magát a települést is, ami megannyi esettanulmány elkészítését feltételezi megannyi településen. Ennek hiányában szinte lehetetlen feladatra vállalkozik az, aki a magyar helyi önkormányzati rendszerben a pártok és civil szervezetek helyzetére érvényes megállapításokat akar tenni.”⁷² Nem csupán a magyar önkormányzati rendszerre igaz ugyanis az a megállapítás, hogy ahány önkormányzat, annyiféle megoldás; ahány önkormányzat, annyiféle önkormányzás.

„Napjainkban, a köznapi gondolkodásban a politika két fő jelentésével találkozunk: az egyik földhözragadtabb és rezignáltabb a másik emelkedettebb és optimistább. Az első szerint a politika az, amit a hivatásos politikusok csinálnak, tehát a politika a politikai elit dolga. Léteznek érdekképviselők, lobbycsoportok, de a választók csak nagyon közvetetten befolyásolhatják a döntéseket. A polgárok többsége passzív viszonyt alakít ki a politikai elitel és legfeljebb választóként, fogyasztóként vesz részt a közéletben. A másik felfogás szerint a politika a közügyek optimális eldöntésére irányuló ésszerű tevékenység, amelyben részt venni demokratikus jogunk és egyben állampolgári kötelességünk. A közéletben való aktív részvétel a legnemesebb emberi tulajdonságok közé tartozik. Ebben a felfogásban a politikai szféra az autonóm polgárok társadalmából

⁷⁰ Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés.

⁷¹ Józsa: i.m. 59. o. 2015/2.

⁷² Kákai: i.m. 117. o.

emelkedik ki, és annak ellenőrzése alatt és felhatalmazásával működik.”⁷³ Bihari Mihály szerint a politika a hatalom megszerzésére irányuló tevékenység, eszköz jellegű a hatalomhoz képest, melynek összetevő mozzanatai az érdek, az akarat és a hatalom.⁷⁴ Gombár Csaba meghatározása szerint a helyi hatalom a helyi társadalomban megnyilvánuló érdekkörök és értékirányultságok olyan politikai transzformációja, amelynek eredményeként intézményesült formában jelenik meg helyi szinten a döntések tényleges birtoklása.⁷⁵

Pálné szerint a „lokális politika dimenzióinak kutatása nem tartozik a politikatudomány fő áramlatához. Már akkor nehézségek mutatkoznak, ha a helyi politika fogalmát, tárgyát, szereplőit, léptékét politikatudományi terminológiákkal kell azonosítani (...) lassan vált csak elfogadottá az a tétel, hogy a helyi (regionális) politika önálló jelenségvilággal, fogalomrendszerrel rendelkezik. (...) A helyi politika komplex rendszere kezdetektől fogva össze van kötve a helyi közösségekkel, a helyi társadalommal.”⁷⁶

A helyi politika egyrészt az országos (nagy)politika helyi szintű leképeződése, másrészt sajátos, helyben jelentkező érdekképvisező, érdekvényesítő, érdekartikuláló funkcióval is bír. Egyértelmű, hogy az országos szintű politikai pártok a helyi hatalom működését is determinálják. Pálné szerint a „modern demokratikus társadalmakban, illetve államberendezkedésekben az önkormányzat a hatalom területi megosztásának domináns modellje.”⁷⁷ Álláspontunk szerint létezik helyi vagy lokális (municipális) hatalom, amelynek fontos szereplői

az önkormányzati képviselő-testület⁷⁸ és az azt alkotó önkormányzati képviselők; természetesen az önkormányzat első számú tisztségviselője, a polgármester; az önkormányzat által fenntartott intézmények; a politikai pártok helyi szerveződései; a helyben működő civil szervezetek; a helyben működő gazdálkodó szervezetek; a helyi társadalom és a média.⁷⁹

Kákai László munkájában a helyi önkormányzatok pártosodottságának, az önszerveződő csoportok megjelenésének befolyásoló tényezőit az alábbiakban látja:

- a történelem és a közigazgatás-szerkezet: a történelmi hagyományoknak kitüntetett szerepe van az intézmények és a közigazgatás formálásában.⁸⁰
- a településméret: éles különbségek vannak azon országok között, ahol a nemzeti pártszervezetek összefonódnak a helyi politikai élettel, ami érinti a pártok szereplését mind helyi, mind országos szinten, továbbá azon országok között, ahol a nemzeti politika élesen elkülönül a helyi politikai élettől.⁸¹
- a választási rendszer: része a hatalom demokratikus működésének, de felfogható a képviselői demokrácia szimbólumaként is.⁸²
- politikai kultúra és lojalitás: az állampolgári részvételt számos dimenzió alakítja, de ezek közül a legfontosabbak a társadalmi és demográfiai jellemzők, mint a kor, a nem, az iskolai végzettség és a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt hely, de figyelembe kell venni a pártpreferenciákat, a politikai érdeklődés mértékét, a politikai ismereteket, a szervezeti

⁷³ Brachinger Tamás: Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban. 63. o.

<http://www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/brachingertamasphd.pdf>

Letöltés időpontja: 2014. április 9.

⁷⁴ Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia, Budapest, 1992. Universitas 61. o.

⁷⁵ Kákai: i.m. 7. o.

⁷⁶ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 89. o.

⁷⁷ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 13. o.

2015/2.

⁷⁸ Kákai László szerint a politikai szervezetrendszer legfőbb formális döntéshozó és kormányzó szerve a képviselő-testület, amely a helyi közélet, életviszonyok alakítására, valamint a közszolgáltatások nyújtására jogi normákat alkot. Vö. Kákai: i.m. 217. o.

⁷⁹ Vö. Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 92-93. o.

⁸⁰ Kákai: i.m. 101. o.

⁸¹ Kákai: i.m. 115. o.

⁸² Kákai: i.m. 116. o.

tagságot, a közéleti aktivitást és a választói részvételt.⁸³

A helyi és a makropolitika különbségeit kiválóan összefoglalja Pálné,⁸⁴ aki szerint:

- amíg a makropolitika célja döntően a kormányzati hatalom megszerzése, működtetése, befolyásolása, addig a helyi politika inkább a település, térség üzemeltetésére, a lakóhelyi közösség, a helyi társadalom ellátásáról való gondoskodásra irányul (bár természetesen a hatalom megszerzése, megtartása ebben a dimenzióban is fontos);
- a nagypolitika többnyire a társadalom makrotagoltságával operál; a helyi politika szereplői és érintettjei egy másodlagos struktúrába rendeződnek;
- a makropolitika értékei elsősorban ideológiai meghatározottságúak, a helyi politikában a lokalizmus a települést vezérlő szimbólum;
- a helyi politika pragmatikus; harmóniára, konszenzusra törekszik, szemben a konfliktusos nagypolitikával; a nagypolitika főszereplői a pártok, a kormányzati szereplők és az érdekszervezetek, míg a helyi politika esetén a pártok mellett (kisebb településeken a pártok helyett) a civil szervezetek is részt vesznek, részt vehetnek a döntéshozatali folyamatokban;⁸⁵
- a nagypolitikában elkülönül a törvényhozás és a végrehajtás felelőssége, a helyi politikában nem;
- a nagypolitikában csak a választások időszakában lehet szembesülni a társadalom véleményével, a helyi politikában a kapcsolatok közvetlenebbek;

- a legfontosabb különbség az, hogy míg a nagypolitika világa leírható egy generális sémával, addig a helyi politika világa rendkívül színes, már csak a helyi szint sajátosságai miatt is.

Az Alaptörvény értelmében pártok az egyesületi jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.⁸⁶ A *politikai párt* normatív fogalmát a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény tartalmazza, eszerint a pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a *politikai életben való állampolgári részvételhez* szervezeti kereteket nyújtsanak.⁸⁷ Magyarországon a pártok többnyire a nagyvárosokban és a megyékben jutnak kitüntetett szerephez.

Pálné szerint a „nagyobb települések pártosodott testületeinek működése sokkalta bonyolultabb.”⁸⁸ Az is egyértelmű, hogy a nagyobb településeken a központi pártpolitika és ideológiák számottevőbb hatást gyakorolnak a helyi pártszervezetek működésére. Pálné szerint „a helyi pártok „Janus-arcúsága” (Lembruch, G. 1979) – miszerint a helyi pártok egyszerre próbálnak helyi problémákra válaszoló, s a „nagy párt” országos irányvonalát is megvalósító politikát megvalósítani – nálunk is tapasztalható, azonban ez egyre kevésbé jellemző, mivel a pártok helyben is „az országos pártküzdelmek és erőviszonyok korlátai közé kerültek.”⁸⁹ A pártok helyi szervei elsősorban saját pártjukkal azonosítják magukat, s a helyi politika gyakran pusztán terep a pártpolitizálás számára. A helyi tarka pártkoalíciók⁹⁰ működőképessége ugyanakkor azt is jelzi, hogy a képviselők képesek összefogni a helyi érdekek érvénye-

⁸³ Kákai: i.m. 126. o.

⁸⁴ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 109-111. o. alapján.

⁸⁵ „Ez nem jelenti azonban azt, hogy a pártoktól elvitatható lenne a helyi politikában való részvétel jelentősége.” Forrás: Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 110. o.

2015/2.

⁸⁶ Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés.

⁸⁷ Lásd a törvény preambulumát.

⁸⁸ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 142. o.

⁸⁹ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 235.o.

⁹⁰ A helyi pártkoalíciókkal kapcsolatban lásd továbbá: Kákai László: Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban. Comitatus, 2003/6. szám, 21-29. o.

sítésében.”⁹¹ Pálné azonban azt is hozzáteszi, hogy a „helyi politika világában is változtató-sok tapasztalhatók”, többek között az, hogy egyre kevésbé jellemző a helyi tarka pártkoalíciók működése, s a pártok közötti kiegyensúlyozó szerepet potenciálisan betölteni képes civil szektor egyre kevésbé önálló szereplő.”⁹²

További fontos megállapítást tesz Pálné, aki szerint a helyi politika világában a pártok közvetlen szervezeti szerepvállalása kevésbé jellemző, többnyire a választási kampányok lebonyolításában van meghatározó szerepük, működésük a választási ciklusok között az önkormányzati frakciókhoz kötődik.⁹³ Tényként állapítja meg, hogy a helyi politika világa a lényegét, az autonómiát, vagy legalábbis a viszonylagos önállóságát veszíti el az erősen centralizált, pártpolitikai dominanciával bíró hatalmi közegben.⁹⁴

Pálnéval egyetértve magunk is fontosnak tartjuk a pártok szabályozását az önkormányzati szervezetrendszerben, ami általában meg is valósul az önkormányzati Szervezeti és Működési Szabályzatokban többnyire *frakciók*, *frakciócsoportok* címszó alatt. Kákai László szerint „a képviselőcsoportok azért fontos szervei az önkormányzatnak, mert összefogják az egy pártba vagy érdekeltségi csoportba tartozókat, így könnyebb őket megszólítani, véleményüket kikérni, illetve tevékenységüket figyelemmel kísérni.”⁹⁵ Bódi Ferenc szerint egy település akkor lehet sikeres, ha a helyi társadalmi viszonyokhoz igazodik a helyi politika (és nem fordítva!), ezáltal a vezetők képesek elérni, hogy a helybeliek a településükkel azonosul-

janak és a közösség érdekében áldozatokat vállaljanak.⁹⁶

5. A helyi társadalom. A civil társadalom. A helyi civil szervezetek szerepe a részvételben

A *helyi társadalom* fogalmát Bánlaky Pál a következő *kritériumok* mentén írja le:

- „...a helyi társadalom alapja *egy térben* (földrajzilag) jól *körülhatárolható egység*. Ez általában egy (kisebb) település; elképzelhető helyi társadalom kialakulása egy nagyobb település valamely térben jó körülhatárolt településrészén is.
- Viszonylag *állandó*, egy valamilyen lélekszámot meg nem haladó számosságú *népesség*. Az állandóság is, a nem túl nagy számosság is azért fontos, mert csak ezek teszik lehetővé a személyes (face to face) kapcsolatok hálózata kialakulását. A határértékek: viszonylagos állandóság akkor áll fenn, ha a lakónépesség meghatározó hányada legalább másfél generációs időtartamban a településen él. A lélekszám esetében: alsó határ gyakorlatilag nincs (teljes helyi társadalom alakulhat ki akár egy 50–60 fős településen), felső határ (nagyon sok tényezőtől függően) 30–40 ezer fő (a kisváros–nagyságrend).
- A *személyes kapcsolatok hálózata* egyben egy helyi (társadalmi) viszonyrendszer kialakulását is jelenti; ennek megléte tehát a kritérium. A legfontosabb részelemek (akár külön kritériumokként is említhetőek volnának): az információs hálózat (amely dominánsan informális jellegű), a (helyi) gazdasági viszonyok, és nem utolsósorban a helyi hatalmi struktúra.

⁹¹ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 142. o.

⁹² Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 242. o.

⁹³ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 243. o.

⁹⁴ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 243. o.

⁹⁵ Kákai: i.m. 196. o. Kákai László érdekes kutatást végzett a képviselő-testületek frakcióival kapcsolatban, lásd i.m. 192-201. o. 2015/2.

⁹⁶ Bódi Ferenc: Lehet-e próféta valaki a saját falujában? (Sikeres polgármesterek, sikeres önkormányzatok, sikeres helyi társadalmak?). In: Helyi hatalom – Helyi politika 3. Az új demokrácia önkormányzati vezetői (szerk.: Táll Éva), MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2000. 222. o.

