

Pécsi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola – Közjogi program

Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei

Doktori értekezés

Témavezető

Dr. Kiss László
alkotmánybíró,
egyetemi tanár

Szerző

dr. Fábíán Adrián
egyetemi tanársegéd

Pécs 2005

Tartalom

<i>Bevezetés</i>	5
A./ A HELYI JOGALKOTÁS FEJLŐDÉSE ÉS JELENLEGI HELYZETE	9
I. Önkormányzati rendeletalkotás Európában,	
különös tekintettel Németországra	9
<i>1. 1. Alapvetés</i>	9
<i>1. 2. Helyi önkormányzatok és helyi jogalkotás</i>	
<i>Európában</i>	9
<i>1. 3. Helyi jogalkotás Németországban</i>	13
<i>1. 3. 1. Helyi önkormányzatok a német alkotmányjogban</i>	13
<i>1. 3. 2. Az önkormányzati jogalkotás „végrehajtó”</i>	
<i>karaktere</i>	16
<i>1. 4. A bajor tartományi jog</i>	18
<i>1. 4. 1. A bajor Alkotmány</i>	18
<i>1. 4. 2. A bajor községi törvény</i>	19
<i>1. 5. A község szövetségek (Gemeindeverband)</i>	21
<i>1. 6. A mintarendeletek</i>	22
<i>1. 7. A „tulajdon és szabadság” korlátozása önkormányzati rendelettel</i>	22
<i>1. 8. A rendeletalkotási eljárás</i>	25
<i>1. 9. Az önkormányzatok feletti állami felügyelet</i>	27
<i>1. 10. Záró következtetések</i>	30
II. A magyar helyi jogalkotás története	33
<i>2. 1. Helyi jogalkotás története 1945-ig</i>	33
<i>2. 1. 1. Szabályrendelet-alkotás korai időszaka</i>	33
<i>2. 1. 2. Az 1870-es törvények</i>	36
<i>2. 1. 3. Az 1886-os törvények</i>	39
<i>2. 1. 4. A szabályrendelet-alkotási eljárás</i>	41
<i>2. 1. 5. A századforduló utáni fejlemények</i>	43
<i>2. 2. A helyi jogalkotás története 1945-től 1990-ig</i>	45
<i>2. 2. 1. Helyi jogalkotás 1950-ig</i>	45

2. 2. 2. <i>Az első tanács törvény</i>	47
2. 2. 3. <i>A második tanács törvény</i>	49
2. 2. 4. <i>A rendeletalkotás eljárási kérdései</i>	53
2. 2. 5. <i>A harmadik tanács törvény</i>	54
III. Az önkormányzatiság és	
önkormányzati jogalkotás jelene hazánkban	58
3. 1. <i>Helyi jogalkotásunk alkotmányi szabályozása</i>	59
3. 2. <i>Gondolatok a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseiről,</i> <i>azok értelmezéséről</i>	60
IV. Az önkormányzati jogalkotás jogi alapjai,	
különös tekintettel a felhatalmazásra	75
4. 1. <i>A törvényi felhatalmazás jogi alapjai</i>	75
4. 2. <i>A felhatalmazás megjelenése az egyes törvényekben</i>	78
4. 3. <i>Tanulságok</i>	86
V. Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeletekkel	
kapcsolatos felülvizsgálati gyakorlatának egyes elemei	91
5. 1. <i>Az Alkotmánybíróság eljárásának indítványozása</i>	92
5. 2. <i>A diszkrimináció tilalma</i>	95
5. 3. <i>A „törvényalkotó” önkormányzat</i>	98
5. 4. <i>Polgári jogi szerződések</i> <i>tartalmának meghatározása rendeleti úton</i>	101
5. 5. <i>Hatáskörelvonás önkormányzati rendelettel</i>	103
5. 6. <i>A jogbiztonság követelménye</i>	104
5. 7. <i>A megyei önkormányzatok jogalkotásának</i> <i>problémái</i>	107
5. 8. <i>Befejezés helyett</i>	111
B./ A HELYI JOGALKOTÁS FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI	113
VI. Az önkormányzati rendeletek EU-jogharmonizációja	113
6. 1. <i>A jogharmonizációról – magyar szemmel</i>	113
6. 2. <i>Az önkormányzati jog harmonizációjának jogi alapjai</i>	117
6. 3. <i>A helyi jogharmonizáció zsinórmértékei: az EU jogelvei</i>	119

6. 4. Jogközelítés a primer közösségi jogban.....	121
6. 5. A helyi jogharmonizáció területei	122
6. 6. A jogharmonizációért viselt felelősség.....	124
VII. A regionális önkormányzatok és	
lehetséges jogalkotási hatáskörei	126
7. 1. A régió fogalmáról.....	127
7. 2. A régiók szerepe Spanyolországban, Olaszországban és Belgiumban.....	128
7. 3. Regionális decentralizáció Magyarországon.....	132
7. 4. A regionális jogalkotási hatáskör.....	137
VIII. A képviselőtestület, mint jogalkotó kárfelelőssége.....	139
8. 1. Kiindulási pontok.....	139
8. 2. A jogalkotás általános korlátai.....	141
8. 3. Az állami felelősség jogelméleti és jogi okai.....	143
8. 4. A kárfelelősség általános feltételei.....	146
8. 5. A jogalkotó perbehívása.....	148
8. 6. Állami kárfelelősség a nemzetközi jogban és az Európai Unióban.....	151
8. 7. A jogalkotói kárfelelősség jövőbeni szabályozása hazánkban.....	157
8. 8. Az önkormányzati jogalkotó kárfelelőssége.....	160
IX. A helyi jogalkotás továbbfejlesztésének további lehetőségei.....	161
9. 1. Az önkormányzati rendeletekre vonatkozó alkotmányos szabályozás továbbfejlesztése.....	161
9. 2. A jogalkotásról szóló törvényre vonatkozó javaslat	162
9. 3. Új tárgyak a helyi jogalkotás számára.....	168
9. 4. A helyi jogalkotás feletti törvényességi ellenőrzés kiterjesztése.....	173
9. 5. A mintarendeletek.....	175
9. 6. A helyi kodifikátorképzés	176
9. 7. Az internet szerepe a rendeletek nyilvánosságában.....	179
X. Összefoglalás.....	179
10. 1. Tudományos eredmények.....	179
10. 2. Nyitva hagyott kérdések.....	182
Mellékletek.....	187
<i>Irodalomjegyzék.....</i>	<i>200</i>

Bevezetés

Először is szeretnék köszönetet mondani. Szeretném megköszönni Dr. *Kiss* László professzor úrnak, témavezetőmnek, hogy tanácsaival, szakmai irányításával lehetővé tette, hogy ez a dolgozat megszülethessen.

Ugyancsak szeretném kifejezni hálámat – úgy is mint tanítvány – Dr. *Ivancsics* Imre docens úrnak, aki pályámon elindított, munkámat folyamatosan figyelemmel kísérte, és nélkülözhetetlen javaslataival, észrevételeivel elősegítette ennek az értekezésnek a megírását.

A köszönetnyilvánítások sora itt még nem érhet véget. Külön köszönöm Dr. *Csefkó* Ferenc adjunktus úrnak és Dr. *Kóbor* Gyula tudományos főmunkatárs úrnak közreműködésüket, azokat a főként gyakorlati jellegű szempontokat, amelyek nélkül nem lenne teljes az értekezésem.

Köszönöm Dr. *Ádám* Antal professzor úrnak, hogy észrevételeivel hozzájárult a dolgozat színvonalasabbá tételéhez és Dr. *Bércesi* Ferenc hivatalvezető úrnak azt, hogy lehetővé tette számomra a törvényességi ellenőrzés gyakorlati működésének megismerését, valamint az értekezéssel kapcsolatos javaslatait.

Az önkormányzatok több mint tizenöt éve szerves részei a magyar demokratikus államberendezkedésnek.¹ Az önkormányzatok működéséről, szervezetéről, ellenőrzéséről, jövőbeni szerepükről könyvtárnyi irodalom gyűlt össze létrehozásuk óta hazánkban, nem is beszélve az óriási mennyiségű külföldi forrásmunkáról.

Ebben a *dolgozatban az önkormányzati jogalkotás behatóbb, ha tetszik tudományos igényű vizsgálatát tűztem ki célul*. A magam részéről azt tekintem a dolgozat megírását „kiváltó” legfontosabb tényezőnek, hogy az önkormányzatok normatív-rendelkező tevékenysége az egyik legfontosabb összetevője a működő önkormányzati rendszerünknek. Az önkormányzatok nem „csak” igazgatnak, egyedi ügyekben döntenek, és közfeladatok ellátását szervezik meg, hanem olyan magatartási szabályokat állapítanak meg, amelyek amellet, hogy *kifejezik a legtágabb értelemben vett közérdeket*, megjelenítik a helyi sajátosságokat, célokat egyaránt. Az önkormányzatok jogalkotásának eddigi eredményeit és várható „kifutását” (mindezt egyfajta egységes szerkezetben) mindenképpen indokoltnak tartom írásba foglalni.

¹ Bár ez a kijelentés különösebb bizonyítást véleményem szerint nem igényel, önkormányzati szemszögből alátámasztja a következő kiadvány: A magyar önkormányzatok tizenöt éve. 1990-2005. (szerk.biz. elnöke: *Gémesi* György, Budapest, 2005.)

Talán nem túlzás kijelenteni, hogy *az adott helyi közösség összetartozását nagymértékben növeli, egyúttal mintegy legitimálja is a rá vonatkozó önkormányzati eredetű joganyag*. Az érdekközösség – az önkormányzatiság törvényes alapjain – jogi közösséggé válik, méghozzá úgy, hogy a jogalkotó kézzelfogható közelségben marad a közösség tagjaitól.

Az értekezés – és erre talán címe is utal - két fő részből tevődik össze: az első rész a „Fejlődés” periódusa: feltérképezni azt az utat, amelyet a magyar önkormányzati rendszer, és a partikuláris jogalkotás eddig „bejárt”, és bemutatni azt, ahova eddig eljutott. Fontosnak tartjuk, hogy a magyar önkormányzati rendeletalkotást ne elszigetelten vizsgáljuk: legyen tehát „külső” (külföldi) és „belső”, történeti viszonyítási pontunk.

A külső viszonyítási pont az értekezésben két részből áll: néhány európai ország önkormányzatokra, önkormányzati jogalkotásra vonatkozó – javarészt alkotmányos rendelkezéseinek – az összegyűjtése, illetve a német önkormányzati jogalkotás részletes taglalása.

A német önkormányzati modellt mindenekelőtt azért választottam, mert ez áll a legközelebbi rokonságban a magyar rendszerrel, bár számos helyen találunk nem elhanyagolható különbségeket. Nem elhallgatható tény az sem, hogy kutatóként egy éven keresztül helyben volt alkalmam a német (pontosabban a bajor) önkormányzati rendszer felépítését és működését tanulmányozni.

A másik viszonyítási lehetőséget a történeti fejlődés értékelése hordozza magában. Annak ellenére, hogy *az „önkormányzat” kifejezés tartalma sohasem volt ugyanaz Magyarországon az utóbbi ezer évben*, egy különös indok miatt mégis elengedhetetlen a helyi jogalkotás történetének rövid ismertetése: az önkormányzatok valódi jelentéstartalma minden időben a központi szervekkel fennálló viszony alapján határozható meg a legszemléletesebben.

Ha kissé leegyszerűsítve akarok fogalmazni, úgy is mondhatnám, hogy *a helyi testületek* (legyen az törvényhatóság, tanács vagy helyi önkormányzat) *csak annyiban tudnak közreműködni a demokratikus államéletben, amennyire azt számukra a központi hatalom engedi*. Ezzel összefüggésben állapítja meg Tamás András, hogy itt egyfajta bizalmi viszonyról van szó, amely nem nélkülöz sem racionális, sem emocionális elemeket.²

² Tamás András: Jogalkotás és végrehajtó hatalom. (In: Közjogi intézmények a XXI. században, szerk.: Fábián Adrián, Pécs, 2004. 124. o.)

Az a szabad játéktér, amit az állam az önkormányzatoknak meghagy, leginkább az önkormányzati jogalkotási autonómia terjedelmében tükröződik. Amennyiben pedig ezt a szempontot veszem figyelembe, akkor a mai önkormányzatok összehasonlíthatókká válnak a magyar önkormányzati múlt valamennyi rokon - vagy távoli rokon - intézményével.

Az önkormányzati jogalkotás jelenét - még a „*Fejlődés*” főrészen belül - két fejezetben tárgyalom: az első a hatályos szabályozásra összpontosít, a második a helyi jogalkotással kapcsolatban született alkotmánybírósági gyakorlatot elemzi.

Ennek a *dolgozatnak alapvetően tehát kettős a rendeltetése*: megtalálni azokat a viszonyítási pontokat, amelyek összekötik a jelenlegi magyar önkormányzati jogalkotást saját „múltjával”, illetve más államok önkormányzatainak rendeletalkotási tevékenységével. A másik célja pedig az, hogy feltárja a helyi normaalkotásban lévő kihasználatlan kapacitásokat, tartalékokat.

A dolgozat másik fő része ezért a „*Fejlesztés*” témája köré épül. A helyi jogalkotás modernizációja egyrészt jelenti az új kihívásoknak való megfelelés kötelezettségét.

Ez a kötelezettség közvetlen velejárója hazánk európai integrációjának. E kérdéskört taglaló fejezet utal a jelenre (hiszen hazánk már tagja az Európai Uniónak), de mivel a *jogharmonizáció* folyamatos feladatot jelent az önkormányzatok számára, jórészt a jövőbe mutat.

A Magyarország európai uniós csatlakozása lényegesen programozhatóbb kötelezettségeket jelent az önkormányzatok számára, mint a *fejlődés* általam tárgyalt másik lehetséges iránya, a regionális önkormányzatok létrehozásából adódó esetleges feladatok. A *regionális önkormányzatok felállítása* - elképzelés szintjén - régóta napirenden van kormányzati szinten, ha bekövetkezne, óhatatlanul átstrukturálja a magyar önkormányzatiságot, beleértve az önkormányzatok jogalkotási hatáskörét.

A következő fejezet a *jogalkotásért viselt felelősség* elméleti hátterének kimunkálását hivatott elősegíteni. A következőes (helyi) jogalkotás a jogi produktumok hatásaiért kilátásba helyezett – akár anyagi – (kár)felelősség nélkül Nyugat-Európában ma már nem elképzelhető. Magyarországon ez a terület – szoros összefüggésben a jogalkotói hatalommal való visszaélés kérdésével – még szinte teljesen kidolgozatlan. Ez a fejezet a rendszerezés irányába kíván elsősorban előrelépni.

Amikor a helyi önkormányzatokról beszélünk, nem szabad elfelejteni, hogy közigazgatási szervekről van szó. Ezek autonóm jogállásúak ugyan, de alapvetően részei a legnagyobb állami szervezetrendszernek.

A jogalkotási tevékenységük így közigazgatási cselekménynek, eredménye pedig normatív közigazgatási aktusnak minősül. Az közigazgatási aktusok, legyen az egyedi vagy normatív, jogsérelemmel járhatnak, kárt okozhatnak. Ezzel az okfejtéssel – a magyar törvényhozóval ellentétben – én a magam részéről eljutottam a jogalkotó kárfelelősségének elodázhatatlan megalapozásának igényéig.

Véleményem szerint fejlesztés legfontosabb irányai az említett problémakörökhöz kapcsolódnak, de ezeken túlmenően *további lehetőségek is akadnak* még szép számmal. Az értekezés lezárása előtt még ezeket is feltétlenül meg kell említeni.

A „Fejlesztés”-sel kapcsolatban talán már ehelyütt le kell szögeznünk azonban, hogy *minél messzebbre akarunk az időben és térben előrelátni, azzal egyenes arányban nő az előrejelzésünk bizonytalansága*. Egy ponton túl pedig szinte csak találgathatunk, legfeljebb bizonyos „irányjelzéseket” tehetünk.

Bár talán látszólag az önkormányzatiság csupán egyik aspektusával, a helyi önkormányzatok normaalkotó tevékenységével foglalkozok, valójában a téma mögött ott „rejtőzködik” maga az egész önkormányzati rendszer, az egész magyar önkormányzatiság.

Gondolom ezt azért, mert talán semmi sem tükrözi olyan egyértelműen az önkormányzatok valódi autonómiáját és mozgásterét, mint jogalkotó hatáskörük terjedelme. (Talán még a vagyoni-finanszírozási viszonyok feltárása engedné be a kutatót ilyen önkormányzati „mélységekbe”.)

A *kutatás módszertanára* kevésbé jellemző az elméleti, dogmatikai jellegű elemzés. Az első részben a jog-összehasonlítás módszerét hívom segítségül elsősorban: a nemzetközi és a történeti jellegű jogösszehasonlítást egyaránt.

Igyekeztem kiemelni a hasznos és hasznosítható elemek mellett a kritikus pontokat is. Ugyancsak törekedtem arra, hogy olyan – tudományosan is alátámasztott - következtetéseket és javaslatokat fogalmazzak meg, amelyek a jövő önkormányzati – és egy részük a központi – jogalkotásban is hasznosítható legyen.

A./ A HELYI JOGALKOTÁS FEJLŐDÉSE ÉS JELENLEGI HELYZETE

I. Önkormányzati rendeletalkotás Európában, különös tekintettel Németországra

1. 1. Alapvetés

Még mielőtt rátérnék a magyar önkormányzati jogalkotás részletes tárgyalására mindenképpen indokolt a nemzetközi kitekintéssel kezdeni a vizsgálódást. A téma feldolgozását néhány európai ország helyi jogalkotásának vizsgálatával kezdem, különösen az egyes országok önkormányzati jogalkotást szabályozó alkotmányos rendelkezéseire. Ehelyütt a külföldi megoldások egy rövidebb és egy hosszabb lélegzetvételű tárgyalására vállalkozok.

Először is csokorba veszem néhány európai ország önkormányzati jogalkotással kapcsolatos – főleg alkotmányos - szabályozását. *Az alkotmányos rendelkezések jellegükből adódóan csupán a vonatkozó jogi szabályozás alapvető kereteit állapíthatják meg.* A részletszabályok megállapítása mindenhol törvényekben történik. Valamennyi tárgyalt ország törvényi szintű vizsgálatától eltekintünk, a fontosabb csomópontokra azonban a maguk helyén felhívom a figyelmet.

A továbbiakban Németország példáján kísérlem meg részletesen bemutatni, hogy az alkotmányi rendelkezések tartalommal való megtöltése, azaz a törvényi szabályozás milyen elvek, keretek között valósul meg, kitérve a vonatkozó felsőbb bírósági gyakorlatra és jogirodalomra is.

1. 2. Helyi önkormányzatok és helyi jogalkotás Európában

a.) Az általam megvizsgált európai országok, illetve alkotmányaik annak ellenére, hogy deklaráltnak jogállami bázison állnak, rendkívül „színesen” szabályozzák a helyi jogalkotást.³ Ha végleteket keresünk, akkor a „szélsőségek” csoportjába minden

³ Az önkormányzatok európai alkotmányos szabályozásáról részletesebben: *Sükösd Ferenc*: Adalékok a magyar önkormányzatok alkotmányos szabályozásához, - más országok mintáinak felmutatásával. (In: Emlékkönyv Ádám egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szerk.: *Petrétei József*, Budapest-Pécs, 2000.)

bizonytal elhelyezhetjük *Lettország* alkotmányát, amely nemhogy a helyi jogalkotásról, de még a helyi önkormányzatokról sem tartalmaz rendelkezést.⁴

Az *Orosz Föderáció* Alkotmánya (1993) szerint az Orosz Föderációban a helyi önkormányzatok biztosítják, hogy a lakosság a helyi jelentőségű kérdésekben önállóan döntsön, birtokolja az önkormányzati tulajdont, használhatja azt, illetve rendelkezhet felette. Az orosz megoldás tehát néhány „hagyományos” önkormányzati jog címzettjeként nem az önkormányzati testületet, hanem közvetlenül a helyi közösséget jelöli meg. Az alaptörvény a helyi jogalkotásról hallgat, a hangsúlyt egyértelműen a helyi önkormányzatok gazdálkodási szabadságára helyezi (kölségvetés, helyi adóztatás, feladat-adekvát finanszírozás).⁵

A *Bolgár Köztársaság* alkotmánya (1991) habár külön fejezetben (7. Fejezet) rendelkezik a helyi önkormányzatokról, nem szól a helyi jogalkotásról. Hasonló megoldást választott a *román alkotmányozó* is.

Romániában egyébként a helyi önkormányzatok un. normatív jellegű határozatot hozhatnak feladatkörükben, például a szervezeti és működési rend (ebben a körben be kell tartani a vonatkozó *kormányrendelet* előírásait), a helyi közszolgáltatások biztosítása, az intézmények működtetése, illetve különböző típusú - gazdasági, fejlesztési, területrendezési - tervek tárgyában.⁶

A *Szlovák Köztársaság* Alkotmánya (1992, utoljára módosította a 90/2001. sz. alkotmánytörvény) az önkormányzati jogalkotást meglehetősen szűk keretek közé szorítja. Eszerint a községek és a „magasabb területi egységek” kibocsáthatnak általánosan kötelező rendeleteket

- az „állami igazgatás végrehajtásakor”,
- a saját területükre kiterjedő hatállyal,
- ha erre őket törvény felhatalmazza,
- de csak a törvényi felhatalmazás keretei között.⁷

Lengyelország alkotmánya röviden ugyan, de utal az önkormányzati jogalkotásra (még hozzá a „A jogforrások” elnevezésű negyedik fejezetében) : „törvény alapján és annak keretei között a helyi önkormányzati szervek és az önkormányzati igazgatás

⁴ A lett alkotmányt eredetileg az 1922. február 15-én az Alkotmányozó Gyűlés fogadta el. Részei: I. Általános rendelkezések. II. A Szejm. III. Az Államelnök. IV. A Miniszterkabinet. V. A törvényhozás. VI. A bíróságok. VII. Az államkontroll. VIII. Az alapvető jogok.

⁵ 8. Fejezet, 130-132. szakasz

⁶ Veress Emőd: A helyi közigazgatási törvény. Kommentár a gyakorlat számára. (Kolozsvár, 2002.) 41., 42. és 54. o.

⁷ Negyedik Főrész, 71. szakasz (2) bekezdés

területi szervei saját területi egységükön alkalmazandó jogszabályokat bocsáthatnak ki.” (94. cikk)

A *cseh* alkotmány ötödik fejezete („A helyi önkormányzatok”) viszonylag részletesen rendelkezik a helyi önkormányzatokról, de a helyi jogalkotásnak mindössze egyetlen mondatot szentel: „a képviselők hatáskörük keretein belül általánosan kötelező rendeleteket adhatnak ki”.⁸

b.) A kelet-európai megoldások után nézzük a nyugat-európai mintákat! Az ötödik *Francia Köztársaság Alkotmánya* (1958) mindössze három mondatban „emlékezik” meg a helyi önkormányzatokról. Kimondja az alaptörvény, hogy mely területi egységek minősülnek helyi önkormányzatoknak (községek, departement-ek és tengerentúli területek), kinyilvánítja, hogy egyéb helyi önkormányzatot csak törvény hozhat létre, valamint azt, hogy a helyi önkormányzatok a törvényi rendelkezések szerint, választott tanácsok útján igazgatják magukat.⁹ A francia önkormányzat alapegysége, a községi tanács normatív döntéseivel szabályozza a helyi ügyeket, így például az ún. közvetlen adók és illetékek mértékét.

Nagy Britanniában az önkormányzati jogalkotás kevesebb területen jelenik meg, mint a kontinens országaiban, számos közszolgáltatást ugyanis más közigazgatási szervek biztosítanak. A járási tanácsot és a londoni kerületi tanácsot törvény felhatalmazza ún. helyhatósági szabályrendelet kibocsátására, de a szabályrendeletet fel kell terjeszteni miniszteri jóváhagyásra.

Az angol előljáráságoknak hasonlóképpen van szabályozási jogosultságuk, saját feladatkörükben: járdák fenntartása, parkolóhelyek kijelölése, temetők és parkok rendje, idegenforgalom stb. A rendeleteknek ezen kívül szerepük van a helyhatóságok belső szervezeti felépítésének meghatározásában, ugyanis az önkormányzat tanácsa rendeletben határozza meg a bizottságok körét.¹⁰

A *Svéd Királyság* alkotmánya a többi kontinentális alkotmánytól eltérő rendszerben szabályozza a helyi önkormányzatokat:

- az alkotmányban nincs külön fejezet a helyi önkormányzatokról, az „alapokat” a 6. szakasz¹¹ tartalmazza,

⁸ 104. cikk (3) bekezdés

⁹ XII. Cím, 72. szakasz

¹⁰ *Sükösd* Ferenc: Az angol önkormányzatiságról, rámutatva a mechanikus összehasonlító módszer buktatóira. (In: Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Szerk.: *Petrétei* József, Pécs, 2001. 391. o.)

¹¹ „A Királyságban helyi és járási községek vannak. A községek döntési jogát választott szervek gyakorolják. A községek feladataik ellátásához adókat vehetnek ki.”

- az alkotmány külön fejezetben szól a jogalkotásról.

A svéd alkotmány jogalkotásról szóló fejezete (8. Fejezet. „Törvények és más előírások”) részletesen szabályozza a törvényhozást és a kormány jogalkotását. A helyi jogalkotásra közvetlenül azonban csak egyetlen rendelkezés vonatkozik: a községek törvényi felhatalmazás alapján adóelőírásokat adhatnak ki.¹² A fejezet egyéb rendelkezései csak közvetetten érintik az önkormányzati jogalkotást (pl. a kizárólagos törvényhozási tárgykörök felsorolása).

Ausztriában a községeknek nincs önálló rendeletalkotási joguk, csak törvényben meghatározott körben bocsáthatnak ki általánosan kötelező normákat. A szövetségi Alkotmány csak egy kivételt ismer: saját feladatkörében eljárva minden község rendészeti jellegű előírásokat bocsáthat ki abból a célból, hogy a helyi közösség életét zavaró körülményeket megszüntesse, illetve elhárítsa. Az ilyen előírások megsértését a szabályrendelet szabálysértéssé is nyilváníthatja. Az ilyen rendészeti jellegű normák kiadása is csak akkor lehetséges, ha az adott tárgyban még nem született szövetségi vagy tartományi szintű jogszabály.¹³

Svájcban a szövetségi állam és a kantonok jogi előírásainak keretei között önállóan szabályozhat, azonban az egyének szabadságába és vagyonába csak abban a mértékben avatkozhat be, amennyiben az a köznyugalom és közrend megzavarását nem eredményezi.

Belgiumban a községi tanács minden községi érdekű ügyet, illetve minden olyan ügyet szabályozhat, amelyet az arra jogosult felsőbb szintű állami szerv a községek hatáskörébe utalt.¹⁴

A „regionalizált” államok (*Spanyolország, Olaszország*) alkotmányai részletesen szabályozzák a régiók jogalkotását, annak terjedelmét, eljárását és tárgyköreit, de „elhanyagolják” a községi jogalkotást. Ezek az alkotmányok, és az általuk választott megoldások azt mutatják, hogy az önkormányzati jogalkotás súlypontja ezekben az országokban átkerült a községi szintről a területi szintre, olyannyira, hogy bizonyos – a községeket érintő – területszervezési ügyek is a választott regionális önkormányzatok hatáskörébe kerültek (pl. községhatárok meghatározása). Ennek megfelelően sem a spanyol, sem az olasz alkotmány nem szól a községi jogalkotásról.¹⁵

¹² 9. §

¹³ Kara Pál: Önkormányzatok Ausztriában. (Magyar Közigazgatás, 1990/4. sz.)

¹⁴ Kiss László: Jogállam-jogalkotás-önkormányzatok. (Örökségünkről – mai szemmel) (Pécs, 1998.) 162-163. o.

¹⁵ Az olasz és spanyol régiók jogalkotási hatáskörére a későbbiekben még részletesen visszatérek.

1. 3. Helyi jogalkotás Németországban

1. 3. 1. Helyi önkormányzatok a német alkotmányjogban

a.) Az önkormányzati igazgatás rendszerének kiépítése Németországban a *tartományok kizárólagos hatáskörébe tartozik*. A tartományok törvényhozásainak csak a szövetségi alkotmány (Grundgesetz, továbbiakban: az Alaptörvény) idevágó rendelkezéseit kell figyelembe venniük, tiszteletben tartaniuk.

Az Alaptörvény 28. szakasz (2) bekezdése szerint: „A községeknek biztosítani kell a jogot, hogy a helyi közösség minden ügyét¹⁶ a törvény keretei között saját felelősségükre szabályozzák.¹⁷ A községszövetségeket (Gemeindeverband, a német területi önkormányzatok megnevezése) is megilleti törvényes feladatkörük keretei között az önkormányzás joga.“

A Szövetségi Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata egységes az Alaptörvény 28. szakaszának értelmezésében: ebben a rendelkezésben tulajdonképpen nem egy alapjogról van szó, hanem egy ún. „institucionális garanciáról”, mely azt jelenti, hogy helyi önkormányzatoknak az államszervezetben lenniük és működniük kell.¹⁸ Az önkormányzati igazgatás, benne a községekkel és a területi önkormányzatokkal a „tagolt demokrácia” kifejeződése.¹⁹

Az önkormányzatok nem az államszervezeten kívüli intézmények, és nem állnak szemben az állammal, annak szerves részei, erősítik a demokratikus legitimitációt. A helyi önkormányzat többé már nem társadalmi alapon szerveződő „államellenes” intézmény, hanem a demokrácia, valamint a vertikális funkció- és hatalommegosztás elve által legitimált, decentralizált és ezzel *az államot tehermentesítő, autonómiát közvetítő igazgatási forma* a közügyek saját felelősségre történő intézésére.²⁰ Az Alaptörvény e rendelkezése minden további közbenső aktus nélkül köti mind a szövetségi állam, mind a tartományok törvényhozását, közigazgatását és igazságszolgáltatását.²¹

¹⁶ A „helyi ügy” fogalmát a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a következőképpen definiálta: „Minden olyan igény, amely a helyi közösségben gyökerezik, vagy azzal specifikus viszonyban áll, amelyek tehát a közösség polgárait együttesen érintik.” (BVerfGE 79, 127)

¹⁷ A Szövetségi Közigazgatási Bíróság megállapította, hogy az Alaptörvény „szabályozni” kifejezése többet jelent, mint az „igazgatni” kifejezés: a községek jogalkotása túlmutat az igazgatási tevékenységen. [BVerwGE 6, 247 (252).]

¹⁸ BVerfGE 8, 256; 8, 332.

¹⁹ BVerfGE 52, 95.

²⁰ Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. 1. Kötet (München, 1984.) 405. o.

²¹ BVerfGE 1, 167.

Az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó szabálya tulajdonképpen egy „üzenet“ a tartományok törvényhozóinak, egy „minimumkövetelmény“, melyet minden jogalkotónak (és jogalkalmazónak) biztosítani, illetve érvényesíteni kell.

b.) Az a tény, hogy nem önkormányzati alapjogról, hanem az önkormányzatok (önkormányzatiság) alkotmányos garanciájáról beszélünk, nem zárja ki, hogy ez a garancia alkotmányos biztosítékokkal ne lenne körülbástyázva.