- Fontos kritériuma (ismérve) a helyi társadalomnak, hogy legyen egy valamilyen *közös történet*, amelynek alapján létrejöhetnek a hagyományok, a helyi szokások; alkalmasint és az előzőkre építve, azokból táplálkozva egy helyi érvényű érték- és norma-rend.
- És végül mindezek alapján kialakul(hat) a helyi társadalom embereinek, mint csoportnak a *Mi-tudata*; az *összertartozás, az odatartozás érzései*.⁹⁷

A helyi társadalom jogilag a település vagy megye lakosságának *összessége*, amely térben is jól elkülönül a társadalom többi részétől, amelynek *működésében alapvető szerepet játszik a helyi hatalom*. Az „önkormányzó helyi társadalom az állam által elismerten azt tesz helyben amit akar, ha döntése nem ütközik törvénybe.”⁹⁸

„Abban mindenki egyetért, hogy a helyi társadalom *egy entitás*, mivel *sajátos gazdasági és szociológiai jellemzői vannak és kulturális-spirituális karaktere* is megrajzolható. Ugyanakkor *nem zárt rendszer*, hiszen állandó kölcsönhatásban áll környezetével, úgy térben, mint időben.”⁹⁹

A civil szervezetek, a civil társadalom meghatározása tekintetében könyvtárnyi a szakirodalom. Terjedelmi okok miatt meg sem kíséreljük bemutatni a különböző fogalmakat és nézeteket, de az irányadó szakirodalomra utalunk.¹⁰⁰ A *civil szervezet*¹⁰¹ olyan a magán-

szektorban működő *intézményszerű, önkéntes szervezet*, amely *önkormányzatisággal* rendelkezik és amely *elsősorban tagjai érdekeinek képviseletét, védelmét és érvényesítését látja el*, elsődleges célja tehát *nem a profitszerzés*. A *civil szervezetek leghatékonyabban a helyi társadalomban tudják betölteni alapvető rendeltetésüket*, ezért szükséges bemutatni e szervezeteket jelen, a közvetlen hatalomgyakorlást vizsgáló munkának. Az új Polgári Törvénykönyv szerint *az egyesület a tagok közös, tartós, alapszabályban meghatározott céljának folyamatos megvalósítására létesített, nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy*, amely gazdasági tevékenység céljára nem alapítható. Az egyesület az egyesületi cél megvalósításával közvetlenül összefüggő gazdasági tevékenység végzésére jogosult.¹⁰² A közjogi definíció pedig az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényben található, mely *civil szervezetnek* tekinti

- a *civil társaságot*,¹⁰³
- a Magyarországon nyilvántartásba vett *egyesületet*, valamint
- az *alapítványt*.¹⁰⁴

A törvény szerint az egyesület az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet.¹⁰⁵ Az *egyesülési jog* pedig az Alaptörvény szerint abban ragadható meg, hogy *mindenkinek joga van*

Internetes elérhetősége: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari_nora.pdf; Brachinger Tamás: Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban. Internetes elérhetősége: <http://www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/brachingertamasphd.pdf>; Kákai László:

Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban, Századvég Kiadó, Budapest, 2004. stb.

¹⁰¹ A társadalmi vagy civil szervezet közjogi kategóriája megegyezik a magánjog által használatos egyesület jogintézményével.

¹⁰² A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 3:63. § (1)-(3) bekezdés.

¹⁰³ A törvény szerint természetes személyek nem gazdasági érdekű közös céljaik elérése és közösségi célú tevékenységük összehangolására polgári jogi társasági szerződéssel létrehozhatnak ún. civil társaságot.

¹⁰⁴ Lásd a törvény 2. § 6. pontját.

¹⁰⁵ Lásd a törvény 4. § (1) bekezdését.

⁹⁷ Idézi Brachinger: i.m. 57-58. o.

⁹⁸ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 1999., 133. o.)

⁹⁹ Brachinger: i.m. 52. o.

¹⁰⁰ Lásd többek között a teljesség igénye nélkül az alábbi munkákat: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára, Dem Net Könyvek 3. II. Kiadás, (szerk.: Tóbiás László) Hálózat a Demokráciáért Program, 1999.; Magyar és európai civil társadalom (szerk.: Csefkó Ferenc és Horváth Csaba), MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete és Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 1999.; Sasvári Nóra: Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés. 2015/2.

szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.¹⁰⁶

A civil szervezet elnevezés mellett azonban használatosak még az alábbi fogalmak is:

- a *nem kormányzati szervezet* (Non-Governmental Organization, röviden: NGO);
- az *önkéntes szervezet* (Voluntary Sector, röviden: VS);
- a *nonprofit szervezet* (Nonprofit Organization, röviden: NPO);
- a *harmadik szektor*: a nonprofit szektor, mint az állami és a piaci szektortól független, önálló szektor.¹⁰⁷

Az Európai Bizottság 1999. évi vitaanyaga szerint az NGO-k legfontosabb jellemzői az alábbiak:

- nem a személyes haszonszerzés céljából hozzák létre;
- önkéntes alapon szerveződnek;
- szervezett formájuk és bizonyos mértékű intézményesültségük megkülönbözteti az informális és ad hoc társaságoktól;
- függetlenek a kormánytól és más állami intézményektől, a politikai pártoktól, a gazdálkodó szervezetektől;
- céljuk, hogy egy szűkebb csoport a nyilvánosság előtt az egész közösség társadalmi jóléte érdekében működjenek.¹⁰⁸

A VS-eket az Európai Közösség Bizottsága szerint bizonyos célok érdekében vagy egyéb okokból összegyűlt emberek csoportjai alkotják (pl. szolgáltatást nyújtó vagy gondoskodó, érdekképviseleti, önszervező vagy kölcsönös segítséget nyújtó, valamint forrás- és koordináló szervezetek). Az önkéntes

szervezetek jellemzői lényegében megegyeznek az NGO-k jellemzőivel, azzal a kiegészítéssel, hogy nagyobb hangsúlyt helyeznek az öngazgatásra, valamint arra, hogy a döntések a szervezeteken belül jöjjenek létre mindenfajta külső kontrolltól függetlenül.¹⁰⁹

„Magyarországon a fenti fogalomrendszer közül a „nonprofit” fogalomhasználat vált általánossá, annak ellenére, hogy a szakirodalom és a politika gyakran használ más rokon értelmű fogalmakat is. (...) A civil társadalom azért nem teljesen azonos a nonprofit szektorttal, mert a civil társadalom alatt főként civil kezdeményezésre létrejött nonprofit szervezetekre gondolunk, ugyanakkor léteznek kormányzati/önkormányzati alapítású nonprofit szervezetek is.¹¹⁰ A nonprofit szervezeteket Sebestény István a következő típusokba sorolja: önkiszolgáló, csoportkiszolgáló, közkiszolgáló, céltámogató, többcélú adományozó, közkiszolgáló-adományozó és üzleti szervezetek.¹¹¹ Stumpf István pedig a társadalmi önszerveződések típusaiként az országos civil érdekegyeztetési tömörüléseket, fórumokat; a réteg- és szociális érdekképviseleteket; a korporatív szervezeteket, valamint a nonprofit szervezeteket: ezen belül az alapítványokat, a szolgáltatást nyújtó, valamint az önszervező szervezeteket különbözteti meg.¹¹²

A helyi civil társadalom tehát a helyben, tehát a településen illetve a megyében működő civil szervezetek és tagjaiknak összességét jelenti. A későbbiekben megállapítjuk, hogy a municipális hatalom szintjén a helyi népszavazásoknak jóval nagyobb jelentősége van. Ez a megállapítás igaz a civil szervezetekre is, mert „a lokalitás a civil társadalom igazi terepe.”¹¹³ A magyarországi civil szervezetek azonban gyenge társadalmi kapcsolatokkal, alacsony társadalmi beágyazottsággal és legi-

¹⁰⁶ Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés.

¹⁰⁷ Harsányi László: A harmadik szektor. In: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára, Dem Net könyvek 3. II. Kiadás (szerk.: Tóbiás László), Hálózat a Demokráciáért Program, 1999.

¹⁰⁸ Kákai: i.m. 44. o.

2015/2.

¹⁰⁹ Kákai: i.m. 45. o.

¹¹⁰ Kákai: i.m. 47. o.

¹¹¹ Vö. Kákai: i.m. 47-49. o.

¹¹² Kákai: i.m. 49. o.

¹¹³ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 106. o.

tímitással rendelkeznek.¹¹⁴ Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy a kisebb településeken természetesen sokkal előbb, polgárközelibb a civil szervezeteknek a társadalmi kapcsolatrendszer.

A helyi civil szervezetekkel kapcsolatban Pálné Kovács Ilona egy fontos¹¹⁵ ellentmondásra hívja fel a figyelmet, nevezetesen: „egyik oldalon a civil szektorban határozott mennyiségi növekedés, erőteljesebb szervezettség, növekvő szerepvállalás tapasztalható, ugyanakkor a másik oldalon a civil szervezetek helyi politika világában elfoglalt helye nem stabilizálódott, sőt elmondható, hogy kiszorulóban vannak.”

Sasvári Nóra szerint „a civil társadalom aktivizálódása a részvételi demokrácia megvalósításának alapja. Emellett a képviseleti demokrácia hiányosságainak kiküszöbölésére is szolgál. Az utóbbi a képviseleti demokrácia megvalósulásához, a civil társadalom aktivizálódása pedig a részvételi demokrácia megvalósulásához járul hozzá. Fontos, hogy e kettő nem egymás ellentétéként, hanem egymás kiegészítéseként működik. A civil társadalom lényege a részvétel, a parlamentáris demokráciáé pedig a képviselet. E két komponens pedig együtt szükséges a valódi, hatékony és dinamikus demokrácia megszületéséhez. (Marschall, [1999] p. 173.)”¹¹⁶

A szakirodalom az indikátorként működő kapcsolatok négy típusáról tesz említést:

- „A helyi önkormányzatok pénzübeni vagy természetbeni támogatást nyújtanak a civil szervezetek számára.
- A civil szervezetek közvetlen részvétele a helyi önkormányzatok szolgáltatásszervezésében (contracting out).

- A civil szervezetek pénzübeni, vagy önkéntes munkával történő támogatást nyújtanak a helyi önkormányzatoknak.
- A döntéshozók részvétele a civil szervezetekben, illetve a civil szervezetek vagy a civil szervezet tagjainak részvétele a választott testületekben, vagy civilek által történő jelölés a választott testületekbe.”¹¹⁷

Kákai László szerint a *civil társadalom legfontosabb jellemvonása, hogy nem kapcsolódik össze közvetlenül a hatalom ellenőrzésével, megszervezésével és megtartásával, hanem a demokratikus önszerveződések és a kulturális nyilvánosság szférájában zajló viták révén gyakorol befolyást a hatalomra, ezzel szemben a pártok a hatalomhoz kapcsolódnak, céljuk a hatalom birtoklása.*¹¹⁸

Milyen szerepet tölthetnek be a helyi civil szervezetek a helyi önkormányzásban?

1. *munkamegosztási funkció:* a civil szervezetek bevonhatók az önkormányzati feladatellátásba.¹¹⁹ Az MÖtv. szerint ugyanis a képviselőtestület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a törvény mindezeket együtt intézménynek hívja) alapíthat, valamint a képviselőtestület – amennyiben törvény kivételt nem tesz – kinevezi az intézmény vezetőjét; továbbá szerződést köthet természetes- és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.¹²⁰

¹¹⁴ Kákai: i.m. 153. o.

¹¹⁵ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 259. o.

¹¹⁶ Sasvári Nóra: Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari_nora.pdf. 92. o.

Letöltés időpontja: 2014. április 9.

2015/2.

¹¹⁷ Brachinger: i.m. 71. o.

¹¹⁸ Kákai: i.m. 35. o.

¹¹⁹ A konkrét példákat lásd: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára. Dem Net könyvek 3. II. Kiadás, (szerk.: Tóbiás László), Hálózat a Demokráciáért Program, 1999. 51-126. o.

¹²⁰ MÖtv. 41. § (6)-(7) bekezdés.

2. *részvételi funkció*: ide tartozik, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott civil szervezeteket tanácskozási jog illeti meg a képviselő-testület illetve a bizottság ülésein; ezt a képviselő-testület az SzMSz-ben kell, hogy szabályozza. Ily módon tehát a civil szervezeteknek lehetőségük van közvetlenül részt venni az önkormányzati döntéshozatalban. Meg kell még említeni a civil szervezetek (például városvédő, környezetvédő, lokálpatrióta szervezetek) szerepét a képviselő-testületekben a koalíciók létrehozásában, ugyanis szinte folyamatosan erősödik a civilek részvételük az önkormányzati mandátumokból.¹²¹
3. *népszavazás kezdeményezési funkció*: jóllehet, az új népszavazási törvény már nem sorolja fel a helyi társadalmi szervezet vezető testületét a helyi népszavazás kezdeményezésre jogosultjai körében, a civil szervezetek azonban ezen keresztül is meghatározó befolyást gyakorolhattak az önkormányzathoz való jog megvalósítására és megvalósulására. Álláspontunk szerint a jogalkotónak meg kellett volna hagyni a helyi népszavazást kezdeményező körében a helyi társadalmi szervezet vezető testületét, módosítani kellett volna ennek elnevezését például helyben működő civil szervezetekre, vagy egyesületekre.¹²²

¹²¹ Kákai László: Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban, Comitatus, 2003/6. szám, 28. o. Kákai László szerint a civil szervezetek alapvetően kétféle módon kapcsolódhatnak be az önkormányzat döntéshozatali folyamataiba: egyrészt az önkormányzati választásokon indulva és a képviselő-testületbe bejutva ott közvetlenül befolyásolni a helyi döntéseket, másrészt szakmai tevékenységükkel, a helyi közösségekben végzett munkájukkal befolyásolni a helyi döntéseket, anélkül, hogy ők maguk önkormányzati pozícióra kívánnának szert tenni. Vö. Kákai (Önkormányzunk értetek...): i.m. 160. o.