Pagenkopf különbséget tesz politikai értelemben vett és jogi értelemben vett önkormányzat-fogalom között, míg előbbi alatt a „nem hivatásos elemek“ (az emberek) a közigazgatásában való döntő részvételét érti, utóbbi a saját felelősségre, saját szervek által, állami felügyelet mellett történő feladatellátást jelenti.²² *Stern* szerint a garancia tartalma, helyi önkormányzás joga hét részjogosítványból tevődik össze: az önkormányzat területén államhatalmat gyakorol, meghatározza személyi állományának összetételét, önállóan gazdálkodik, joga van különféle terveket készíteni, kialakítja belső szervezetét, adóztathat, és jogot alkothat.²³

A bajor Alkotmány – a német tartományok alaptörvényei közül egyedülként – felsorolja azokat a feladatköröket, melyek különösen a községek saját hatáskörébe tartoznak: a községi vagyon és a községi intézmények igazgatása, a helyi közlekedés, beleértve az útépitést, a lakosság vízzel, elektromos árammal, gázzal történő ellátása, a lakosság élelmiszerellátását biztosító intézmények, helyi tervezés, építésügy és építésfelügyelet, helyi rendőrség, tűzvédelem, helyi kultúra ápolása, népoktatás, felnőttképzés, gyámügyek és szociális gondoskodás, helyi egészségügy, házassági és anyasági tanácsadás, csecsemőgondozás, iskolai higiénia és az ifjúság testi nevelése, közfürdők, temetkezés, helytörténeti emlékművek, épületek fenntartása.²⁴

Az Alaptörvény 28. szakasz 2. bekezdése szerint tehát „a községeknek biztosítani kell a jogot, hogy a helyi közösség minden ügyét a törvény keretei között saját felelősségükre szabályozhassák.”

Az idézett rendelkezés egyrészt kifejezi, hogy a *községek (falvak és városok) saját feladataikat más állami szervek utasítása nélkül láthatják el*, másrészt ebben a körben

²² Hans *Pagenkopf*: Kommunalrecht. 1. Kötet Verfassungsrecht. (Köln-Berlin-Bonn-München, 1975.) 42 - 43. o.

²³ Klaus *Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. 1. Kötet (München, 1984.) 405. o.

²⁴ 83. szakasz (1) bekezdés

jogi normákat – rendeleteket – bocsáthatnak ki. A községek „saját felelősségre” történő jogalkotása egyben mentességet jelent a célszerűségi utasítások alól.²⁵

A községek ezt a jogukat azonban csak a (szövetségi vagy tartományi) törvények keretei között gyakorolhatják (törvények elsőbbsége, „Vorrang des Gesetzes”). A törvény adott esetben kötelezheti is a községeket a jogalkotásra, de általános jogalkotási kötelezettség kizárt. A „törvény keretei között” fordulat azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog csak törvény által korlátozható.²⁶

c.) Egyes szerzők az Alaptörvény szövege alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a községek univerzális feladatellátásra kaptak alkotmányos felhatalmazást²⁷, míg mások szerint a helyi feladatokat kizárólag törvény állapíthatja meg.²⁸ *Conrady* rámutat, hogy kiemelkedő fontosságú lehet egy feladat minősítése, aszerint, hogy az helyi vagy nem helyi jellegű. Ha a feladat természete szerint helyi, ezzel eldöntöttük a hatáskör kérdését is.²⁹

A helyi közügyeknek Németországban sincs egyébként kimerítő katalógusa. A tartományi községi törvények közül – egyedülként – a bajor jogszabály sorol fel néhányat példálózva. (Ld. fent)

d.) A Szövetségi Alkotmánybíróság több döntésében is hangsúlyozta, hogy *a jogalkotáshoz való jog az önkormányzás „magjához” tartozik*³⁰, illetve annak „lényeges eleme”³¹, mindazonáltal a rendeletalkotás anyagi értelemben közigazgatási tevékenység.³²

A Szövetségi Alkotmánybíróság definiálta az autonóm (tehát nemcsak a kommunális) jogalkotás fogalmát is, eszerint ez a típusú normaalkotás „társadalmi erők aktiválását jelenti, hogy a társadalmi csoportoknak meghagyják azoknak az ügyeknek a saját felelősségre történő szabályozását, melyek őket érintik, melyeket ők tudnak a legjobban („sachkundigsten”) megítélni, ezáltal lerövidítve a távolságot normaalkotó és normacímzett között”. Továbbá: „a törvényalkotó ezáltal mentesül az alól, hogy

²⁵ Eberhardt *Schmidt-Aßmann*: Kommunalrecht. (In: Besondere Verwaltungsrecht, Berlin-New York, 1999. Rn. 19.)

²⁶ BverfGE 1, 167 (175 f.).

²⁷ Horst *Dreier*: Grundgesetz, Kommentar Bd. II. (Tübingen, 1998.) 491. o.

²⁸ *Model/Müller*: Grundgesetz für die BRD (Köln-Berlin-Bonn-München, 1996.) 357. o.

²⁹ Hans-Peter *Conrady*: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG? (DVBl. 1970.) 408. o.

³⁰ BverfGE (Vorprüfungsausschuss) BVBl. 1982, 27 (28).

³¹ BverfGE 33, 158.

³² BverfGE 65, 283 (289); 78, 344 (348).

figyelembe vegye azokat a tárgyi és helyi különbségeket, amelyek számára nehezen felismerhetőek, és amelyek változásaira egyébként sem tud kellő gyorsasággal reagálni”.³³

A helyi jogalkotás már korántsem „csak” feladatellátást jelent, megvan ugyan a „praktikus” funkciója is (a törvényhozó tehermentesítése), de általa megvalósul a jogállam egyik társadalmi funkciója is, nevezetesen az „emberközeli” jogalkotás.

1. 3. 2. Az önkormányzati jogalkotás „végrehajtó” karaktere

a.) Az Alaptörvény 80. szakasz 1. bekezdése kimondja, hogy „törvény felhatalmazhatja a szövetségi kormányt, a szövetségi minisztert és a tartomány kormányát rendelet (Verordnung) kibocsátására.” A felhatalmazásban közölni kell annak tartalmát, célját és terjedelmét. A rendeletben annak jogalapját is meg kell jelölni.

Németországban a „végrehajtó hatalom” e rendelkezés miatt csak törvényhozói felhatalmazás alapján bocsáthat ki jogszabályt. (Ez az ún. delegált jogalkotás.) A kormánynak és a minisztereknek feladatkörükben sincs önálló rendeletalkotási joga.

A kérdés ezek után az, hogy az idézett rendelkezés mennyiben alkalmazható az önkormányzati jogalkotásra.

A Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 80. szakasza 1. bekezdése a helyi önkormányzatokra nem alkalmazható.³⁴

A helyi jogalkotáshoz való jognak ugyanis nem a végrehajtó hatalom a címzettje, hanem a „helyi közösség”.³⁵ Megállapítható, hogy *a végrehajtó hatalom és a községek nem azonos kategóriák*, az önkormányzatok rendszertanilag a végrehajtó hatalomhoz tartoznak – és ez a tény jogállásukat determinálja is -, de működésük nem ítéhető meg teljes egészében a közigazgatás más rendszereire vonatkozó előírások alapján. Mindazonáltal a közigazgatás joghoz kötöttsége a törvények elsőbbségének „dogmájával” köti a helyi önkormányzatokat is.³⁶

A községek másként működnek, mint a kormány vagy a miniszterek, nem a parlament helyett, hanem önállóan, a törvény előírásai alapján.³⁷ A képviselőtestület mindezek ellenére helyi rendelet kibocsátásakor is része marad a közigazgatásnak, nem

³³ BverfGE 33, 125 (156 f.).

³⁴ BverfGE 33, 125.

³⁵ BverwGE 6, 247 (251).

³⁶ Christian Starck: *Autonomie und Grundrechte*. AöR, Bd. 92 (1968), 449. o.

³⁷ Karl Ulrich Meyer: *Gesetzesvorbehalt und Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden* (Göttingen, 1977.) 26. o.

gyakorol törvényhozó funkciókat.³⁸ A községek rendeletalkotása – bizonyos törvényhozói karaktere ellenére – az állami hatalommegosztás rendszerében a közigazgatáshoz, és nem a törvényhozáshoz sorolandó.³⁹

b.) Miután a képviselőtestület – ahogy azt a Szövetségi Alkotmánybíróság *expressis verbis* kimondta – nem parlament⁴⁰, ebből következik, hogy *a törvényhozónak kell biztosítania a polgárok jogainak védelmét az önkormányzatokkal szemben is*. A törvények, azon túl, hogy meghatározzák a helyi jogalkotás kereteit, egyúttal biztosítják az egyének jogainak az érvényesülését is.

Az önkormányzatoknak – a német szakirodalomban kialakult uralkodó álláspont szerint - nincs valamiféle természetjogi eredetű igénye a jogalkotási hatáskörre vagy általában az önkormányzáshoz való jogra. A jogalkotási hatáskört a községek csak állami jogi aktus által birtokolhatják.⁴¹

Az önkormányzatok jogalkotási kompetenciája Németországban tehát egyrészt nem természetjogi eredetű és jellegű, másrészt nem is jelent megváltoztathatatlan, érinthetetlen önkormányzati tevékenységet, mindazonáltal ezt a jogot az Alaptörvény 28. szakasz 2. bekezdése garantálja az önkormányzatoknak.⁴²

Badura szerint, habár az önkormányzati jogalkotás az önkormányzatisághoz tartozik és annak lényegi gondolata helyi különbözőségek figyelembevétele, de az önkormányzás jogi fogalma mégsem foglalja magába a polgárok bevonását a „politikai eljárásba”, mivel az önkormányzás nem jelent többet a saját felelősségre történő feladatellátásnál. Mindebből az is következik szerinte, hogy maga *az önkormányzás joga csak akkor jár a rendeletalkotás jogával is, ha ezt a törvényhozó a közigazgatási szervre ugyancsak ráruházta*.⁴³

c.) Az Alaptörvény szabályai mindenekelőtt egy minimumkövetelményt állítanak fel, ezek a rendelkezések un. „áthatoló normák” (*Durchgriffnormen*), melyek a szövetségi és a tartományi törvényhozót, közigazgatást és igazságszolgáltatást mindenféle transzformáló aktus nélkül, közvetlenül kötik.⁴⁴

Az önkormányzáshoz való jogot tehát az alkotmányozó (törvényhozó) hatalom állapítja meg, az alkotmányban kerül meghatározásra, hogy az önkormányzás joga milyen és mennyire széles részjogosítványokat foglal magába. A rendeletalkotás joga is

³⁸ Meinhard *Schröder*: Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, zur Übertragbarkeit parlamentsrechtlicher Grundsätze auf Selbstverwaltungsorgane, insbesondere in der Kommunal- und Hochschulverwaltung (Baden-Baden, 1979.) 40. o.

törvényi (alkotmányi) alapokon nyugszik, törvény határozza meg azt is, hogy az önkormányzatiságnak e részjogositványa egyáltalán megilleti-e a községeket.

Az Alaptörvény szabályozása alapján a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogáról a következőket állapíthatjuk meg:

- A rendeletalkotási jogot garantálja az Alaptörvény.
- A rendeletalkotási jog biztosításával a törvényhozó saját hatáskörének egy részét ruházza az önkormányzatokra.
- A különböző helyi rendeletek eltérő tárgyuk alapján eltérő jellegű jogalapot kívánnak meg, de jogalap mindig szükséges.

Minden önkormányzati rendelet megkövetel egy magasabb rangú (höherrangig) jogalapot.⁴⁵ Ez a jogalap lehet az Alaptörvény generális felhatalmazása, egy tartományi törvény vagy egy külön törvény speciális felhatalmazása. A rendelethez szükséges jogalapot a törvényhozó, a rendeleti szabályozás tárgya szerint, differenciáltan állapíthatja meg.

A megkívánt felhatalmazás megváltozása vagy hatályon kívül helyezése egyébként az arra alapított rendelet megváltoztatásával vagy hatályon kívül helyezésével járhat, mivel – a Bajor Alkotmánybíróság szerint - az új szabályozás hatályba lépésének időpontjában új anyagi jognak minősül, így minden olyan tényállásra és jogviszonyra alkalmazni kell, amelyek nem mentek a régi jog „uralma” alatt teljesezésbe.⁴⁶

1. 4. A bajor tartományi jog

1. 4. 1. A bajor Alkotmány

Mint arról már volt szó az Alaptörvény 28. szakasza az önkormányzashoz való jogot nem közvetlenül a községeknek adja, hanem az tulajdonképpen a tartományi törvényhozónak szóló utasítást jelent.⁴⁷ Ebben a részben a német tartományok közül a bajor önkormányzatok jogalkotási hatáskörét vizsgálom meg részletesebben.

³⁹ BverfG 65, 283 (289).

⁴⁰ BVerwGE 90, 359, 362.

⁴¹ Peter *Badura*: *Rechtsetzung durch Gemeinden* (DÖV, 1963.) 561. o.

⁴² Karl-Ulrich *Meyer*: *Gesetzesvorbehalt und Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden* (Göttingen, 1977.) 17. o.

⁴³ Peter *Badura*: *Rechtsetzung durch Gemeinden* (DÖV, 1963.) 561. o.

⁴⁴ BverfGE 1, 167 (174 f.)

⁴⁵ BayVerfGHE 15, 22, 25.

⁴⁶ BayVerfGHE 28, 41 (46).

⁴⁷ Karl-Ulrich *Meyer*, i. m. 19. o.

A Bajor Tartományi Alkotmány (Bayerische Landesverfassung, továbbiakban: az Alkotmány) 11. szakasz 2. bekezdése kimondja, hogy „*a községek a közjog eredeti („ursprünglich”) területi testületei*”, továbbá „megilleti őket a jog, hogy saját ügyeiket a törvény keretei között maguk szabályozzák és igazgassák.”

A bajor Alkotmány túllép az Alaptörvényen a községek helyének meghatározásakor. Az Alaptörvényből az következik, hogy a községek (és a járások) nem állnak az állammal szemben, hanem az állam egy szeletét alkotják.⁴⁸ A bajor Alkotmány utal arra is, hogy a helyi önkormányzatok nem történelmi előzmények nélkül működnek. Az „eredeti” jelző azt jelenti, hogy *a községek földrajzi, szociológiai, politikai szempontból az állam alapját képezik* és az állam a községeknek saját maga által sem figyelmen kívül hagyható jogállást biztosít.⁴⁹

1. 4. 2. A bajor községi törvény

a.) A bajor községi törvény (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, továbbiakban: a községi törvény) tovább erősíti a községek jogállását azzal, hogy kimondja: a községek „az állam és a demokratikus élet alapjait alkotják”.⁵⁰

A községi törvény 11. szakasz 4. bekezdése szerint „a községi önkormányzatok a demokrácia alulról felfelé történő felépítését szolgálják”. A rendelkezés a szubszidiaritás elvén alapuló államépítést hangsúlyozza, amely eredményeként az önkormányzatok a közfeladatok ellátásában primátust kapnak.⁵¹

Ez az elv a vonatkozó jogszabályokban több helyen is visszaköszön, példának okáért az Alaptörvény szerint a községi önkormányzatok minden helyi ügy elintézésére jogosultak, míg a járások feladatait törvény állapítja meg.

A szubszidiaritás gondolatán túl a (4) bekezdésben kifejeződik a bajor demokratikus államszervezet „lépcsőzetes” struktúrája is. Az Alkotmány és községi törvény rendelkezései, elvei hangsúlyozzák, hogy az önkormányzatok létezése a demokrácia alapelemei közé tartozik, működésük hozzátartozik a jogállamisághoz.

⁴⁸ BverfGE 73, 118 (191).

⁴⁹ Franz Ludwid *Knemeyer*: Bayerisches Kommunalrecht (Stuttgart, München, Hannover, Berlin, 1996.) 57. o.

⁵⁰ 1. szakasz 2. bekezdés

⁵¹ *Narwisky/Schwieger/Knöpfle*: Die Verfassung des Freistaats Bayern (München, 2000.) 11. szakasz, 11. o.

b.) A községi törvény 23. szakasza rendelkezik a községek rendeletalkotásáról, illetve annak terjedelméről: „a községek saját ügyeik rendezésére rendeleteket bocsáthatnak ki.” (ld. 1. sz. melléklet) Az átruházott hatáskörbe tartozó feladatok szabályozása, a szankcionáló rendeletek (*bewehrte Satzungen*) és a szabálysértési rendeletek (*Verordnungen*) csak törvényben meghatározott esetekben megengedettek.“

A községek saját ügyeik szabályozására külön törvényi felhatalmazás nélkül is kibocsáthatnak rendeleteket, az ilyen típusú rendeletalkotás jogszabályi alapja maga az idézett szakasz. Ebben az esetben a törvénynek annyiban kell meghatároznia a rendeletalkotás terjedelmét, hogy felismerhető legyen, hogy milyen tárgyakat érinthet az autonóm jogalkotás.⁵²

Az átruházott hatáskörbe tartozó ügyekben a képviselőtestület viszont csak akkor bocsáthat ki jogszabályt, ha erre külön törvény kifejezetten felhatalmazza. Az átruházott hatáskörbe tartozó ügyek, annak ellenére, hogy eredetileg állami „karakterűek”, az átruházással a községek feladat- és hatáskörébe kerülnek és ebben az értelemben a saját hatáskörbe tartozó ügyekhez tartoznak.⁵³ A Szövetségi Közigazgatási Bíróság megállapította, hogy a külön törvényi felhatalmazásnak annyira kell részletesnek lennie, hogy abból látható legyen, hogy a helyi rendelet milyen tárgyakat érinthet.⁵⁴

Ezeket az ügyeket az állam minden további nélkül maga is elláthatná, de az egyszerűség, a polgárközeliség követelménye és a praktikusság miatt a helyi önkormányzatokhoz telepíti őket.⁵⁵

Vannak olyan rendeletalkotási tárgykörök Németországban (Bajorországban), amelyek Magyarországon teljesen ismeretlenek, ilyenek például a társulásról szóló rendeletek. (ld. 2. sz. melléklet)

A községi törvény több helyen is említi a rendeletalkotás lehetőségét, illetve kötelezettségét: községi tulajdon használata (ld. 3. sz. melléklet) közművek csatlakozási és használati kötelezettsége, községi szolgálat, szankcionáló rendeletek (Rendeletek, melyek önkormányzati rendeletekbe ütköző szándékos magatartást pénzbüntetéssel fenyegetnek.), tiszteletbeli hivatal vállalásáról,⁵⁶ önkormányzati gazdálkodás,⁵⁷ polgármester(ek) jogállásáról,⁵⁸ városok rendeletben szabályozhatják a kerületi

⁵² BverwGE 6, 247 (251).

⁵³ BayVerfGHE, BayVBl. 1955, 25. o.

⁵⁴ BverwGE 6, 247, 251.

⁵⁵ Ernst Pappermann: Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie (DVBl. 1976.) 768. o.

⁵⁶ 20a szakasz 2. bekezdés

⁵⁷ 22. szakasz 2. bekezdés

⁵⁸ 34. szakasz 2. bekezdés; 35. szakasz 2. bekezdés

tagozódást,⁵⁹ költségvetés, pótköltségvetés,⁶⁰ önkormányzati vállalkozásról (ld. 4. sz. melléklet) helyi népszavazás és népi kezdeményezés és a helyi adók. (ld. 5. sz. melléklet)

1. 5. A községközösségek (Gemeindeverband)

A német önkormányzati jog – némi leegyszerűsítéssel - *a területi önkormányzatokat (járás és egyes tartományokban a körzet⁶¹) nevezi községközösségnek.* A községek és a községközösségek között nincs semmiféle szervezeti kapcsolat.

Az Alaptörvény a községközösségekkel kapcsolatban kimondja, hogy „a községközösségeket is megilleti törvényi feladatkörükben a törvény rendelkezései alapján az önkormányzathoz való jog.” (28. szakasz 2. bekezdés 2. mondat)

Az Alaptörvény nem sorolja fel, hogy mely területi önkormányzatok tartoznak a községközösség fogalma alá, de a járást kifejezetten ilyennek minősíti. Így a tartományok a járásoknak megadják (meg kell adniuk) az önkormányzás jogát, de a nagyobb területi egységet jelentő körzeteknek már nem feltétlenül. Utóbbiról való döntés a tartományi törvényhozó kizárólagos hatáskörébe tartozik.

Az Alaptörvény csak azt határozza meg, hogy amennyiben adott tartomány saját területi egységét „községközösségnek” nevezi, ebben az esetben e területi egységnek az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogokat biztosítani kell.⁶²

A bajor Alkotmány 10. szakasz 1. bekezdése kimondja, hogy Bajorországban *a járásokon kívül a körzetek területe is községközösség.* A községközösségek területi önkormányzatok, őket azonban az Alkotmány nem nevezi „eredeti” területi testületeknek.

A járások és a körzetek élén választott testületek állnak, mind a két területi önkormányzatra külön törvény állapítja meg a feladat- és hatásköröket. A járási törvény (Landkreisordnung) és a körzeti törvény (Bezirksordnung) rendeletalkotásra vonatkozó szabályai szó szerint megegyeznek a községek jogalkotására vonatkozó szabályokkal.

⁵⁹ 60. szakasz 5. bekezdés

⁶⁰ 63. és 68. szakasz. (A Szövetségi Közigazgatási Bíróság döntése szerint a költségvetési rendelet anyagi értelemben „csak részben” rendelet. BverwGE 10, 224.)

⁶¹ A félreértések elkerülése végett a járás németül Kreis, a körzet pedig Bezirk.

⁶² Gerhard Leibholz: Das Prinzip des Selbstverwaltungsrechts und der Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (DVBl. 1973.) 719. o.

1. 6. A mintarendeletek

A mintarendeletek egyrésztől megkönnyítik a jogalkotási munkát, segítenek a helyi jog egységesítésében, és – a joggyakorlathoz és jogfejlődéshez történő fokozatos hozzáillesztésükkel – a jogbiztonságot is szolgálják. Másrésztől közvetetten az önkormányzás jogának nem jelentéktelen korlátozását is jelentik.

Mivel a rendeletek kibocsátásánál gyakran bonyolult és meglehetősen speciális közigazgatási joganyagot kell alkalmazni és sok város, valamint község nem rendelkezik az ezeknek a jogi kérdéseknek a megoldásához szükséges személyzettel, ezért gyakran támaszkodnak a képviselőtestületek a mintarendeletekre.⁶³

Ilyen mintarendeleteket az un. önkormányzati csúcscsoportok (kommunale Spitzenverbände), a minisztériumok, de ügyvédek is kidolgoznak. A mintarendeletek tulajdonképpen a jogalkotás során használható segédeszközök, amelyeknek közvetett funkciója is van.

*A mintarendeletek egy része kötelezően figyelembe veendő a helyi jogalkotás során, ilyenek például a tartományi belügyminiszter által kibocsátott költségvetési mintarendeletek. A mintától való mindenfajta eltérés jogellenes és a rendelet érvénytelenségét vonja maga után. Mivel ezek a mintarendeletek nagyon komoly beavatkozást jelentenek az önkormányzati autonómiába, ezért csak külön törvényi felhatalmazással bocsáthatók ki. Másik oldalról nézve nyomós közérdek szól amellett, hogy a helyi rendeletek egységes szabályozást mutassanak. Egyébként a mintarendeletek nem többek egyszerű ajánlásnál.*⁶⁴

1. 7. A „tulajdon és szabadság” korlátozása önkormányzati rendelettel

a.) Az alapjogok érvényesülésének különös jelentősége van azokkal az állami aktusokkal kapcsolatban, amelyek tárgya az alapjogok érvényre juttatása vagy korlátozása. A törvényhozói „aktivitás” hozzájárul ezeknek a jogoknak a megvalósulásához és a „szociális szolgáltató” jogállamban az alapvető „szabadságok” érvényesülésének biztosítása is az állam feladata.⁶⁵

⁶³ Alexander Schink: Mustersatzungen – Ihre Entstehung und Umsetzung in der Kommunalverwaltung (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1986/1.).

⁶⁴ Vö.: Vogelsang/Lübling/Jahn: Kommunale Selbstverwaltung (Berlin, 1997.) 125. o.

⁶⁵ Peter Häberle: Berufs-„ständische“ Satzungsautonomie und staatliche Gesetzgebung (DVBl. 1972.) 909. o.

A bajor községi törvény korábban idézett 23. szakaszából nem következik, hogy az önkormányzat beavatkozhat a polgárok „szabadságába és tulajdonába”, például adók kivetésével. Az ilyen esetekben a rendeleti szabályozás csak akkor megengedett, ha ezt különös törvényi felhatalmazás lehetővé teszi.⁶⁶

Mindezekből az következik, hogy a rendeletalkotás tárgyát mindig megfelelően meg kell határozni, minél „mélyebbek” a rendelet beavatkozási lehetőségei, annál pontosabban kell a tárgyat definiálni. Előfordulhat, hogy a felügyeletet gyakorló szerv előzetes engedélye szükséges a rendelet kibocsátásához, vagy a rendelet tervezetét a felügyeletet gyakorló szervnél előzetesen be kell mutatni.⁶⁷

b.) A bajor községi törvény 24. szakasz (1) bekezdése kimondja, hogy a községek rendeletben

- a közjó érdekében a vízellátáshoz, a csatornahálózathoz, a szemétszállításhoz és más, a közegészséget szolgáló berendezésekhez való csatlakozást, ezek használatát, a vonatkozó törvényi előírásokat figyelembe véve, kötelezővé tehetik,
- új építési telkekre kötelezővé tehető a távhőszolgáltatáshoz való csatlakozás, és ennek használata, kivéve, ha az különleges építésügyi okokból vagy a környezet védelme érdekében nem indokolt.

Az ilyen tartalmú rendeletek kétféleképpen avatkozhatnak be a polgárok tulajdonhoz való alkotmányos alapjogába:

- *Kényszerhasználat (Benutzungszwang):* A község területén az adott községi ellátórendszert kizárólagosan használni kell.
- *Kényszercsatlakozás (Anschlusszwang):* A telek tulajdonosának meg kell teremtenie azokat a technikai feltételeket, melyek segítségével, a kényszerhasználat realizálódhat. (Kényszercsatlakozás csak kényszerhasználattal együtt rendelhető el.) (ld. 6. sz. melléklet)

A kényszerhasználat és a kényszercsatlakozás elrendelhető a község területének egy részére is, ha az ellátórendszer csak ott elérhető, feltéve, hogy a rendszer kiterjesztése a maradék területre már tervezett.⁶⁸

*A kényszerhasználat és a kényszercsatlakozás csak a közjó érdekében, tehát a község lakosainak érdekében rendelhető el.*⁶⁹ Ezeknek az okoknak azonban sem

⁶⁶ BVerwGE 6, 247, 251.

⁶⁷ Heinrich Scholler: Die Gemeinde als Gesetzgeber (In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Szerk.: Günter Püttner, Berlin-Heidelberg-New York, 1982.)

⁶⁸ BayVerfGHE von 6. 3. 92.

⁶⁹ BayVerfGHE 16, 128 (133)

elkerülhetetlenek, sem sürgősnek nem kell lenniük. Nem szükséges az sem, hogy minden egyes érintettnél a használathoz vagy a csatlakozáshoz fűződő közérdek fennforogjon.

A német tartományok községi törvényei a távhő ellátáshoz történő kötelező csatlakozást vagy annak használatának elrendelését minden esetben közérdek fennforgásához kötik, többségük emellett a közegészségügyi érdeket is a feltételek közé sorolja. (Egyedüli kivétel Rheinland-Pfalz községi törvénye.)⁷⁰

c.) Az Alaptörvény 14. szakasz (1) bekezdése értelmében a „tulajdon és az öröklés joga biztosított”, tartalmukat és korlátaikat törvény állapítja meg. Ebből következik az, hogy *a tulajdonhoz való jogot (ld. 7. sz. melléklet) csak törvény, illetve törvény felhatalmazása alapján kiadott rendelet korlátozhatja, az ilyen tárgyú rendeletek esetében a községi törvény 23. szakasza nem elegendő jogi alap.*

Szövetségi törvény felhatalmazásának hiánya nem zárja ki, hogy az önkormányzat tartomány törvény felhatalmazása alapján rendeljen el rendeletében kényszercsatlakozást vagy kényszerhasználatot.⁷¹

Az ilyen tartalmú rendeletekben elő lehet írni, hogy a tulajdonos túrni köteles a víz-, csatorna- és a távhővezetékek telkén történő átvezetését és lefektetését, ha ezekhez telkét csatlakoztatni köteles, gazdálkodásához ezeket felhasználja, vagy az ellátórendszerek igénybevételének lehetősége a telek számára egyébként előnyös. A túrés kötelezettség elenyészik, ha az igénybevétel a telek tulajdonosát szükségtelenül vagy aránytalan módon terhelné.⁷²

A túrés kötelezettség kifejezett rendeleti szabályozást kíván, és közvezetékek átvitelének és lefektetésének túrésát jelenti. Ezek a rendeleti szabályok „alkotmánykonform” tartalmi meghatározást igényelnek.⁷³ A Bajor Alkotmánybíróság megállapította, hogy *tisztán pénzügyi szempontok nem alapozhatják meg a vezetékek átvezetését más telkén egy új ház rendszerhez történő rácsatlakoztatása érdekében.*⁷⁴ Egy esetben a vezetékek átvezetését annak ellenére nem tartotta szükségesnek ugyanez a bírói testület, hogy az átvezetés nélkül felmerülő többletköltségek az ingatlan forgalmi értékét is meghaladták.⁷⁵

⁷⁰ Hans Jürgen Wichard: Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme nur allein aus Gründen der „Volksgesundheit“? (DVBl. 1980.) 31. o.

⁷¹ BayVerwGE von 12. 7. 91, BayVBl 1992, 476.

⁷² Községi törvény 24. szakasz (2) bekezdés 3. mondat

⁷³ BayVerfGHE (2. Senat) von 25. 7. 94, BayVBl 1995, 52.

⁷⁴ BayVerfGHE (4. Senat) von 3. 3. 97.

⁷⁵ BayVerfGHE von 11. 7. 97, 4. ZS 97. 789.

Azok a rendeletek, amelyek kényszercsatlakozást, kényszerhasználatot vagy községi tulajdon használatát szabályozzák, elrendelhetik, hogy ezeknek a rendeleteknek a végrehajtásával megbízott személy, a kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése céljából „megfelelő időben” telek területére, épületbe, létesítménybe, lakásba vagy helyiségbe a szükséges mértékig, beléphet.⁷⁶ A belépési jog a rendeletben (és az alapjául szolgáló törvényben) meghatározott kötelezettségek teljesítésének ellenőrzését szolgálja.