¹²² Annak ellenére, hogy a civil szervezetek és a helyben működő egyesületek népszavazás-kezdeményezési jogukat nem túl gyakran gyakorolták. Lásd Tóth Adrienn kutatását: Tóth Adrienn: IGEN VAGY NEM. A helyi népszavazások magyarországi 2015/2.

A magyar szabályozás e megoldása kuriózum volt Európában és a civil szervezetek önkormányzásba való bekapcsolására érdemi lehetőséget biztosított, mivel a helyben működő civil szervezetek – intézményesültségük folytán – jobban képesek képviselni és érvényesíteni egy meghatározott választópolgári csoport érdekeit – akár a helyi népszavazás és annak kezdeményezése során is¹²³ – mint a választópolgárok külön-külön, esetleg egyikük-másikuk vezető szerepét feltételezve. Tóth Adrienn tanulmányában bebizonyítja azt a hipotézist, miszerint az elmaradott településeken kisebb arányban kezdeményeznek helyi népszavazást, mivel a civil szféra nem elég fejlett a szervezéshez¹²⁴ – íme egy újabb érv amellet, hogy meg kellett volna hagyni a civil szervezetek helyi népszavazás kezdeményezéséhez biztosított törvényi jogát, ezáltal is lehetővé téve a civil szervezetek fejlődését, szerveződését.

4. *rendeletalkotás-kezdeményezési, rendelettervezet-véleményezési funkció*: a képviselő-testület az SzMSz szabályai alapján szerepet juttathat a civil szervezeteknek az önkormányzati rendeletalkotás folyamatában, ez egyrészt megnyilvánulhat a rendeletalkotás kezdeményezésében, másrészt a rendelettervezetek véleményezésében.
5. *érdekképviseleti, érdekvédelmi, érdekvéleményező funkció*: a civil szervezetek szervezettségük okán képesek egy meghatározott társadalmi csoport, réteg érdekeinek képviseletére, védelmére is. A helyi civil szervezetek egyfajta híd szerepet töltenek be

gyakorlata (1999-2011). Politikatudományi Szemle, 2012/3. szám, 95. o.

http://www.politudszemle.hu/szamok/2012_3szam/toth.pdf

Letöltés időpontja: 2014. április 24.

¹²³ Vö. a váli esettel.

¹²⁴ Tóth Adrienn: i.m. 101. o.

a politikai pártok és a helyi társadalom között.

6. *együttműködési, támogató funkció:* a közösség tagjai együttesen megvalósíthatják a helyben jelentkező feladatokat.
7. *polgárbarát önkormányzattá válást elősegítő funkció:* lényege a participáció elvének megerősítése, a döntések átláthatósága, a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitele, a partnerségi elvű döntéshozatal megteremtése.¹²⁵ Ezzel kapcsolatban Kákai László problémaként veti fel, hogy a civil szervezetek töredékének van befolyása az önkormányzati politikára, mert a véleménynyilvánításba bevont szervezetek javaslatait az önkormányzatok többsége csupán alkalmoszerűen veszi figyelembe. A helyhatóságok nem vagy csak ritkán élnek azokkal a lehetőségekkel, amelyet az önkormányzati ügyek „társadalmassítása” jelenthet.¹²⁶
8. *nyilvánosságot erősítő, ellenőrző, legitimáló funkció:* ide tartozik egyrészt, hogy a képviselő-testület üléseire a testületek általában meghívják a helyben működő civil szervezetek képviselőit; másrészt a civil szervezetek javaslatot tehetnek a képviselő-testület munkatervére vonatkozóan; harmadrészt megemlíthető a falugyűlésen/közmeghallgatáson, várospolitikai fórumon való részvétel lehetősége.

Az érdekképviseleti és érdekvédelmi, valamint a nyilvánosságot erősítő, ellenőrző, legitimáló funkcióra remek példa Vál esete,¹²⁷ aholis a Váli Faluszépitő és -védő

Egyesület először 2007-ben, majd 2009-ben helyi népszavazást kezdeményezett annak kérdésében, hogy Vál közigazgatási területén épüljön-e lakópark. Az Egyesület bírósághoz fordult, miután a jegyző az aláírásgyűjtő ívek hitelesítését törvénysértő módon, önkényesen megtagadta azzal az indokkal, hogy egy tervezett lakóövezet elleni tiltakozás politikai tevékenységnek számít. A bíróság végzésében elrendelte az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, amely kötelezettségének a jegyző közel egy év elteltével, kétszeri fellebbezés után tett csak eleget. Az összegyűjtött, de – félrevezető tájékoztatás miatt – késve leadott aláírásokat nem fogadta el a Helyi Választási Bizottság. Az Egyesület 2009-ben ismét benyújtotta a helyi népszavazási kezdeményezést a korábbi kérdésekben. A képviselő-testület pedig ezt követően annak ellenére sem rendelte el a helyi népszavazást, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő, népszavazást támogató aláírások száma nemcsak hogy elérte, de meg is haladta az önkormányzati rendeletben meghatározott választópolgári számot. Az ügy kivizsgálása érdekében az Egyesület az Országos Választási Irodához fordult, majd megkereste a Területi Választási Bizottságot, az ügyészséget, a Köztársasági Elnöki Hivatalt, az Önkormányzati Minisztériumot.

A törvénysértő helyzet fennállásában minden megkeresett szerv egyetértett. Amikor már úgy tűnt, hogy a testület végre elrendeli a helyi népszavazást, annak időpontját olyan napra tűzte ki, amely nem felelt meg a törvény szabályainak. Erre az Egyesület hívta fel a képviselő-testület figyelmét. A sok akadály után a helyi népszavazásra végül 2009. május 9-én került sor, amely mindkét kérdésben érvényes és eredményes volt. A szavazásra jogosultak 53,8%-a vett részt a szavazáson és a leadott szavazatok közel 90%-a azonos volt (NEM). A váli civil szervezet tehát határozottan kiállt a választópolgárok helyi népszavazáshoz való jogának jogszerű érvényesítése mellett és következetesen képviselte a váli választópolgárok érdekeit még az erre hivatott önkormányzattal, polgármesterrel képviselő-testülettel szemben is.

¹²⁵ Soós Edit: Polgárbarát önkormányzatok Európában. In: Magyar és európai civil társadalom (szerk.: Csefkó Ferenc és Horváth Csaba), MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete és Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület Pécs, 1999. 106. o.

¹²⁶ Kákai (Önkormányzunk értetek...): i.m. 229-230. o.

¹²⁷ Az eset forrása: <http://adamiroda.hu/faluedo/index.php/DOKUMENTUMOK>.

Letöltés időpontja: 2014. április 9.
 2015/2.

A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek közötti kapcsolatnak számos formája lehet. Ilyenek lehetnek például a civil szervezetek (pl. alapítványok, közhasznú társaságok, stb.) alapítása, az alapításban való közreműködés; a nonprofit szervezet bevonása az önkormányzati közfeladatok ellátásába szerződés alapján;¹²⁸ az együttműködés keretében közös pályázatok benyújtása; leggyakrabban az önkormányzat részéről pénzügyi és természetbeni támogatás nyújtása a helyben működő civil szervezetek részére; a civil szervezetek képviselőinek tanácskozási jog biztosítása a képviselő-testület ülésein – az SzMSz szabályainak megfelelően; a civil szervezetek közvetlen politikai szerepvállalása jelöltállítás, mandátumszerzés formájában; a civil szervezetek önkormányzati rendeletalkotásba történő bevonása az őket érintő témakörökben; az önkormányzat és a lakosság közötti kommunikáció erősítése érdekében különböző civil fórumok, kerekasztal jellegű intézmények működtetése (hogy csak egy néhány példát említsünk, működnek ilyen fórumok Szombathelyen, Gödöllőn, Egerben, Nagykanizsán, Veszprémben, Izsákon, Gyulán, Kecskeméten, Salgótarjánban, Budakeszin, Szentesen, Tolnán, Besenyszögön, Szekszárdon, Csorváson, a legtöbb fővárosi kerületben, Mosonmagyaróváron, Kerepezen, Zircen, Martfűn, Sepsiszentgyörgyön, Siklóson, Téglyáson, Zalaegerszegen, Kiskunhalason, Pécsen is volt több kezdeményezés hol több, hol kevesebb sikerrel stb.).

Rendkívül hasznosnak tartjuk az önkormányzat részéről ún. *civil koncepció vagy civil stratégia* elfogadását,¹²⁹ amelynek segítségével írásban is rögzíteni lehet a helyi önkormányzat és a civil szervezetek közötti kapcsolati irányokat, a partnerség elvének fontosságát; a civil közösségekkel való párbeszéd formáit,

a kapcsolatrendszerek fejlesztésének lehetőségeit; a közös célok és stratégiák kidolgozását; a civil kontroll lehetőségének megteremtését; konzultációk kezdeményezését; a kölcsönös információáramlás biztosítását (pl. honlapok, nyilvántartások segítségével, stb.). Szintén hasznos megoldás az önkormányzat részéről ún. *civil referens* alkalmazása, aki valójában egy összekötő kapocs a helyi szervezetek és az önkormányzat között. A gyakorlatban azonban gyakori probléma, hogy a civil referens szinte beleolvad a polgármesteri hivatali apparátusába, a bürokráciába.¹³⁰

Szintén pozitív példája a részvételi demokrácia 21. századi újraértelmezésének Aba város ún. *részvételi demokrácia modellje*, amelynek keretében helyi társadalmi szerződést kötöttek a város lakói az önkormányzattal és ennek eredményeképpen egy új típusú intézményrendszert hoztak létre Abán. Létrehozták többek között az ún. Abai Magisztrátust, amely az önkormányzati képviselőkől, a civil képviselők által alkotott Civil Fórumból, az abai civil szervezeteket összefogó Egyesületi Fórumból, a Vállalkozói Fórumból, valamint a helyi egyházközségek képviselőiből tevődik össze. Létrehozták továbbá a Civil Egyetemet, amelynek fontos célja, hogy hallgatói autonóm civilpolgárok lehessenek, képesek legyenek maguk körül szuverén civil társadalmat szervezni és amely olyan (részvételi) demokráciában gondolkodik, amely számít polgárai aktivitására, felelősségére.

Ma társadalmi szerződés deklarálja Abán, hogy a részvételi demokrácia minden állampolgárnak, minden családnak és minden utcaközösségnek intézményesített formában lehetővé teszi, hogy a saját városában részt vehessen a jelen és a jövő formálásában. Ezt maga az önkormányzat döntötte el, amikor testületi határozattal elindította a társadalmi szerződés létrehozásának folyamatát. A strukturált párbeszéd rendszerében az abai utcaközösségek tagjai megválasztották képviselőiket, és a képviselők pedig létrehozták

¹²⁸ Lásd továbbá Gáspár Máttyás: Magad uram ... a civil önkormányzás alapvonalai. In: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Budapest, 1997. DemNet Könyvek 3.

¹²⁹ A teljesség igénye nélkül néhány példa: Székesfehérvár, Hajdúdorog, Zirc, Pécs, Miskolc is rendelkezik ilyen koncepciókkal. 2015/2.

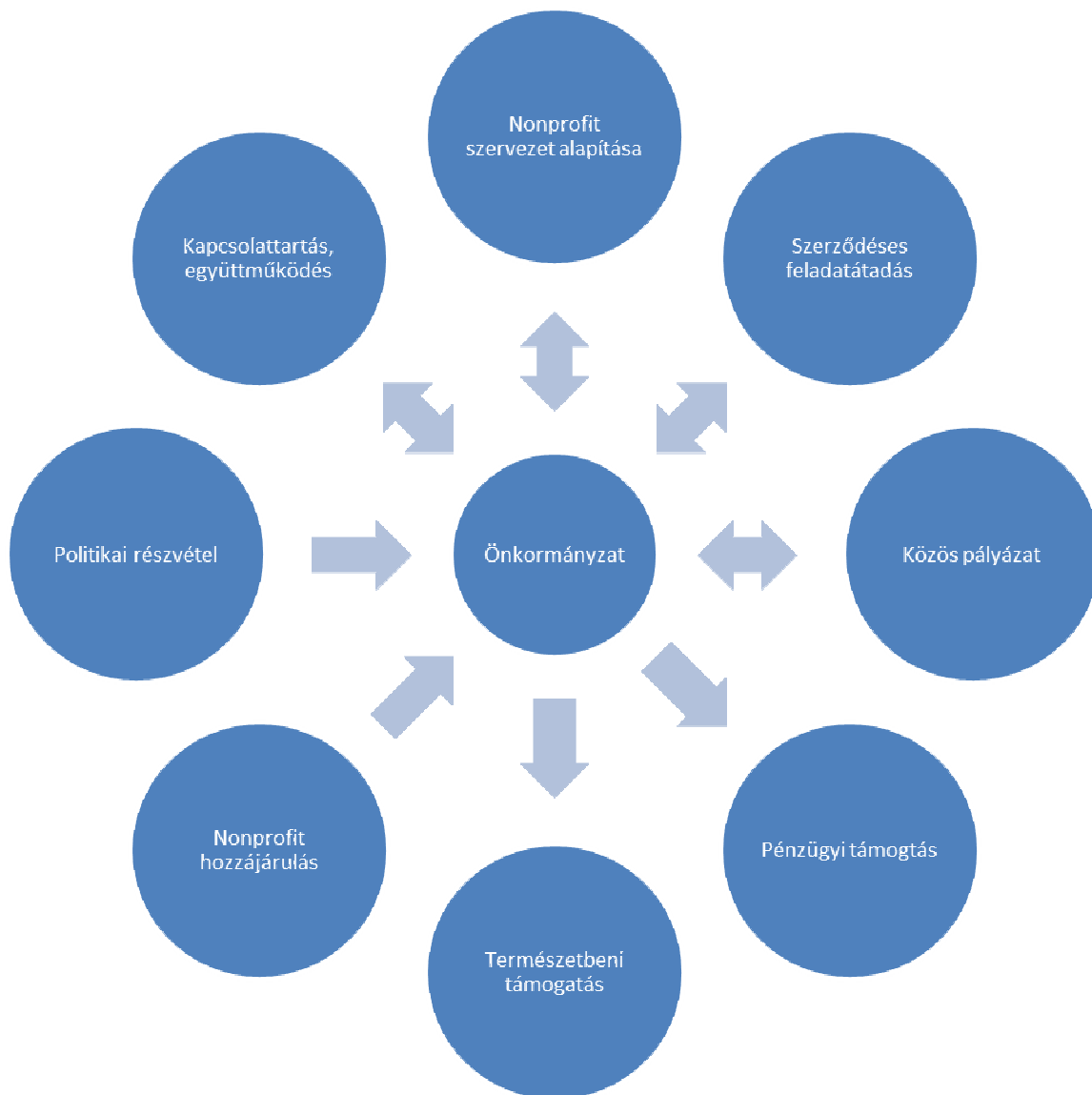
¹³⁰ Forrás: http://varoslako.pecs.hu/res/doc/1143/pmjv_civil_koncepci_-_j.pdf.

saját közös civil intézményüket, amivel megteremtették a tényleges párbeszéd hiteles feltételét. A civil szervezetek az önkéntesség alapelvei, a politikamentes részvételi demokrácia alapelvei és értékei alapján segítették Aba közigazgatási területén az emberek közötti együttműködést, a problémák feltárását, jelzését és képviselését a különböző szervezetekben, és döntéshozó fórumokon, függetlenségük megtartása mellett tevékenységükkel meghatározó szerepet töltenek be.¹³¹

Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolati irányokat az alábbi ábra és táblázat mutatja be:

3. ábra
Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolati formák

Forrás: Brachinger: i.m. 71. o.



131

Forrás:
<http://www.aba.hu/?module=news&action=show&nid=27283#MIDDLE>.
2015/2.

Sajátos problémákkal és kihívásokkal kell szembenézni a fővárosban működő civil szervezeteknek. A Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány 2010-ben készült helyzetjelentése szerint „a 10.000 főre vetített civil szervezetek száma megmutatja, hogy a főváros nem egységesen kedvezően ellátott. Az értékek a XVIII. kerület 34 szervezetétől az V. kerület 348 szervezetéig nagyon széles spektrumot ívelnek át. A Budapesten belüli területi különbségek messze nagyobbak, mint országosan a megyék közti különbségek. A civil szervezetek sűrűsége a fővárosi kerületekben valamelyest leképezi a város koncentrikusságát, miszerint a belső kerületekben található a legnagyobb szervezeti sűrűség, majd kifele haladva egyre inkább alacsonyabb értékekkel rendelkező kerületek következnek. A belső kerületek szervezeti ellátottsága minden viszonylatban kiemelkedő.”¹³² Tegyük hozzá, hogy a peremkerületek között is van üdítő kivétel, mivel a főváros IV. kerületében, Újpesten körülbelül 100 civil szervezet működik.¹³³ A NIOK javaslatai szerint nagyobb hangsúlyt kell fordítani a peremkerületek felzárkóztatására, az ottani önkormányzatokkal és civil szervezetekkel való együttműködésre, hogy ily módon is elősegítsék a külső kerületi civil élet fejlődését. Budapest minden kerületi önkormányzatánál dolgozik egy civil referens, akikkel kapcsolatban szintén megfogalmazható a korábban már Pécs kapcsán említett probléma, nevezetesen, hogy a civil referensek más feladatokat is ellátnak, más funkciókkal is rendelkeznek. Annak ellenére, hogy országosan a fővárosban működik a legtöbb civil szervezet, ezek általában nem rendelkeznek megfelelő technikai követelményekkel, informatikai tudással, informatikai infrastruktúrával. Szintén gyakori probléma a fővárosi és a kerületi döntéshozatali folyamatokban a döntési javaslatok kapcsán

a véleményezési határidők rövidege, továbbá, hogy a nyílt véleménykérésekre gyakran nem kap az önkormányzat megfelelő minőségű értékelhető javaslatot; valós kerületi önkormányzati – civil együttműködés sajnos csak kevés helyen tapasztalható. Az Alapítvány szerint hiányzik az a platform, ahol a civil szervezetek megjelenhetnek, bemutatkozhatnak, a lakossággal kapcsolatba kerülhetnek, ezért javasolják például a Fővárosi Civil Nap évente történő megrendezését; virtuális közösségek kiépítését; az adományozás, adományszerzés fejlesztésének önkormányzati támogatását; Civil Házak építését.¹³⁴

A Nemzeti Jogszabálytár információi szerint¹³⁵ 83 önkormányzat rendelkezik a helyi civil szervezeteknek nyújtható önkormányzati támogatások tárgyában elfogadott rendelettel. Kuriózum viszont a főváros, mert Budapest rendelkezik egy komplex, ún. civil rendelettel is,¹³⁶ amelynek célja a civil szervezetek és a fővárosi önkormányzat közötti együttműködés tartalmi és formai kereteinek rögzítése; annak biztosítása, hogy a civil szervezetek véleménye a Fővárosi Önkormányzat döntéseiben megjelenhessen; a civil támogatási és a pályázattal kapcsolatos rendszer, valamint az ezekhez kapcsolódó nyilvántartás egységesítése, egyszerűsítése; továbbá az önkormányzati feladatátvállalási együttműködés - közszolgáltatási szerződések keretében történő - folytatásának biztosítása. A budapesti rendelet tehát – a többivel ellentétben – a civil szervezeteknek nyújtott önkormányzati támogatások mellett rendelkezik a fővárosi civil adatbázisról, a civil szervezeteknek biztosított tanácskozási, vélemé-

¹³² NIOK állásfoglalás: Fővárosi civil szervezetek helyzete, problémái és a NIOK Alapítvány megoldási javaslatai. 1. o.

Forrás:

http://www.niok.hu/allasmutat.html?all_azon=17

Letöltés időpontja: 2014. április 10.

¹³³ Forrás: https://www.ujpest.hu/civil_szervezetek. 2015/2.

¹³⁴ Az adatok forrása szintén az Alapítvány állásfoglalása.

¹³⁵ www.njt.hu.

Letöltés időpontja: 2014. április 27.

¹³⁶ Budapest Főváros közgyűlésének 61/2008. (XI. 21.) önkormányzati rendelete a fővárosi önkormányzat és a fővárosi civil szervezetek kapcsolatrendszerének egyes kérdéseiről, pályázati rendszeréről.

Forrás: <http://budapest.hu/Lapok/Civil-Irodavonatkoz%C3%B3-szab%C3%A1lyoz%C3%A1s.aspx>

Letöltés időpontja: 2014. április 24.

nyezési jogokról, a konzultációs testületekről, civil fórumokról, civil műhelyekről, civil konzultációs tanácsról, a szakértői tanácsadó-egyeztető testületekről.

6. táblázat
A nonprofit szervezetekkel kapcsolatban álló önkormányzatok száma és aránya a kapcsolat formája szerint, településtípusonként, 2000.

Forrás: Sebestyén István, idézi Brachinger: i.m. 107. o.

Önkormányzatok	Főváros	Fővárosi kerület	Megyeszékhely	Többi város	Község 1.000 fő felett	Község 1.000 fő alatt	Összesen
Közreműködés alapítvány létrehozásában							
Száma	1	23	18	192	698	500	1432
Aránya	100,00	100,00	100,00	88,1	59,3	29,1	45,3
Közreműködés közhasznú társaság létrehozásában							
Száma	1	15	18	106	251	182	573
Aránya	100,00	65,2	100,00	48,6	21,3	10,6	18,1
Szerződéses viszony nonprofit szervezettel közfeladat ellátására							
Száma	1	19	15	96	243	258	632
Aránya	100,00	82,6	83,3	44,0	20,6	15,0	20,0
Együttműködés nonprofit szervezettel közös pályázat benyújtása érdekében							
Száma	-	2	7	11	102	48	181
Aránya	-	8,7	38,9	10,1	8,7	2,8	5,7
Pénzügyi támogatás nonprofit szervezet részére							
Száma	1	23	18	212	902	863	2019
Aránya	100,00	100,00	100,00	97,2	76,6	50,1	63,9
Természetbeni támogatás nonprofit szervezet részére							
Száma	1	19	18	184	528	369	1119
Aránya	100,00	82,6	100,00	84,4	44,9	21,4	35,4
Nincs semmilyen kapcsolat (a fenti kapcsolati formák egyike sem létezett)							
Száma	-	-	-	1	101	552	654
Aránya	-	-	-	0,5	8,6	32,1	20,7
Összes önkormányzat							
Száma	1	23	18	218	1177	1721	3158
Aránya	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

6. Petíciós¹³⁷ jog

„A petíciós jog alapjául szolgáló petíció fogalmát tekintve különböző meghatározások élnek a jogirodalomban. Általános értelemben véve azonban elfogadható, hogy a petíciós jog magában foglalja a kérelmezéshez és a panaszhoz (annak előterjesztéséhez) való jogot, vagyis a petíció alatt egyrészt kérelmet, másrészt panaszt kell érteni.”¹³⁸

Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. „A (...) petíció *annyiban a közvetlen demokrácia eszköze, hogy alkotmányos lehetőséget biztosít az állami szervek működésének visszacsatolására.* A választópolgároknak jogot ad arra, hogy a közösséget érintő kérdésekről alkotott véleményüket az állami szervek tudomására juttassák, és ezzel befolyásolhassák az állami szervek működését, döntéshozatalát. Ennyiben a petíció a közvetlen hatalomgyakorlás eszköze.”¹³⁹

Az Alaptörvényben említett alapvető jog részletszabályait a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbtv.) tartalmazza, meghatározva a panasz és a közérdekű bejelentés fogalmát,¹⁴⁰ amely szerint:

- a) *panasz*: olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá és amely javaslatot is tartalmazhat;
- b) *közérdekű bejelentés*: olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvos-

lása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés szintén tartalmazhat javaslatot. A közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében¹⁴¹ is meg lehet tenni, e rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik.

Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult, állami és helyi önkormányzati szervhez. A panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított 30 napon belül kell elbírálni.¹⁴²

A panasz előterjesztésének határideje:¹⁴³

- a panasz vizsgálata mellőzhető, ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát (szubjektív határidő).
- a sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított az egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani (objektív határidő).

Az alaposnak bizonyuló panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján gondoskodni kell:¹⁴⁴

- a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről;
- b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről;
- c) az okozott sérelem orvoslásáról és
- d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

¹³⁷ A petíció szó jelentése kérés, kérvény, panasz.

¹³⁸ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: Magyar alkotmányjog III. (szerk.: Drinóczi Tímea) Alapvető jogok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006, 2008. 445. o.

¹³⁹ Csink: i.m. 182. o.

¹⁴⁰ Pkbtv. 1. § (2) és (3) bekezdés.

2015/2.

¹⁴¹ Pkbtv. 4. § (1) bekezdés.

¹⁴² Pkbtv. 1. § (4) bekezdés és 2. § (1) bekezdés.

¹⁴³ Pkbtv. 2. § (7) bekezdés.

¹⁴⁴ Pkbtv. 3. § (1) bekezdés.

Garanciális szabály, hogy a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt a panasz vagy a közérdekű bejelentés megtétele miatt nem érheti hátrány.¹⁴⁵ Minden, a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor, jogellenesnek minősül akkor is, ha egyébként jogszerű lenne.¹⁴⁶

A petíció azért tekinthető a helyi részvételi demokrácia megjelenési formájának, mert a helyi önkormányzat is „alanyává” válhat, a helyi önkormányzathoz is benyújtható panasz és közérdekű bejelentés is.

A gyakorlatban előfordult olyan petíció, amelyben Losonc város lakossága egy közterület értékesítése ellen „tüntetett” ilyen formában¹⁴⁷; nyújtottak be olyan petíciót, amelyben XIII. kerületi kutyatartók „tiltakoztak” jog-és alkotmányellenesség okán az önkormányzat kutyatartási rendelete ellen¹⁴⁸; nyújtottak már be petíciót a budapestiek a tiszta levegőért¹⁴⁹, illetve a Városligetért¹⁵⁰, a szegediek útépitésért¹⁵¹, az egriek a belvárosért¹⁵², a kőbányaiak az óvodákért¹⁵³, stb. A példákat még hosszan lehetne sorolni, azonban mindegyikben az a közös, hogy a helyi

lakosság vagy egy szűkebb közösség problémájára, vagy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amely általában közérdekű és a probléma megoldására irányuló határozott kérelmet is tartalmaz.

7. *Tiltakozások, demonstrációk, polgári engedetlenség*

Az Alaptörvény alapján mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.¹⁵⁴

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény értelmében (a továbbiakban: Gyjtv.) a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (rendezvények) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. „Az összejövetel több embernek megbeszélte helyen és időben való találkozása tárgyalás (vagy szórakozás) végett. A felvonulás viszont már politikai állásfoglalás kinyilvánítására szervezett tömeges menetelés. A tüntetés politikai állásfoglalás – legtöbbször tiltakozás – kinyilvánítása felvonulással, jelzavak hangoztatásával.”¹⁵⁵ A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.

A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.

A polgári engedetlenség erőszakmentes, jogellenes tiltakozási forma, a hatalommal való együttműködés valamilyen fokú nyilvános megtagadása, annak tevékenysége miatt. Célja a

¹⁴⁵ Pkbtv. 3. § (2) bekezdés.