A belépési jog a tulajdonhoz való jog mellett a lakás sérthetetlenségének jogát is korlátozza. [Alaptörvény 13. szakasz (1) bekezdés] A belépés alapfeltétele az is, hogy az arra feljogosított személy engedélyt kért a tulajdonostól a belépésre, kivéve, ha a kérelem veszéllyel járna. Ha a tulajdonos az engedélyt megtagadja, a belépési jog kényszer útján is gyakorolható, de ennek a rendjét is rendeletben kell szabályozni.⁷⁷

1. 8. A rendeletalkotási eljárás

a.) Helyi rendelet kibocsátásának joga a község (községyszövetség) mindenkori *önkormányzati testületi szervét* illeti meg: községekben: a képviselőtestületet,⁷⁸ járásokban: a járásgyűlést,⁷⁹ körzetekben: a körzetgyűlést.⁸⁰

A községi törvény 32. szakasz (2) bekezdése értelmében a képviselőtestület meghatározott ügycsoportok igazgatását vagy egyes ügyek elintézését ügydöntő bizottságokra ruházhatja.

A rendeletalkotás joga főszabályként nem ruházható a bizottságokra. A községi törvény azonban két kivételt tesz: településrendezési tervek és a helyi építésügyi szabályok.

*A képviselőtestület általában az első polgármesterre is átruházhatja ügyek önálló elintézését, de ez nem vonatkozik a rendelet-kibocsátásra.*⁸¹ Vitatott ugyanakkor, hogy a rendeletalkotási jog azok közé a hatáskörök közé tartozik-e, amelyeket sürgős esetben az első polgármester igénybe vehet.⁸² A községi törvény 37. szakasz (3) bekezdése értelmében ugyanis az első polgármester a képviselőtestület vagy bizottság helyett sürgős intézkedéseket hozhat.

⁷⁶ Községi törvény 24. szakasz (1) bekezdés 1-3. pont

⁷⁷ BayVerfGHE von 10. 4. 86, BayVBl. 1987, 21.

⁷⁸ Községi törvény 29. szakasz

⁷⁹ Járási törvény 22. szakasz

⁸⁰ Körzeti törvény 21. szakasz

⁸¹ Községi törvény 37. szakasz (2) bekezdés 1. mondat

⁸² *Schmidt-Jortzig*: i. m.

A rendelet-kibocsátási jog átruházásának tilalma alól a községi törvény egyetlen kivételt enged. Az átruházásnak egy különleges esete lehet, ha a községi vállalat vezető testületére ruházza a képviselőtestület a vállalat működésével kapcsolatos viszonyok rendeleti úton való szabályozásának a jogát.⁸³ Járások és körzetek esetében a rendeletalkotási jog átruházása viszont generálisan kizárt.⁸⁴

b.) A rendeletalkotás az un. határozathozatali (Beschlussfassung) eljárás keretében zajlik. A községi törvény 51. szakasz (1) bekezdése értelmében a képviselőtestület a határozatait nyílt szavazásban, a szavazatok többségével hozza. A rendeletet a polgármester aláírja, azt a község hivatalos lapjában közzé kell tenni. Ha a községnek nincs hivatalos lapja, a rendeleteket a járásgyűlés vagy a járási hivatal (Landratsamt) hivatalos lapjában kell kihirdetni.

A hivatalos kihirdetés úgy is megvalósítható, hogy a rendeletet a község hivatalában elhelyezik, a kihirdetésekre általában meghatározott helyre (hirdetőtábla) vagy egy napilapban közlés útján nyilvánosságra hozzák.⁸⁵

A rendeletek hatályosulásának formai követelményei tehát a következők:

- A hatáskörrel rendelkező szerv meghozza a rendeletet. (ld. 8. sz. melléklet)
- Ha jogszabály előírja, kötelező a felügyeletet gyakorló szerv közreműködése.⁸⁶ (Rendelet előzetes jóváhagyása⁸⁷ vagy bemutatása.)
- Az első polgármester aláírása.
- Kihirdetés.⁸⁸
- Hatályba lépés.⁸⁹

Hivatalos lapja csak néhány nagyvárosnak van. *A járások és a nagyobb városok jogszabályaikat a napilapokban hirdetik ki.* Miután a napilapok a legkisebb településekre is eljutnak, azt lehet mondani, hogy a rendeletek kihirdetésének ez a

⁸³ Községi törvény 89. szakasz (2) bekezdés 3. mondat

⁸⁴ Járási törvény 30. szakasz (1) bekezdés 9. pont; Körzeti törvény 29. szakasz 1. pont

⁸⁵ Községi törvény 26. szakasz 2. bekezdés

⁸⁶ A felügyeletet gyakorló szerv közreműködése nélkül a rendelet nem léphet hatályba.

⁸⁷ Jóváhagyási kötelezettséget a községi törvények vagy egyéb törvények akkor írnak elő, ha a meghatározott ügyek az önkormányzati érdekeket különösen érintik vagy a tényállás, illetve a jogi problematika nehézsége miatt a felügyeletet gyakorló szerv átfogó ellenőrzése kívánatosnak tűnik. Ilyen rendeletek azok, amelyeket ex tunc kívánnak hatályba léptetni, illetve a kényszeresatlakozást és a kényszerhasználatot elrendelő rendeletek. (Hans *Pagenkopf*: Kommunalrecht 1. kötet, Verfassungsrecht. Köln-Berlin-Bonn, 1975. 100. o.)

⁸⁸ Azok a községek, amelyeknek nincs hivatalos lapjuk vagy a szervezeti és működési szabályzatukban, vagy más határozatban rendelkezhetnek a rendeletek kihirdetéséről. [Verordnung über die amtliche Bekanntmachung gemeindlicher Satzungen und von Rechtsvorschriften der Verwaltungsgemeinschaften, 1. § (1) bekezdés 1. mondat]

⁸⁹ Azok a rendeletek, amelyek ex tunc nem helyezhetők hatályba, legkorábban a kihirdetésüket követő napon léphetnek hatályba. [Községi törvény 26. szakasz (2) bekezdés 2. mondat]

formája ideálisnak nevezhető. A napilap tulajdonképpen községi hivatalos lappá válik. Azonban megfontolandó, hogy az a község, amely rendeleteit napilapban hirdeti ki, maga is a napilap fizető ügyfelévé válik. Önkéntelenül is arra kényszeríti a polgárait, hogy azt a bizonyos napilapot vásárolják. A napilapok ugyanakkor politikai, nemritkán pártpolitikához kötött médiumok.⁹⁰

A rendelet-kibocsátás erősen formalizált eljárás, ha az eljárás bármely mozzanata hibában szenved vagy az egyes eljárási mozzanatok sorrendjét nem tartják be, a rendelet nem lép hatályba.⁹¹ Meg kell jegyezni, hogy természetesen egy eljárási hiba önmagában még nem teszi a rendeletet tárgyi értelemben hibássá. A formailag hibás, de tárgyi értelemben helyes norma megsemmisítése adott esetben több hátránnyal is járhat, mint a hatályban tartása.⁹²

Azok a rendeletek, amelyek a magasabb szintű jogszabályba ütköznek részben vagy egészben semmissek. Az, hogy a képviselőtestület által rendelet-kibocsátási eljárásban hozott döntése rendeletnek tekinthető-e vagy sem, a polgárok jogainak védelme szempontjából lényegtelen.⁹³

A községek külön törvényi felhatalmazás nélkül is jogosultak az eljárási hibákat azáltal orvosolni, hogy az eljárást a hibás helytől újratezdik, a következő állomásokat pedig megismétlik és a meghozott rendeletet *ex tunc* léptetik hatályba.⁹⁴

1. 9. Az önkormányzatok feletti állami felügyelet

a.) *A helyi rendeletalkotás effektív korlátja* az önkormányzatok felett érvényesülő állami felügyelet. A bajor alkotmány 83. szakasz (4) bekezdése értelmében „a községek az állami hatóságok felügyelete alatt állnak. Saját hatáskör ellátása során az állam csak a községek törvényi kötelességeinek ellátását és a törvényi előírások betartását felügyeli. Átruházott hatáskör gyakorlása során a községek mindezen túlmenően a főfelük rendelt állami hatóságok utasításaihoz kötve vannak.“

A Szövetségi Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az önkormányzatok állami felügyelete „*a községeknek garantált jogok természetes ellensúlyát*“ jelentik.⁹⁵ A Bajor

⁹⁰ Herbert *Petzold*: Die Veröffentlichung von Gemeindefestsetzungen (DVBl. 1967.) 612. o.

⁹¹ BayVerfGHE vom 16. 3. 90, BayVBl 1991, 23 (24).

BayVerfGHE vom 23. 7. 92, BayVBl 1993, 725 (726).

⁹² Ld. *Groschupf*: Rechtspolitische Überlegungen zur örtlichen Rechtsetzung.

⁹³ BayVerfGHE 16, 32, 38.

⁹⁴ Eberhard *Schmidt-Aßmann*: Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen (München, 1981.) 20. o.

⁹⁵ BVerfGE 6, 104, 118.

Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra figyelmeztetett, hogy az állami felügyelet *nem fejlődhet „beavatkozó felügyeletté.”*⁹⁶

Schnapp szerint az önkormányzat jogszerű működésének biztosításában a törvényességi felügyelet csak „tartalékfunkciót” jelent, így például, ha az önkormányzat ellen harmadik személynek perlési lehetősége van, az állami felügyelet nem avatkozhat be.⁹⁷ *Hassel* úgy véli – és ez nézet tekinthető többségi álláspontnak – a felügyeleti hatóságnak csak akkor kell beavatkoznia az önkormányzat működésébe, ha ezt a közérdek megkívánja.⁹⁸

Annak ellenére, hogy a törvény szóhasználata egyértelműen a felügyeleti szerv belátására bízta, hogy alkalmaz-e felügyeleti eszközöket vagy sem. Néhány szerző szerint azonban a felügyeletet gyakorló hatóságnak törvénytértés esetén „intervenció kötelezettsége” van az önkormányzatok irányába.⁹⁹

b.) A községi törvény szerint *az állami felügyelet célja*, hogy tanácsadással segítsék a községeket feladataik ellátásában, támogassák, védjék a községeket, valamint növeljék a községi szervek felelősségérzetét.¹⁰⁰

Az állami felügyeletnek tehát nem – elsődleges, közvetlen – célja a törvényes önkormányzati működés biztosítása.¹⁰¹ Az állami szerveknek elő kell segíteniük az önkormányzatok feladatainak az ellátását, miközben arra törekszenek, hogy érvényre juttassák a közigazgatás törvényességének alkotmányos alapelvet.

Az önálló hatáskörbe tartozó ügyekben az állami felügyelet csak *törvényességi felügyeletet* jelent, a törvényben meghatározott közjogi feladatok és kötelezettségek teljesítésének, és az igazgatási tevékenység törvényességének felügyeletet.¹⁰² Átruházott hatáskörbe tartozó ügyekben a felügyelet (*szakfelügyelet*) kiterjed a „községi igazgatási mérlegelés alkalmazására is.”

Az önkormányzati mérlegelést csak azokban az ügyekben lehet felülvizsgálni, amelyekben „a közjó vagy magánszemély közjogi igényei utasítást vagy döntést

⁹⁶ BayVBl. 1989. 237. o.

⁹⁷ Friedrich E. *Schnapp*: Zum Funktionswandel der Staatsaufsicht (DVBl. 1971.) 480. o.

⁹⁸ Volker *Hassel*: Subsidiaritätsprinzip im Kommunalaufsicht (DVBl. 1985.) 697. o.

⁹⁹ Vö.: *Knemeyer*: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden (HKWP. 1. Kötet, Berlin, 1981) 268. o.; Hartmut *Bochert*: Legalitätsprinzip für die Kommunalaufsicht (DÖV. 1978.) 721. o.

¹⁰⁰ 108. szakasz.

¹⁰¹ Belgiumban például a községi tanácsok belső igazgatási szabályokat és községi közrendbiztosító rendeleteket alkothatnak. Ezek a szabályozó aktusok nem lehetnek sem a törvényekkel, sem a felsőbb igazgatási szabályrendeletekkel ellentétesek. Minden községi szabályozó aktust 48 órán belül fel kell terjeszteni felülvizsgálatra a tartományi tanácshoz. Vö.: *Balázs István*: A belga helyi önkormányzatok. (Magyar Közigazgatás, 1990/6. sz.)

¹⁰² 109. szakasz (1) bekezdés.

követelnek meg.“ A szövetségi kormány – szűk körben - az Alaptörvény alapján¹⁰³ ad utasítást adhat az önkormányzatoknak az átruházott hatáskör gyakorlására.¹⁰⁴

A szakfelügyelet – a fenti jogosítványokon és a törvényességi felügyeleti eszközökön túl – magában foglalja a törvény keretei között az utasítási jogot is.¹⁰⁵

A törvényességi felügyelet tartalmaz *preventív, korrigáló és represszív* intézkedéseket egyaránt:

- *információkérés joga* (A törvényességi felügyeletet ellátó hatóság jogosult a község minden ügyéről való tájékoztatáshoz, különösen létesítmények megtekintésére, az ügyvitel és a számvitel ellenőrzésére, akták bekérésére.);

- *kifogásolási jog* (A felügyeleti szerv kifogásolhatja a községnél, annak bármely határozatát és intézkedését, kérheti annak megváltoztatását vagy megsemmisítését. Ha a község nem teljesíti valamely közjogi feladatát vagy kötelezettségét, a hatóság annak elvégzésére felszólíthatja);¹⁰⁶

- *aktuspótlási jog* (Ha a község a részére megállapított határidőn belül nem hajtja végre a felügyeleti szerve rendelkezéseit, a felügyeleti hatóság a szükséges intézkedéseket a község helyett elrendelheti és végrehajthatja);

- *polgármester felhatalmazása* (Ha az önkormányzati ügyvitel rendes menetét a képviselőtestület határozatképtelensége vagy a törvényességi felügyeletet ellátó hatóság rendelkezéseinek végre nem hajtása komolyan veszélyezteti, a hatóság felhatalmazhatja az első polgármestert a törvényellenes helyzet megszüntetéséig a község nevében járjon el. Ha mind az első, mind a további polgármesterek akadályoztatva vannak, vagy nem hajlandóak a felhatalmazással élni, akkor a felügyeleti hatóság jár el a község nevében.);

- Ha a törvényellenes állapotot másképpen nem lehet megszüntetni, a tartományi kormány *feloszlatja a képviselőtestületet* és új választást ír ki.¹⁰⁷

Az önkormányzati tárgyú törvényekben találhatóak olyan rendelkezések, amelyek bizonyos tárgyú rendeletek kibocsátását, azok jelentősége, különösen problematikus tárgyi vagy jogi megítélése miatt a *felügyeleti hatóság engedélyéhez kötik*. Ilyenek pl.

¹⁰³ Erre az Alaptörvény szerint két esetben van lehetőség. Az egyik eset, ha szövetségi törvény felhatalmazást ad a kormánynak, hogy a törvény végrehajtása céljából, különleges esetekben egyedi utasításokat adjon ki, a másik esetben a szövetségi kormány utasítást adhat a tartományi hatóságoknak olyan ügyben, melynek elintézését a szövetségi állam a tartományi közigazgatásra átruházta. (Alaptörvény, 84. szakasz (2) bekezdés; 85. szakasz (3) bekezdés.)

¹⁰⁴ 109. szakasz (2) bekezdés.

¹⁰⁵ 116. szakasz.

¹⁰⁶ A kifogásolási joggal kapcsolatban a Szövetségi Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a preventív állami felügyelet legfontosabb eszköze az önkormányzati döntésekhez nyújtott előzetes tanácsadás. (BVerfGE 58, 177, 195)

azok a rendeletek, amelyek helyi ellátórendszerhez való kötelező csatlakozást rendelnek el, vagy a visszaható hatályú rendeletek.¹⁰⁸

A önkormányzati rendeletek kibocsátásának előzetes engedélyhez kötésén kívül arra is van példa, hogy a rendeletet kihirdetése előtt *a törvényességi felügyeletet ellátó hatóságnak be kell mutatni*. (pl. a községi törvény 65. szakasz (2) bekezdése szerint a költségvetési rendeletet a tárgyév kezdete előtt legkésőbb egy hónappal meg kell küldeni a felügyeleti hatóságnak)

1. 10. Következtetések

a.) A rendeletalkotás a saját felelősségre történő feladatellátás tipikus eszköze, ezért a rendeletalkotás joga szorosan kapcsolódik az önkormányzatiság garanciájához.¹⁰⁹ Az önkormányzatokkal szemben viszont a polgárok jogait is garantálni kell.

A közigazgatás törvényi felhatalmazás nélkül nem avatkozhat be a polgárok jogába, azok a rendeletek tehát, amelyek a polgárok jogait és szabadságát érintik, speciális törvényi felhatalmazás nélkül jogellenesek.¹¹⁰ A törvény az egyedüli eszköz, amellyel be lehet avatkozni az egyének „tulajdonába és szabadságába”.¹¹¹

Mint ahogy a Szövetségi Közigazgatási Bíróság is megállapította: „a képviselőtestület nem parlament, ezért a törvények által a polgároknak nyújtott, indokolt jogállami védelmet a rendeletalkotóval szemben is biztosítani kell.”¹¹²

Másrészről pedig a rendelet-kibocsátás joga által megvalósul a saját felelősségre történő problémamegoldás lehetősége, az autonóm jogalkotás az önkormányzati döntések egyik kifejeződési formája.¹¹³ Megvalósulhat egy „önprogramozás”, melyhez maga a jogalkotó is kötve van. A rendeletek által megjelenítheti magát az önkormányzat, hiszen a helyi jogban a települési-térségi különlegességek is kifejeződésre jutnak.¹¹⁴

¹⁰⁷ 111-114. szakasz.

¹⁰⁸ Hans Pagenkopf: Kommunalrecht. 1. Kötet. Verfassungsrecht. (Köln-Berlin-Bonn-München, 1975. 100. o.)

¹⁰⁹ Eberhardt Schmidt-Aßmann: Kommunalrecht (In: Besondere Verwaltungsrecht, Berlin-New York, 1999. 66. o.)

¹¹⁰ „A felhatalmazásnak annyira kell pontosnak lennie, hogy belőle kiderüljön, milyen tárgyakat érinthet a helyi jogalkotás” (Szövetségi Közigazgatási Bíróság 6, 247)

¹¹¹ Ernst Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts (München, 1973. 125. o.)

¹¹² BVwGE 90, 359, 362.

¹¹³ Edzard Schmidt-Jortzig: Das kommunale Satzungsrecht (DVBl. 1990.) 920. o.

¹¹⁴ Eberhardt Schmidt-Aßmann: Die kommunale Rechtssetzungsbefugnis. (In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. kötet, Berlin-Heidelberg-New York, 1983. 182. o.)

b.) *A községek és a községzsövetségek a rendeletalkotás lehetőségével három központi fontosságú területen élhetnek:*¹¹⁵

- A rendelet az önkormányzati „tömegigazgatás” generális-absztrakt szabályozása. (Pl. adóigazgatás, önkormányzati intézetek használata, helyi építésügy stb.)
- Az önkormányzati rendelet a helyi tervezésnek is fontos eszköze. (Pl. gazdasági terv, területfejlesztés, területrendezés stb.)
- Az önkormányzati szervezet kialakítása.

A bajor önkormányzatok saját felelősségi körébe tartozó – utasítástól mentes – hatáskörébe tehát a belső „alkotmány” meghatározása, a helyi tervezés és a községi tulajdon használati rendjének kialakítása tartozik.¹¹⁶ *Schmidt-Jortzig* szerint a költségvetés és a szervezeti és működési rend kialakítása nem tekinthető a „helyi közösség ügyének”, mivel ezek a területek nem érintik az emberek életviszonyait. Egy szervezet cselekvőképességének azonban elengedhetetlen feltétele a szervezeti tagozódás (*Instrumentalisierung*) meghatározása.¹¹⁷

Knemeyer szerint az önkormányzati jogalkotásra vonatkozó törvényi jogalap – ellentétben a szűk értelemben vett végrehajtó hatalom jogalkotásától – azért nem részletezi az önkormányzati rendeletalkotás célját, tartalmát és terjedelmét, mert a jogalkotási autonómia éppen a helyi különbségek figyelembevételét hivatott elősegíteni, az olyan különbségeket, amelyeket a törvényhozó nem ismer, vagy amelyekkel nem is kíván foglalkozni. *A rendeletalkotást pedig rendkívül megnehezítené és részben lehetetlenné is tenné, ha az önkormányzatoknak ugyanolyan részletes felhatalmazások alapján kellene eljárniuk, mint a kormánynak vagy a minisztereknek.*¹¹⁸

Végezetül megkíséreljük elhatárolni egymástól – *Groschupf* alapján – a törvényalkotást és az önkormányzati rendeletalkotást:

- A helyi jogalkotás olyan emberek feladata, akiktől ez a tevékenység idegen.
- A képviselőtestületek sokkal erősebben kötöttek a magasabb rangú jogszabályokhoz, mint a törvényhozó.
- Eltérő a jogalkotási eljárás szabályozásának „intenzitása” is. A szövetségi parlament (Bundestag) törvényhozási eljárását az Alaptörvénynek mindösszesen egy szakasza szabályozza (a 42.), a részlet szabályokat a házsabály állapítja meg. A

¹¹⁵ Hans *Pagenkopf*: Kommunalrecht. 1.kötet. (Köln-München, 1975.) 92. o.

¹¹⁶ Meinhard *Schröder*: Kommunalverfassungsrecht (In: Besonderes Verwaltungsrecht. II. kötet. Szerk.: *Achterberg/Püttner/Würterberger*, Heidelberg, 2000. Rn. 99.)

¹¹⁷ Edzard *Schmidt-Jortzig*: Kommunale Satzungen (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1987/3.)

¹¹⁸ Franz-Ludwig *Knemeyer*: Bayerisches Kommunalrecht, 97. o.

házsabály rendelkezéseinek megszegése nem befolyásolja azonban a törvény (vagy határozatok) érvényességét.

- Alapvetően eltérőek a központi és a helyi jogszabályok kihirdetésére vonatkozó szabályok.

Sem a törvényhozó, sem a rendeletalkotó nem hagyhatja figyelmen kívül viszont a jogalkotás alkotmányos elveit és garanciáit (érthetőség, diszkrimináció tilalma, arányosság stb.).¹¹⁹

¹¹⁹ Vö.: Otto *Groschupf*: Rechtspolitische Überlegungen zur örtlichen Rechtssetzung (DVBl. 1970.) 401. o.

II. A magyar helyi jogalkotás története

A történeti áttekintés felfogásom szerint nem nélkülözhető az önkormányzati rendeletalkotás tudományos vizsgálatánál. Szükséges ez először is a viszonyítás miatt: a dolgozat első része a nemzetközi viszonyítás miatt volt elengedhetetlen, a helyi jogalkotás történetének ismertetése ahhoz nyújt segítséget, hogy az önkormányzatokat, azok rendeletalkotási hatáskörét önmaguk múltjához tudjuk viszonyítani. Ezáltal a fejlődéstörténetet is fel lehet vázolni.

Önkormányzati múltunk ilyen szempontú vizsgálata fontos lehet abból a szempontból is, hogy talán alkalom adódik önmagunktól tanulni, régi jogintézmények „újra-feltalálásán” gondolkodni, egyszer már bevált megoldásokhoz visszatérni.

A magyar önkormányzati jogalkotás történetét két szakaszra (1945 előtti és utáni szakasz) osztottam, de tudatában vagyok annak, hogy más felosztások, tagolások is lehetségesek.

2. 1. Helyi jogalkotás története 1945-ig

2. 1. 1. Szabályrendelet-alkotás korai időszaka

Az önkormányzati jogalkotás történetének vizsgálatát talán a legszerencsésebb az elnevezéssel kezdeni, hiszen a helyi jogszabályok neve együtt alakult történetével. Az önkormányzati testületek által alkotott jogszabályok *elnevezése a korai időszakban nem volt egységes*, megjelölésére többféle megfelelőt is találhatók a magyar jogirodalomban, jogtörténetben.

a.) *Kithonich* Directio Methodikájának magyar fordításában a helyi jogszabályt *Kászoni* János „végzés” - nek nevezi. A XIX. század magyar jogászai újabb megfelelőket alkalmaznak, például *Czövek* „kistörvény” – nek nevezi, *Szlemenics* „különrendelés” - nek, *Frank* „törvényszerű rendszabás” - nak. Ez utóbbi elnevezések már utalnak a szerzők által alkotott státútum-fogalmakra, illetve a státútumnak, mint jogforrásnak a keletkezésére, a feudális jogforrási rendszerben elfoglalt helyére. A leggyakoribb elnevezés a szabályrendelet, de ez elsősorban az 1848 után működő önkormányzati

testületek által kibocsátott jogforrásokra vonatkozik.¹²⁰ A statútum-alkotásra (*ius statuendi*) vonatkozó első szabályozást *Werbőczy* István Hármaskönyve tartalmazza: „...egyetlen olyan nép vagy közönség sem alkothat statutumokat, a melynek saját joghatósága nincsen, hanem másnak uralma alatt áll, mint a följobbvalójának belegegyezése mellett; és azt is csak azokban az esetekben, a melyek isteni és emberi jogot sérteni nem látszanak, úgy, hogy azok a statutumok valami jogtalanságot és az üdvösséggel ellenkezőt magukba ne foglaljanak, sem mások jogainak nyilvános ártalmára és sérelmére ne legyenek.”¹²¹

b.) *Werbőczy* szerint „statutumai csakis közöttük és saját körükben állanak erőben és köteleznek.” (III. Rész 2. cím 6. §) Továbbá: a „statutumokat pedig a nép többségével és józanabb részével kell hozni és megállapítani.” (III. Rész 2. cím 8. §)

A Tripartitum alapján a statútum-alkotás szabályait a következőkben foglalhatjuk össze:

- A szabályrendelet-kibocsátás alapfeltétele a joghatóság (*iurisdictio*).
- A statutumok nem lehetnek országos joggal ellentétesek és nem célszerűtlenek („üdvösséggel ellenkezőt magukba ne foglaljanak”).
- Területi és személyi hatályuk behatárolt.
- A szabályrendeleteket a „méltóságra és tudományra előkelőbbek” szavazatával alkotják.¹²²
- A Hármaskönyv nem szól viszont arról, hogy mely testület bocsátja ki a statutumokat és milyen eljárásban.

A korabeli megyei nemesség jogalkotási tevékenységének érdekessége, hogy a nemesség része volt az országos törvényhozásnak is. A helyi statutiárius jogot – véli *Zlinszky János - csak az országos jog által nem rendezett kérdésekben, az országos jog hégzagainak a kitöltésére, vagy az országos un. végzemények végrehajtására alkothatott, és azok nem ellenkezettek se az országos érvényű szokással, se törvénnyel.*¹²³

¹²⁰ *Kithonich* János: *Directio Methodica Processus Iudicarii IurisConsuetudinarii Inclty Regni Hungariae* (első kiadás 1619-ben), *Kászoni* János: Rövid igazgatás a Nemes Magyar Országnak és hozzá tartozó részeknek szokott Törvény Folyásiról, melyet Deák-nyelvből magyarra fordította...Váradgyán, Leutschoviae, Typis Laurentii Breveri 1650, Cap. XI. De Processu Causarum in Sedibus Comitatum VIII. Kérdés, 407. lap. *Czövek* István: Magyar hazai polgári magános törvényről írott tanítások, Pest, 1822. 70-71. lap. *Szlemenics* Pál: Közönséges törvényszéki magyar törvény. Első kötet. (Buda, 1845.) 50. lap. *Frank* Ignác: A közigasság törvénye Magyarhonban I. Rész. Buda, 1845. 86. lap. Idézi: *Béli* Gábor: Vármegyei statútumalkotás a XVI-XVIII. században (Jogtudományi dolgozatok XVIII., szerk.: *Ádám* Antal, Pécs, 1987.)

¹²¹ Magyar Törvénytár. *Werbőczy* István Hármaskönyve (Budapest, 1897.) III. rész 2. cím 1. §.

¹²² *Vö.*: *Egyed* István: A vármegyei önkormányzat (Budapest, 1929.) 227. o.

¹²³ *Zlinszky* János: *Werbőczy* jogforrástana. (Jogtudományi Közlöny, 1993/10. sz.)

„A magyar jogélet kezdetén még csak igen szűk körben lehet szó helyhatósági jogról, de később a városi és megyei élet fejlődésével egyre nagyobb tért nyert.” A helyi jog jelentőségét az adja, hogy „ebből a forrásból ismerjük főként a városi jog szabályait.”¹²⁴

c.) Magyarországon nem létezett – európai mércével mérhető – korszerű, autonóm módon megalkotott városi jog. A feudális *magyar városi jog anakronisztikus, partikuláris és áttekinthetetlen volt.*

A városok helyi jogalkotása a XVIII. – XIX. században statútumok, tanácsi normatív határozatok és szolgálati instrukciók formájában jelentkezett. A szisztematikus, nagyobb jogterületet szabályozó normák ritkának számítottak.

Hogy a vármegye jogalkotásáról is szó essék: *Máramaros* megye a közgyűlés rendjének biztosítása végett statútumba (egyfajta kezdetleges működési szabályzatba) iktatta 1650-ben a közgyűlésen tárgyalandó ügyek sorrendjét, ami a megyei közgyűlés hatáskörébe tartozó ügyek egyfajta katalógusát is jelenti:

- a fejedelemtől érkezett parancsok megtárgyalása;
- az egész megyét érintő ügyek megválaszolása;
- a megyére fellebbezett perek;
- nemes emberek ellen indított tiszti (hivatalbóli) perek;
- magánkérélmek, panaszok;
- protestációk és más, magánszemélyek által jegyzőkönyvbe venni kért ügyek. (A közgyűlés egyik legfontosabb teendője volt még a fentiekén kívül a tiszttviselők megválasztása.)¹²⁵

Ebben az időszakban Nyugat-Európa városaiban az élet jogi szabályozásában előkelő hely jutott a statútumoknak és szabályrendeleteknek. Voltaképpen bennük erednek a mai partikuláris jog gyökerei is. E helyi „törvények” *széleskörűen rendezték az állampolgárok életét, a városigazgatást, városgazdaságot; megalkotásuk során gyakran vették figyelembe más nagyobb, virágzó városok jogát, de a recepció idején a római jog is erősen hatott rájuk.* Kialakult a díszes városi könyvekbe kötött szabályrendeletek megalkotásának elmélete is, s számos korszerű jogi gondolat, közösség-szervezési megoldás megjelenése éppen ezeknek a statútumoknak a lapjain figyelhető meg, amelyekből azután a modern állam is sokat meríthetett. A városi jog

¹²⁴ Illés József: Bevezetés a magyar jog történetébe. (Rényi Károly Könyvkiadó V. Budapest, 1910.) 62. o.

¹²⁵ Degré Alajos: Válogatott jogtörténeti tanulmányok. (Szerk.: Mezey Barna, Budapest, 2004) 174. o.

mellett fokozatosan a tartományi önkormányzatok jogalkotása is megerősödött, de a falvak sokszor patriarchális életviszonyainak formálására is létrejött egy külön partikuláris jog, az ún. „falutörvények” képében.