¹⁴⁶ Pkbtv. 11. §

¹⁴⁷

Forrás:

<http://ujso.com/cimkek/regio/2008/01/09/onkormanyzati-huzavona-a-peticio-miatt>

¹⁴⁸

Forrás:

<http://www.fovarosi-hirhatar.hu/hir/kutyatartok-peticiojara-valaszolt-a-a-xiii-keruleti-onkormanyzat>

¹⁴⁹

Forrás:

http://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/STOP_SZMOG-peticio0802V-ossz.pdf

¹⁵⁰

Forrás:

http://varnailaszlo.blog.hu/2014/03/24/peticio_a_varosligetert

¹⁵¹

Forrás:

<http://szegedcafe.hu/2014/01/04/veszelyes-utszakasz-szikosfurdon-peticiot-inditottak-a-helyiek/>

¹⁵²

Forrás:

<http://www.eger.hu/hu/hirek/vezetohirek/c/peticio-a-belvarosert-6691>

¹⁵³

Forrás:

<http://www.kobanya.info/index.php/kozelet/item/4917-flash-mob-%C3%A9s-pet%C3%ADci%C3%B3-a-k%C5%91b%C3%A1nyai-%C3%B3vod%C3%A1k%C3%A9rt>

2015/2.

¹⁵⁴ Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés.

¹⁵⁵ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 435-436. o.

hatalom közérdekű tevékenységének megváltoztatása vagy annak javítása.¹⁵⁶ John Rawls szerint „a polgári engedetlenség a törvénnyel ellentétes, nyilvános, erőszakmentes, lelkiismereti okból fakadó, ám politikai cselekedet, amelyre rendszerint avégett kerül sor, hogy változásokat idézzenek elő a törvényekben vagy a kormány politikájában.”¹⁵⁷ (Jó példa erre Magyarországról a rendszerváltás időszakából a „taxisblokád”). Petrétei József a következőképpen definiálja: „a polgári engedetlenség önkéntes, tudatos, szándékos, de jogellenes magatartás, ami erőszakmentes és nyilvános jellegű, célja a demonstratív hatás elérése. Elsősorban politikai indok vezérli, és politikai hatást kíván elérni, amikor valamely törvény vagy állami politika megváltoztatását célozza. Fontos ismérve, hogy az elkövető egyén vagy csoport önként és ellenállás nélkül viseli el a jogellenes magatartásért kiszabott büntetést.”¹⁵⁸ Bence György szerint „olyan igazságtalanságok ellen tiltakoznak, melyeket akkor sem szabad eltűnirni, ha emiatt szembe kell fordulni a törvénnyel”¹⁵⁹. Dr. Mahatma Gandhi és Dr. Martin Luther King egyaránt azt vallotta, hogy aki polgári engedetlenségre vállalkozik, annak el kell fogadnia a törvény megsértéséért kirótt büntetést.¹⁶⁰

Krokovay Zsolt szerint a polgári engedetlenség 3 szokásos feltétele az alábbi:

1. a kérdéses igazságtalanságok ritkán lehetnek gazdasági természetűek;
2. „legvégső eszköz” jellegű;
3. a jogos, illetve jogosnak vélt fellelések összessége nem fenyegethet a jogrend összeomlásával.¹⁶¹

Szintén ő állapítja meg: „tagadhatatlan, hogy a polgári engedetlenség akkor meggyőző igazán, ha az igazságért küzdő csoportok már végigjárták a petíciózás minden politikai és jogi formáját (...)”¹⁶²

Ezeknek a részvételi formáknak helyi szinten való előfordulása nem túl gyakori (illetve, ha elő is fordul, természetesen nem vagy csak kivételesen kap országos visszhangot), amit alátámaszt az a Kákai László által végzett kutatás is, amely azt vizsgálta, hogy a választópolgárok milyen, az önkormányzat által szervezett rendezvényen vesznek részt általában. A kutatás három megyei jogú város¹⁶³ választópolgárait terjedt ki, amelynek kapcsán Kákai megállapította, hogy az emberek az önkormányzati kulturális és szórakoztató rendezvényeken szívesen vesznek részt, ennél kisebb az érdeklődés (sorrendben) az önkormányzat által tartott lakossági fórumok, az önkormányzati tájékoztatások, az önkormányzati képviselői fogadóórák, a képviselő-testületi ülések, a városi ügyeket érintő demonstrációk, végül a közmeghallgatások iránt.¹⁶⁴

8. Részönkormányzati testületi illetve bizottsági (választópolgári) tagságok

A törvény szerint a bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható.¹⁶⁵ A bizottság elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani.¹⁶⁶ A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az

¹⁵⁶

http://hu.wikipedia.org/wiki/Polg%C3%A1ri_engedetlens%C3%A9g

¹⁵⁷ Bence György: Polgári engedetlenség középhullámon. In: A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciában (A Bibó István Szakkollégium 1991. március 9-10-i konferenciájának előadásai és vitája. 11. o.

<http://mek.oszk.hu/11400/11426/11426.pdf>

Letöltés időpontja: 2014. február 17.

¹⁵⁸ Petrétei: i.m. 41. o.

¹⁵⁹ Bence: i.m.

¹⁶⁰ Krokovay Zsolt: A polgári engedetlenség erénye. In: A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciában (A Bibó István Szakkollégium 1991. március 9-10-i konferenciájának előadásai és vitája. 19. o.

<http://mek.oszk.hu/11400/11426/11426.pdf>

Letöltés időpontja: 2014. február 17.

2015/2.

¹⁶¹ Krokovay: i.m.

¹⁶² Krokovay: i.m.

¹⁶³ Kaposvár, Pécs és Szekszárd.

¹⁶⁴ Kákai (Önkormányzunk értetek...): i.m. 142. o.

¹⁶⁵ Mötv. 57. § (1) bekezdés 5. mondata.

¹⁶⁶ Mötv. 58. § (1) bekezdés 2. fordulója.

önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel.¹⁶⁷

A képviselő-testület – Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározottak szerint – valamely településrészt sajátos érdekeinek képviseletére településrészi önkormányzatot (részönkormányzat) hozhat létre települési képviselőkkel és más, az adott településrészen élő választópolgárokból.¹⁶⁸ Ez a településrészt általában viszonylag jól elkülönül a település többi részétől és önálló egységet képez. Ilyen lehet például egy üdülőtérlet, lakótelep, családi házas övezet vagy az is elképzelhető, hogy az adott településrészt korábban önálló település volt, stb. Mivel a részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni, itt is fontos szabály, hogy a részönkormányzat testületének elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani.

Józsa Zoltán szerint „a részönkormányzatok a demokratikus közélet előiskoláiként alkalmas „kísérleti terepet” biztosítanak a legkülönbözőbb részvételi formák kipróbálására. Ennek ellenére ez az intézmény is a kevésbé elterjedt és alkalmazott formák közé tartozik.”¹⁶⁹

Ez szintén lényeges formája a helyi részvételi demokráciának, illetve a lakossággal való kapcsolattartásnak, mivel általa lehetővé válik, hogy a választópolgárok érdekei e testületeken belül közvetlenül is megjelenhessenek és így befolyást gyakorolhassanak a bizottsági, a részönkormányzati testületi és ezeken keresztül a képviselő-testületi döntéshozatalra.

9. Közmeghallgatás¹⁷⁰

A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek (pl. társadalmi szervezetek, egyesületek, civil szerveződések, önképző körök, intézmények, gazdasági szervezetek, a településen alapvető közszolgáltatást nyújtó vagy azt felügyelő szervezetek) képviselői a helyi ügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.¹⁷¹ Lényeges tehát, hogy ez az egyetlen olyan fórum, amelyhez maga a törvény kapcsol garanciális szabályokat, a többi formát nem vagy csak elvétve szabályozza.

A közmeghallgatás megkülönböztető jegye, hogy ez egy határozatképes képviselő-testületi ülés, amelyet a képviselő-testület minden évben legalább egyszer köteles megtartani.

A „hagyományos” testületi üléstől az a sajátossága különbözteti meg, hogy ezen a speciális ülésen a főszerep a lakosságé illetve szervezeteiké. Ez a testületi ülés is nyilvános, ahol bárki megjelenhet, a hagyományos testületi üléshez képest viszont sajátossága a közvetlen kérdés és javaslattétel lehetősége (tehát a közösség javaslatai ez esetben nem az apparátus közvetítésével kerülnek a testület elé).

Mivel a közmeghallgatás képviselő-testületi ülésnek minősül, az általános szabályok alapján a polgármester hívja össze és vezeti a tanácskozást.

Tekintettel arra, hogy az Mötv. csupán keretjelleggel szabályozza a közmeghallgatás jogintézményét, az egyes képviselő-testületek

¹⁶⁷ Mötv. 57. § (1) bekezdés 6. mondata.

¹⁶⁸ Mötv. 62. § (1) bekezdés.

¹⁶⁹ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006. 60. o. 2015/2.

¹⁷⁰ A témakört teljes körűen fedlőzta: Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola. Forrás: http://doktori-isko-la.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Kiss_M_D/ertekezés_nyilv_kiss_md.pdf

Letöltés időpontja: 2014. március 21.

¹⁷¹ Mötv. 54. §.

Szervezeti és Működési Szabályzataikban (a továbbiakban: SzMSz) rendelkezhetnek a közmeghallgatás részletes szabályairól, a lebonyolításáról (pl. a felszólalások időtartamának meghatározása, a viszontválasz lehetőség, stb.), a közérdekű kérdések és javaslatok megválaszolásának módjáról, határidejéről.

A közmeghallgatás időpontját a képviselő-testület határozza meg. A közmeghallgatást lehetőleg olyan időben kell megtartani, hogy azon a lakosság és a szervezetek részt tudjanak venni,¹⁷² ennek érdekében hasznos lehet, ha az SzMSz rendelkezik arról, hogy a képviselő-testület köteles a lakosságot a közmeghallgatás időpontjáról kellő időben – a helyben szokásos módon – tájékoztatni.

Az Mötv. évi egyszeri közmeghallgatás tartására kötelezi a képviselő-testületeket, ezen felül a testület több közmeghallgatást is tarthat. Célszerű a közmeghallgatást egyetlen napirendi pontként, önálló testületi ülés keretében megtartani.

A korábbi szabályozással ellentétben a hatályos Mötv. a válaszadás kötelezettségére nézve is szab határidőt, nevezetesen kimondja, hogy az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül (értelemszerűen itt is érdemi) választ kell adni.

A közmeghallgatásra egyebekben a képviselő-testületi ülésre vonatkozó (általános) szabályokat kell alkalmazni (pl. rend fenntartása, jegyzőkönyv készítése).

Józsa Zoltán a közmeghallgatás kapcsán megjegyzi, hogy „egy 1997-ben, a nagyobb és közepes méretű városok körében végzett felmérés rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzati ügyekkel kapcsolatos információ mindössze 3%-ának a forrása a közmeghallgatás. Pedig talán ez a legalkalmasabb fórum arra, hogy adott település lakosai a helyhatóság tisztségviselőit, polgármestert,

jegyzőt, alpolgármestereket, stb. személyesen is megismerjék, továbbá közvetlenül is megfogalmazhassák kérdéseiket, elmondhassák véleményüket.”¹⁷³

10. Falugyűlés, községpolitikai fórum és egyéb formák: rétegtalálkozók, várospolitikai fórumok, városrész(i) tanácskozások

A képviselő-testület az SzMSz-ben határozza meg továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét, amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. E fórumok alatt a törvény szerint többek között a község-, várospolitikai fórumot, a városrész(i) tanácskozást, a falugyűlést kell érteni. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.¹⁷⁴ Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a *falugyűlés, a községpolitikai fórum funkciója*¹⁷⁵ – a közmeghallgatáshoz hasonlóan – a *lakosság számára a helyi ügyekben való részvétel biztosítása, a véleménynyilvánítás, a közvetlen tájékoztatás lehetőségének megteremtése a közérdekű ügyekben, illetve a jelentősebb döntések előkészítése érdekében.*

A falugyűlés időpontját célszerű a képviselő-testületnek a munkatervben előre meghatározni, amelyről a lakosságot – a helyben szokásos módon – tájékoztatni kell. A falugyűlés *összehívása és vezetése* – a közmeghallgatáshoz hasonlóan – a *polgármester feladata*. A falugyűlésen meghívottként részt vehetnek az önkormányzati képviselők, a jegyző, a polgármesteri hivatal dolgozói, az önkormányzati intézmények vezetői, a helyi civil szervezetek képviselői, a helyben működő pártok vezetői. A falugyűlés technikai feltételeinek megszervezése pedig a polgármesteri hivatal feladata.

¹⁷² Ezt szolgálja az Mötv.-nek az a rendelkezése is, amely a közmeghallgatás időpontjának előre meghirdetését követeli meg.
2015/2.

¹⁷³ Józsa: i.m. 59. o.

¹⁷⁴ Mötv. 53. § (3) bekezdés második tagmondat.

¹⁷⁵ Gyakorlatilag csak elnevezésében más a két jogintézmény, funkciójuk azonos. A gyakorlatban azonban jóval kedveltebb a falugyűlés alkalmazása.

A falugyűlésen elhangzottakról is célszerű jegyzőkönyvet készíteni.

A falugyűléshez hasonló jellegű fórumok a *várospolitikai fórum, a városrész(i) tanácskozás, illetve a rétegtalálkozók*; ezek létjogosultságát az indokolja, hogy a nagyobb településeken a lakosság a legritkább esetben hívható össze egyetlen helyiségben megtartható tanácskozásra. A várospolitikai fórum, a városrész(i) tanácskozás tehát a nagyobb településrész lakosságára, egy,- vagy több választókerületre terjedhet ki. E fórum szerepe – a falugyűléshez, a községpolitikai fórumhoz hasonlóan – az önkormányzat és a lakosság érdekeinek összehangolása, a lakosság közvetlen tájékoztatása közérdekű kérdésekről, közérdekű észrevételek és javaslatok összegyűjtése, a városrészben működő társadalmi-gazdasági szervezetekkel és a lakosság önszerveződő közösségeivel való kapcsolattartás és együttműködés biztosítása.