Magyarországon az abszolutista állam a XVII-XVIII. században fokozatosan felszámolta a rendi önkormányzatokat, egyre erősebben deformálta a városok szervezetét, nemkülönben ezek jogát. *A szabályrendeleteket az uralkodónak, a kormány szerveknek kellett jóváhagyniuk*, a hatályos statútumokat pedig gyakran helyezték rövid úton hatályon kívül. A jogforrási hierarchiában a szabályrendeletek egyre lejjebb csúsztak, egyre jelentéktelenebb helyi életviszonyok regulálására kárhoztatva.

d.) A reformkortól jelentek meg az első korszerű statútumok, pl. Pest 1846. évi csatornázási szabályrendelete. A XVIII. és XIX. század fordulójától kezdődően több reformkísérlet is született a városi jog modernizálására, az utolsó az 1847/48. évi országgyűlésen.

A szabadságharc új lökést adott a városi jog kodifikálásának, itt megemlíthető az 1848. évi XXIII. tc. a szabad királyi városokról. Ez a törvénycikk azonban lényegében csak alapkérdésekkel (választók, választás, szabad királyi városok igazgatási szervezete stb.) szabályozó keretjogszabály volt.

A szabadságharc bukása után sikertelen kísérletek történtek az osztrák községi törvények magyarországi életbe léptetéséhez, a városi jogi rend kiépítése csak a dualizmus idején valósulhatott meg.

A városok és községek jogi rendjének részletező kodifikálása 1870-ben kezdődött.¹²⁶ Annál az oknál fogva, hogy hazánkban az önkormányzatok problémái elsődlegesen mint a vármegyei önkormányzat kérdései jelentkeztek, a városok reformjával speciálisan foglalkozó korabeli közigazgatási irodalmunk lényegesen szűkebb körű volt, mint az amelyiknek a vármegye adta a tárgyát.¹²⁷

2. 1. 2. Az 1870. évi törvények

A korabeli jogtudomány az önkormányzatok szabályrendelet-alkotási jogát kettős elméleti alapra vezette vissza: egyfelől arra, hogy az állam nem képes az országos

¹²⁶ *Kajtár* István: A burzsoá városigazgatás jogi rendjének kialakulása Európában és Magyarországon (Jogtörténeti előadások I. Szerk.: *Mezey* Barna, Budapest, 1991.)

¹²⁷ *Szamel* Lajos: A magyar közigazgatástudomány (Budapest, 1974.) 192. o.

ügyeket általános szabályozással mindig olyan „közel” intézni a helyi viszonyokhoz és a való élethez, hogy azok kiegészítő szabályozás nélkül megfelelően végrehajthatók legyenek. Másfelől magára az önkormányzati szervezetre; arra nevezetesen, hogy ott testületi szerv működik, márpedig a jogszabályalkotás tipikusan testületi tevékenység.¹²⁸

a.) *Egyed* István azt írja, hogy a „helyi csoportokban élő állampolgárok egyéni akaratát a törvény helyi végrehajtására és az államcélok helyi valósulására irányuló általános akaratát: szabállyá képezni ki – ez az önkormányzat igen fontos hivatása.”¹²⁹

Az 1870. évi XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről adott először részletes szabályozást a szabályrendelet-alkotási jogról.

A tc. 2. §-a szerint: „Önkormányzati jogánál fogva a *törvényhatóság* saját belügyeiben önállólag intézkedik, határoz és *szabály-rendeleteket (statutumokat)* alkot; határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkezik.”

Az idézett szakasz kimondja tehát, hogy a szabályrendelet-kibocsátási jog a törvényhatóság „önkormányzati” jogaihoz tartozik. A tc. 5. §-a meghúzza a statútum-alkotási jog határait:

- „Szabályrendeleteket a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai között alkothat.”
- „A szabályrendeletek a törvénnyel, s a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetnek, a községek (faluk, mezővárosok) önkormányzati jogait nem sérthetik, és csak a szabályszerű kihirdetéstől számítandó 30 nap után hajtathatnak végre.”

A törvényhatósági szabályalkotásnak tartalmi terjedelme sehol sem volt megállapítva, ugyanis „az a meghatározás, hogy a törvényhatóság ‚saját belügyeiben’, - ‚önkormányzati hatáskörének korlátai között’ alkothat szabályrendeletet, ilyen megállapításnak nem tekinthető.”¹³⁰

A szabályrendeletek közigazgatási hatósági aktus „jellegét” hangsúlyozza *az ellenük biztosított fellebbezési lehetőség*: „Szabályrendeletek ellen az érdekeltek a

¹²⁸ Vö.: *Albrecht* László: A tanácsrendelet-alkotás jogi szabályozásának néhány problémája (Állam és igazgatás, 1970/6.)

¹²⁹ *Egyed* István: A vármegyei önkormányzat (Budapest, 1929.) 225. o.

¹³⁰ *Egyed* István: i.m. 233. o.

szabályszerű kihirdetéstől 30 nap alatt az illető miniszterhez folyamodhatnak. A miniszter a törvényhatóság meghallgatása után végérvényesen határoz. A szabályrendeletet felfüggesztő vagy megsemmisítő kormányrendelet indokolandó.”¹³¹ Ez a fellebbezési lehetőség – véli *Szamel* Lajos – csupán „képletes értékű” volt, mivel a szabályrendeleteket csak bemutatási záradékkal történt ellátásuk után lehetett kihirdetni, és a felügyeleti szerv fellebbezés nélkül is megvizsgált minden helyi statútumot.¹³²

A közgyűlés az idézett törvénycikk szerint a következő esetekben alkotott szabályrendeletet:

- A közgyűlések számát és idejét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg. (42. §)
- Az állandó választmány tagjainak számát, s a választmány szervezetét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg. (43. §)
- A közgyűlés ügyrendjét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg. (46. §)
- A szolgabíróra és a polgármesterre jogok szabályrendelettel átruházhatók. (61. §; 63. §)
- A többi tisztviselő és hivatalnok hatáskörét, a segéd- és kezelőszemélyzet létszámát és szervezetét a belügyminiszter által helybenhagyandó szabályrendelettel a megye, szék, vidék és kerület maga állapítja meg. (62. §)
- Az önkormányzat körében hozott határozatokra nézve a fellebbezés módját, a helyi viszonyokhoz képest és a törvény korlátai között a belügyminiszter által helybenhagyandó szabályrendelettel állapítható meg. (64. §)

b.) A *községek szabályrendelet-alkotási jogát* a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. szabályozta. Ki kell emelni, hogy a magyar jogtörténetben első alkalommal elismerte el a törvényhozó a községek jogalkotási jogát. A községek ilyen irányú jogairól ugyanis a 48-as törvények sem tettek említést.¹³³

A jogszabály 29. szakasza értelmében a község szabályrendelete a törvénnyel, a kormány és törvényhatóság hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhet; a törvényhatósághoz azonnal fölterjesztendő, és csak ennek „nyilvános vagy hallgatolagos” jóváhagyása után hajtható végre.

A község szabályrendelete eszerint:

¹³¹ 1870. XLII. tc. 7. §

¹³² *Szamel* Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. (Budapest, 1957.) 101. o.

¹³³ *Kiss* László: A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései 1. (Pécs, 1997.) 10. o.

- a jogszabályi hierarchia legalsó fokán helyezkedett el,
- végrehajtása a törvényhatóság jóváhagyásához volt kötve.

Az idézett szakasszal ellentétes községi státútumot a törvényhatóság megsemmisítette, de ha a törvényhatóság a felterjesztést követő legközelebbi közgyűlésben nem nyilatkozott, a szabályrendelet helybenhagyottnak minősült. A törvényhatóság megsemmisítő határozata ellen a belügyminiszterhez lehetett fellebbezni. (30. §)

Ebben a jogszabályban található fakultatív felhatalmazás is a szabályrendelet kibocsátására:

„Az árva-ügyek ellátására s az árvapénzek kezelésére nézve az egyes városokban fennálló gyakorlat, az árva-ügy országos és végleges rendezéséig továbbra is fenntartható, de ha azt a törvényhatóság vagy város addig is célszerűbben akarja alakítani, azt szabályrendelettel teheti.” Ebben a tárgykörben a törvényhatóság is alkotott szabályrendeletet, de annak végrehajtása is jóváhagyáshoz (belügyminiszter) volt kötve. (25. §). A rendezett tanácsú városok szervezeti felépítésüket, a személyzet jogait és kötelezettségeit szabályrendelettel állapította meg. (65. §)

2. 1. 3. Az 1886. évi törvények

A törvényhatóságok jogállását a 1886. évi XXI. tc. újraszabályozta, jelentősebb korlátokat állítva a szabályrendelet-alkotási jog köré:

- A „magánfelek” fellebbezési lehetőségének fenntartása. (8. §)
- Az „illető ministernek” a státútumot bemutatási záradékkal kellett ellátnia,

csak ennek az aktusnak a megtörténtével volt kihirdethető, és a kihirdetést követő 30. napon végrehajtható. (11. §)

a.) Olyan szabályrendeletek esetében, melyek megalkotását törvény teszi a törvényhatóság kötelességévé (obligatórius szabályrendeletek), joga van a kormánynak a szabályrendelet hiányainak pótlására módosításokat vagy átalakításokat „kivánni”. Ha a szabályrendelet törvénnyel ellentétes, vagy alakai, vagy tartalmi „fogyatkozásai” miatt ezután sem volna arra alkalmas, hogy jogszabályul szolgáljon, vagy a törvényhatóság a szabályrendelet alkotását megtagadná, a kormány jogosult „rendeleti úton intézkedni”. Ha a törvényhatóság később megfelelő szabályrendeletet alkotott, a „megerősítés” után a kormány szabályrendelete hatályát veszti.

Egyed a „törvényes intézkedések és a gyakorlat alapján” a törvényhatósági jogalkotás tárgyait a következőkre osztja:

- ügyek, melyeket törvény vagy kormányrendelet „kötelezőleg” utal a törvényhatóság szabályalkotási joga, illetőleg kötelezettsége alá - az ilyen szabályrendeleteknek nemcsak törvényessége, hanem egyéb „alaki és tartalmi fogyatkozásai” is vizsgálhatók (1886. évi XXI. tc. 12. §);
- ügyek, melyek törvény, kormányrendelet vagy a „megállapodott gyakorlat” szerint a törvényhatóságok hatáskörébe tartoznak;
- olyan ügyek, melyeket a törvényhozás, illetőleg a kormány sem a saját szabályozásuk részére le nem foglalt, sem törvényhatósági jogkörbe nem utalt és így törvényhatóságilag is szabályozhatók.¹³⁴

A fővárosra vonatkozólag az 1886. XXI. tc. 1. szakasza fenntartotta az 1872. XXXVI. tc. érvényét, így ott sem kötelező bemutatási záradékra, sem a kötelezően megalkotandó szabályrendeletekre vonatkozó rendelkezések nem voltak hatályban.

b.) A községek jogállásáról és rendezéséről szóló 1886. XXII. tc. a megelőző szabályozáshoz képest még tovább korlátozta a községek szabályrendelet-alkotási jogát:

„De ha bármely alkalommal bebizonyulna, hogy a szabályrendelet a *törvénynyel ellenkezik, vagy rendeltetésének meg nem felel*, bármikor megsemmisíthető; utóbbi esetben azonban az illető község előzetesen meghallgatandó.

A törvényhatóság megsemmisítő határozata a belügyminiszterhez fellebbezhető.” (28. §)

Az 1886. évi törvények alapján a helyi szabályrendelet-alkotási jogról a következőket mondhatjuk el:

- A helyhatóságok belső szervezeti szabályait - a törvény keretei között - szabadon megállapíthatták szabályrendelettel.
- Az addig egységes statútumok körét felbontották obligatórius és fakultatív szabályrendeletekre, ezektől némiképp eltértek az 1879. XL. tc.-ben szabályozott un. kihágási szabályrendeletek, melyek megerősítését fontos okból meg lehetett tagadni. (Kis- és nagyközségek egyébként nem állapíthattak meg kihágást szabályrendelettel.)
- Széles keretek között érvényesült a központi államigazgatás (kormány, miniszter) „intervenciója” a helyi jogalkotásban.

¹³⁴ *Egyed* István: i. m. 235. o.

- A statútumok ellen magánszemélyek jogorvoslással élhettek. (*Egyed István* a fellebbezési rendszert „teljesen elhibázottnak” nevezte, mivel a „jogalkotás sajátos természete már maga is tiltakozik a jogorvoslás eszméje ellen.”¹³⁵)
- A nem volt szabályrendeletek alkotására vonatkozó egységes joganyag, a községek statútum-kibocsátási joga mindig korlátozottabb volt, mint a törvényhatóságoké.
- A szabályrendelet-alkotási jog az önkormányzatok testületi szervei közül a törvényhatósági bizottságot és a községi képviselőtestületet illette meg.

2. 1. 4. A szabályrendelet-alkotási eljárás

A *törvényhatóságok rendeletalkotási eljárásáról Egyed István* a következőket írja: „A törvényhatóság szabályrendeletét a törvényhatóság képviselője, a törvényhatósági bizottság alkotja meg. A kezdeményezés joga a bizottság minden tagját megilleti, de a bizottságon kívül állók is indítványozhatják bizonyos szabály megalkotását. Igen gyakori, hogy a kormány ajánlja a törvényhatóságnak szabályrendelet alkotását, sőt erre vonatkozólag tervezettel is szolgál. A közigazgatási bizottság, a rendőrség helyi képviselője szintén javaslattal állhat elő. A kezdeményezés azonban rendszerint a törvényhatósági tisztviselők által szokott történni; kötelezőleg alkotandó szabályrendeletre nézve ez kötelességük is.”¹³⁶

a.) A szabályrendelet javaslatát az állandó választmány készíti elő, bizonyos javaslatokra nézve törvény más hatóságok előzetes meghallgatását is előírhatja. A statútum kifejezett vagy hallgatólagos jóváhagyás után kihirdethető.

A *községi szabályrendeletek alkotását* a felsőbb hatóságok, a községi előljáróság, és a képviselőtestületek tagjai kezdeményezhették. A szabályrendeletek tervezetének előkészítése a jegyző (körjegyző), városban a polgármester feladata volt.

A jegyzőnek kötelessége volt a szabályrendeletek testületi vita során az indítványok „szabatos és világos” megfogalmazására ügyelni, ha pedig a megfelelő szöveg nem állt rendelkezésre, úgy jogában állott a szabályalkotást a következő testületi ülésre halasztani. A szabályrendelet megalkotását a közszemlére tétel követte.¹³⁷

¹³⁵ *Egyed István*: i.m. 248. o.

¹³⁶ *Egyed István*: i.m. 230. o.

¹³⁷ *Kiss László*: A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései 1. 23. o.

Bár a törvényhatóságokról szóló 1886. XXI. tc. nem mondta ki, a gyakorlatban mégis kialakult a törvényhatósági rendeletek miniszter általi célszerűségi felülvizsgálata is. A miniszterek a jóváhagyást ebből az okból is megtagadták, jöllehet a törvény „szelleméből” a minisztereknek ez a jogosítványa nem következett.¹³⁸

A törvényhatóságok a községi szabályrendeleteket célszerűségből is felülvizsgálták, erről a jogukról az 1886-os községi törvény kifejezetten rendelkezett. Újra felidézzük a törvénycikk következő szakaszát:

„De ha bármely alkalommal bebizonyulna, hogy a szabályrendelet a törvénnyel ellenkezik, vagy *rendeltetésének meg nem felel*, bármikor megsemmisíthető; utóbbi esetben azonban az illető község előzetesen meghallgatandó.” (26. §)

b.) A kihágási szabályrendeletek felülvizsgálata során a kihágásokról szóló magyar büntetőtörvénykönyv (1879. XL. tc.) idevágó rendelkezéseit kellett alkalmazni:

„A törvényhatósági vagy városi szabályrendelet érvényéhez a belügyminister megerősítése szükséges.

A belügyministernek joga van, a hozzá felterjesztett szabályrendelet megerősítését, annak általa megjelölt módosításaitól vagy pótlásától függővé tenni, sőt fontos okoknál fogva, a szabályrendelet megerősítését egészen megtagadni.

Ha a belügyminister a felterjesztéstől számítandó hatvan nap alatt egyáltalában nem nyilatkozik, a felterjesztett szabályrendelet megerősítettnek tekintetik.” (5. §)

A törvényhatóságnak vagy városnak „sürgős szükség esetében” joga volt, a szabályrendeletet, annak meghozatala és kihirdetése után, a belügyminiszteri megerősítés előtt is hatályba léptetni.(6. §)

c.) „Szabályrendelet készült a községi kötelékbe való felvételért járó díjakról, a lakásbejelentésekről és az idegenekkel kapcsolatos rendészeti teendőkről. Ha a polgár házat épített, kéményét tisztította, nem seperte le telke előtt a járdát, szemetelt az útesten, szabályrendeletek előírásai vonatkoztak rá, mint ahogyan akkor is, ha háziúrként bérbeadta a helyiségeit. Magatartása szabályrendelet hatálya alá esett, ha cselédet fogadott fel, szórakozni ment a színházba, vagy éppen szerenádot adott szíve hölgyének, vagy - *horribile dictu* - a rosszlányokhoz tért be a bordélyba. Dolgos hétköznapijait is statútumok előírásaihoz kellett igazítani, ha pl. bérkocsit, omnibuszt üzemeltetett, kávéházat, sörözőt, kocsmát tartott fenn, vagy mint kőművesmester

¹³⁸ Márffy Ede: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog (Budapest, 1925.) 112. o.

legényeket alkalmazott. Ha fáradalmait a szőlőjében pihente ki, a szőlőhegy-rendtartás adta meg ehhez a jogi kereteket, apai türelmét pedig az tehette próbára, ha csemetéjét szabályrendelet által tiltott sárkányeregetésen kapták a város belterületén. Ha pedig az élet fáradalmi után elhalálozott, utolsó útjára is szabályrendelet előírásai szerint rendbentartott városi temetőben kísérte el a gyászoló család.”¹³⁹

2. 1. 5. A századforduló utáni fejlemények

a.) 1901. évi XX. tc. a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről rendelkezett *a vármegyék szabályrendeletinek kihirdetéséről*: „Az ügyviteli szabályzatban megállapítandó módon minden vármegyében vármegyei hivatalos lap létesítettik.

A vármegyei szabályrendeletek és közérdekű határozatok a vármegyei hivatalos lap útján közlendők, s az illető lappéldány megjelenését követő 8-ik napon kihirdetettnek tekintendők.” (33. §)

A törvényhatóságok szabályrendelet-alkotási jogkörét az 1907. évi LX. tc. a közigazgatási bíróságok védelme alá helyezte. A közigazgatási bíróság a következő tény- és jogkérdések eldöntésére volt jogosult:

- felhívta-e a kormány a törvényhatóságot a szabályrendelet hiányainak pótlására, illetve a szabályrendelet megalkotására,
- megtagadta-e a törvényhatóság a szabályrendelet megalkotását,
- törvény tette-e a törvényhatóság kötelezettségévé a statútum megalkotását,
- megfelel-e a törvénynek a statútum. (2. §)

Nagy Ferencz 1912-ben különös jelentőségűnek ítélte a szabályrendeleteket, mivel „a törvényhozás a városi élet speciális jogszabályait a megyéktől és községektől elkülönítve mai napig sem kodifikálta.”¹⁴⁰ Ki kell emelni azt is, hogy ebben a korszakban már megjelentek színvonalas helyi adórendeletek is, pl. Gyula város rendelete az „ebtartás tárgyában” 1901-ből, ennek a rendeletnek az első része a helyi ebadót szabályozta.

A technikai fejlődés is színesítette főleg a városi statútumok tárgyainak körét: „A villamos kocsik után és mellett való futás, futkározás eltiltatik”, mondja ki 1897-ben a Miskolcon megindult villamosközlekedést szabályozó rendelet, mely az

¹³⁹ *Kajtár* István: Az önkormányzati jogalkotás történeti áttekintése. (Kézirat, ÁSZI.) 22. o.

¹⁴⁰ *Nagy* Ferencz: A magyar városi jog (Budapest, 1912.) 93. o.

„Óvintézkedések és tudnivalók a helybéli villamos vasúti közlekedés megnyíltá alkalmából” címet viselte.¹⁴¹

b.) 1919-ben a merőben új típusú államberendezkedés új típusú helyi szervezet hozott magával. A *Tanácsköztársaság alatt létrehozott tanácsok* hatáskörükben általános érvényű rendeleteket alkothattak, amelyeket azonnal be kellett mutatni a közvetlen felettes tanácsnak, a kerületi (megyei) és városi szabályrendeleteket pedig a kormányzótanácsnak. A tanácsok szabályrendeletei nem ellenkezhetek a fölöttes tanácsok, a kormányzótanács és a népbiztosságok rendeleteivel.¹⁴²

A Tanácsköztársaság utáni konszolidáció egyre részletesebb szabályozás alá vonta a helyi jogalkotást, de áttörés nem következett be.

c.) A 1930. évi XVIII. tc. rendezte Budapest székesfőváros közigazgatását, ezen belül a törvényhatóság szabályrendelet-alkotását is. A fővárosi törvényhatóságnak volt bizonyos területszervezési joga is, ugyanis a kerületi beosztást szabályrendelettel állapíthatta meg. [3. § (4) bekezdés]

A tc. 44. §-a értelmében „a törvényhatósági bizottság szabályrendeletet alkothat a székesfőváros közigazgatásának körébe eső minden közügyben, amely törvénnyel vagy miniszteri rendelettel szabályozva, vagy ilyen vagy másnemű szabályozásnak fenntartva nincs, vagy kifejezetten a szabályrendeleti rendezés körébe van utalva.”

A szabályrendelet törvénnyel (a vele egy tekintet alá eső szokásjoggal) és miniszteri rendelettel nem ellenkezhetett. [(2) bekezdés] A szabályrendelet, ha életbelépésre hosszabb határidő nincs megállapítva, a kihirdetést követő 15-ik napon lépett életbe. [(4) bekezdés] A fővárosi szabályrendeletek csak a tárgya szerint illetékes vagy a törvényben megjelölt miniszter jóváhagyása után váltak hatályossá. [94. § (1) bekezdés]

Az olyan szabályrendeletet, amelynek megalkotását törvény nem teszi kötelezővé a miniszter csak a szabályrendelet ellen beadott fellebbezésben felhozott okok miatt, hivatalból pedig csak törvényesség szempontjából, a belügyminiszter törvényesség és vagyonfelügyelet szempontjából veheti vizsgálat alá és ezekből az okokból a szabályrendelet jóváhagyását *indokoltan* megtagadhatja. [(2) bekezdés]

Obligatórius szabályrendeletek esetében a miniszter - ha a szabályrendeletet a törvénynek meg nem felel, vagy alaki, vagy tartalmi fogyatkozásai miatt nem alkalmas

¹⁴¹ *Halmai* László: Miskolc. (Miskolc, 2004.) 11. o.

arra, hogy jogszabályul szolgáljon - egyes rendelkezések kihagyását, módosítását vagy a kijelölt hiányok pótlását kívánhatja. Ha a törvényhatósági bizottság az ilyen szabályrendeletet a megszabott határidő alatt nem alkotja meg vagy a miniszter kívánságának megfelelően nem módosítja, vagy ha a szabályrendelet a módosítás után sem felel meg rendeltetésének, az illető miniszter rendelettel intézkedett. Ez a miniszteri rendelet hatályát veszítette, mihelyt a törvényhatósági bizottság olyan szabályrendeletet alkot, amelyet a miniszter jóváhagy. [(3) bekezdés]

Ha a szabályrendeletre a felterjesztés napjától számított 90 nap alatt a miniszter érdemleges határozata a székesfővároshoz le nem érkezik, a szabályrendeletet a 90-ik napon hallgatólag jóváhagyottnak kell tekinteni. [(4) bekezdés]

Ha már hatályban levő szabályrendelet ellen utólag merül fel kifogás a miatt, hogy az a 44. § (2) bekezdésének rendelkezéseibe ütközik, a szabályrendelet tárgya szerint illetékes miniszter a szabályrendelet módosítását vagy hatályon kívül helyezését rendeli el. A miniszter rendelete ellen panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz. [(5) bekezdés]

d.) *Albrecht László* – a szabályrendelet-alkotási hatáskör értékelése során – 1970-ben arra a megállapításra jutott, hogy *a szabályrendelet-alkotási jog – törvényi felhatalmazások hiányában – gyakorlatilag leszűkült az önkormányzati testületek belügyeire ebben az időszakban.*¹⁴³

Az állampolgárok életét mindazonáltal nagymértékben az önkormányzati működés keretei határozták meg. Az önkormányzatiság által helyi politika érvényesülhetett, és a magyar önkormányzatok épületeikkel, magatartásformáikkal és jelképeikkel jelentős értékek hordozóivá váltak.¹⁴⁴

2. 2. A helyi jogalkotás története 1945-től 1990-ig

2. 2. 1. Helyi jogalkotás 1950-ig

a.) Amint az látható, a mai magyar önkormányzati intézményrendszerünk, beleértve a helyi jogalkotást is, korántsem minden előzmény nélküli. A következő oldalakon

¹⁴² Kiss László: A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései 1. 16. o.

¹⁴³ *Albrecht László*: A tanácsrendelet-alkotás jogi szabályozásának néhány problémája (Állam és igazgatás, 1970/6. sz.)

¹⁴⁴ *Kajtár István*: Az önkormányzatok története és kultúrtörténete. (In: Jogi beszélgetések. Kaposvár, 1996.) 25-31. o.

részletesen tárgyalom a magyar önkormányzati rendeletalkotás a második világháború utáni történetét, egészen a rendszerváltozásig.

Ezt a korszakot – témánk szempontjából mindenesetre – szinte teljesen kitölti a *tanácsrendszer időszaka*. A tanácsrendszer behatóbb vizsgálatát mindenképpen indokolja először is, hogy az önkormányzati rendszerünk közvetlen történelmi előzménye, valamint az a tény, hogy ennek az időszaknak elfogulatlan feldolgozása még várat magára.

Természetesen ez az értekezés utóbbi témát teljes egészében nem képes felölelni, ez nem is a célja. Célja azonban egy pontos, túlzásoktól mentes keresztmetszetet nyújtani a tanácsi rendeletalkotásról, azokról a kétségtelen eredményekről, melyek ehhez az érához köthetők.

a.) A közigazgatás ideiglenes rendezéséről szóló 14/1945. ME számú rendelet kimondta: a helyi önkormányzatok önállóan és a maguk erejéből gondoskodjanak az igazgatási szervek létrehozásáról és működésük biztosításáról. Az említett *rendelet demokratikus reformokat is megvalósított* (pl. eltörölte a virilizmust), így a régi önkormányzati formák „új tartalommal telítődtek meg”.¹⁴⁵

Az említett rendelet kiegészítő rendelete szorgalmazta, hogy haladéktalanul alakuljanak meg a törvényhatósági bizottságok, valamint a képviselőtestületek.¹⁴⁶ A „széthullott” helyi államigazgatási szervek helyett, illetőleg mellettük az ország legtöbb vidékén nemzeti bizottságok jöttek létre.¹⁴⁷

1945-től 1950-ig a helyi közigazgatás szervezeti rendje mindezek ellenére lényegében változatlan maradt, megmaradt az önkormányzatok szabályrendelet-alkotási joga is, ám ezzel a jogukkal a helyhatóságok alig-alig éltek. A *passzivitás* okait Kiss László a következőkben látja:

- a háború után a jogalkotás nem tartozott az önkormányzatok kardinális feladatai közé,
- fokozatosan előretört az állami centralizáció,
- a központi irányítás sem szorgalmazta a helyi jogalkotást.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945-1960). (Budapest, 1962.) 97. o.

¹⁴⁶ 1030/1945 ME rendelet 1. §.

¹⁴⁷ Varga József: A tanácsok központi irányítása (In: A tanácsrendszer negyedszázada. Szerk.: Kovács Tibor, Budapest, 1976.) 148. o.

¹⁴⁸ Kiss László: A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései 1. 25. o.

b.) A 1949. augusztus 20-án lépett hatályba az 1949. évi XX. tv., Magyarország második írott *Alkotmánya* (az első a Tanácsköztársaságban), melynek 31. szakasza a következőket mondta ki a helyi jogalkotással kapcsolatban:

„A helyi tanácsok működési körükben helyi rendeleteket hoznak, amelyek nem ellenkezhetnek a törvénnyel, törvényerejű rendelettel, a minisztertanács, a miniszterek vagy a felsőbb tanácsok rendeleteivel. A helyi tanácsok rendeleteit a szokásoknak megfelelően kell közhírré tenni.

A helyi tanácsok az alájuk tartozó tanácsoknak minden olyan rendeletét, határozatát vagy intézkedését, amely az alkotmányba vagy alkotmányosan hozott jogszabályba ütközik, megsemmisíthetik, illetőleg megváltoztathatják.” [(3)-(4) bekezdés]

2. 2. 2. Az első tanácstörvény

a.) A fenti szabályozást részletezte a tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény, az első tanácstörvény. (Az első tanácsi választásokat egyébként 1950. október 22-én tartották.) A törvény lehetőséget biztosított arra, hogy a tanácsok működési területükön olyan állandóbb jellegű szabályozást igénylő kérdésekben, amely feladatkörüket nem haladta meg, *szabályrendelet elnevezéssel helyi rendeletet alkossanak*.

A szabályrendeletalkotásának – a törvény értelmében – különösen a törvények és a felsőbb rendeletek végrehajtása körében volt helye. Az első tanácstörvény a szabályrendeletalkotás másik korlátjaként kiemelte, hogy az nem lehet ellentétes törvénnyel, törvényerejű rendelettel, a Minisztertanács, a miniszterek rendeletével, vagy a felsőbb tanácsok szabályrendeleteivel. (28. §)

Ehelyütt meg kell említenünk, hogy az Alkotmány 20. szakasza (2) bekezdése azt is kimondta a „Népköztársaság Elnöki Tanácsa az államigazgatási és a helyi államhatalmi szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisíthet, illetőleg megváltoztathat, amely az alkotmányba ütközik, vagy *sérti a dolgozó nép érdekeit*.” (Azt pedig, hogy mi is a dolgozó nép érdeke a politika volt hivatott eldönteni.)

A megalkotott szabályrendeleteket kihirdetés előtt jóváhagyás végett fel kellett terjeszteni a felsőbb végrehajtó bizottsághoz, megyei szabályrendeleteket a Minisztertanácshoz. Amennyiben a felsőbb végrehajtó bizottság (illetőleg a Minisztertanács) a felterjesztéstől számított 15 napon belül a szabályrendeletre nem

nyilatkozott, azt jóváhagyottnak kellett tekinteni, és intézkedni lehetett a kihirdetése iránt.[29. § (2) bekezdés]

A – kifejezetten vagy hallgatólagosan – jóváhagyott *szabályrendeleteket haladéktalanul meg kellett küldeni az ügy tárgya szerint érdekelt miniszternek*, valamint a felsőbb végrehajtó bizottságnak, a megyei szabályrendeleteket pedig a Minisztertanácsnak.

A szabályrendeletek a végrehajtó bizottság elnöke és titkára írták alá és azokat – jóváhagyás után – a helyi szokásoknak megfelelően hirdették ki. (Hírlapi közzététel, kifüggesztés, falragasz, dobszó stb.)