11. A képviselő-testületi, bizottsági ülések nyilvánossága (választópolgári részvétel lehetősége)

Pálné szerint a „helyi demokrácia alapvető szabályai közé tartozik az ülések nyilvánossága is, amelyet természetesen még törvényi szabályozás nélkül is illik biztosítani. Mégis e tekintetben is a törvényhozó beavatkozására volt szükség. A törvény¹⁷⁶ eredeti szövege ugyanis az önkormányzatokra bízta, hogy „indokolt esetben” mikor rendelnek el zárt ülést. Az időközben megalkotott adatvédelmi törvény és az önkormányzatok túlzott hajlandósága a nyilvánosság kizárására együttesen indokolták a törvényi korlátok beépítését, a zárt ülés tartásának részletesebb szabályozását.”¹⁷⁷

A Kúria értelmezésében „a közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja [...] A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein

való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.”¹⁷⁸

Az Mötv. továbbra is tartalmazza azt a garanciális jellegű rendelkezést, miszerint *a képviselő-testület ülése nyilvános.*¹⁷⁹ A testületnek tehát lehetővé kell tenni, hogy a választópolgárok, a lakosság ténylegesen is részt vehessen a képviselő-testület és – mivel a bizottságok üléseinek összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni – a bizottságok nyilvános ülésein (megfelelő befogadóképességű terem biztosítása, helyszíni közvetítés, megfelelő tájékoztatás stb. révén) és ott – a helyi SzMSz szabályainak megfelelően – hozzászólhasson és véleményt mondhasson.

12. A képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga

Az Mötv. szerint *a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe.* A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.¹⁸⁰ Pálné ezzel kapcsolatban megállapította: az alkotmánybíróság értelmező döntésére volt szükség ahhoz is, hogy a testületi ülésekről készült jegyzőkönyvekbe való betekintést helyi rendelet ne korlátozhassa.¹⁸¹

¹⁷⁸ Vö. Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5036/2012/6. számú határozata.

¹⁷⁹ Mötv. 46. § (1) bekezdés.

¹⁸⁰ Mötv. 52. § (3) bekezdés.

¹⁸¹ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 155. o.

¹⁷⁶ Itt: az Ötv.

¹⁷⁷ Pálné: (Helyi kormányzás Magyarországon) i.m. 155. o.

2015/2.

13. A képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek tanácskozási joga

A képviselő-testület az SzMSz-ben határozza meg, *mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog* a képviselő-testület és bizottsága ülésein.¹⁸² A települések eltérő jellege és adottságai miatt az Möt. e kérdés szabályozását az SzMSz-ekre bízta, tekintettel arra, hogy e kapcsolatrendszer nem szabályozható törvényi szinten egységesen, szükség van a helyi sajátosságok figyelembevételére. Egy 2003-ban végzett, Zala megyei felmérés arra utal, hogy ez csupán egy formális előírás, amely jellemzően nem érvényesül.¹⁸³

14. A helyben működő társadalmi szervezetek, civil szervezetek, érdekképviseleti szervek rendeletalkotás-kezdeményszerzési joga és a rendelettervezetek véleményezésének joga

A településnek a tárgykör szerint érintett lakossági szervezetei, a társadalmi szervezetek, a civil szervezetek, az érdekképviseleti szervezetek – a képviselő-testületnek az SzMSz-ben megjelenő döntésétől függően – fontos szerepet kaphatnak az önkormányzati rendeletalkotás menetében is, nevezetesen: *a rendeletalkotás kezdeményezésénél, valamint az elkészített rendelettervezetek véleményezésénél.*¹⁸⁴ A kezdeményszerzési, véleményezési jogok pontos meghatározását adja Petrétai József. Szerinte a „kezdeményszerzés valamely döntés meghozatalára vonatkozó eljárás megindítását foglalja magában. A kezdeményszerzés általában tartalmazza a javaslattétel lehetőségét is, vagyis a döntéshozó számára megfogalmazott, adott döntés tartalmára vonatkozó konkrét indítvány meghatározását. (...) A

véleményszerzés egyrészt magában foglalja a tájékozódás lehetőségét, vagyis a döntés tervezett tartalmának tájékoztatás útján történő megismerését, de annyival több a tájékozódásnál, hogy az érintett a tervezett döntésről kapott információi alapján kifejtetheti álláspontját, és ennek során érvelhet a döntés meghozatala mellett vagy ellene. A véleményezési jog jogosultjának azonban csak arra van joga, hogy álláspontját kifejtthesse, emellett érvelhessen, a döntésre jogosultat ezúton megkísérelje meggyőzni, ennek sikertelensége esetén azonban az ellentétes tartalmú döntés meghozatala nem ütközik jogi akadályba, vagyis az egyező vélemény hiányában is érvényes döntés születhet. Ha azonban a véleményezési jog esetén a vélemény kikérése elmarad, ez a döntés érvényességét érinteti.”¹⁸⁵

15. Fogadóóra, fogadónap

Az önkormányzati képviselő törvényben előírt kötelezettsége, hogy *a település egészéért vállalt felelősséggel képviselje választópolgárai érdekeit.*¹⁸⁶

Fontos feladata tehát *a választópolgárokkal való kapcsolattartás*, mivel értük tevékenykedik, tőlük nyeri megbízatását. Józsa Zoltán azt állapítja meg, hogy az önkormányzati képviselő „a lakossági kapcsolatok legmeghatározóbb szereplője.”¹⁸⁷ Az Möt. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő 32. § (1) bekezdés k) pontja törvényi szintre emeli a választópolgárokkal való kapcsolattartás kötelezettségét, amikor is kimondja, hogy az önkormányzati képviselő *köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt képviselői tevékenységéről.*

Ezen túlmenően azonban *az Möt. nem teszi kötelezővé a fogadónap, fogadóóra tartását sem a*

¹⁸² Möt. 53. § (3) bekezdés első tagmondat.

¹⁸³ Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 260. o.

¹⁸⁴ Vö. Fogarasi József: A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése. In: A helyi önkormányzatok (szerk.: Fogarasi József), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2010. 278-281. o.

2015/2.

¹⁸⁵ Petrétai: i.m. 42. o.

¹⁸⁶ A hatályos szabályozást az Ötv. 19. § (1) bekezdés 1. fordulata tartalmazza, az Möt. ezzel szó szerint megegyező rendelkezése [32. § (1) bekezdés] a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.

¹⁸⁷ Józsa: i.m. 60. o.

képviselők, sem a polgármester(ek), sem az alpolgármester(ek), sem a jegyző(k), sem az aljegyző(k) számára. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az SzMSz kötelezze (vagy csupán lehetőségként tartsa fenn e jogot) fent említett tisztségviselőket arra, hogy bizonyos időközönként meghatározzanak egy-egy napot/időtartamot a választópolgárokkal való konzultáció e formájára. A fogadónap és a fogadóóra intézménye szintén a helyi közakarat formálásában játszik/játszhat kitüntetett szerepet. E szerepét azonban csak akkor tudja betölteni, ha a lakosságot a fogadóóra, fogadónap helyéről, idejéről a helyben szokásos módon (pl. az önkormányzat honlapján, kábeltelevízió stb.) kellő időben tájékoztatják.

Ennek keretében lehetőség van arra, hogy a választópolgár *személyesen konzultáljon* választott képviselőjével (vagy az önkormányzati tisztségviselővel) elmondhassa problémáját illetve álláspontját, adott esetben a képviselő segítségét kérje. Ideális esetben a választópolgár az általa megfogalmazott problémára, kérdésre, észrevételre azonnal választ kaphat. Lehetőség van azonban arra is, hogy a fogadónapon/fogadóórán elhangzott közérdekű bejelentésekről a fogadónap/fogadóóra tartója feljegyzést készítsen, amely alapján sor kerülhet intézkedés megtételére, hivatalos eljárás megindítására is.

16. A helyi média és az internet szerepe a részvételben

A részvételi demokrácia szolgálatába állíthatók *az önkormányzatok hivatalos lapjai, a helyi újságok, a kábeltelevízió, az önkormányzati honlapok, az sms alapú kommunikáció, a közösségi oldalak*. Petréttei József szerint a nyilvánosság megteremtésében a médiának kiemelkedő szerepe van; a demokráciában a média politikai funkciókkal rendelkezik: információs,

véleményképző, kritikai- és kontrollfunkciója van.¹⁸⁸ A legutóbbi adatok szerint honlappal az önkormányzatok 2/3-a rendelkezik, amelyek napjainkban kulcsszerepet játszanak a lakosság, a választópolgárok gyors és hiteles tájékoztatásában, de akár a lakosság és az önkormányzat közötti kétirányú kommunikációban is.

E honlapok többségén ugyanis az informatikában kevésbé jártas felhasználók is könnyen megkereshetik az adott önkormányzat legfontosabb adatait (az önkormányzati vezetők, a képviselő-testület tagjainak névsora, fogadónapok, fogadóórák stb.); megtekinthető a polgármesteri hivatal szervezeti felépítése, az ügyintézőkkel való kapcsolattartás formái (telefon, email stb.); esetenként még az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok is letölthetők. Megtekinthetők az önkormányzati döntések (rendeletek, határozatok), ideális esetben a közöttük való keresés is biztosított; fontos információkat kaphatunk a bizottságok, a településrészi önkormányzatok összetételéről, tagságáról, működéséről; a tanácsnokok létéről, funkcióiról; az önkormányzat társulásairól, a testvérvárosi kapcsolatokról. A honlap segítséget nyújthat az önkormányzatnak ahhoz is, hogy ezen keresztül tájékoztassa a lakosságot a képviselő-testületi, bizottsági, valamint a településrészi önkormányzati testületi ülésekről, a helyi közakarat formálásának fórumairól (köz-meghallgatás, falugyűlés, község- és várospolitikai fórum, városrész tanácskozás), azok helyéről, időpontjáról, témájáról, előadóiról stb. Ma már léteznek olyan elektronikus fórumok is, ahová írni-válaszolni is lehet.¹⁸⁹ A honlapok működtetése ma már nem jár számottevő kiadással, fontos követelmény azonban az azokon található információk folyamatos naprakész állapotban tartása, frissítése.

¹⁸⁸ Petréttei: i.m. 44. o.

¹⁸⁹ Egy példa erre: <http://www.budaors.hu/?module=forum>.

*Dr. habil. Szilovics Csaba
tanszékvezető egyetemi docens
Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék*

A Magyar Alkotmánybíróság határozata a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról

A Quaestor Értékpapír Zrt.¹ több, mint 30.000 károsultjának kárrendezéséről szóló 2015. évi XXXIX. törvényhez kapcsolódó alkotmányos panaszokról az Alkotmánybíróság a 32/2015 (XI.19.) AB határozatban kimondta, hogy az államnak joga van közérdekből a kárrendezés intézményrendszerét létrehozni, de a jogosultak körét és a jogosultság feltételeit nem határozhatja meg önkényesen a törvény előtti egyenlőség, a diszkriminációmentesség, valamint a kártérítést megfizető pénzügyi intézetek arányos terhelését figyelembe kellett volna vennie.

I. Az ügy lényegi elemei

Az Alkotmánybíróság jelentős pénzügyi visszaéléshez kapcsolódó, a Magyar Állam által létrehozott kárrendezési intézményrendszer jogi sorsáról döntött a 2015 novemberi határozatában. A mintegy 32.000 ügyfelet több, mint 1 milliárd USA dollár értékben megkárosító cég fizetéseképtelenségét követően megindult a károsultak kárpótlási folyamata. A befektetők a Befektetvédelmi Alaptól (továbbiakban BEVA) 20.000 eurós összeg-

¹ A Quaestor Értékpapír kereskedelmi Zrt.-t 1990-ben alapították magánszemélyek, pénzügyi szolgáltatások elvégzésére, értékpapírkereskedelemre és befektetési alapkezelésre. A cég 10 év alatt cégcsoporttá fejlődött, és az idegenforgalmi szolgáltatástól az ingatlanfejlesztésig számos új tevékenységet végzett. Nyilvántartott ügyfeleinek száma elérte a 200.000-t, és piacvezető pozíciót töltött be a pénzügyi tanácsadások magyarországi piacán. A cégcsoport értékpapírkiadója, a Quaestor Hírújság minden előzetes jelzés nélkül 2015. március 8-án jelentett fizetéseképtelenséget, és ennek következtében az ügyfelek pénzügyi követeléseinek teljesítését beszüntették.

2015/2.

határig számíthattak támogatásra, ami az okozott kár töredékét sem fedezte volna. Az állam politikai, közigazgatási, jogpolitikai okokból a kártérítés összegét saját döntése alapján 100.000 eurós összeghatárig biztosította volna, és a kártérítés lebonyolítására pénzügyi alapot hozott létre a 2015. évi XXXIX. törvénnyel. E jogszabály részletesen meghatározta a kártalanítás menetét, feltételeit, ennek pénzügyi terheit hosszabb távú kölcsön formájában a BEVA tag pénzügyi intézetekre hárította. Ezt a normát támadta meg alkotmányjogi panaszában három, a BEVA tagokat képviselő jogi személy, akik mind a törvény egészét, és néhány nevesített szakaszát vitatták azt sérelmezve, hogy a Quaestor törvény bizonytalan feltételekkel többletbefizetési kötelezettséget írt elő számukra. Ezen túlmenően egy szintén 2015-ben csődbejutott értékpapírkereskedő cég, a Buda-Cash Brókerház Zrt. károsultjai is megtámadták a Quaestor törvényt, annak 1§ (1) bekezdését, mert úgy vélték, hogy a Quaestor károsultak számára megállapított kártérítés diszkriminatív, és ennek következtében hátrányos helyzetbe kerülnének.