A tanácstörvény a végrehajtó bizottságnak is biztosította a szabályrendelet-alkotási jogot, amit a tanács nevében gyakorolhattak, és az általuk hozott szabályrendeletet be kellett mutatniuk a tanács ülésén. A szabályrendeletek – eltérő rendelkezés hiányában – kihirdetésükkel léptek hatályba. [29. § (3) bekezdés]

b.) Az új törvény ellenére sem indult meg „rohamos” helyi jogalkotás Magyarországon, ennek okaiként *Csizmadia Andor*

- általában a „kezdeti nehézségeket”,
- a szakemberhiányt és
- a felsőbb szervek közömbösségét jelölte meg.¹⁴⁹

A tanácsok rendeletalkotó tevékenysége nem is elsősorban a reá vonatkozó jogszabályoknak, mint inkább az általános politikai helyzetnek, jogkörük, és önállóságuk mértékének volt a függvénye. Az első két tanácstörvény közötti időszak (1950-1954) „szerény” helyi jogalkotási tevékenysége a hatáskörök „túlcentralizálásának” volt szinte egyenes következménye.¹⁵⁰

A szűk körre korlátozódó tanácsi rendeletalkotás oka magában a jogszabályban is keresendő, annak ugyanis a 28. szakasza kimondta, hogy „szabályrendeletek alkotásának – a törvény értelmében – különösen a törvények és a felsőbb rendeletek végrehajtása körében volt helye”, ugyanakkor kevés olyan területet találtak a tanácsok, ahol felsőbb jogszabály végrehajtása céljából szükség lett volna rendelet kibocsátására. Ebben az időszakban a bonyolultabb rendeleti forma helyett egyszerűbb is volt

¹⁴⁹ *Csizmadia Andor*: A helyi tanácsok jogszabályalkotási hatásköre (Állam és igazgatás, 1954/10-11. sz.)

¹⁵⁰ *Albrecht László*: A tanácsrendelet-alkotás jogi szabályozásának néhány problémája (Állam és igazgatás, 1970/6. sz.)

határozattal dönteni a jogszabályok végrehajtásához szükséges intézkedésekről, amiket az apparátus hajtott végre.¹⁵¹

Szamel Lajos szerint a túlzott centralizáció jegyében, a szocialista államok zömében az országos jogszabályok törekedtek minden részletre kiterjedni s a helyi jogalkotás emiatt sorvadt el, úgy vélte, hogy a korrekció megvalósulhat úgy, hogy

- a központi szerv csak az alapelveket határozza meg, a részletező előírások megtételét a helyi jogalkotóra bízva, vagy
- a központi jogforrás a helyi körülményekre tekintettel a főszabálytól eltérő rendezést enged meg.¹⁵²

A személyi kultusz visszaszorítására tett kísérlet, a „szocialista demokrácia” és „szocialista törvényesség”¹⁵³ érdeke, a *túlzott centralizáció leépítésének elhatározása új tanács törvény megalkotását eredményezte. Az MDP III. kongresszusán (1954. március 24-30.) elhangzott a fentiekkel kapcsolatban az is, hogy „a bürokratizmus ellen, az államapparátus egyszerűbbé és olcsóbbá tétele, valamint a tömegekhez való közelebb vitele érdekében folytatott harc pártunk és állami vezetésünk különösen fontos feladata.”*

1954-ben módosították az Alkotmányt, különösen annak a tanácsokkal foglalkozó V. fejezetét. E módosítások célja az volt, hogy a tanács törvény előkészítése során átgondolt „tisztá” hierarchikus rendet a tanácsok tekintetében is biztosítsa.¹⁵⁴

2. 2. 3. A második tanács törvény

a.) Az 1954. évi X. törvény (a második tanács törvény) értelmében tanács rendeletet és határozatot adhatott ki. A tanács rendeletei nem lehettek ellentétesek a felsőbb államhatalmi és államigazgatási szervek által alkotott jogszabályokkal. (A „*tanácsrendelet*” terminológia először ebben a jogszabályban jelent meg.)

A „tanács rendeleteinek jelentőségét aláhúzza, hogy ezzel az államhatalmi szerv maga rendelkezhet saját portáján, a lakosság szívesebben hajtja végre azt a rendeletet, amit ő hozott.”¹⁵⁵

¹⁵¹ *Kovács* Andor: A tanácsrendelet-alkotás néhány elvi és gyakorlati kérdése (Állam és igazgatás, 1972/7. sz.)

¹⁵² *Szamel* Lajos: A jogforrások (Budapest, 1958.) 24. o.

¹⁵³ Magyar Dolgozók Pártjának Központi Vezetősége 1953. június 28-án meghozott határozata

¹⁵⁴ *Bihari* Ottó: A tanácsok megjelenése a szocialista alkotmányokban; a magyar tanácsok a hatályos alkotmányunkban (In: A tanácsrendszer negyedszázada. Szerk.: *Kovács* Tibor, Budapest, 1976.) 119. o.

¹⁵⁵ *Beér* János: A helyi tanácsok jogszabályalkotási hatásköre (Állam és igazgatás, 1954/10-11. sz.)

A tanácstörvény szerint a „tanács a neki alárendelt tanácsnak a rendeletét, amennyiben az az Alkotmányba, törvénybe, vagy egyéb jogszabályba ütközött, megsemmisíthette, vagy megváltoztathatta”. [8. § (3) bekezdés] A felsőbb jogszabályokkal való ellenkezés alatt többet kell érteni a szó szerinti ellentmondásnál, nem tartalmazhatott a helyi rendelet olyan intézkedést sem, amely a *szocialista erkölccsel* ellentétes.¹⁵⁶

A tanácsok a lakosság jogait és kötelezettségeit érintő magatartási szabályokat csak tanácsrendeletben állapíthatott meg. [9. § (2) bekezdés] Az új törvény a végrehajtó bizottságtól megvonta a rendelet-kibocsátás jogát, ezzel a *tanácsi testületek jogalkotási joga kizárólagossá vált*.

b.) A szocialista jogirodalomban azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a tanácsok milyen tárgyban és milyen mélységben szabályozhatnak egyes életviszonyokat, alapvetően két álláspont alakult ki.

Szamel Lajos azon a véleményen volt, hogy mivel a szocialista államban minden jogszabálynak a törvényre vissza kellett mutatnia, a tanácsok jogot csak jogilag már szabályozott területeken alkothattak.¹⁵⁷

A másik álláspont követői szerint (*Besnyő* Károly, *Hardy* Zoltán stb.) a tanácsi rendeletalkotás csak a jogszabályi hierarchia által korlátozott. *Fekete* Mihály ezt a vitát egyébként „anyagi jogi szempontból” eldöntöttnek ítélte, hiszen a tanácsok általános felhatalmazást kaptak a helyi életviszonyok szabályozására a törvényesség keretei között.¹⁵⁸ A tanácsrendeletek – vélték mások - mindazonáltal az életviszonyok szinte minden területén megtalálhatók voltak, így azokat meghatározott területre korlátozni nem lett volna célszerű, ilyen körülmények között rendeletalkotásnak egyetlen korlátja lehet: nem ellenkezhet magasabb jogszabállyal, és összhangban kell lennie a jogrendszer elveivel.¹⁵⁹

c.) A törvény szerint a *tanácsrendelet megsértőivel szemben, szabálysértés miatt pénzbírság kiszabásának volt helye*. [9. § (2) bekezdés] Szabálysértési tényállás rendelettel történő konstruálásának lehetősége, - bár megnövelte a tanácsok „tekintélyét” - a községi tanácsokat mégsem „aktivizálta” ilyen tárgyú jogalkotásra.

¹⁵⁶ *Besnyő* Károly: A tanácsrendelet-alkotás időszere kérdései (Állam és igazgatás, 1959/7. sz.)

¹⁵⁷ *Szamel* Lajos: A jogforrások. 23. o.

¹⁵⁸ *Fekete* Mihály: A községi tanácsok rendeletalkotásának időszere kérdései (Állam és igazgatás, 1966/8. sz.)

¹⁵⁹ *Kassai* János: A tanácsok szervezete, működése, aktusai (Állam és igazgatás, 1970/9. sz.)

Ennek az oka főként abban keresendő, hogy általános szabálysértési hatóságként a járási tanács járt el első fokon, tehát a községi tanácsok ki voltak zárva a saját rendeleteik megsértői elleni eljárásból.¹⁶⁰

A második tanácstörvény már nem emelte ki a rendeletalkotás végrehajtó szerepét, hanem mindkét fő területét egyenrangúnak minősítette. A rendelet érvényességét sem kötötte a felettes szerv kifejezett jóváhagyásához.

1954-től a tanácsok túlnyomórészt nem felsőbb jogszabályok végrehajtására, hanem inkább azok által részleteiben nyitva hagyott kérdések helyi kibontására születtek rendeletek.¹⁶¹

*Kérdéses maradt azonban, hogy mikor alkot rendeletet a megyei, mikor a járási vagy a községi (városi) tanács, tovább, hogy ki kezdeményezheti a rendeletalkotási eljárást.*¹⁶² Utóbbi problémával kapcsolatban egyébként szintén két nézet bontakozott ki, az első szerint csak a végrehajtó bizottság, a második szerint bárki, de a kezdeményező a javaslatot nem közvetlenül a tanácshoz, hanem a végrehajtó bizottsághoz nyújtja be.¹⁶³

d.) 1955-ben sor került a tanácsrendeletek központi felülvizsgálatára, a tapasztalatok alapján a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) értékelt a főváros, a megyék és a megyei jogú városok rendeletalkotó tevékenységét. A NET a felülvizsgálat eredményeinek alapján – többek között - előírta, hogy a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek állítsanak össze a maguk jogterületén a helyi jogalkotással rendezhető kérdések körében *tanácsrendelet-mintákat*.

Helyenként szinte lemásolták ezeket a mintákat, illetve a tanácsok anélkül bocsátottak ki a minták alapján rendeleteket, hogy arra az adott területen valóban szükség lett volna. Kovács Andor szerint csak kivételes esetben lehet szükség központi mintára, mint amilyet pl. a szervezeti és működési szabályzatok elkészítéséhez

¹⁶⁰ Besnyő Károly: A tanácsrendelet-alkotás időszerű kérdései (Állam és igazgatás, 1959/7. sz.)

¹⁶¹ Csizmadia Andor: A helyi tanácsok jogszabályalkotási hatásköre (Állam és igazgatás, 1954/ 10-11. sz.)

¹⁶² Kovács Andor: A tanácsrendelet-alkotás néhány elvi és gyakorlati kérdése (Állam és igazgatás, 1972/7. sz.)

¹⁶³ Hardy Zoltán: A tanácsok rendeletalkotási tevékenységének Veszprém megyei tapasztalatai (Állam és igazgatás, 1962/3. sz.)

segédletként adtak ki¹⁶⁴, mintarendeleteknél „jóval helyesebb” felmérések alapján kiadott módszertani útmutatókkal segíteni a tanácsok rendeletalkotó gyakorlatát.¹⁶⁵

Voltak olyan szerzők is, akik a mintarendeleteket egyenesen feleslegesnek tartották.¹⁶⁶ *Albrecht* László ezzel szemben úgy vélte, hogy célszerű fenntartani a tanácsrendelet-minták kibocsátásának gyakorlatát, mert ez jelentős segítség lehet még „hosszú ideig” a tanácsok részére.¹⁶⁷

1968-ban másodszorra is sor került a tanácsrendeletek felülvizsgálatára. A vizsgálat összesen 8099 rendeletre terjedt ki, célja a törvényesség biztosítása volt. A felülvizsgálat lezárásaként a NET elrendelte a tanácsrendeletek nyilvántartását.

e.) A hatvanas évek végére bekövetkezett politikai és gazdasági szemléletváltás magával hozta a *tanácsok szerepének újraértékelését* is. A tanácsok jogállását újraszabályozó törvény megalkotásának indokaként azt kell megemlíteni, hogy a második tanácstörvény

- nem alapozta meg kellően a tanácsok gazdasági önállóságát,
- nem biztosított jogkört és lehetőséget a tanácsoknak területi szerepkörük kibontakozására,
- nem határolta el kellő pontossággal a tanács és a végrehajtó bizottság hatáskörét,
- és keretei között nem volt megoldható a tanácsok központi irányításának korszerűsítése.¹⁶⁸

A második tanácstörvény csupán a tanácsok és a végrehajtó bizottságok által kiadható jogszabályok formáját rögzette anélkül, hogy utalt volna azok tartalmára, vagy a jogszabályalkotó hatáskör terjedelmére. A tanácsok a „legteljesebb tájékoztatlanóságban” voltak jogszabály-alkotási joguk felől, illetve a tanácsok rendeletalkotási jogukat a régi szabályrendelet-alkotási jog utódjaként fogták fel és annak analógiájára kísérleteztek a helyi szabályozással.¹⁶⁹

¹⁶⁴ *Kovács* Andor: A tanácsrendelet-alkotás néhány elvi és gyakorlati kérdése (Állam és igazgatás, 1972/7. sz.)

¹⁶⁵ *Kiss* László: A tanácsok jogalkotó tevékenységének néhány kérdése, különös tekintettel a szervezeti és működési szabályzatok megoldásaira (Állam és igazgatás, 1978/8. sz.)

¹⁶⁶ *Varga* József: A községi tanácsok rendeletalkotása (Tanácsok Lapja, 1966/11. sz.); *Tamás* József: A tanácsok rendeletalkotási joga (Állam és igazgatás, 1956/6. sz. 352. o.)

¹⁶⁷ *Albrecht* László: A tanácsrendelet-alkotás jogi szabályozásának néhány problémája (Állam és igazgatás, 1970/6. sz.)

¹⁶⁸ *Papp* Lajos: A tanácsok 25 éves működése (In: A tanácsrendszer negyedszázada. Szerk.: *Kovács* Tibor, Budapest, 1976.) 47. o.

¹⁶⁹ *Kovács* István: A hatáskörök elhatárolásának és a tömegkapcsolatok differenciálásának jelentősége a tanácsi szervezetben (Állam és igazgatás, 1955/6. sz.) 317-318. o.

2. 2. 4. A rendeletalkotás eljárási kérdései

a.) Fentebb már kitértünk rá, hogy a második tanácstörvény nem rendezte a kezdeményezők körét. A kialakult gyakorlat azt az elméleti felfogást követte, miszerint tanácsrendelet megalkotását bármely szerv kezdeményezhette. A nem tanácsi szervek a végrehajtó bizottságnál terjesztették elő indítványukat, mely mérlegelési jogkörében szabadon dönthetett annak elfogadásáról vagy elutasításáról.¹⁷⁰

A javaslatot és az ütemtervet a végrehajtó bizottság az ügy tárgya szerint illetékes állandó bizottsághoz továbbította, amely szerv döntött a lakosság vagy szakember bevonásáról, esetleg a rendelettervezet felsőbb szakigazgatási szervnél történő bemutatásáról. Az így elkészült rendelettervezeteket a tanácsstagoknak megküldték és a tanácsülésen napirendre tűzték.¹⁷¹

A megyei és megyei jogú városi tanácsok rendeleteinek előkészítése túlzottan is az apparátusra maradt, a tanácsstagok nem folyt bele kellőképpen sem a rendelet előkészítésbe, sem annak végrehajtásába.¹⁷²

(A harmadik tanácstörvény kibocsátása után megjelent tanulmány szerint a tanács elé kétféle formában kerülhetett bármilyen javaslat: előkészített napirendi előterjesztés vagy pedig a tanácsülésen tanácskozási joggal résztvenni jogosultak eseti kezdeményezései nyomán.¹⁷³)

A tanácsrendelet-módosító eljárásról a tanácstörvény nem rendelkezett így a jogtudományra kifejezetten „hézagpótló” szerep maradt.¹⁷⁴ *Bihari Ottó* szerint a tanácsrendelet módosításának egyetlen eljárási módja az lehet, amely mindenben megfelel az eredeti eljárásnak.¹⁷⁵

b.) A tanácsrendeletet a felsőbb tanácshoz kellett felterjeszteni észrevételezés végett. A rendeletet csak a felterjesztéstől számított 15 nap elteltével lehetett kihirdetni. A tanácsrendelet, feltéve, hogy erre nem állapított meg későbbi időpontot, a kihirdetés napján lépett hatályba. [9. § (5) bekezdés]

¹⁷⁰ Kiss László: A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései. I. (Pécs, 1997.) 39. o.

¹⁷¹ Besnyő Károly: A tanácsrendelet-alkotás kérdései (Jogtudományi Közlöny, 1967/2. sz.) 76. o.

¹⁷² Besnyő Károly: A tanácsrendelet-alkotás időszerű kérdései (Állam és igazgatás, 1959/7. sz.)

¹⁷³ Kovács Andor: A tanácsrendelet-alkotás néhány elvi és gyakorlati kérdése II. (Állam és igazgatás, 1972/9. sz.)

¹⁷⁴ Kiss László: A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései. I. 40. o.

¹⁷⁵ *Bihari Ottó*: Az államhatalmi képviselői szervek elmélete (Budapest, 1963.) 225-226. o.

A tanácsrendelet felterjesztése során gyakorolható felülvizsgálat nem megerősítő aktus volt, hanem a törvényességi felügyelet gyakorlása.¹⁷⁶ A legfelsőbb államhatalmi szervek (Országgyűlés, Népköztársaság Elnöki Tanácsa) ugyanakkor az államhatalom helyi szerveinek határozatait nemcsak abból a szempontból vizsgálhatták, hogy azok jogszabálysértők-e, szemben állnak-e a felsőbb szervek által kiadott határozatokkal, hanem intézkedéseiket *célszerűségi okból is megsemmisíthették*.¹⁷⁷

1970-ben a tanácsi rendeletalkotás főbb hibáit a következő tényezők jelentették:

- főleg községekben elmaradt olyan életviszonyok rendezése, amelyek egyébként szabályozást kívántak meg,
- nem éltek megfelelően a tanácsok azzal a lehetőséggel, hogy a rendelettervezeteket a lakossággal vagy a helyi szervekkel megvitassák,
- nem gondoskodtak a kellően a tanácsok a rendeletek végrehajtásáról,
- általában elmaradt a tanácsrendeletek időközönkénti felülvizsgálata,
- nem volt megfelelő a tanácsrendeletek publikálása, mivel nem ismertették meg azokat elég széles körben a lakossággal.¹⁷⁸

2. 2. 5. A harmadik tanácstörvény

a.) A tanácsokról szóló 1971. évi I. tv. (harmadik tanácstörvény) helyi jogalkotással foglalkozó szakaszai (33. és 34. §) szinte megismétlik a második tanácstörvény erre a tárgykörre vonatkozó rendelkezéseit.

Kivétel a fentiek alól, hogy a fővárosi, megyei végrehajtó bizottsághoz, illetve a Minisztertanácshoz felterjesztett rendelet - ha az említett szervek nem nyilatkoznak - 30 napon belül kihirdethető. [34. § (3) bekezdés] Ez a határidő a második tanácstörvényben 15 nap volt.

Fontos szabályokat állapított meg a törvény végrehajtásáról szóló 11/1971 (III. 31.) Kormányrendelet (Vhr.) is:

„A tanácsrendelet kihirdetését a fővárosi, a megyei tanács végrehajtó bizottságának az elnöke, illetőleg a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának az elnöke, jogszabálysértés esetén, felfüggesztheti. Ha a helyi tanács a rendeletében észlelt jogszabálysértés megszűntetéséről nem intézkedik, a jogszabálysértő rendelkezést a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága megsemmisíti.” [31. § (1) bekezdés]

¹⁷⁶ Sári János: A tanácsrendelet-alkotás egyes kérdései (Állam és igazgatás, 1965/7. sz.)

¹⁷⁷ Az akkor hatályos Alkotmány 20. § (2.) bekezdése alapján. (Kovács István: i.m. 306. o.)

A tanácsrendelet kibocsátásának eljárásáról a végrehajtási rendelet kimondja, hogy a tanácsrendelet-tervezetek előkészítése során az illetékes ügyészségtől, továbbá az illetékes fővárosi, megyei szakigazgatási szervtől, fővárosi és megyei tanácsrendelet-tervezetről az illetékes minisztertől véleményt kellett kérni.¹⁷⁹

Ez alapján tanácsrendelet létrejöhet akkor, ha

- felsőbb jogszabály ezt a végrehajtása érdekében elrendeli vagy
- ezt felsőbb jogszabályok nem rendelik el, de a helyi társadalmi viszonyok megkívánják.¹⁸⁰

Megjegyezzük azonban, csatlakozva *Kiss László* véleményéhez, hogy habár nem tagadható ugyan a végrehajtási karakterű helyi jogalkotás fontossága, de az önkormányzati működés egyik legfontosabb (jogi) emelőjének a saját kezdeményezésű, eredeti tárgyban szabályozást nyújtó rendeletalkotás tekinthető. Amennyiben a tanácsok ezirányú lehetőségeiket megfelelő módon kihasználják, úgy önkormányzati működésük ténye erről az oldalról feltétlenül megalapozottnak tekinthető.¹⁸¹

Szamel Lajos vélekedése ezzel némiképpen ellentétes, ő ugyanis a helyi jogalkotást többé-kevésbe a központi jogalkotás függvényében ábrázolja, leszögezi: „a jogrend kiépítettségének mai fokán csak az a feltevés reális, hogy amiről központi szervek nem bocsátottak ki jogszabályt, azt érintetlenül is kívánták hagyni.” Ebből a megállapításból pedig egyenesen következik, hogy *a helyi rendeletek korántsem szabályozhatnak mindent, amiről felsőbb szintű jogszabály hallgat.*¹⁸²

b.) E szabályozások nyomán és eredményeként a tanácsrendszer végén mintegy 17. 000 helyi rendelet volt hatályban, amelyek közül az igazán kifejtett helyi jogalkotásnak a városi tanácsok voltak a gazdái. A rendeletek megközelítően 170-féle tárgykört szabályoztak, közülük azonban mintegy 70-80-ra tehető azoknak a száma, amelyek csak néhány tanácsnál kerültek rendeleti szabályozásra.

A tanácsrendelet-anyagban egyaránt fellelhetők a kötelezettségeket és a „deklaratív” jellegű rendelkezéseket rögzítő előírások. A „hatósági” tárgyú és tartalmú (kötelezéseket és engedélyezést előíró) rendeletek mellett azonban mutatóban is alig

¹⁷⁸ *Albrecht László*: A tanácsrendelet-alkotás jogi szabályozásának néhány problémája (Állam és igazgatás, 1970/6. sz.)

¹⁷⁹ 11/1971. (III. 31.) Kormányrendelet 32. § (1.) bekezdés

¹⁸⁰ *Bihari Ottó*: Államjog (Tankönyvkiadó, Budapest, 1974.) 188. o.

¹⁸¹ *Vö.: Kiss László*: A tanácsok jogalkotó tevékenységének néhány kérdése, különös tekintettel a szervezeti és működési szabályzatok megoldásaira (Állam és igazgatás, 1978/8. sz.)

¹⁸² *Szamel Lajos*: A jogforrások. 24. o.

lehetett olyan helyi jogszabályokat találni, amelyek pl. valamely szolgáltatáshoz való hozzájutás részletes feltételeit írták elő.¹⁸³

Sem a harmadik tanács törvény – sem annak végrehajtási rendelete - nem rendezte megnyugtatóan a végrehajtó bizottságok szabályozó tevékenységét. A törvény – hasonlóan az 1954. évi X. törvényhez – megállapította ugyan, hogy magatartási szabályokat csak tanácsrendelet állapíthat meg. A harmadik tanács törvény végrehajtási rendelete ugyanakkor kimondta, hogy a végrehajtó bizottság általános érvényű határozata „jogszabály jellegű”, a bizottság működési területén mindenkire kötelező, illetve a helyben szokásos módon ki kell hirdetni. [Vhr. 32. § (1)-(2) bekezdés]

Meg kell említenünk, hogy az 1/1977. MT-TH számú elvi állásfoglalás kifejezetten említést tett olyan végrehajtó bizottság által hozott határozatról, amelyek az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket állapíthattak meg.

c.) A „demokratikus centralizmus” szocialista elmélete (és megvalósítása) rányomta a bélyegét a tanácsok jogalkotására. Nemigen lehet autonóm jogalkotásról beszélni, ha egzakt (jogszerűség, felettes szerv jóváhagyása stb.) és jogilag megfoghatatlan (dolgozó nép érdekei, szocialista erkölcs stb.) korlátok a helyi jogalkotás mozgásterét teljesen beszűkítik, a központi akarat függvényévé teszik. (Ez a megállapítás könnyen „ráhúzható” a második világháborút megelőző időszak szabályrendelet-alkotására is.)

Bizonyos – természetesen erősen behatárolt – fejlődést ugyanakkor nem lehet a tárgyban elvitatni a három tanács törvény vizsgálata során.

Példaként felidézzük Pécs – akkoriban – megyei város 1980-ban hatályos rendeleteinek tárgyait, melyek többsége ma is fellelhető a város helyi jogában: használt sajtótermékek eladása; temetők és temetkezés; lakásépítési hozzájárulás; városi zászló és címer használata; közműves vízellátás; csatornázás; köztisztaság; üzemképtelen járművek közterületen történő tárolása; állattartás; tanácsi lakások elosztása; parkolóhelyek; építési engedélyezés; közterület-foglalás; helyi kitüntetések; lakóbizottságok; garázsok használata; piacok és vásárok; lakóházak házirendje.¹⁸⁴

A jogi szabályozás egyenetlenségeit pontosan jelzik a folyóiratok hasábjain lezajlott tudományos viták, amelyeknek a végére a korszakot átölelő kodifikációs eredmények sem tudtak - minden esetben - pontot tenni.

¹⁸³ Kiss László: Jogalkotás a jogállamban (Pécs, 2001.)

¹⁸⁴ Forrás: Pécs Megyei Város Tanácsa Rendeletei 1960-1980-ig.

d.) Az összegző jellegű megállapítások megítélésem szerint nem ide, hanem dolgozatom végére kívánkoznak, néhány „részkövetkeztetést” azonban már ehelyütt megfogalmaznék: a legtágabb értelemben vett központi szervek (király, Minisztertanács, belügyminiszter stb.) folyamatosan úgy tekintettek a helyi testületek jogalkotására, mint másodlagos, szinte bagatell jogalkotásra.

Véleményem szerint a központi akarat – és ez talán a mai állapotokra is igaz – sohasem használta ki kellőképpen a partikuláris jogalkotásban rejlő lehetőségeket.

Végezetül még egy fontos adalék: a második világháborút megelőző időszak helyi igazgatása és a tanácsigazgatás között megfigyelhető az a különbség - és ez szorosan illeszkedik a helyi jogalkotás terjedelméhez -, hogy a tanácsrendszer valóban tett kisebb-nagyobb lépéseket a demokratizálódás, a decentralizáció irányába, és nem csak a törekvések, elképzelések, hanem a jogi szabályozás szintjén is.

Az 1971. évi tanácstörvény szabályozását – mindezekre tekintettel - *Ivancsics Imre* összehasonlíthatatlannak nevezi az 1950-ben megalkotott normákkal, olyannyira, hogy *a harmadik tanácstörvény számos rendelkezése a hatályos szabályozásban is fellelhető.*¹⁸⁵

Ilyen előrelépések, akár csak a legcsekélyebbek is, nem történtek 1945 előtt, sőt az a rendszer éppen az ellenkező irányba, a centralizáció felé haladt, egészen megszüntetéséig.

¹⁸⁵ *Ivancsics Imre*: Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig, adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez (In: A magyar államiség első ezer éve. Szerk.: *Fonti Márta, Kajtár István*. Pécs, 2000.) 232. o.

III. Az önkormányzatiság és önkormányzati jogalkotás jelene hazánkban

1990. „Ennek az esztendőnek, ezeknek a hónapoknak egyik legfontosabb törvényhozási feladata az önkormányzati törvény megalkotása és a helyhatósági választások megtartása.”¹⁸⁶

Magyarországon a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (Ötv.) hatálybalépésével felváltotta a korábbi alapvetően szovjet típusú helyi hatalmi berendezkedést és helyette egy teljesen új önkormányzati rendszert vezetett be. „Ezzel másfél évtizeddel ezelőtt egyértelműen és végérvényesen Európa demokratikus feléhez csatlakoztunk”.¹⁸⁷

A magyar önkormányzatiság intézményesítése óriási horderejű esemény hazánk történelmében: megváltozott az állami igazgatás félévszázados elnevezése (államigazgatásból közigazgatás), egységes rendszere kibővült egy új alrendszerrel (az önkormányzati alrendszerrel), új szervezési elvek jelentek meg (pl. decentralizáció, autonómia) és bizonyos alapelvek vesztek jelentőségükből (pl. állami irányítás), míg mások felértékelődtek (pl. törvényesség elve).

A helyi közösségek önállósághoz jutottak, megkapták azt az alapvető jogot, hogy a helyi közügyeket – törvényi keretek között - önállóan szabályozzák és igazgassák. Az autonómia megteremtette annak a lehetőségét, hogy a települési érdekek, sajátosságok jogilag rendezett eljárás eredményeként felszínre kerüljenek. És mindehhez az Alkotmány által is garantált gazdálkodási önállóság párosult.

Az Ötv. *alapvetően liberális* és – viszonylag - *korszerű* intézményrendszert alakított ki:

- érvényesítette az Európai Önkormányzati Charta alapelveit;
- megvalósulhatott a demokratikus helyi hatalomgyakorlás;
- teret engedett az önszabályozó folyamatoknak.¹⁸⁸

Kialakult egy olyan rendszer – és ennek az aspektusnak témám szempontjából kiemelt jelentősége van -, amelyben „az általános hatásúnak tekinthető társadalmi célok

¹⁸⁶ *Antall* József kormányprogramja, elhangzott az 1990-1994. évi Országgyűlés 5. ülésén, 1990 május 22-én. (Forrás: Magyar Kormányprogramok. 1867-2002. 2. kötet. 1945-2002. Budapest, 2004. 1598. o.)

¹⁸⁷ *Kara* Pál: Gondolatok az önkormányzatok megalakulásáról. (In: A magyar önkormányzatok tizenöt éve. 1990-2005. 14. o.)

¹⁸⁸ Vö.: *Szabó* Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. (In: Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. Szerk.: *Csefkó* Ferenc – *Pálné Kovács* Ilona, Pécs, 1993. 175. o.)

érdekében központosság (centralizáció), s minden más közérdekű célok érdekében partikuláris önkormányzás (autonómia) érvényesülhet”¹⁸⁹.

3. 1. Helyi jogalkotásunk alkotmányi szabályozása

a.) *A helyi közhatalom gyakorlásának egyik legfontosabb eszköze és lehetősége – állapítja meg Németh Jenő – az önkormányzat rendeletalkotási joga. A helyi önállóság következménye az, hogy az önkormányzat a törvények keretei között autonóm módon szabályozza a feladat- és hatásköréből adódó hely sajátosságokat, így igazodjon a helyi igényekhez.*¹⁹⁰

Az önkormányzati jogalkotásra nézve az alapvető rendelkezéseket természetesen az Alkotmányban találjuk. Az alaptörvény legfontosabb idevágó rendelkezése szerint „a helyi képviselőtestület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül”.¹⁹¹

Az Alkotmány tehát *önálló szabályozási hatáskört biztosít az önkormányzatoknak.* Ugyancsak alapvető fontosságú szabálya az Alkotmánynak, miszerint „a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal”.¹⁹²

A citált alkotmányi rendelkezések tekinthetők az önkormányzati jogalkotásra való „generális felhatalmazásnak”, annak ellenére, hogy több vonatkozásban is pontatlanok, illetve hiányosak:

- Az Alkotmány nem tesz említést felhatalmazásra történő – esetleg kötelező – jogalkotásról.¹⁹³
- Kérdéses, hogy az önkormányzati ügy azonos-e a helyi (érdekű) közügy fogalmával.

b.) A 44/A. § (1) bekezdés a.) pontja szerint az önkormányzati döntés (adott esetben a rendelet) kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül, a (2) bekezdés szerint viszont a rendelet semmilyen más jogforrással nem lehet ellentétes. Ezzel összefüggésben mindenképpen meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet

¹⁸⁹ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. (Budapest, 1997.) 157. o.

¹⁹⁰ Németh Jenő: Az önkormányzati rendeletalkotás. (Magyar Közigazgatás, 1991/2. sz.)

¹⁹¹ 44/A. § (1) bekezdés a.) pont

¹⁹² 44/A. § (2) bekezdés

vizsgálata során megállapította, hogy „helyi önkormányzatokat törvény alapján önkormányzati ügyben megillető hatásköröknek miniszteri rendeletben történő korlátozása sérti a helyi önkormányzatoknak az Alkotmány által védett autonómiáját”.¹⁹⁴ (Erre a jogforrási rendszerben jelentkező problémakörre a későbbiekben még visszatérek.)

Az általános „helyi önkormányzat” kitétel helyett helyénvalóbb lenne külön kezelni a „települési önkormányzatok” és a „megyei önkormányzatok” jogalkotási hatáskörét. Tekintettel arra is, hogy az Ötv. is - az 1994. évi módosítása óta - így kategorizálja az önkormányzatokat. (A megkülönböztetés elmaradásából adódó problémákra még kitérünk)

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése, melyet maga az Alkotmány is *az önkormányzati alapjogok katalógusának* tekint, tulajdonképpen az önkormányzatokra történő feladat- és hatáskör-telepítés.¹⁹⁵ Ezeknek a feladat- és hatásköröknek van helyi rendeletalkotási aspektusa is:

- „törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét”,
- „törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét”,
- „önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat”.

A vonatkozó szakirodalomban már viszonylag korán felmerültek olyan nézetek, amelyek szerint – bár nem *taxative* – de *pontosabban rögzíteni kellene az önkormányzati rendeletalkotás főbb tárgyait*, esetleg oly módon, hogy meghatározzák a központi jogalkotás körét az Alkotmányban, ezzel jelölve ki a helyi jogalkotás határait.¹⁹⁶

3. 2. Gondolatok a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseiről, azok értelmezéséről

a.) A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) a magyar önkormányzati jogalkotásnak – az Alkotmány után – a másik meghatározó kútfője. A Jat. 17. §-a szerint „jogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása,

¹⁹³ Abból az alkotmányi rendelkezésből, miszerint „a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg” [43. § (2) bekezdés], csak igen áttételesen vezethető le a felhatalmazásra történő rendeletalkotás lehetősége, vagy kötelezettsége.

¹⁹⁴ 13/1998. (IV. 30.) AB határozat

¹⁹⁵ *Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre.* (Magyar Közigazgatás, 1991/5. sz.)

¹⁹⁶ *Csefkó Ferenc – Sikösd Ferenc: Az önkormányzatok jövőbeni alkotmányi szabályozásának lehetséges útjai.* (Magyar Közigazgatás, 1991/7. sz.)

az állampolgári jogok és kötelességek rendezése, az érdekösszeütközések feloldása azt szükségessé teszi.”

De mit is jelent ez az idézett szakasz?

Peter Noll a jogszabályalkotást „kikényszerítő” körülményeket összefoglalóan *problémaimpulzusoknak* nevezte. Ezek azok a hatások, amelyekre a jogalkotónak normatív aktus kibocsátásával kell reagálnia. Schweizer a svájci jogalkotás vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotást ott legfőképpen az alábbi tényezők indukálják:

- az embereket fenyegető veszélyek elhárítása,
- erősebb parlamenti kontroll szükségessége a közigazgatás működése felett,
- emberi viselkedésformák társadalmi megítélésének a megváltozása,
- általában a társadalmi és gazdasági változások.¹⁹⁷

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy *a jogalkotó szerv helyezkedhet arra az álláspontra, hogy adott társadalmi viszony jogi szabályozása sürgős; ez önmagában véve nem minősül mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek.* Alkotmányellenes helyzetet adott esetben az idézheti elő, hogy a felhatalmazás alapján megalkotott (deregulációs) norma csak formailag tesz eleget a felhatalmazás alapján keletkezett szabályozási kötelezettségnek, tartalmilag azonban nem. A jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból adódó jogalkotói feladatát ugyan nem mulasztotta el, azonban a kibocsátott norma tartalmilag nem fedi a felhatalmazásból származó szabályozási tárgyat. Ez a körülmény vezet az alkotmányellenes helyzet előálltához, végeredményben pedig az ezt okozó jogszabály alkotmányellenességéhez.¹⁹⁸

Elmondható mindezzel összefüggésben az is, hogy *egy jogszabály megalkotását egyszerre több körülmény is indokolhatja.* A villamos energiáról szóló törvény megalkotását például a fogyasztók érdeke, az átlátható szabályozás szükségessége, a versenypiac kialakulásának elősegítése, a villamosenergia-hálózatokhoz való szabályozott hozzáférés megteremtése, az Európai Közösségek jogszabályaihoz való közelítés, az energiahatékonyság, az energiatakarékosság, és a környezetvédelem követelményei egyaránt megkívánták.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Rainer J. Schweizer: Motive der Rechtssetzung. (In: Grundfragen der Rechtssetzung, Basel, 1978. 19. o.)

¹⁹⁸ 1/1991. (I. 29.) AB határozat

¹⁹⁹ Vö.: 2001. évi CX. törvény a villamos energiáról preambuluma

b.) A Jat. kimondja továbbá, hogy az önkormányzat rendeletet alkot, mely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.²⁰⁰ A Jat. szerint az önkormányzat két esetben ad ki rendeletet

1. törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására;
2. a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.

Az önkormányzat rendeletének hatálya az önkormányzat illetékességi területére terjed ki. A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani.

A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt.²⁰¹

Az önkormányzat rendeletét az önkormányzat hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos módon kell kihirdetni, amit az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata állapít meg.²⁰²

b.) Úgy rendelkezik a Jat., hogy „a jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit.”²⁰³

A jogalkotást tehát meg kell előznie egy tudományos igényű elemző-vizsgáló jellegű eljárásnak, melynek célja, hogy a jogszabály adekvát legyen a szabályozni kívánt társadalmi viszonyokkal.²⁰⁴ Erre már a Jat. megszületése előtt voltak szakmai elvárások, *Markója Imre* (akkori igazságügy-miniszter) írja: „jogrendszerünk fejlesztésének eddig is, és a jövőben is alapvető feltétele volt és lesz a jogalkotási

²⁰⁰ 1.§ (1) és (2) bekezdés

²⁰¹ 12. és 13. §

²⁰² 14. § (3) bekezdés

²⁰³ Jat. 18. § (1) bekezdés

²⁰⁴ A jogalkotásra vonatkozó tudományos ismereteket a törvényhozásban (vagy jogalkotásban) diszciplína tárgyalja. A témakörben elsők között jelent meg hazánkban *Kiss László – Petrétei József: A törvényhozásban alapvonalai* (Pécs, 1996.) c. műve.

tevékenység elméleti, tudományos megalapozottságának biztosítása”.²⁰⁵ Vékás Lajos a – polgári jogi - tudományos alap kutatások feladatát mindenekelőtt a távlati jogalkotási tervek megalkotásában, illetve a jogszabályok alapkoncepciójának alternatív kidolgozásában jelölte meg.²⁰⁶

A tömegtársadalmak technikai-szociális, szociológiai és pszichológiai viszonyai annyira komplexek, hogy *minden egyes tényállás szabályozása úgy hat, mint a kő, amely a nyugodt víztükörrre esik*: számtalan hullámot gerjeszt, nem csak a becsapódás helyén hat. Ugyanakkor sok más kő is eshet a vízfelszín más részeire, amelyek gyűrűi metszik, gyengítik, vagy erősítik egymást.²⁰⁷

A technikai fejlődés és a szociális igények növekedése egyaránt abba az irányba hat, hogy a jogszabályokat hatálybalépésük előtt speciális felülvizsgálatnak vessék alá, így többek között vizsgálják azok valószínű hatásait, nyelvi tisztaságát és várható elfogadottságát. Mindez jogpolitikailag szükségessé és a demokrácia elmélete szerint is elengedhetlenné vált. *Az új vizsgálati eljárások ott tűnnek különösen alkalmazhatónak, ahol jelentős társadalmi vagy ökológiai hatással kell számolni*, ahol a közigazgatásnak a jogszabályt hatékonyan kell végrehajtani, vagy ahol ennek érdekében további közigazgatási előírásokat kell kibocsátani.²⁰⁸

c.) Németországban már a 60-as évek közepén felmerült annak szükségessége, hogy a jogszabályok hatásait, azok hatálybalépését megelőzően különféle módszerekkel teszteljék. Az un. *törvényteszt* több szempontú vizsgálatot jelent:

- Fennáll-e szabályozási igény?
- Megfelelő formában történik-e meg a szabályozás?
- Ésszerű-e az elérni kívánt cél?
- Cél-adekvátak-e az egyes tényállások?
- Kellően hatékony-e és hatásos-e a megalkotandó jogszabály?²⁰⁹

A törvénytesztnek alapvetően két típusa különböztetik meg: a gyakorlattesztet (Praxistest) és a tervjátékot (Planspiel). A gyakorlatteszt a jogszabálytervezet előzetes

²⁰⁵ Markója Imre: A jogrendszer fejlesztésének néhány elvi-elméleti kérdése. (Jogtudományi Közlöny, 1982/8. sz.)

²⁰⁶ Vékás Lajos: Jogalkotásunk eredményei, problémái és feladatai a gazdasági forgalom jogi szabályozásában. (Jogtudományi Közlöny, 1982/8. sz.)

²⁰⁷ Udo Klaus: Das Verwaltungsspiel. Mitteilungen der KGSt. (Sonderdruck, 1963/September) 4. o. (A szerző rendkívül szemléletesen hívja fel a figyelmet arra, hogy ha úgy építenének repülő, mint ahogyan jöget alkotnak, a repülő elkerülhetetlenül le fog zuhanni, mivel a kipróbálás elmaradt.)

²⁰⁸ Carl Böhrer: Zuerst testen – dann verabschieden: Erfahrungen mit der Prüfung von Gesetzenentwürfen. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1992.) 194. o.

²⁰⁹ Peter Fricke – Werner Hugger: Sollten Gesetze vor Erlass getestet werden? (DÖV. 1979.) 550. o.

gyakorlati kipróbálása, kontrollja az érintettek legalább egy jól körülhatárolható csoportjának a bevonásával. A tervjáték a jogszabály által szabályozni kívánt élethelyzetek (tulajdonképpen jogesetek) „mesterséges” konstruálását jelenti.²¹⁰

1976 és 1977 között különböző német tartományok összesen 18 ifjúsági hivatalában (Jugendamt) rendeztek gyakorlattesztet, azaz a hatóságok úgy alkalmazták a törvénytervezetet, mintha az már hatályba lépett volna. A teszt célja az volt, hogy lemérje mennyire praktikus a tervezet, annak illetékességi szabályai, és mennyire „címzett-barát” a szabályozás. A gyakorlati szakemberek rámutattak a tervezet hiányosságaira, hátrányaira és előnyeire egyaránt.

1980-ban Rheinland-Pfalz tartomány új tűz- és katasztrófavédelmi törvénytervezetét tesztelték előzetesen tervjáték segítségével. A cél annak kiderítése volt, vajon megvalósul-e szélsőséges helyzetben a különböző közigazgatási szintek egymás közötti és a magánszemélyekkel való együttműködése. A tervjátékba 70 szakembert vontak be, és figyelembe vették a korábbi tapasztalatokat is. A játék végén – de még idejekorán – fény derült a tervezet hiányosságaira, mellékhatásaira és a végrehajtás nehézségeire.²¹¹

A törvénytesztek pozitív eredménnyel jártak, a hibák - olyanok is, amelyek még intenzív viták esetén sem derültek volna ki -, és azok kijavításának lehetőségei felszínre kerültek, ezek közül többet is felhasználtak a jogalkotási eljárás későbbi szakaszaiban. A jogszabálytervezetbe olyan módosítási javaslatok is bekerültek, amelyek létjogosultságát később a tesztek nem igazolták vissza.²¹²

d.) Az, hogy a törvények szövegének világosnak és tömörnek kell lennie, a felvilágosodás korának egyik alapkövetelménye volt²¹³, és azóta is újra, és újra felbukkan. *Kaltenbach* Jenő ezt a jogállami posztulátumot a „precíz normaalkotás” követelményeként foglalja össze.²¹⁴

A Jat. kimondja, hogy „a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni.”²¹⁵ A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy amíg a jogszabályt nem bocsátották ki és nem lépett hatályba, tehát még az előkészítés

²¹⁰ Bővebben: Carl *Böhret* – Werner *Hugger*: Test und Prüfung von Gesetzenentwürfen. (Köln–Bonn, 1980.)

²¹¹ Bővebben: Carl *Böhret*: Test von Gesetzesvorschriften – ein Erfahrungsbericht. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1986. 175. o.)

²¹² Werner *Hugger*: Gesetze – ihre Vorbereitung, Abfassung, und Prüfung. (Baden-Baden, 1983.) 335. o.

²¹³ *Montesquieu* a Törvények szelleme című művének 29. könyvének 16. fejezetében szól róla.

²¹⁴ *Kaltenbach* Jenő: Közigazgatás, törvényesség, emberi jogok. (In: Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés, szerk.: Csefkó Ferenc, Pécs, 2000.) 81. o.

és a parlamentáris vita fázisában van, addig a nyelvi formát illető véleményeltérések részei a jogalkotási eljárásnak. *A nyelvi formát is ki kell munkálni*: a megfelelő nyelvezet, formulák, fogalmak megtalálása is része az eljárásnak. A hatálybalépést követően a nyelv az első és egyben döntő közvetítője a jogszabály tartalmi jelentésének. A két terület közötti kapcsolat kézenfekvő: minél vitatottabb a norma tartalma, annál problematikusabb a nyelvi kialakítása.²¹⁶

Groll megállapítja, hogy „a törvény feladata, hogy igazságot és jogbékét teremtsen. A törvény nyelvének korlátlanul ezt a célt kell követnie.” Az igazságosság és a jogbéke olyan nyelvezetet kíván, amely megfelel a következő elvárásoknak: *precizitás, érthetőség és hatásosság*. Mindazonáltal ezek az elvek is konfliktusba kerülhetnek egymással. A precizitás csak szakszavak segítségével biztosítható, általában az érthetőség rovására. Míg a precizitás hosszabb körülírást igényel, addig a hatásosság racionális és gyakorlatias szövegeket.²¹⁷

A jogszabály szövegével szemben támasztott követelmények – mint arra az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott – *szoros összefüggésben vannak a jogbiztonság alkotmányos kívánalmával*.²¹⁸ Az Alkotmánybíróság kimondta példának okáért, hogy határozatlansága miatt a jogbiztonságot sérti és ezért alkotmányellenes annak elévülési nyugvási okká nyilvánítása, hogy „az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét”.²¹⁹

Németországban a jogszabályok ún. „meghatározottságának” követelménye nem szerepel ugyan az alaptörvényben, de a bírósági gyakorlat és a jogirodalom messzemenően elismeri. Bizonytalanság csak jogi alapjaiban és tartalmában áll fenn. Tartalmának meghatározását nehezíti, hogy a jogszabályok szükségszerűen jövőbeni eseményekre vonatkoznak, több élethelyzetet szabályoznak tipikusan, absztraktak, sematikusak és mindebből következően rugalmasak.²²⁰

e.) A jogalkotás és a jogértelmezés egyaránt szorosan kötődik a nyelvhez. Ahhoz, hogy a jog szociális funkcióját, a prevenciót megvalósítsa, a törvénytörvényeknek azok számára

²¹⁵ Jat. 18. § (2) bekezdés

²¹⁶ Michael Thews: Welche Begriffe schuldet der Gesetzgeber? (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1998. 64. o.)

²¹⁷ Klaus-Michael Groll: In dem Flut der Gesetze. (Düsseldorf, 1985.) 107. o.

²¹⁸ A legfontosabbak: 9/1992. (I. 30.), 43/1992. (VIII. 16.), 49/1992. (IX. 26.), 26/1992. (IV. 30.), 11/1992. (III. 5.), 47/1993. (VII. 2.), 7/2001. (III. 14.), 9/1999. (IV. 28.), 7/1995. (II. 22.), 1160/B/1992, 28/1993. (IV. 30.) AB határozatok

²¹⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

²²⁰ Cristoph Gusy: Die Bedeutung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebotes im Ausländerrecht. (DVBl. 1979.) 576. o.

is érthetőnek kell lennie, akik nem tartoznak adott terület szakértői közé. A jogszabályok által létrehozott „kommunikációs közösség” – eltérően a többi tudomány szaknyelvezetétől – határtalanul nagy. Ezért szükséges, hogy *a jogszabályok szövege egy nyelvi-szociális minimál-konzenzust érjen el.*

Ausztriában egy 1976-os empirikus kutatás bebizonyította, hogy növeli a jogszabály érthetőségét, ha a mondatok rövidek, az egyes szakaszok kérdés-felelet formát öltenek, és alkalmaznak különféle nyomdatechnikai eszközöket (kiemelések a szövegben, felsorolások kipontozása stb.).²²¹

Gassner arra hívja fel a figyelmet, hogy a bizonytalan szabályozás által sértett alkotmányos értékek esetenként változhatnak: pontatlan szabályozás előidézheti a jogbiztonság sérelmét, de pl. egy parttalan törvényi felhatalmazás már a közigazgatás törvényhez kötöttségének az elvét sérti.²²²

Megállapítható, hogy a jogszabályok szövegének érthetősége növekszik azok körében, akiket az valóban érint, abban a mértékben, amennyire a jogalkotó az adott szaknyelvet használja.²²³

Ma már igaz az, hogy a jogszabályok lényeges rendelkezéseinek tartalma már az előkészítés során eldőlt, ugyanez elmondható a jogszabály szövegével kapcsolatban is. Tehát a jogi normák szövegének a minőségéért elsősorban az azt előkészítőket terheli felelősség.²²⁴

Svájcban a kétkamarás törvényhozás mellett működik egy un. szerkesztőbizottság (Redaktionskommission), amely a törvénytervezet szövegét átvizsgálja nyelvi, törvényhozás-technikai és -metodikai szempontból, továbbá felel azért, hogy a szöveg különböző nyelvű változatai egymásnak megfeleljenek.²²⁵

f.) Nem elhanyagolható körülmény az sem, hogy a jogszabályok „tömege” is óriási!

Utópia népe boldogságának talán legfőbb okát *Morus* Tamás, az utópista szocializmus atyja abban látta, hogy „csak kevés számú törvényük van, de ez is elég

²²¹ Ernst *Strouhal*: Fachsprache Gesetz: Sind Verständlichkeit und juristische Präzision Gegensätze? (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1986. 126. o.)

²²² Ulrich M. *Gassner*: Gesetzgebung und Bestimmtheitsgrundsatz. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1986. 40-45. o.)

²²³ Hans *Schneider*: Gesetzgebung. (Heidelberg, 2002.) 271. o.

²²⁴ Helmut *Herles*: Gesetzessprache. (In: Praxis der Gesetzgebung, Regensburg, 1984. 161. o.)

²²⁵ Hans-Urs *Wili*: Eigenheiten schweizerischer Rechtsbereinigung. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1987. 183. o.)

intézményeik mellett. Nagyon gáncsolják más népeknél, hogy törvényeik és azok magyarázatai számtalan öreg könyvet töltenek be, és amellet mégsem kielégítők.”²²⁶

A jog mind több életviszonyt szabályoz, amelyet azelőtt társadalmi konvenció rendezett. Gyakran kritizálják a jogi szabályozás túldifferenciáltságát: a szabályozás „sűrűsége” túl nagy, túl sok a részletszabályozás. Kifogásolják egyidejűleg a szabályozás rendszertelenségét és ellentmondásosságát, továbbá azt, hogy a különböző törvények nincsenek megfelelően egyeztetve. Sok jogszabályról azt állítják, hogy felesleges. A jogszabályok gyorsan elavulnak, az azonos életviszonyokat gyakorta újraszabályozzák, mely jogbizonytalanságot okoz.²²⁷

Alapvető jellegzetessége a beavatkozó szociális államnak a csaknem kielégíthetetlen normaigénye. A polgárok, a gazdaság, a különböző érdekcsoportok igényei folyamatos mozgásban tartják a törvényhozót és a rendeletalkotót, konjunktúra időszakában csakúgy, mint a recesszióban.²²⁸ A *normatömeg* a szabályozási igény árnyoldala, amely „politikai és morális energiáját” az állam szociális igazságosságának elvéből nyeri, amely az életviszonyok – aligha elérhető – egyenlőségét tűzi ki céljául.²²⁹

Beyme a joganyag mennyiségi növekedésének okai között a polgárok növekvő elvárásait, a kormányzati stílus populizmusát, a törvények elsőbbségének az elvét és az ütemezett törvényhozási kényszert említi. A bírósági ítéletek, mint egyfajta utólagos „javítási kötelezettség” is visszahatnak a jogalkotásra, a többségi elvhez szükséges konszenzus hiánya is elaprózza a szabályozási tárgyat és több „kisebb” jogszabály születik, végezetül nem szabad elfeledkezni az európai integráció jogszabály-dömpingjéről sem.²³⁰ A deregulációnak vissza kell szorítania ezt az állami normafolyamot. A jog túlburjánzásának veszélyei az alábbiakban foglalhatók össze:

- jogbizonytalanság,
- a sok norma szükségtelenül korlátozza a polgárok szabadságát,
- a normatömeg passzívvá teszi a polgárt,
- a joganyag áttekinthetlenné és megismerhetlenné válik,
- a jogszabályok minősége gyengül,
- bürokratizálódás,

²²⁶ *Morus Tamás*: Utópia. (Budapest, 1910.) 85. o. Idézi: *Szamel Lajos*: A jogforrások. 3. o.

²²⁷ *Georg Brunner*: A működő jogállam jogalkotásának mai problémái. (In: *Jogalkotás a jogállamban*, 1993.) 7. o.

²²⁸ *Jürgen Becker*: Informales Verwaltungshandel zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse in Zeichen der Deregulation. (DÖV. 1985.) 1004. o.

²²⁹ *Josef Hersel*: Mehr Recht durch weniger Gesetze. (ZRP. 1985. 142. o.)

²³⁰ *Klaus von Beyme*: Der Gesetzgeber. (Opladen, 1997.) 70. o.

- bíróságinfláció, a bírósági eljárások számának emelkedése.²³¹

g.) *Stern* szerint a jogalkotónak nem arra a kérdésre kell keresnie a választ, hogy „helyes”-e a szabályozás, hanem arra, hogy szükséges-e. Ehhez az alábbi szempontok figyelembe vételére van szükség a jogalkotás folyamatában:

- A szükségesség kérdésének a megválaszolása csak megfelelő előkészítő-fázis kiépítése után válaszolható meg.
- Meg kell vizsgálni a kibocsátandó jogszabály következményeit. (Milyen hatással jár a konkrét társadalmi viszonyra? Milyen mélységben érinti az alkotmányos alapjogokat? Kik az érintettek? Mekkora és milyen politikai jelentősége van a szabályozásnak? Milyen anyagi következménnyel jár a szabályozás? Mik lesznek a szervezeti-adminisztratív következményei a jogszabálynak?)
- A már meglévő joganyagot is felül kell vizsgálni a szükségesség szempontjából.
- A mindenki számára érthető norma fikció, ezért arra kell törekedni, hogy legalább a címzettek értsék meg a norma tartalmát maradéktalanul.
- A kazuisztikát, a generálklauzulákat és a határozatlan jogi fogalmakat el kell kerülni.
- A jogalkotónak tisztában kell lennie döntései következményeivel és hatásaival.
- A döntési alternatívákat a parlamentben leginkább az ellenzékétől várják, a törvényjavaslatok általában már jelentősen beszűkítik a döntési mozgásteret.²³² (Scheuner már 1960-ban felhívta a figyelmet arra, hogy a modern államban a törvényhozás „kicsúszik” a parlament kezéből és átkerül a végrehajtó hatalomhoz, tekintettel arra, hogy a törvényjavaslatok döntő többsége a kormánytól ered.²³³)

A jogalkotónak erősebben kellene önmagát korlátoznia, és vizsgálnia az új szabályozás szükségességét, hiszen azzal, hogy a jogszabályok átláthatatlan tömegét teremti meg, csak növeli a jogbizonytalanságot, végül a jogrend tekintélye, és a belevetett bizalom elenyészik.²³⁴ Ha nem akarja a jog a normák rengetegében demokratikus legitimitását elveszteni, a jogalkotónak vissza kell térnie eredeti feladatához, és önfegyelmel tiszta politikai döntéseket kell hoznia. A jog

²³¹ Walter *Leisner*: „Gesetz wird Unsinn...” – Grenzen der Sozialgestaltung im Gesetzesstaat. (DVBl. 1981.) 851. o.

²³² Klaus *Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II. (München, 1980.) 643-645. o.

²³³ Ulrich *Scheuner*: Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit. (DÖV. 1960.) 604. o.

demokratikus legitimitása leginkább ott szenved hiányt, ahol demokraták helyett technokraták és szakértők (előzetesen) döntenek, és a kormány a parlamentből a „szükséges intézkedéseket” meghozó, „végrehajtó szervet” csinál.²³⁵

h.) A *jogtisztításnak* van egy külső és egy belső célja, metodikája. A külső jogtisztítás elsődleges célja, hogy a joganyag fellelhetőségét megkönnyítse a jogforrások megtisztítása által. Ez megtörténhet egy jogterület újakodifikálásával, a szabályok újbóli kihirdetésével, illetve az elavult jogszabályok hatályon kívül helyezésével. A belső jogtisztítás ezzel ellentétben a jog „értelmének közvetítését” (Sinnermittlung) akarja megkönnyíteni. Ez megtörténhet a fogalmak egységesítésével, egy adott jogszabályon belül, csakúgy, mint az egész jogrendszerben, a szisztematika, a tagozódás javításával, valamint a nyelvezet egyszerűsítésével.²³⁶

Bajorországban - 1957 után – utoljára 1979-ben ment végbe deregulációs folyamat. A jogtisztítás során az un. publikációs elvet követték, azaz „átvilágítottak” minden jogszabályt és közigazgatási előírást, ami 1957 január elseje után jelent meg a tartomány hivatalos lapjában. Az átvizsgálás köréből azonban kimaradtak a szövetségi jogszabályok, a nemzetközi szerződések és a különféle önkormányzatok rendeletei.²³⁷

A jogtisztítást összekötötték annak vizsgálatával is, miként lehetne az állami feladatokat leépíteni és a közigazgatást egyszerűsíteni.²³⁸ Az un. formális jogtisztítás eredménye volt a Bajor Joggyűjtemény (Bayerische Rechtssammlung). A formális jogtisztítás a hatályos jog megállapítását jelenti a tárgytalanná és nélkülözhetővé vált rendelkezések kiszűrésével. Ez a jogtisztítás nem jelent kodifikációt vagy revíziót, célja egyedül, hogy a hatályos jog fellelését és megismerését megkönnyítse.²³⁹

A jogrendszernek az elavult szabályoktól való megtisztítása, és ezáltal áttekinthetőségének biztosítása érdekében a magyar országgyűlés 1987-ben részleges (formális) deregulációt hajtott végre az 1960 előtt kibocsátott jogszabályok rendezéséről 1987. évi XII. törvénnyel. A törvény egyúttal felhatalmazást adott az igazságügyminiszternek, hogy a törvény 2. számú mellékletében felsorolt, 1945 előtt kibocsátott jogszabályok (összesen tíz törvény) hatályos szövegét közzétegye, és ennek

²³⁴ Helmuth *Schulze-Fielitz*: Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. (Berlin, 1988.) 12. o.

²³⁵ Hans-Dietrich *Weiss*: Verrechtlichung als Selbstgefährdung des Rechts. (DÖV. 1978.) 603. o.

²³⁶ Gerhard *Holziger* – Andreas *Manak*: Rechtsbereinigung in Österreich. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1987.) 369. o.

²³⁷ Thodor *Keck*: Die Bayerische Rechtssammlung. (BayVBl. 1985.) 35. o.

²³⁸ Konrad *Kruis*: Umriss einer neuen Rechtsbereinigung in Bayern. (Bayerische Bürgermeister, 1979/10.) 21. o.

során az „érdemet nem érintő” szövegmódosításokat elvégezze.²⁴⁰ Hasonló dereguláció történt az egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról szóló 1990. évi XXII. törvény által is. A dereguláció, amely azóta is folyamatosan napirenden van hazánkban, kifejezetten a minőségi jogalkotás elérését kívánja elősegíteni, 2003-tól – többek között - a Kormány által minden évben kiadott deregulációs program segítségével.²⁴¹

Kiss László a fentiek ellenére leszögezi: „*Mi eddig Magyarországon gyakorlatilag csak a jogalkotással foglalkoztunk, nem törődtünk azonban a jog tisztításával.* Ebből következőleg még ma is tulajdonképpen csak duzzad a jog, arról azonban egyetlen szerv sem gondoskodik, hogy a sürgősségű és meghaladottak onnan időben ki is kerüljenek.”²⁴²

i.) Ralf Dreier szerint a jó törvény világos, határozott, érthető és célszerű, annak ellenére, hogy a törvényhozónak nem tilos határozatlan jogfogalmakat, generálklauzulákat használnia, vagy célszerűtlen normát alkotnia.²⁴³

Ahhoz, hogy választ tudjunk adni arra a kérdésre, mi módon javítható a jogalkotás minősége, először is meg kell neveznünk a jogszabályok tipikus hibáit. Bülow szerint ezek a következők:

- felesleges norma (a jogszabály nem szabályoz, csak létezik),
- többszörös szabályozás (ugyanazt az életviszonyt több jogszabály is rendezi),
- kontra-produktív norma (a jogszabály a kívántnál éppen ellentétes, káros hatást fejt ki),
- határozatlan norma (nem derül ki belőle egyértelműen a jogalkotó akarata),
- „túltöltött” norma (a jogszabály agyonszabályozza az adott életviszonyt, és ezáltal túl is bonyolítja azt),
- érthetetlen norma (csak a kibocsátója érti),
- jogi hibában szenvedő norma (pl. arra jogszabályi felhatalmazással nem rendelkező bocsátotta ki),

²³⁹ Theodor Keck: Fragen der Gesetzgebungstechnik bei der Rechtsbereinigung. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1987.) 82. o.