II. Lényeges rendelkezések

Magyarország Alaptörvénye

B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

(2) Magyarország államformája köztársaság.

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

M) cikk

(1) Magyarország gazdasága az értékteljesítő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

Szabadság és felelősség

I. cikk

(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

XIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

XV. cikk

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

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

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

2015. évi XXXIX. törvény a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról

„1. § (1) A törvény hatálya azokra az ügyletekre terjed ki, amelyeknél az ügyfél jognyilatkozata a QUAESTOR FINANCIAL HRURIRA Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság által kibocsátott, vagy ilyenként megjelölt, a QUAESTOR Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság vagy annak a számviteli jogszabályok szerinti kapcsolatos vállalkozása által értékesített kötvények vásárlására irányult, és az ügyfél az ellenérték fizetési kötelezettségének eleget tett, függetlenül attól, hogy a jogügylet érvényesen létrejött-e, illetve teljességbe ment-e.
(2) Kárrendezésre jogosultak azok a magánszemélyek, jogi személyek és egyéb szervezetek, akik az (1) bekezdés szerinti kötvénykibocsátásából eredően az (1) bekezdésben említett gazdasági társaságokkal szemben e törvény hatálybalépésének napján fennálló követeléssel rendelkeznek.”

„2. § (1) Az 1. § szerinti követelésekből eredő igények rendezése érdekében e törvény erejénél fogva létrejön a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alapja (a továbbiakban: Alap).

(2) A kárrendezésre jogosultak követeléseinek ellenérték fejében e törvény alapján az Alapra történő átszállása nem érinti a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 213. §-a szerinti kártalanítást.”

„4. § (4) Az Alap működésének biztosítása érdekében – az állam kezességvállalása mellett – legfeljebb 10 éves futamidőre kötvényt bocsáthat ki, hitelintézetektől legfeljebb 10 éves futamidőre kölcsönt vehet fel, és az MNB-től – az állam kezességvállalása mellett – legfeljebb 3 hónapos futamidejű áthidaló kölcsönt vehet fel.

(5) Az Alap igazgatósága a Befektetővédelmi Alap (a továbbiakban: BEVA) tagjaiként a (4) bekezdés szerinti hitel törlesztő részleteinek (lejáratainak) megfizetése céljából, saját forrásainak kiegészítéséhez vissza-

fizetési kötelezettséggel előleget igényelhet.

(6) Az előleg fizetésére a BEVA tagok a 2014. naptári évben a BEVA felé fennálló éves díjfizetési kötelezettségük arányában kötelesek. Az éves előleg megállapításakor az arány kiszámítása során

a) a BEVA felé fennálló éves díjfizetési kötelezettségét figyelmen kívül kell hagyni annak a BEVA tagnak, amely jogutód nélkül megszűnt, valamint

ab) amelynek felszámolását jogerősen elrendelték,

b) a 2015. április 10-e után keletkezett BEVA tagság esetén e tagok éves tagdíjfizetési kötelezettségét 2014-es éves tagdíjfizetési kötelezettségként kell figyelembe venni.

(7) E törvény alkalmazása során BEVA tagnak minősül az a nem BEVA tag vállalkozás is, amely 2015. április 10-én még a BEVA tagja volt, valamint azon vállalkozások jogutódai is, amelyek 2015. április 10-én vagy azt követően a BEVA tagjai voltak.

(8) A naptári évben fizetendő előleget évente egyszer, legkésőbb a naptári évet megelőző év december 15-ig kell megállapítani. A 2015. naptári évben fizetendő előleget e törvény hatálybalépését követő 150. napig kell megállapítani. Az éves előleg megállapítását követően létrejött BEVA tagság esetén csak az új tag előlegét kell – a tagság létrejöttét követő 60 napon belül – megállapítani, a már megállapított előlegeket nem kell újra meghatározni.

III. A bíróság döntése

Az Alkotmánybíróság határozatának 3. fejezetében először az indítványok formai és tartalmi feltételeit vizsgálta meg. Az alkotmányos panaszok megfeleltek az Abtv. 52§ (1) és (1/B) bekezdésben meghatározott feltételeknek és tartalmazták az Ab törvény 26 § (2) bekezdésben meghatározott elemeket. Egy indítvány azonban, amely a Quaestor törvény egészének megsemmisítését kérte anélkül, hogy meghatározta volna a pontos jogszabályi hivatkozásokat, elutasítást nyert az Ab törvény 64/B § alapján. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozók jogosultságát is megvizsgálta. Megál-

lapította, hogy a BEVA tag indítványozók érintettsége beadványuk azon részében, amely a Quaestor károsultak megkülönböztetésére vonatkozott, nem áll fenn. A Bíróság úgy vélte, hogy az indítványozók szempontjából irreleváns, a Quaestor alap alanyi körének, és a kárrendezés feltételeinek meghatározása. A Bíróság az Ab törvény 64§ d) pontja alapján indítványukat visszautasította. A magánszemély indítványozók érintettségét az Alkotmánybíróság jelentős részben elfogadta, azonban a Quaestor kártérítési alap kárrendezésére és a BEVA Tagokra vonatkozó rendelkezések tekintetében a magánszemélyek érintettségét nem látta megalapozottnak.

Az Alkotmánybíróság a beadványok tartalmi vizsgálata során a következő döntéseket hozta:

Először is kimondta, hogy működésének kezdete óta a jogbiztonság szerves részeként tekint a felkészülési idő alkotmányos követelményére. Az Bíróság abból indult ki, hogy a jogbiztonság nem alapvető jog, de a jogi változásokhoz kapcsolódóan a kötelezettek számára rendelkezésre álló felkészülési idő körülményeit részletesen kell meghatározni. Az Alaptörvény ellenesség megállapításának akkor van helye, ha a jogszabályokhoz való alkalmazkodás ideje túl rövid, vagy rendkívüli nehézségekkel járna, vagy lehetetlen lenne az alkalmazkodás, vagy ilyen lehetőséget a jogszabály egyáltalán nem biztosítana. A Bíróság megállapította, hogy a Quaestor törvény által előírt előlegfizetés a pénzügyi tevékenység számára a BEVA tagságukból közvetlenül nem következő többletkötelezettség. A Quaestor törvénynek ez a rendelkezése pontatlan, mert csupán azt határozza meg, hogy a tagoknak az előlegfizetést általános helytállási kötelezettségük aránya szerint kell teljesíteniük, a kártérítési alap igazgatóságának későbbi döntésétől függően. A törvény ennél pontosabb számítási módszert nem határoz meg. Ez a kötelezettek számára olyan jogbizonytalanságot eredményezett, ami a kellő felkészülési idő alkotmányossági követelményét is sérti. A Bíróság szerint a Quaestor

törvény azt várta el a BEVA tagoktól, hogy előre, egyértelműen meg nem határozható pénzüsszeget tartsanak rendelkezésre, aminek következtében az üzleti évük megtervezése megnehezült, és a 2015-ös évre vonatkozóan lehetetlenné vált. A Bíróság úgy látta, hogy a Quaestor törvény által előírt előlegfizetés nem következett a BEVA tagsághoz kapcsolódó normális kötelezettségekből. Az Alkotmánybíróság tagjai úgy gondolták, hogy e többletkötelezettség időpontját, mértékét, fizetésének módját pontosabban kellett volna meghatározni. A Quaestor törvény 4§ (8) bekezdésében található pontatlanság miatt a BEVA tagok 2015. évi pénzügyi tervei bizonytalanokká váltak és a kellő felkészülési idő hiányában a szabályozásnak ez a szakasza Alaptörvény ellenes.

Másodszor az Alkotmánybíróság a károsultak között létrejött esetleges hátrányos megkülönböztetés megvalósulás esélyét vizsgálta. Abban foglalt állást, hogy a törvény megfogalmazott-e olyan indokokat, amelyek alapján a Quaestor károsultak az eddigi BEVA szabályok alapján járó 20.000 euróig terjedő kártalanítását meghaladó és soron kívüli 100.000 euróra felemelt különleges kártalanítási eljárása indokolható. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a kártalanításra egyetlen befektetőnek sincs alanyi joga, mert az méltányossági alapú, az állam egyedi döntése szerinti *ex gratia* megoldás. A Bíróság azt vizsgálta, hogy e pozitív különbségtételnek van-e objektív oka, vagy az önkényes. A Bíróság megfogalmazta, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti a különbségtétel elvi tilalmát, csak azt, hogy „minden jogalanyt egyenlő méltóságú személyként kell kezelni”². Az Alaptörvény 15§ (1) bekezdése miatt az Alaptörvény ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogalkotó az azonos csoportba tartozók között tesz indokolatlanul különbséget, és az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú indoka, tehát önkényes. A Bíróság azt vizsgálta, hogy van-e a Quaestor károsultaknak más, BEVA által kártérítésben részesített, befektetőkhöz képest joguk kü-

lönös elbánásra. Az Alkotmánybíróság nem fogadta el a Quaestor törvény alkotóinak véleményét, miszerint a különbségtételt megalapozza, hogy ez a befektetői kör a bankszerű tevékenység látszata miatt vásárolt Quaestor kötvényeket, tehát tévedésben voltak a jogügylet kockázata tekintetében. A Bíróság szerint ezek az érvek legfeljebb a Quaestor által kibocsátott értékpapírok megvásárlásával kapcsolatban állhatnának meg, de önmagukban nem alapozhatják meg az eltérő és kedvezményes bánásmódot. Mivel a bíróság nem látta megalapozottnak az elkülönült kezelést, ezért az Alaptörvény 15 cikk (1) bekezdésére hivatkozva a Quaestor törvény 1§-át Alaptörvény ellenesnek minősítette és megsemmisítette.

Harmadsorban a bíróság a befektetési szolgáltatóknak azt az indítványát vizsgálta, ami a tulajdonhoz való joguk sérelmét vélelmezte. A Bíróság abból indult ki, hogy a BEVA tagok vagyona a kárrendezés érdekében átmeneti megterhelése az Alaptörvény XIII § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog korlátozásának minősülhet, hiszen a tulajdonhoz való jog, mint alapjog a jogi személyeket is megilleti. Ez a jog azonban közérdekből feltétlenül szükséges mértékben és arányosan korlátozható. Az alkotmánybírák azt vizsgálták, hogy a Quaestor ügyben a BEVA tagokra előírt korlátozás arányos volt-e az elérni kívánt közösségi céllal. Ebben a jogügyletben a közérdeket a stabil és kiszámíthatóan működő pénzügyi szektor jelentette. Az a tény, hogy a Quaestor ügyfeleit kedvezményesen kezelik, még nem zárja ki, hogy ez a cél megvalósuljon. Akár egy kisebb közösség érdeke is kiválthat társadalmi szintű hatásokat, megvalósulhat ezzel kapcsolatban a közérdek. A Quaestor csődje miatt a pénzügyi szektorral szembeni társadalmi bizalom megrendült és komoly gazdasági működési zavarokat okozott. Ebben a folyamatban a BEVA tagok pénzügyi helytállása a pénzügyi piacok iránti bizalom visszaállításához járulhatna hozzá. Annak ellenére, hogy a Quaestor károsultak kárrendezésének lehet közösségi érdeke, az Alkotmánybíróság a BEVA tagok tulajdonkorláto-

² 16/1991. (IV.20.) AB határozat és ABH 1991, 58, 62.

2015/2.

zását nem tartotta e közérdek megvalósításával arányosnak. A pénzügyintézeteknek ugyanis egy akár 10 évig tartó, bizonytalan kártérítési rendszerbe kellett volna részt venniük, amelyben az államnak, mint kezességvállalónak a szerepe is bizonytalanul volt megfogalmazva. A tagok tulajdonának korlátozása, így ellenszolgáltatás nélkül bizonytalan mértékben és módon, visszafizetési garanciákat nélkülözve került megfogalmazásra. Ez a szabályozás nem állt arányban a közérdek megvalósításával, mert túlzottan megterhelné a BEVA tagok tulajdonát. A tulajdonnak, mint alapjognak aránytalan korlátozása miatt az Alkotmánybíróság a Quaestor törvény 5-9 § és a 6§ d) pontját és a 13 §-t megsemmisítette.

IV. Értékelés

Az Alkotmánybíróság határozatának összetettségét tükrözi, hogy a döntéshez két párhuzamos indoklás és hat bírói különvélemény is kapcsolódott. Az alkotmánybírák között konszenzus alakult ki abban, hogy az állam önként ex gratia kártérítési programokat hirdethet. Ez azonban nem alapjog, ahogy azt több alkotmánybírói határozat is megerősítette.³

Az alkotmánybírák egyetértettek abban, hogy a Quaestor kártérítési alap működésének legnagyobb problémája az, hogy annak anyagi következményeit a BEVA tagokra pontatlanul szabályozva terhelte át.