²⁴⁰ 1987. évi XII. tv. 2. §

²⁴¹ Kovácsy Zsombor: A jobb szabályozás gyakorlatának főbb kérdései. (Magyar Közigazgatás, 2005/12. sz.) 730. o.

²⁴² Kiss László: A magyar jogalkotás főbb neuralgikus pontjai. (In: Jogalkotás a jogállamban, 1993.) 28. o.

²⁴³ Uwe Diedrichsen: Das missglückte Gesetz. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1996.) 360. o.

- konfliktusteremtő norma (konfliktusmegoldás helyett újakat gerjeszt),
- „szép idő”-norma (olyan jogszabály, amely csak gazdasági konjunktúra idején, nagy költségvetés mellett alkalmazható),
- hiányzó norma (adott területen jogi szabályozásra lenne szükség, mert vagy nincs, vagy hiányos a meglévő).²⁴⁴

Ahhoz, hogy a jogszabály és a polgár közötti viszony „harmonikussá” váljon, tehát az érintettek tisztában legyenek a jogi normák jelentőségével és jelentésével, *javítani kell a jogalkotási kultúrát is:*

- információs és kommunikációs mechanizmusokat kell létrehozni az eljárásban résztvevő szervek között,
- mind a polgárt, mind a jogalkotót széleskörűen informálni kell a jogszabály szempontjából releváns tényekről,
- „polgárközpontú” forma és tartalom szükséges,
- a jogszabályok végrehajtása ügyfél- és érintett-orientált közigazgatási, illetve bírósági eljárásban történjen, ahol a fél lehetőséget kap arra, hogy az absztrakt szabályok konkretizálásában közreműködhessen.²⁴⁵

Hammerstein arra a következtetésre jut, hogy *a jogalkotás jobbitása elsődlegesen a jogszabály-előkészítés színvonalának az emelésén keresztül valósítható meg.* Ennek érdekében szükség van arra, hogy

- a jogszabályok indoklása tartalmazza, mi szükséges ahhoz, hogy a norma a gyakorlatban a kívánt hatást elérje,
- a majdani jogalkalmazókat előzetesen meghallgassák,
- az előkészítésben résztvevőket folyamatosan továbbképezzék,
- külön a jogalkotás minőségének javításával foglalkozó szervezeti egységeket állítsanak fel,
- biztosítsák, hogy a polgárok értesülhessenek a tervezett jogszabályról.²⁴⁶

A megalapozatlan jogszabály-előkészítésből, illetve a jogszabályok állandó újraszerkesztéséből, felfrissítéséből következő gyakori jogszabály-módosításokkal a jogrendszer a permanens jogalkotás állapotába kerülhet, ahol a jogszabályok volumene

²⁴⁴ Erich *Bülow*: Typische Mängel von Rechtsnormen. (In: Praxis der Gesetzgebung, Regensburg, 1984.) 12-24. o.

²⁴⁵ Hermann *Hill*: Das Verhältnis des Bürgers zum Gesetz. (DÖV, 1988.) 667. o.

²⁴⁶ Jürgen *Markswit* – Martin *Schürmann*: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. (DVBl. 1988.) 779. o.

a jogrend egyik alapkövetelményét, a stabilitást is veszélyeztetheti.²⁴⁷ A jogbiztonság érdekében feltétlenül elkerülendő az olyan helyzet, amelyben a jogalkalmazó arra kényszerül, hogy a jogalkalmazás során ne a jogszabály egészének tartalmát vegye figyelembe. Az Alkotmánybíróság ugyanis a jogbiztonságot úgy értelmezi, mint „amely az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak legyenek”.²⁴⁸

j.) A jogbiztonság - többek között - megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.²⁴⁹

1995-ben az Európai Unió Bizottsága intézkedéseket hozott a jogalkotás javítása érdekében. Az intézkedések céljai a következők voltak:

- a jogalkotás a megfelelő szinteken történjen (a szubszidiaritás és az arányosság elveinek figyelembevételével),
- a jogszabályok legyenek egyszerűek és könnyen hozzáférhetőek.

A fenti célok elérése érdekében szükségesnek ítélte a Bizottság, hogy a Közösség jogalkotói a tagállamokkal és az érdekcsoportokkal folyamatos párbeszédet folytassanak.²⁵⁰

Ide tartozik, hogy a Jat. 20. §-a kimondja, hogy „a jogalkalmazó szervezet, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szervezeteket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *a jogszabályt előkészítő szervezetek, e vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségzegése azonban önmagában nem érintheti az adott jogszabály érvényességét.* Az Alkotmánybíróság a 14/1992. (III. 3.) AB határozatában kifejtette: „ha a jogszabályelőkészítő szervek a jogalkotásról szóló törvény szabályalkotási követelményeit nem tartják be, ez a kötelezettségzegés

²⁴⁷ Fürész Klára: A jogalkalmazó jogképződés (a bíró alkotta jog) alkotmányos kérdései napjaink szocialista fejlődésében. (Jogtudományi Közlöny, 1983. évi 2. sz.) 817. o.

²⁴⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

²⁴⁹ U. o.

²⁵⁰ Malti *Hausschmid*: Eine bessere Rechtssetzung - 1997. (Zeitschrift für Gesetzgebung. 1998.) 79. o.

önmagában nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg. A jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezésébe is ütközik.

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmében ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, ez a rendelkezés azonban nem emelte az Alkotmány szintjére a jogalkotási törvény normáit.”

k.) Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy 1987. után - mind az időközben hatályon kívül helyezett társadalmi vita²⁵¹ intézménye, mind pedig a szakszervezetek jogalkotási folyamatba való intézményes beillesztése - a korábbi, alapvetően államigazgatási típusú jogalkotás dominanciáját volt hivatva ellensúlyozni, társadalmpolitikai tényezők bekapcsolásával. A hatalmi ágak megosztására épülő államszervezetben azonban szükséges az állami és érdekképviseleti funkciók pontos elhatárolása, ezért *a jogalkotás - mint közhatalmi tevékenység - nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek állásfoglalásaitól.*²⁵²

Németországban szövetségi szinten a minisztériumok és a törvényhozás működési rendje (Geschäftsordnung) biztosítja a helyi önkormányzatoknak, és azok un. csúcsszövetségeiknek (kommunale Spitzenverbände) a részvételt az őket érintő jogszabályok megalkotásában.

A tartományok a kérdést merőben eltérően kezelik: Bajorországban nincs erre vonatkozólag semmilyen jogi szabályozás, de az önkormányzatok ennek ellenére is tevékeny közreműködők a központi jogalkotásban. Baden-Württemberg és Sachsen tartományok alkotmányaikban biztosítják önkormányzataik számára a „meghallgatás” jogát. Brandenburg és Mecklenburg-Vorpommern ugyanezt községi törvényeikben teszik meg. A hesseni községi törvény 147. §-a szerint a községek meghallgatása a tartományi kormány szabad belátásán múlik. A többi tartományban csak rendeletek szabályozzák a tárgykört.

²⁵¹ „A társadalmi vita a törvényalkotás során az áldemokrácia tipikus intézménye, amely a parlamentarizmus hiányát volt hivatva leplezni. Ez a jogintézmény nemcsak ellenkezik a most kialakuló parlamentarizmussal, hanem akadályozza is a törvényalkotást.” (1990. évi XXXI. törvény indokolása a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról)

²⁵² 7/1993. (II. 15.) AB határozat

A jogi szabályozás ellenére a gyakorlat azt mutatja, hogy a helyi önkormányzatok részvétele a jogalkotásban korántsem általános. A német jogirodalom egységes abban a tekintetben, hogy *ügyrendben biztosított meghallgatási vagy közreműködési jog figyelmen kívül hagyása nem érinti egy jogszabály érvényességét*. Ha viszont ezt a kötelezettséget jogszabály írja elő, már megoszlanak a vélemények. Az uralkodó felfogás szerint az ilyen meghallgatás elmaradása alkotmányellenes és a norma érvénytelen, más elgondolás szerint akkor lesz csak alkotmányellenes a jogszabály, ha a meghallgatás eredményeként, más tartalommal született volna meg.²⁵³

Csefkó Ferenc az 1990-es évek elejének jogalkotásáról megállapítja, hogy *rendkívül esetleges, kapkodó, következtelen és kimunkálatlan a társadalmi részvétel*, illetve a különböző társadalmi csoportok részvételi lehetőségeinek biztosítása a normák létrehozásában, ráadásul ez ágazatonként, tervezetenként is lényeges eltéréseket hordoz magán. A civil szervezetek, érdekképviselői szervek, kamarák, igaz eltérő intenzitással, de még csak egy-egy törvény előkészítésébe kapcsolódtak be, s bizonyos esetekben ugyanez mondható el a potenciális jogalkalmazókról, a végrehajtókról is, de nem kevés esetben utólag szereztek tudomást az őket érintő jogszabályok szövegének tervezeteiről.²⁵⁴ Ezek a megállapítások sajnos megállják a helyüket a 2000-es évek elején is.

²⁵³ Hubert Meyer: Beteiligung der Kommunen an kommunenrelevanten Rechtssetzungsakten von Bund und Länder. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1994.) 270-273. o.

²⁵⁴ Csefkó Ferenc: A jogalkotás és a társadalmi részvétel. (In: Jogalkotás a jogállamban, 1993.) 60. o.

IV. Az önkormányzati jogalkotás jogi alapjai, különös tekintettel a felhatalmazásra

A helyi önkormányzatok többsége elsősorban törvényi felhatalmazás alapján, annak végrehajtására alkot(ott) rendeletet.²⁵⁵ Ha sorba vesszük a magyar önkormányzati rendeletek leggyakoribb tárgyköreit, arra a következtetésre jutunk, hogy a helyi jogalkotás mára jórészt elvesztette „kreativitását”. Értve ezalatt, hogy *a magyar önkormányzati rendeletek döntő többségét az önkormányzatok nem az Alkotmányban biztosított „generális klauzula”²⁵⁶, hanem törvényi felhatalmazás, annak útmutatásai alapján bocsátják ki.*

A központi jogszabályok a modern „igazgató államban” az életviszonyok minden területén jelen vannak, kevés az olyan tárgykör (helyi közügy) ahol a képviselőtestületek „eredeti” szabályokat alkothatnak.²⁵⁷ A törvényi felhatalmazások tekintetében a helyzet hasonló: minden egyes felhatalmazással az országgyűlés saját jogalkotó hatáskörének egy darabjáról mond le, tulajdonképpen hol kisebb, hol nagyobb „önmérsékletet” tanúsít.

Első következtetésem tehát az, hogy az önkormányzati jogalkotás továbbfejlesztésének egyik alapeleme a helyi autonómia fokozása. A helyi autonómia szélesítésének az önkormányzati rendeletalkotásban pedig tulajdonképpen a saját jogon kibocsátott rendeletek nagyobb aránya lenne a természetes velejárója.

4. 1. A törvényi felhatalmazás jogi alapjai

a.) A felhatalmazás alapján kiadott rendeletek célja és értelme a törvények pontosítása, konkretizálása, és bizonyos esetekben azok kiegészítése²⁵⁸. A végrehajtási jogszabály szorosan kapcsolódik a felhatalmazó normához, az ennek eredményes és hatékony²⁵⁹ végrehajtásához szükséges munkamegosztás hívja életre.²⁶⁰ Természetesen vannak olyan tárgykörök is nagy számban, amelyeket az önkormányzat saját jogán szabályoz,

²⁵⁵ Kiss Csilla – Köröendi Ottó: Az önkormányzati rendeletalkotás tapasztalatai a fővárosban. (Magyar Közigazgatás, 1996/12. sz. 735. o.)

²⁵⁶ Értsd ezalatt: Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés

²⁵⁷ Kay Waechter: Kommunalrecht (Köln-Berlin-Bonn-München, 1997.)

²⁵⁸ Vö.: 49/1997. (X. 6.) AB határozat

²⁵⁹ Kovácsy Zsombor: A dereguláció lehetőségei a magyar jogban. (JURA, 2004/2. sz. 83. o.)

²⁶⁰ Fritz Ossenbühl: Rechtsverordnung. (In: Handbuch des Staatsrechts. III. kötet, szerk.: Josef Isensee-Paul Kirchhof, Heidelberg, 1988. 425. o.)

de ezek a tárgyak kevésbé jelentősek az önkormányzati jogalkotáson belül. Példaként említjük a helyi civil szervezetek megjelenését a helyi joganyagban.²⁶¹

A következőkben arra teszek – kissé rendhagyó módon - kísérletet, folytatva az eddigi gondolatmenetet, hogy felderítsem az önkormányzati jogalkotásban meghatározó szerepet játszó törvényi felhatalmazás jogi hátterét, az erre a jogalapra visszavezethető rendeletek „elburjánzásának” okait, a mellette és ellene szóló érveket, elméleti megfontolásokat.

Különös tekintettel arra is, hogy a jövőben valószínűleg továbbra is a felhatalmazásra kiadott rendeletalkotás lesz jellemző az önkormányzati jogalkotásra. Mindenképpen fontosnak tartjuk a jelenlegi visszásságok feltárását, hiszen ezáltal az ezekből fakadó problémák talán elkerülhetőek lesznek.

b.) Az önkormányzati jogalkotás normatív hátterének vizsgálata talán nem is kezdődhet máshol, mint az Alkotmány vonatkozó rendelkezésének felidézésében. Kivéve a jelen esetet, ugyanis az Alkotmány hallgat a felhatalmazásra alkotandó helyi jogszabályokról. Az *Alkotmány* – mint erre már korábban kitértünk - az önkormányzati rendeletalkotásról csupán a következőt tartalmazza: „A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”²⁶² Ez a szabály tulajdonképpen a magyar önkormányzati jogalkotásra vonatkozó legtágabb és legáltalánosabb törvényi felhatalmazás, egyúttal *kijelöli az önkormányzati jogalkotási autonómia határait is.*²⁶³

Az idézett szakasz értelmében a képviselőtestületnek a rendelete megalkotásakor két korlátra kell tekintettel lennie:

- a rendelet a feladatkörébe tartozó tárgyat szabályozzon,
- más jogszabály rendelkezésével ne legyen ellentétes tartalmú.

Az Alkotmány közvetetten azonban mégis tartalmazza a helyi rendeletalkotásra vonatkozó törvényi felhatalmazás lehetőségét: „az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül”.

Az Alkotmánynak e rendelkezése – legalábbis részben – utal az önkormányzati jogalkotásra, méghozzá *a partikuláris rendeletalkotásnak abban az értelmében, hogy az*

²⁶¹ Bővebben: *Kákai László*: A civil szervezetek megjelenése a helyi statútumokban. (Magyar Közigazgatás, 2002/11. sz. 676. o.)

²⁶² Alkotmány 44/A. § (2) bek.

²⁶³ Vö.: *Jakab András*: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. (Budapest, 2003.) 138. o.

jelenthet – kötelező – feladatot is az önkormányzatok részére. Az Alkotmány alapján azt a következtetést is levonhatjuk, hogy az önkormányzat részére törvény által meghatározott feladatkör egyben a helyi jogalkotás lehetséges tárgyát is megadja.

c.) A Jat. az önkormányzati jogalkotás jogalapjairól kimondja, hogy „az önkormányzat rendeletet ad ki

a.) törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására;

b.) a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.”

Ha a két jogszabály (az Alkotmány és a Jat.) hivatkozott rendelkezéseit összehasonlítjuk, megállapítható, hogy azok tartalma között ellentét mutatkozik: az Alkotmány szerint az önkormányzat feladatkörében alkot rendeletet, míg a Jat. szerint „a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére”.

A két jogalkotási térrénum korántsem azonos, a kollíziót feloldó jogértelmezésnél a kiindulópont kizárólag az Alkotmány lehet. Az Alkotmánybíróság olvasatában az „egyenlet” megoldása pedig a következő: „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. *Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében — külön törvényi felhatalmazás hiányában is — jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.*”²⁶⁴ Erre az értelmezésre, és következményeire a későbbiekben még visszatérünk.

d.) Nézzük végezetül az Ötv. ide vonatkozó rendelkezését. Az Ötv. 16. §-a szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá *törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.* A „törvény” szó ehelyütt valóban törvényt és nem a végrehajtó hatalom normáit is magában foglaló jogszabályt jelent.²⁶⁵

Nem feledkezhetünk meg a megyei önkormányzatokról sem! A megyei önkormányzat közgyűlése saját feladatkörében rendeletet alkothat [71. § (2) bekezdés]. A törvény tehát egyrészt szűkebbre „szabja” a megyék jogalkotási hatáskörét a

²⁶⁴ 17/1998 (V. 13.) AB határozat

településekhez képest, másrészt viszont – ahogy azt már korábban megállapítottuk - nem tisztázza a települési és a megyei önkormányzatok rendeleteinek egymáshoz való viszonyát.²⁶⁶

A törvényi felhatalmazásra vonatkoztatva az Alkotmánybíróság megállapítása tehát azt jelenti, hogy *amennyiben nem helyi közügyről van szó, ebben az esetben az önkormányzat csak törvényi felhatalmazásra bocsáthat ki jogszabályt*. Az viszont, hogy mely jogi tárgyak minősülnek helyi közügynek, végső soron szintén törvény állapítja meg, azaz a törvényhozó döntési jogkörébe tartozik annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a helyi jogalkotást végrehajtó vagy önálló karakterét helyezi előtérbe.

Arról, hogy melyik megoldás (a generális klauzula vagy a törvényi felhatalmazás) a demokratikusabb, célravezetőbb, vagy egyszerűen csak „jobb”, megoszlanak a vélemények a szakirodalomban. Neves szerzők érvelnek, illetve érveltek egyik vagy másik módszer mellett.

„(...) nem tűrhető el, hogy a helyi szervek jogalkotási hatáskörüket csak a hierarchia által korlátozottan minősítsék s abból induljanak ki, hogy minden olyan viszonylatot szabályozhatnak, amire nézve felsőbb jogalkotó nem adott ki rendelkezést” - írja Szamel Lajos.²⁶⁷

Ettől a felfogástól Kiss László valamelyest eltérően vélekedik: „Ha a központi jogalkotás kellő ok és indok nélkül hatol be a helyi társadalmi viszonyok területére, úgy ez önmagában a túlszabályozás, és pedig annak is a társadalmi valóságtól elrugaszkodott formái kialakulásának a veszélyét idézi fel.”²⁶⁸

4. 2. A felhatalmazás megjelenése az egyes törvényekben

a.) A Jat. „felhatalmazás végrehajtási jogszabály alkotására” címében kimondja, hogy *„a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”*²⁶⁹ Példákkal megpróbáljuk illusztrálni, hogy e rendelkezés alapján támasztott feltételek milyen *változatosan* jelennek meg az egyes törvények szintjén.

Az Ötv. hatályba lépése előtt még megoszlottak a vélemények arról, hogy az önkormányzatok saját jogon kibocsátható rendeleteinek tárgyait példálózva egyáltalán

²⁶⁵ Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról. (Jogtudományi Közlöny, 1992/11-12. sz.)

²⁶⁶ Sári János: A jogalkotás és jogforrási rendszer. (Magyar Közigazgatás, 1991/8. sz.)

²⁶⁷ Szamel Lajos: A jogforrások. 24. o.

²⁶⁸ Kiss László: Tanulmánykötet a testületi munka szolgálatában. (Pécs, 2002.) 138. o.

²⁶⁹ Jat. 15. § (1) bek.

felsorolja-e a vonatkozó törvény. Egyes vélemények szerint ez szükséges ahhoz, hogy a helyi jogalkotás védettséget kapjon a központi jogalkotással szemben.

A többségi vélemény viszont az volt, hogy a felsorolás egyrészt nem lehetséges, mivel az önkormányzat mindent szabályozhat, amit a központi jog nem korlátoz, vagy nem tilt. Másrészt a szabályozandó viszonyok változnak, új tárgyak keletkeznek és alakulnak ki. Egyenesen kívánatos az, ha a primer szabályozás az önkormányzatok részéről törvényi keretek között történik.²⁷⁰

Az Ötv. nem tartalmaz utalást közvetlenül a saját jogkörben hozott rendeletekről, ezek tárgyköreiről, de több felhatalmazást ad, illetve utalást tartalmaz a helyi önkormányzati rendeletalkotásra.²⁷¹

Az Ötv. – ahogy erre korábban már utaltam - tartalmaz egy speciális szabályt is a fővárosi közgyűlés, illetve a kerületi képviselőtestületek által alkotott rendeletekkel kapcsolatban. *A közgyűlés feladatkörében alkotott rendelete végrehajtása érdekében ugyanis felhatalmazást adhat kerületi képviselő-testületnek rendeletalkotásra. Az e tárgykörben alkotott kerületi rendelet nem terjeszkedhet túl a fővárosi közgyűlés rendeletében foglalt felhatalmazáson.*

Ennek a rendelkezésnek a jelentőségét az adja, hogy végeredményben nem csak törvény lehet az önkormányzati rendeletalkotásban felhatalmazó jogszabály (ellentétben a Jat. idevágó rendelkezésével).

Az Alkotmánybíróság ezzel szemben azt állapította meg, hogy ha a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok alapjogai egyenlőek, kapcsolataik és jogszabályaik sem lehetnek közhatalmi értelemben vett fölél, illetve alárendeltségi jellegűek. Ennek folytán nem lehet *a fővárosi közgyűlés rendeleteit a kerületi képviselőtestületek rendeleteihez képest magasabb szintű jogszabályoknak tekinteni.*

²⁷⁰ Bővebben: Németh Jenő: A helyi jogalkotás helyzete és az önkormányzati jogalkotás kialakulásának szükségessége. (Magyar Közigazgatás, 1990/2. sz.)

²⁷¹ A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg [18. § (1) bekezdés].

A képviselőtestület rendeletében önkormányzati hatósági jogkört adhat a polgármesternek, bizottságának [11. § és 23. § (2) bekezdés].

A képviselő-testület a települési képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak törvény keretei között - rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg [20. § (2) bekezdés].

A képviselő-testület önkormányzati rendeletben szabályozza a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét [50. § (2) bekezdés].

A fővárosi közgyűlés rendeletével saját feladat- és hatásköréből szükség szerint adhat a kerületi önkormányzatoknak [63. § (2) bekezdés].

A törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni [79. § b.) pont].

Ütközés természetesen lehet a fővárosi és a kerületi önkormányzatok rendeletei között. Az ellentét azonban nem a nem létező hierarchikus kapcsolatok megsértéséből vezethető le. Az ellentét elvileg abból eredhet, ha az egyik vagy a másik szintű önkormányzat a feladat vagy hatáskörét megszabó valamely törvényi előírást megszegi.²⁷²

b.) Térjünk ezek után vissza újra a Jat. előírásához: a felhatalmazó jogszabály tartalmazza a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit!

Habár ettől a szabálytól nem lehet és nem is szabad valamiféle strikt uniformizáló hatást elvárni, viszont egyfajta következetesség a törvényhozótól mindenképpen elvárható. Nézzük, hogy van-e ennek bármiféle nyoma a törvényeinkben!

Néhány törvényi felhatalmazás annyira tág, hogy az alapján pontos jogi normát egyszerűen naivitás lenne elvárni: az Ötv. kimondja például, hogy a képviselőtestületek önkormányzati rendeletben kötelesek szabályozni a helyi népszavazásnak és népi kezdeményezésnek azokat feltételeit, illetve az eljárás rendjének azon a szabályait, melyeket más törvények (Ötv., 1997. évi C. tv. a választási eljárásról) nem rendeznek.

Ez a felhatalmazás egyfajta „negatív megközelítés”: az önkormányzat szabályozhatja mindazt, amit vonatkozó törvények nem. Ebben az esetben a törvényhozó sokkal inkább tautologikus, mint következetes volt: megismételte, illetve valamelyest pontosította az Alkotmány általános felhatalmazását.

c.) A törvényi felhatalmazások között vizsgálódva megállapíthatjuk, hogy külön csoportot alkotnak *azok a felhatalmazások, amelyek „kvázi diszkrecionális” jogkört biztosítanak* a képviselőtestületnek.

Például az Ötv. 47. § (1) bekezdésének keretei között önkormányzati rendelet meghatározhatja a választópolgároknak azt az arányát, amelynek megfelelő számú választópolgár kezdeményezésére a képviselőtestület köteles kitűzni a helyi népszavazást.

A felhatalmazásban biztosított effajta „diszkrecionális” jogkör másik esete, amikor a törvényhozó *határozatlan jogfogalmat használ*, értelmezését az önkormányzatra bízva: a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni

A helyi önkormányzat meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz kötheti [80. § (2) bekezdés].

²⁷² 44/1992. (VII. 23.) AB határozat

fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény 62. § (2) bekezdése szerint:

„Ha a prostitúció *tömeges*, az 50 000 lélekszám feletti település önkormányzatának képviselőtestülete (fővárosban a fővárosi közgyűlés) a törvény hatálybalépésétől számított hat hónapon belül, ha pedig a jelenség a törvény hatálybalépése után válik tömegessé, ennek megállapításától számított kilencven napon belül köteles a türelmi zóna kijelöléséről a rendeletet megalkotni.” Azt, hogy mi minősül tömegesnek, a képviselőtestület jogosult eldönteni.

A jelenleg hatályos 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.) több szakasza ad (kötelező vagy fakultatív) felhatalmazást önkormányzati rendeletalkotásra. A pontatlan megfogalmazású felhatalmazásra itt is találunk példát.

A Ktv. 4. § kimondja, hogy az önkormányzati képviselő-testület a juttatásokkal és támogatásokkal összefüggésben e törvény keretei között rendeletben szabályozza a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat. (Arról hallgat a jogszabályi rendelkezés, hogy a juttatások mértékét, formáit, a döntési vagy a kifizetési eljárást szabályozhatja-e helyi rendelet.)²⁷³

d.) Ha létezik a magyar a törvényi felhatalmazások között az „*abszolút bizonytalanság*” kategóriája, akkor az etalon feltehetőleg a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Kbt.) 6. § (1) és (2) bekezdése.

A Kbt. értelmében az ajánlatkérőnek közbeszerzési szabályzatot kell alkotnia, melyben köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetőleg az eljárásba bevont személyek, illetőleg szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal.

Ennek körében különösen meg kell határoznia az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, illetőleg testületeket. (Ha az ajánlatkérő nem rendelkezik általános jellegű közbeszerzési szabályzattal, vagy a szabályzattól - az abban meghatározott módon - való eltérés feltételei fennállnak, legkésőbb az adott közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően kell meghatároznia az eljárási szabályokat.)

A Kbt. *nem tesz viszont arról említést, hogy az önkormányzat képviselőtestülete a szabályzatot egyáltalán rendeleti formában adja-e ki, vagy határozatban.* Előbbi

²⁷³Vö.: 26/1994. (V. 10.) AB határozat

megoldás azért is inkább megfelelő, mert az önkormányzat közbeszerzési eljárása nem csak önkormányzati szervekre, hanem – szinte természetes módon – az eljárásban részt vevő más személyekre is tartalmaz előírásokat.

A törvényi felhatalmazásban biztosított „szabad belátás” lehet egyirányú is: „a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási feladatainak végrehajtása érdekében hozott önkormányzati rendeleteiben - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál szigorúbb hulladékgazdálkodási előírásokat is meghatározhat”.²⁷⁴ Ebben az esetben lehetőség van arra, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseitől eltérjen, de csak a „szigorúság” irányába. Az megint más kérdés, hogy az eltérés felső határa, maximuma itt is hiányzik.

e.) A törvényi felhatalmazás „mérlegelési” jellege a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényben több szinten is értelmezhető: a rendeletalkotásra fakultatív felhatalmazást tartalmaz a törvény (másképpen: a helyi adóztatás szabadon vállalható feladata az önkormányzatnak).

Az adómegállapítási joga körében az önkormányzatot *nagy döntési szabadság* illeti meg. Dönt arról, hogy egyáltalán állapít-e meg helyi adót, a törvényben szabályozott helyi adónemek közül melyiket vezeti be, a törvényben meghatározott határokon belül megállapítja az adó mértékét, módjában áll az is, hogy a törvényben megállapított adómentességeken és kedvezményeken túl további mentességeket és kedvezményeket állapítson meg.²⁷⁵

Egy kutatás során vizsgált ormánsági települések közül több is megfogalmazott a helyi adókról szóló rendeleteiben adókedvezményt vagy adómentességet. Íme ezek közül néhány, csak példálózva:

- „A munkáltató a munkavállalói létszámból legalább 50 %-ban helyben lakót alkalmaz, 50-os kedvezményben részesül.”
- „Mentes a helyi iparüzési adó alól a kezdő vállalkozó a vállalkozás megkezdésétől számított 1 évig.”²⁷⁶
- „Mentes a helyi iparüzési adó alól az egyéni vállalkozó, akinek az előző évi nettó árbevétele az 500. 000 Ft-ot nem éri el.”²⁷⁷

²⁷⁴ 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról 24. § (1) bek.

²⁷⁵ 1827/B/1995. AB határozat

²⁷⁶ Vajszló Nagyközség 10/1995. (IV. 12.) sz. rendelete a helyi iparüzési adóról 5.-6. §

²⁷⁷ Drávasztára Község Képviselőtestületének 4/1996. (III. 28.) sz. rendelete a helyi iparüzési adóról 5. §

- „Egyedi kérelem alapján a tevékenység megkezdésétől számítottan 1-3 évig adómentességet kaphat – nettó árbevétel értékhatártól függetlenül – azon egyéni és társas vállalkozó, aki Sellye város illetékességi területén munkahelyteremtő, ipari és termelő jellegű vállalkozást és beruházást hoz létre. A kérelmet a Gazdasági, Infrastrukturális és Idegenforgalmi Bizottság és a Pénzügyi Ellenőrző Bizottság együttesen bírálja el.”²⁷⁸

- „Kivételes jelleggel és különös méltánylást érdemlő esetben az e rendelet alapján megállapított adó mérsékelhető, illetve elengedhető. Az adó mérséklésére, illetve elengedésére az adó fizetésére kötelezett magánszemély adóalany kérelme alapján kerülhet sor. (...) Az adó mérséklése, illetve elengedése az önkormányzat jegyzőjének hatásköre.”²⁷⁹

- „Mentesül a lakásra kivetett magánszemélyek kommunális adójának fizetése alól az egyedül élő, 70 évesnél idősebb személy.”²⁸⁰

Különböző eszközök állhatnak a képviselőtestület rendelkezésére, hogy a helyi adórendeleteket „címzettbarátabbá” tegyék:

- mentességek, vélelmek alkalmazása,
- kerülni kell a bonyolult, pontatlan megfogalmazásokat, hiszen az ilyen szabályozás a jogviták melegágya lehet,
- adókulcsok mérséklése,
- egyeztető mechanizmusok beépítése a helyi adóigazgatásba,
- adóhátralékkal rendelkezők, ha elmaradásuk meghatározott részét hajlandóak kifizetni, mentesítése a hátralék maradékának megfizetése alól (egyfajta adóamnesztia).²⁸¹

Jól látható tehát, hogy *amennyiben a törvényhozó kellő szabadságfokot biztosít az önkormányzatnak a rendeletalkotás terén, akkor igen sokféle – nyilvánvalóan a helyi viszonyokhoz igazodó – megoldással találkozhatunk.* A bevezetőben említett – és hiányolt - helyi kreativitás megnyilvánulásai ezek az idézett jogszabályi helyek.

f.) Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény tovább színesíti a törvényi felhatalmazások „rendszerét” azáltal, hogy a képviselőtestület számára előírja,

²⁷⁸ Sellye Város Önkormányzata Képviselőtestületének 6/1996. (IV. 4.) sz. rendelete a helyi iparüzési adóról 2. § (2) bekezdés

²⁷⁹ Besence Község Önkormányzati Képviselőtestületének 7/1997. (XII. 17.) sz. rendelete a telekadóról 9.