Ezen túlmenően számos különvélemény is megjelent a határozattal kapcsolatban. Ezek közül kiemelkedik Kiss László alkotmánybíró véleménye, aki a *Lex Rhodia* felelősségi, kármegosztási rendszerének alkalmazását javasolta, amelyet a magyar, az osztrák, a német és a dél-afrikai kereskedelmi gyakorlat is követ.⁴ Kiss alkotmánybíró úr úgy látta, hogy az állam maga is alanya lehet a kármegosztásnak, mivel az ellenőrzésért felelős

szervezete elmulasztotta az alapfeladatát jelentő hatékony ellenőrzést, a bekövetkező káresemény menet közbeni felderítésében.⁵ Másként látta az állam szerepét Balsai István alkotmánybíró, aki úgy vélte, hogy a kárrendezésért végső soron az állam viseli a felelősséget, annak jóhiszemű teljesítését vélelem illeti. A vita e ponttól politikai jellegűvé válhat, hiszen a magyar állam közpénzügyi ígéretei tekintetében az elmúlt 5 évben meglehetősen ellentmondásos szerepet játszott. A devizahitelek szerződéseinek átalakítását ígérete szerint megoldotta, ezzel szemben a magánnyugdíj pénztári vagyoni államosításakor tett ígéreteit nem teljesítette.

További vitát generálhat a Quaestor károsultak kártérítésének fogyasztóvédelmi megítélése. Az Alaptörvényben a jogalkotók megfogalmazták⁶, hogy Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védi a fogyasztók jogait. Az Alkotmánybíróság indoklásában ez az érv egyetlen alkalommal sem jelent meg. Ha figyelembe vesszük a pénzügyi szerződések esetében a kisbefektetők, a pénzügyintézetek és a pénzügyi felügyelet között kialakult információs aszimmetriát, akkor megállapíthatjuk, hogy ebben a kisbefektetők számára hátrányos jogi helyzetben az államnak nagyobb szerepet kell vállalnia a pénzügyi fogyasztói jogok védelmében.

Vitatható az Alkotmánybíróság azon megállapítása is, amelyben megfogalmazta a tulajdon aránytalan sérelmét a befektetők védelme érdekében. A bíróság adós maradt az arányosítás pontos mértékének és mércéjének meghatározásában. Mérlegeléskor nem vette figyelembe a pénzügyintézetek korábbi, jelentős társadalmi érdekeket megvalósító közpénzügyi szerepvállalását. Ugyanezek a pénzügyintézetek jelentős finanszírozó szerepet játszottak, a devizahiteles szerződések megszüntetésében, átalakításban, a társadalmi szolidaritásra hivatkozva, előzetesen és pontosan nehezen meghatározható, rendkívüli

³ A 800/B/1993 AB határozat, valamint a 376/B/2003 AB határozat kimondják, hogy a kártérítéshez való jog nem alapjog.

⁴ Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indoklása, [130.] 2015/2.

⁵ Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indoklása, [137]

⁶ M cikk második bekezdés

befizetést vállaltak a közérdekre hivatkozva. Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a 2008-as gazdasági válságot követően a magyar pénzügyi rendszer is jelentős, több milliárd dolláros támogatást kapott közpénzből annak érdekében, hogy fennmaradjon és

zavarmentesen működhessen a pénzügyi rendszer. Ezek a jogügyletek a szempontrendszert gazdagítva más megvilágításba helyezhetik az Alkotmánybíróság arányosságról megfogalmazott rövid megállapításait.

Pánovics Attila, PhD adjunktus
*Pécsi Tudományegyetem Állam- és
 Jogtudományi Kar Nemzetközi- és
 Európai Tanszék*

**Beszámoló a környezetvédelmi
 törvény megalkotásának
 20. évfordulója alkalmából
 rendezett konferenciáról**

Két évtizeddel ezelőtt, 1995. május 30-án fogadta el az Országgyűlés a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt (a továbbiakban Kvt.). Ennek megünneplésére szerveztek 2015. június 4-én (az idei Környezetvédelmi Világnap előtti napon) műhelybeszélgetést Budapesten, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának szervezésében, melyen a törvény megalkotásában résztvevő szakemberek mellett előadást tartottak az Alkotmánybíróság, a Kúria, a Legfőbb Ügyészség, különféle minisztériumok, a hazai zöld mozgalom és egyéb szervezetek részéről megjelent szakemberek is. A konferencia különös apropóját adta az Alkotmánybíróságnak a nemzeti parkok vagyongazdálkodás ügyében meghozott, 16/2015. (VI. 5.) AB határozata, amely a környezetvédelem alkotmányos védelmének legjelentősebb döntése a 28/1994. (V. 20.) AB határozat óta (nem véletlen, hogy Dr. Lenkó Barnabás, az Alkotmánybíróság elnöke is megjelent a rendezvényen).

A jelentős számú (majdnem húsz) előadót felvonultató program első része a törvény előkészítésének és elfogadásának az időszakkal foglalkozott. 1995 több szempontból is fontos esztendő volt a magyar környezeti jogalkotásban, hiszen a Kvt. mellett ebben az évben született meg számos egyéb – környezetvédelmi vonatkozású – törvény is (pl. a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény és a védett természeti területek védelmi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény), kihirdetésre kerültek az 1992-es riói konferencián elfogadott nemzetközi egyezmények (a biológiai sokféleség egyezmény és az ENSZ

éghajlatváltozási keretegyezménye), valamint ebben az évben választotta meg az Országgyűlés az első országgyűlési biztosokat is. Maga a Kvt. a rendszerváltozás utáni gazdasági-társadalmi berendezkedést megalapozó törvények elfogadását követően jött létre, de építeni tudott az 1990-ben felállított, korszerű környezetvédelmi hatósági szervezetrendszer addigi tapasztalataira is.

Az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága már 1991-ben kezdeményezte egy új környezetvédelmi törvény megalkotását, melynek következtében egy kodifikációs munkacsoport alakult Dr. Sajó András vezetésével, kidolgozva egy alapkonceptiót 1992 februárjáig. Ezután egy egyeztetőbizottság keretében zajlott az előkészítés, különböző változatok kidolgozása és megvitatása (összesen 24 tervezet és 9 teljes változat készült), részben külföldi szakértők segítségével. Az akkori Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) által 1994 elején előterjesztett törvénytervezet megtárgyalására és elfogadására végül a következő parlamenti ciklusban került sor, igen jelentős többséggel.

A Kvt. több eleme a megalkotásakor nemzetközi szinten is kiemelkedő és előremutató jellegű volt, jól megalapozta a későbbiekben az uniós jog harmonizációját is. Szabályozta például a környezetjog zászlóshajójának számító környezeti hatásvizsgálati eljárást, a környezetvédelmi felülvizsgálat (elsősorban az örökölt szennyezésekkel és a régi szennyező üzemek korábbi tevékenységével kapcsolatban) és a tulajdonosváltást (privatizációt) megelőző környezeti állapotértékelés kötelezettségét. A mai napig alapvető fontosságúnak tekinthető továbbá a környezetjog sajátos elveinek (tervezés, elővigyázatosság, megelőzés, helyreállítás, szennyező fizet, stb.) megjelenése, a (részben már-már túlzottan is) kiterjedt fogalomhasználat, a környezetvédelmi intézményrendszer és a környezeti jogi felelősségi rendszer részletezése, valamint a közérdekű fellépéshez szükséges jogosítványok biztosítása a társadalmi szervezetek és az ügyészség számára.

Kezdettől fogva problémaként jelentkezett, hogy mivel a Kvt. végül nem kódex-szerű, hanem kerettörvény jellegű lett, a rendelkezéseit alacsonyabb szintű jogszabályoknak kellett volna megtöltenie tartalommal. Ezek azonban sok esetben nem voltak megfelelő színvonalúak, vagy teljesen hiányoznak a mai napig (pl. a környezeti biztosítékadásról szóló rendelet, igénybevételi járulékok szabályozása).

Több előadó is ki nem használt lehetőségként említette az ún. vizsgálati elemzést és a hatósági szerződést, valamint az önkéntes szabályozási eszközök elterjedésének az elősegítését, továbbá – mivel a környezeti problémák megoldása az egész társadalom (államigazgatási szervek, önkormányzatok, gazdálkodók, tudományos intézetek, civil szervezetek, helyi lakosság, stb.) támogatását igényli – a végrehajtási deficitnek nevezhető általános jelenség ellensúlyozását jelentő együttműködési intézmények megfelelő kereteinek az elhagyását. A törvény szerint a Kormány javaslattevő, tanácsadó, véleményező szerveként működő Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT) is alapvetően kihasználatlan szervezet maradt.

A konferencia második panelje egy műhelybeszélgetés volt, amely elsősorban a törvény gyakorlati megvalósulásáról szólt. Ebből a szempontból a törvény erősségei között került kiemelésre a környezet egészének komplex védelmét biztosító intézményrendszer létrehozása, amelynek egyik fő pillére az egységes környezetvédelmi minisztérium, a

másik pedig a szakmai autonómiával rendelkező hatósági és szakhatósági rendszer volt. Ehhez képest az uniós csatlakozás időpontjától kezdődően a hazai környezetügyet a területi intézményrendszer permanens átalakítása (legutóbb a 2015. évi VIII. törvénnyel), illetve ezzel kapcsolatban az ún. „intézményi memória” csökkenése, a jogalkalmazás során felhalmozódott tudás és tapasztalat érezhető gyengülése, továbbá 2010-től a környezetvédelemért felelős, önálló minisztérium hiánya jellemzi, annak számos következményével együtt.

A résztvevők egyet értettek abban, hogy a Kvt. jelentős minőségi ugrást jelentett az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvényhez képest strukturális és tartalmi szempontból is, illetve alapvetően meghatározta a környezetjog hazai fejlődését az elmúlt két évtizedben. Sikerének legfőbb oka a jogszabály alapos előkészítése, illetve az elfogadást övező szakmai, társadalmi és nem utolsósorban politikai konszenzus volt (nem csak az érintett társadalmi rétegek és a sajtó, hanem a mindenkorai környezetvédelmi miniszterek és a tárcáik további felelős vezetői, valamint szakembergárdája és háttérintézményei is pártállástól függetlenül támogatták a jogszabály előkészítését és elfogadását). A megjelentek között abban sem volt vita, hogy a környezetjog átfogó elemzése alapján számos előnnyel járna egy új környezetvédelmi törvény elfogadása, a kedvezőtlen körülmények miatt azonban a kodifikáció aligha lehetne manapság az elődjéhez hasonlóan sikeres.

Havasi Bianka, joghallgató, demonstrátor

*Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék*

Az új közigazgatási perrendtartás konceptiójáról szóló konferencia- sorozat záró rendezvénye az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium szervezésében

Az „Új közigazgatási perrendtartás koncepciója” című konferenciasorozat záró rendezvényére 2015. december 11-én Szombathelyen került sor az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium szervezésében. Az esemény célja elsősorban az új közigazgatási perrendtartásról szóló törvény tervezetének – valamint az azzal szorosan összefüggő általános közigazgatási rendtartásról és a polgári perrendtartásról szóló törvények tervezeteinek – megvitatása volt, elsődlegesen a bírói kar szemszögéből, az őket jelentősen érintő, tervezett változások kiemelésével, valamint az e területen észlelt problémák megvitatásával.

A rendezvényen a Kodifikátor Alapítvány képviselőjében e sorok szerzője, valamint Kocsis Miklós és Tilk Péter vettek részt.

A konferenciát *Handó Tünde*, az Országos Bírói Hivatal elnöke nyitotta meg, aki a program céljaként jelölte meg a törvénytervezetek megismertetését a bírakkal, annak érdekében, hogy alkalmazására alaposan fel tudjanak készülni. Elnök asszony kiemelte, hogy valamennyi közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium szervezésében sikeresen sor került a konferencia megtartására, elméleti- és gyakorlati szakemberek, valamint a

jogalkotást előkészítő képviselők bevonásával.

Az előadások sorát *Kengyel Miklós* egyetemi tanár nyitotta meg, aki a közigazgatási perrendtartás kodifikációjának jelenlegi állásáról és lehetséges további irányairól beszélt. Az előadó kitért a közigazgatási perrendtartás és a polgári perrendtartás viszonyára, valamint a bírósági szervezet átalakítására (nevezetesen arra, hogy a tervezet szerint a cél egy közigazgatási felsőbíróság létrehozása, mint másodfokú bíróság) és a jogorvoslati rendszerre vonatkozó aktuális problémákkal foglalkozott. A továbbiakban *Pribula László*t, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának docensét hallhattuk a közigazgatási és a polgári bíraskodás kapcsolatáról, illetve a közhatalom gyakorlásával az állampolgároknak okozott károk megtérítésének gyakorlatáról. A előadások sorát *Berke Gyula* – a Pécsi Tudományegyetem rektorhelyettese, az Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszékének vezetője – folytatta, aki „A függő munka joga” című prezentációjában tért ki az aktuális, a törvénytervezetekkel összefüggő vitás kérdésekre, valamint ezzel szorosan összefüggő témában hallhattuk *Tálné Molnár Erika*, a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának kollégiumvezető-helyettesének előadását is.

A rendezvényt kerekasztal beszélgetés zárta, amelyben részt vettek *Füzi-Rozsnyai Krisztina*, a közigazgatás átszervezésével megbízott miniszteri biztos, *Sugár Tamás* kúriai bíró, valamint *Beznicza Árpád* bíró. A beszélgetés során áttekintették, hogy a közigazgatás tervezett átalakítása terén eddig hova jutottak, valamint azt is, hogy e folyamatban milyen mértékben vették figyelembe a bírák véleményét, de foglalkoztak a koncepció korszerűségének és vitás pontjainak kérdéseivel is.

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSÁIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, több, mint 15 éves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

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

↳ *jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása* a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;

↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;

↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi*

vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;

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

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

↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tílalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) 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 **oktatói 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) akik-

nek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

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

- a) közttestületet,
- 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 képviselőjét 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. **Kocsis Miklós – Petrétei József – Tilk Péter:** Alkotmánytani alapok. Pécs, 2015 (5000 Ft.)
2. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2015 (4.000 Ft.)
3. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, bővített és hatályosított kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
4. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
5. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
6. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Pécs, 2013 (5.500 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.