§
²⁸⁰ Besence Község Önkormányzati Képviselőtestületének 12/2000. (XII. 30.) sz. rendelete a magánszemélyek kommunális adójáról 7. § (2) bekezdés

hogyan a *helyi jellegzetességek* közül melyek azok, amelyeket különösen figyelembe kell vennie: az árat „úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is”.²⁸²

A hatósági ár megállapítása során tehát az önkormányzatnak a fogyasztók érdekében tekintettel kell lennie arra, hogy a szolgáltató - különösképpen állami vagy önkormányzati támogatás esetén - ne tanúsíthasson tisztességtelen piaci magatartást és gazdasági erőfölénnyel való visszaélést, ugyanakkor figyelemmel kell lennie a szolgáltatást végző szervezet gazdaságos működésének biztosítására is. Az önkormányzatot széles körű mérlegelési jog illeti meg.²⁸³

Az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény 2. § f) pontja a díjmegállapítás tekintetében *minden törvényi korlátozás nélküli diszkrecionális jogkör*t biztosított a helyi önkormányzatok számára.

A települési önkormányzat rendeletében rendelkezhet úgy, hogy a szolgáltatás igénybevétele ingyenes, a fogyasztónak a szolgáltatásért nem kell díjat fizetnie, mert a szolgáltatás költségeit az önkormányzat saját forrásaiból közvetlenül finanszírozza. Ha az önkormányzat úgy dönt, hogy a szolgáltatást díj fizetéséhez köti - a díjak kialakítására vonatkozó törvényi szabályozás hiányában - teljesen szabadon dönthet az önkormányzat a díj mértékéről, valamint a díj alkalmazásának feltételeiről is.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényi felhatalmazásnak ez a módja, a *díjmegállapítási jogkör gyakorlására vonatkozó garanciális törvényi szabályok hiánya*, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, alkalmas arra, hogy diszkriminatív helyi szabályozás szülessen.²⁸⁴

g.) A következő csoportba azokat a törvényi felhatalmazásokat lehet besorolni, amelyek az önkormányzatoknak – az előző példával ellentétben – *nagyon szűk mozgásteret biztosítanak*.

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 41. § (3) bekezdése *pontról pontra vezeti a képviselőtestület „kezét”*: „a települési önkormányzat, fővárosban a közgyűlés a törvény hatálybalépését követő egy éven belül rendeletben állapítja meg különösen

²⁸¹ Vö.: Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. (Budapest, 2003.) 133-138. o.

²⁸² 8. § (1) bek.

²⁸³ 29/1996. (VII. 3.) AB határozat

²⁸⁴ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

- a) a temető rendeltetésszerű használatához szükséges egyéb helyi, tárgyi és infrastrukturális feltételeket;
- b) a temető használatának és igénybevételének szabályait;
- c) a temetési hely gazdálkodási szabályait;
- d) a sírhely méretezését, sírjelek alkalmazását, a kegyeleti tárgyak, növényzet elhelyezését, a sírgondozás szabályait;
- e) temetőben a kegyeleti közszolgáltatások feltételeit, a temetési hely megváltási díját, a temető-fenntartási hozzájárulás díját, illetve a létesítmények vállalkozók részéről történő igénybevételének díját;
- f) a temetési szolgáltatás, illetőleg a temetőben végzett egyéb vállalkozói tevékenységek ellátásának temetői rendjét;
- g) a szabálysértés eseteit.”

Szintén jelentősek azok a törvényi felhatalmazások, amelyek legalább akkora jelentőséget tulajdonítanak a felhatalmazás tárgyának és feltételeinek, mint a *felhatalmazás alapján lefolytatott jogalkotási eljárásnak*: pl. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény a településrendezési terv, vagy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény a helyi költségvetési rendelet tekintetében.

h.) Külön kategóriát képez vizsgálódásainkban a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.). A Szoctv. felfogható lényegében egy „óriási” *törvényi felhatalmazásnak* is: a törvény számos feladatot telepít a helyi önkormányzatokra, mégpedig oly módon, hogy rendeletalkotási kötelezettséget több helyen is megállapít a képviselőtestületek számára.

A Szoctv. azonban – ahogy azt az Alkotmánybíróság megállapította - *nagy szabadságot is biztosít az önkormányzat számára* ahhoz, hogy a helyi körülményeket, a település lakosságának szociális és lakáshelyzetét mérlegelve, más ellátási formák helyi szabályozását is figyelembe véve állapítsa meg rendeletében a lakásfenntartási támogatás megállapításának feltételeit, mértékét.

Azonban az Ötv. és az Szoctv. rendelkezései alapján az önkormányzat szabályozási *autonómiája nem terjed odáig, hogy mellőzze a támogatások szabályozását*, és a szabályozás hiányának következtében arra rászorulók szociális alapellátás nélkül

maradjanak. Rendeleti szabályozás nélkül az önkormányzat az Ötv.-ben szabályozott kötelező feladatát nem tudja ellátni.²⁸⁵

Végezetül megjegyezzük, hogy a felhatalmazás mellett létezik a „figyelemfelhívás” a helyi jogalkotás lehetőségére, ami nem több mint egyszerű ajánlás. Ezt akár alacsonyabb szintű jogszabály is megteheti, úgy is, hogy mintát is ad az önkormányzat számára.

Sajnos manapság elharapódzott a „*bujtatott*” *felhatalmazások gyakorlata* is. Rengeteg törvény tartalmaz olyan kitélet, hogy az adott szakaszt (bekezdést) csak abban az esetben kell alkalmazni, „ha jogszabály másként nem rendelkezik”. Felmerül a kérdés, vajon felfogható-e az ilyen kitétel – adott esetben önkormányzati rendeletalkotásra való – felhatalmazásnak.

Véleményem szerint semmi esetre sem, ugyanis az ilyen „kikötések” a felhatalmazásokra vonatkozó alapvető előírásoknak sem felelnek meg. Az ilyen törvényhozói „engedmények” felfogásom szerint kerülendőek. Az mindenképpen szerencsésebb megoldás, ha a „jogszabály másként nem rendelkezik” utalás, ugyanabban vagy más törvényben szabályos felhatalmazás formájában újra felbukkan.

4. 3. Tanulságok

a.) Az Alkotmánybíróság az Alkotmány helyi rendeletalkotásra vonatkozó szakaszát kiterjesztően értelmezi: a 17/1990. (VII. 31.) AB határozatában már rámutatott arra, hogy *a végrehajtás során hozott szabályok az egyes fogalmakat kitölthetik, de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik.*

A tanulságokat, úgy vélem, elsősorban a törvényhozónak kell levonnia, azaz a jelenlegi állapotoknál *pontosabban, következetesebben meg kell határozni minden egyes törvényi felhatalmazás megfogalmazásánál azt, hogy mire terjedjen ki a helyi jogalkotás*, de talán ennél is fontosabb, hogy mi a törvényi felhatalmazás, és ezen belül a helyi önkormányzatnak biztosított jogalkotási hatáskör *célja*.

b.) S hogy tanul-e a törvényhozó az általa „elkövetett” hibákból? Vizsgáljunk meg közelebbről *egy idevágó esetet!*

A korábbi szabálysértési kódex, a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény két „feleletet” is adott arra a kérdésre, hogy *mi* is a szabálysértés:

²⁸⁵ 32/1994. (VI. 2.) AB határozat

„Jogellenes cselekmény, amely a társadalomra csekély fokban veszélyes, illetve az államigazgatási tevékenység eredményességének előmozdítását, az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, valamint a társadalmi együttélés szabályait sértő cselekmények.”²⁸⁶

A második pedig: „Tevékenység vagy mulasztás, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértéssé nyilvánít.”²⁸⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlatából felidézhető egy olyan eset, amely azt mutatja, hogy nem csak jogtechnikailag lett volna kívánatos a két fogalmi megközelítés egy szakaszban való megemlítése.

Egy megyei jogú város önkormányzati rendelete szabálysértéssé minősítette és 10.000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal rendelte sújtani azokat, akik a helyi autóbuszon jegy nélkül vagy érvénytelen utazási igazolvánnyal utaztak és a kiszabott pótdíjat 8 napon belül nem fizették meg.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánításának rendeltetését a törvény *preambuluma* határozza meg. Ebből az is következik, hogy a helyi önkormányzat nem nyilváníthat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé. A szabálysértés intézményének e rendeltetésével összeegyeztethetetlen az, hogy a jogalkotó - valamely közjogi védelmet igénylő közérdek nélkül - önmagában a polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését szabálysértéssé nyilvánítsa. Mindezekre tekintettel az idézett jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette.²⁸⁸

A város közgyűlése tehát egész egyszerűen „eltévedt” az Sztv. rendelkezései között, pontosabban csak az egyik törvényi definícióhoz „alkalmazkodott” rendeletében. Ez alkotmányértő rendeletet eredményezett, de talán nem csak a közgyűlés, hanem a törvényhozó is lehetett volna precízebb.

Ehhez képest a hatályos Sztv. (1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről) ugyanazt a két „meghatározást”, ugyanolyan felosztással, ugyanazzal a szöveggel és formában adja a szabálysértés fogalmára, mint a régi szabálysértési törvény...

c.) Az is megfontolandó talán a törvényhozó részéről, hogy *ne „kárhoztassa” a helyi jogalkotót csupán arra, hogy az a rendeletével egy eldöntendő kérdésre válaszolhat.* Ez

²⁸⁶ Vö.: A törvény preambuluma.

²⁸⁷ Vö.: 1. §

²⁸⁸ 19/1998. (V. 22.) AB határozat

esetben a felhatalmazás már valóban semmiben sem különbözik egy szabadon vállalható feladat ellátására való felhívástól.

Például az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény esetében, amely úgy rendelkezik, hogy önkormányzati államigazgatási, illetve hatósági ügy intézése során akkor lehet az államigazgatási eljárási cselekményeket csak elektronikus irat, dokumentum, illetve elektronikus aláírás használatával fogadosítani, ha (...) az önkormányzat - illetékességi területére nézve - az elektronikus ügyintézés rendeletben lehetővé teszi. [3. § (4) bekezdés]

Nem különösebben nehéz mindazonáltal az itt felsorakoztatott problémák ellenére sem érveket találni a felhatalmazásra kibocsátott jogszabályok alkalmazása mellett: „a végrehajtási jogszabályok elősegítik a jogalkotás flexibilitását, mivel ezek megalkotása általában gyorsabb és hatékonyabb, mint az alapjogszabályé, különösen a törvényé.”²⁸⁹

Azonban a fenti megállapítást nem könnyű összhangba hozni a magyar törvényi felhatalmazásokkal: meglátásom szerint hazánkban egyelőre sokkal inkább feladattelepítésről (vagy feladatáthárításról) van szó, mint a *jogalkotási hatalom ésszerű megosztásáról*.

Ez utóbbi megállapításom alátámasztására a közelmúltból szolgáltatók „bizonyítékot”. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (Ket.) 8. § (1) bekezdésében az olvasható, hogy a „közigazgatási hatósági eljárásban az egyes eljárási cselekmények törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában, jogszabályban meghatározott módon, elektronikus úton is gyakorolhatók. Törvény az elektronikus ügyintézés az ügyek vagy egyes eljárási cselekmények meghatározott körében kötelezővé teheti vagy megtilthatja”.

Ahhoz, hogy az elektronikus ügyintézés részletszabályai, maga a rendszer ellentmondásmentes és világos legyen, alapfeltétele, hogy a szabályozás „magja” is hasonló legyen. Sajnos ez utóbbi nem valósult meg teljes egészében:

- kérdéses, hogy kizárhatja-e kormányrendelet egy ágazatban, illetve önkormányzati rendelet egy önkormányzatnál a valamennyi hatósági ügy elektronikus intézésének a lehetőségét;
- az önkormányzatoknál külön probléma, hogy a helyi államigazgatási hatósági ügyek kapcsán is fennáll-e a kizárás lehetősége;

²⁸⁹ Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. (Budapest-Pécs, 2004.) 85. o.

- nem világos, hogy van-e lényegi különbség az elektronikus ügyintézés lehetőségének kizárása és megtiltása között.

A Ket. elektronikus ügyintézésre vonatkozó részletszabályainak tanulmányozása során további pontatlanságokkal és ellentmondásokkal is találkozhatunk.

Ahhoz képest, hogy az egyes eljárási cselekmények meghatározott körében az elektronikus ügyintézés kötelezővé csak törvény teheti [8. § (1) bekezdés], a 34. § (3) bekezdésében az olvasható, hogy „jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített nyomtatványon, vagy elektronikus ügyintézés esetén elektronikus úrlapon nyújtsa be”. Ez azt jelenti, hogy amennyiben biztosított az elektronikus ügyintézés lehetősége, ezek szerint *nem csak törvény, hanem bármely jogszabály kötelezővé teheti az elektronikus űrlap használatát.* (Szorosan ide tartozik annak szabályozása, hogy az elektronikus űrlap benyújtása hogyan történhet: csak elektronikus úton, vagy esetleg személyesen, egy CD-nek az ügyintéző részére történő átadásával is.)

d.) Az ellentmondásos szabályozásra további példa a Ket. 162. § (1) bekezdése. Mint azt már korábban idéztük a Ket.-ből, törvény az elektronikus ügyintézés az ügyek vagy egyes eljárási cselekmények meghatározott körében kötelezővé teheti vagy *megtilthatja.* A nevezett bekezdés viszont így indít: „ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet nem *tiltja* a hatósági ügyek intézésének vagy egyes eljárási cselekményeknek elektronikus formában történő elvégzését (...)”.

Ezek szerint nem csak törvény, hanem kormányrendelet és önkormányzati rendelet is megtilthatja eljárási cselekményeknek elektronikus formában történő elvégzését.

Jelentőségénél fogva indokolt külön is foglalkozni azzal – a már említett kérdéssel -, vajon kizárható-e helyi rendeletben az elektronikus ügyintézésből az önkormányzati hatósági ügyek teljes vertikuma. Másképp fogalmazva: lehetséges-e ún. generális kizárás?

A vonatkozó szakirodalom egyöntetűnek látszik abban, hogy ilyen általános kizárás nem lehetséges:

- „törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet általános tilalmat nem rendelhet el, hanem a tiltás csak meghatározott ügyekre, csoportokra vagy eljárási cselekményekre vonatkozhat”²⁹⁰;

²⁹⁰ Gyergyák Ferenc: Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás szabályai a Ket.-ben. (Magyar Közigazgatás, 2005/2. sz. 82. o.)

- „önkormányzati rendelet a saját önkormányzati ügyekre vonatkozóan az önkormányzatok autonómiájából következően *korlátozhatja* az elektronikus ügyintézést”²⁹¹;

Annak ellenére, hogy a Ket. szabályai nemigen segítenek az állásfoglalásban, a magam részéről a fenti véleményekhez csatlakozok, ellenkező esetben elméletileg bekövetkezhet, hogy a magyar önkormányzatok mindegyike kizárja helyben az önkormányzati hatósági ügyek elektronikus intézésének a lehetőségét, azaz végső soron az egész országban nem lehet önkormányzati hatósági ügyeket elektronikusan intézni. Kérdéses, hogy a törvényhozó számolt-e egyáltalán ezzel a lehetőséggel.

A *Belügyminisztérium hivatalos álláspontja* egyébként a kérdésben az, hogy lehetséges a generális kizárás, erre a célra a BM egy rendeletmintát is eljuttatott az önkormányzatok érdekszövetségeihez (lásd 9. sz. melléklet).

Másrészről amennyiben a helyi rendelet ki is zárna valamennyi önkormányzati hatósági ügy intézését az elektronikus ügyintézés lehetőségéből, *az államigazgatási hatósági ügyeknél biztosítania kell az államnak ezt az alternatívát* (hacsak törvény vagy kormányrendelet egyenként ki nem zárja itt is az elektronikus ügyintézést), és nem utolsó sorban ennek technikai feltételeit.

Könnyű ezek után belegondolni: ha egy polgármesteri hivatal készen áll az államigazgatási hatósági ügyek elektronikus intézésére (mert van szakember, technika), akkor minden bizonnyal arra is készen áll, hogy az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében is biztosítsa ennek lehetőségét.

²⁹¹ A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. (Szerkesztő-lektor: Dr. Kilenyi Géza, Budapest, 2005. 455. o.)

V. Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos felülvizsgálati gyakorlatának egyes elemei

Ezzel a fejezettel zárom az értekezés első, a „*Fejlődés*” részét. Ennek a fejezetnek a célja az önkormányzati jogalkotás jelenének bemutatása, egy különleges szemszögből: a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatán keresztül.

A helyi jogalkotás közelmúltjának és jelenének problémái nyomon követhetők az Alkotmánybírósági döntésekben. Körvonalazódnak azok a kérdéskörök, amelyek különös súllyal jelentkeznek a képviselőtestületek, közgyűlések jogalkotó tevékenységével kapcsolatban.

Az 1990-es évek elején bizonytalanság uralkodott az önkormányzatok körében a tekintetben, hogy *meddig terjednek a helyi jogalkotás határai*. Annál is inkább, mivel az önkormányzati testületek működésük első időszakában nagy számú, „*elsődleges hatáskörben*” megalkotott rendeletet bocsatották ki, és e folyamat során nyilvánvalóvá vált, hogy milyen káros hatású a jogalkotói munkában való járatlanság, a szakmai ismeretek hiánya.

Számos esetben alkottak a jogszabályi hierarchia elveibe ütköző, az alkotmányos alapjogokat, az alkotmányos értékeket közvetlenül sértő önkormányzati rendeleteket. Ugyancsak előfordult az is, hogy a rendelet törvényhozásra fenntartott tárgyköröket vont szabályozási körébe.²⁹²

Az *Alkotmánybíróság* - témánk szempontjából - *leglényegesebb megállapítása*, hogy *önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadály a önkormányzati rendeletalkotásnak*. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult a helyi jogalkotásra.²⁹³

Az Alkotmánybíróság ilyen, és ehhez hasonló tárgyú határozatai *segítséget jelentenek* a képviselőtestületeknek, hogy azok jogalkotásuk során el tudják dönteni, vajon normatív szabályaik alkotmányosak-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata „segítő” funkcióján túl nyilvánvalóan *alkotmányvédő funkciót* is ellát. Ezért is mondhatjuk, hogy

²⁹² Ficzere Lajos: Az önkormányzati rendszer szabályozásának kérdései. (In: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. Szerk.: Verebélyi Imre, Budapest, 1996. 196. o.)

ma már az alkotmánybíróági határozatok ismerete nélkül felelősségteljes helyi jogalkotás nem végezhető.²⁹⁴

5. 1. Az Alkotmánybíróság eljárásának indítványozása

a.) Az Alkotmány 32/A §-a értelmében *az Alkotmánybíróság eljárását törvény által meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti*. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 1 § b) pontja, valamint a 21 § (2) bekezdése szerint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát bárki kezdeményezheti. Önkormányzati rendelet alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló eljárást is tehát bárki kezdeményezhet.²⁹⁵ Ez a megállapítás azonban csak részben igaz.

Ha az Alkotmánybíróság a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi jogkörében benyújtott indítványa alapján folytat eljárást önkormányzati rendelet felülvizsgálatára, az Alkotmánybíróság nem az Abtv. 1. § b) pontjában meghatározott hatáskörében, hanem az Ötv. 99 § (2) bekezdése alapján jár el. Az Ötv. 99 § (2) bekezdése szerint *törvénytörés esetén az illetékes közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti törvénytörő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését az Alkotmánybíróságnál*, ha a törvénytörés megszüntetésére tűzött határidő eredménytelenül lejárt.

Az Ötv. hivatkozott szakasza az Abtv.-ben meghatározott hatásköreihez képest *új hatáskört állapít meg az Alkotmánybíróság számára*. Az Ötv. az önkormányzatok feletti „törvényességi felügyeleti jogokat” megosztja a közigazgatási hivatal vezetője, a bíróságok és az Alkotmánybíróság között.

E konstrukció eredményeként a közigazgatási hivatal vezetőjének indítványára az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja szerint az Alkotmánybíróság az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet egyik részjogosítványát gyakorolja, az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát végzi. Tartalmát tekintve ez a normakontroll – mivel az Alkotmány szabályozza a jogalkotói hatásköröket, és előírja a jogforrások hierarchia betartásának kötelezettségét a képviselőtestület számára - alig különbözik az Alkotmánybíróságot az Abtv. alapján megillető utólagos alkotmányossági kontrolltól.

²⁹³ 17/1998. (V. 13.) AB határozat

²⁹⁴ Kiss László. Jogállam-jogalkotás-önkormányzatok. (Örökségünkről – mai szemmel) (Pécs, 1998.) 206. o.

²⁹⁵ Az Alkotmánybíróság a 60/1991. (XI. 19) határozatában megállapította, hogy nincs hatásköre többek között „jogalkotásra irányuló javaslatok elbírálására, valamint önkormányzati határozatok véleményezésére.”

Rendeltetését tekintve azonban mégis más, ebben a körben *nem az alapvető alkotmányos jogok védelme, hanem a törvényesség betartása az intézmény célja.*²⁹⁶

b.) A közigazgatási hivatal vezetője által megindított eljárás tulajdonképpen az utólagos normakontroll egyik válfajának tekinthető. Mivel azonban ez esetben nem a klasszikus értelemben vett utólagos alkotmányossági normakontrollról van szó – ugyanis törvénysértés is elég, nem kell közvetlen alkotmányosértésnek fennállnia – , az Alkotmány 32/A. §-ban biztosított *actio popularis nem áll rendelkezésre*, mivel ez a normakontroll-típus nem az Abtv. 1. § b) pontjából ered, amely az eljárás megindítását a közigazgatási hivatalvezető hatáskörébe utalta.²⁹⁷ (A közigazgatási hivatal szűrőfunkciója miatt rendkívül fontos szerepet tölt be az önkormányzati rendeletek törvényességének biztosításában, illetve ezzel összefüggésben a helyi jog fejlesztésében.)

Ha harmadik személy kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát, akkor az Alkotmánybíróság - a kialakult gyakorlat szerint²⁹⁸ - csak akkor jár el, ha az *indítványozó közvetlen alkotmányosértésre hivatkozik*. Abban az esetben azonban, ha az állampolgár önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabályba ütközésre hivatkozik, az Alkotmánybíróság kvázi „permegelőző” eljárásként első lépcsőben megküldi az indítványt az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjének az Ötv. szerinti törvényességi ellenőrzési eljárás lefolytatására.

Természetesen ez a gyakorlat nem fosztja meg az állampolgárokat az Abtv. 21. §-ának (2) bekezdésében biztosított indítványozási jogától, mert sor kerülhet a rendelet érdemi alkotmánybíróági vizsgálatára akkor, ha a törvényességi ellenőrzés eredményével nem ért egyet és a kérelmét továbbra is fenntartja.²⁹⁹

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az indítványozás kérdésével, pontosabban azzal, hogy valóban „bárki” kezdeményezheti-e az önkormányzati rendelet formai (eljárási) hibára alapozott megsemmisítését. A 30/1999 (X. 13.) AB határozat szerint *az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti*.

²⁹⁶ Szalai Éva: Az önkormányzatok normatív aktusai felett gyakorolt utólagos normakontroll. (In: Alkotmánybíráskodás 1993. Szerk.: Kilényi Géza, Pécs, 1993. 218. o.)

²⁹⁷ Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. (Pécs, 2002.) 164. o.

²⁹⁸ Fogarasi József (szerk.): Önkormányzati kézikönyv. 338. o.

²⁹⁹ Rátai Balázs: Az önkormányzati rendeletalkotás törvényességének biztosítása. (Magyar közigazgatás, 1998/11. sz.)

A határozat szerint a hatályos szabályozás külön kezeli az alkotmányellenességet és a törvényellenességet. Ezt a kettősséget feloldja az Alkotmány 44/A § (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy *a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmányellenes is.*

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás szabályaitól eltért. Tehát az önkormányzati rendeletalkotás szabályainak betartásával kapcsolatos indítványozási jog a közigazgatási hivatal vezetőjének – az Ötv.-ben biztosított tájékoztatói intézkedési lehetőségeit is figyelembe véve- kizárólag az Ötv. 99 § (2) bekezdés a) pontján alapul.

Az indítvány visszautasításának alapja a határozatban tehát *az indítványozási jog hiánya* volt. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy az indítványozó által – egyébként megalapozott eljárási szabálytalanságok – eredményezhetik-e ez esetben a rendelet alkotmányellenességét.

c.) Problémát jelentenek az Alkotmánybíróság eljárásának szempontjából azok az esetek, amikor a jogalkotás során az eljárási szabálytalanság olyan fokú, hogy *nem létező „jogszabály” keletkezik.* Itt – első ránézésre - tehát nem a jogszabály alkotmányellenes, hanem az, ha ezt a jogszabályt alkalmazzák. A 32/1993 (V. 28.) AB határozat kimondja, hogy *a kihirdetés elmaradása kétségtől jogsértést valósít meg, amely azonban a kihirdetésre kötelezett tisztségviselők felelősségét alapozza meg, de nem teszi az elfogadott jogszabályt valódi normává.* Ha nincs jogi norma, az Alkotmánybíróságnak nincs mit vizsgálnia.

Jogszabály alkalmazásától eltiltani egy jogalkalmazót csak az Alkotmánybíróság jogosult, az is csak abban az esetben, ha a jogszabály alkotmányellenes (törvénysértő).

A nem létező jogszabály sérti a jogbiztonság, a jogállamiság alkotmányos követelményét, ezért alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróságnak emiatt azt – álláspontom szerint - meg kell semmisítenie, tekintet nélkül arra, hogy a felülvizsgálati eljárást ki kezdeményezte.

5. 2. A diszkrimináció tilalma

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán többször is foglalkozott a hátrányos megkülönböztetés tilalmának³⁰⁰ alkotmányos elvével. Az e tárgyban született *határozatok jelentőségüknél fogva messze túlmutatnak az önkormányzatokon*, iránytűként szolgálnak a többi jogalkotónak is.

a.) Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy „az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom - amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot - kiterjed az egész jogrendszerre, ide értve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.”³⁰¹

Az Alkotmánybíróság szerint „a jogegyenlőség lényege, hogy *az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára*”. A jogegyenlőség és a diszkrimináció tilalma ugyanannak, az állam és egyén között fennálló jogviszonynak a két aspektusa. *Ha az állami szervek nem alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést, akkor megvalósul a jogegyenlőség.*

A jogalkotó (legyen az országgyűlés, kormány, miniszter vagy helyi önkormányzat) azonban „bizonyos körben” nem hagyhatja figyelmen kívül az emberek közötti tényleges különbségeket. Ugyanis a jogalanyok közötti tényleges különbségeket próbálja kiegyenlíteni a jogalkotás során, azáltal, hogy a jogszabályokban is megkülönböztet, de a tényleges viszonyokhoz képest ellentétes előjellel: *a valóságban elszenvedett hátrányt igyekszik előnyökkel kompenzálni*. Az előny lehet közvetlen, ebben az esetben viszonylag egyszerű a megítélése, de lehet közvetett is. Utóbbi esetben az előny azáltal realizálódik, hogy a „privilegium” jogosultját a jogalkotó kiveszi (vagy éppen bennhagyja) egy bizonyos csoportban. Az igazi „fejtörést” a hátrányos megkülönböztetés megállapításakor ezek az esetek jelentik.

Egy helyi rendeletben például az önkormányzat különbséget tett a településen élők között aszerint, hogy rendelkeznek-e állandó, bejelentett lakással. A rendelet alkotmányossága tárgyában született alkotmánybírósági határozat leszögezi, hogy 70/A. § (1) bekezdésének végén, a felsorolást bezáró „vagy egyéb helyzet szerinti

³⁰⁰ „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés

³⁰¹ 61/1992 (XI. 20.) AB határozat

különbségtétel” szövegrész egy olyan gyűjtőfogalomra utal, amelybe adott esetben az állandó lakás szerinti különbségtétel is beletartozik. (Alkotmányellenes lehet pl. önkormányzati rendeletbe foglalt olyan rendelkezés, amely az adott településen állandó bejelentett lakással nem rendelkező személyeket sürgős esetben is kizárja az egészségügyi ellátásból vagy ugyanolyan szolgáltatás igénybevételéért számukra más díjat állapít meg.)

b.) Nem az a döntő szempont *az emberi méltóságot sértő megkülönböztetés* megállapításánál, hogy a differenciálás milyen tényen alapult. Azaz nem a különbségtétel szempontja a negatív diszkrimináció neuralgikus pontja, hanem az eredménye.

Mindazonáltal *nem lehet általános, minden élethelyzetre vonatkozó zsinórmértéket meghúzni*. Az a mentesség, vagy szempont, ami az egyik jogviszonyban sérti az emberi méltóságot, elképzelhető, hogy egy másikban éppen ennek a jognak, mentességnek vagy szempontnak a hiánya sértene.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy „mindig csak a konkrét alkotmányossági probléma kapcsán lehet eldönteni, hogy a 70/A. § (2) bekezdésének tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetésről, vagy bizonyos társadalmi csoport tagjai számára, valamely, az Alkotmányban meghatározott cél érdekében nyújtott pozitív diszkriminációról van-e szó.”

Az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetést a közteherviselés aspektusából vizsgálva a 21/1990 (X. 4.) AB határozatban megállapította, hogy *a mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg*. Megállapítható, hogy *az emberi méltóságot sértő hátrányos megkülönböztetés tilalmát – az Alkotmány hivatkozott szakasza nyomán – a jogalkotónak mindig figyelembe kell vennie*.

A törvény keretei között a képviselőtestület meghatározhatja példának okáért a helyi adórendszert, benne az adófizetéssel összefüggő kedvezményekkel és mentességekkel. Az önkormányzati testületi mérlegelése eredményeként kialakított helyi adórendszer *méltányossági vagy egyéb indokból történő „szupermérlegelésére” az Alkotmánybíróságnak nincs is hatásköre*. Az Alkotmánybíróság nem „írhatja” felül az önkormányzat mérlegelési jogkörét, és nem vizsgálhatja a helyi adórendszert meghatározó elvek és indokok „helyességét”.³⁰²

³⁰² 2002/B/1991 AB határozat

Ebben esetben a jogalkotó elsősorban nem „különbségeket” idéz elő, hanem azokat kezel, vagy kezelni próbál. A jogalkotó által egyes társadalmi csoportoknak juttatott mentességek – a dolog természeténél fogva – a nem preferált csoportoknál hátrányos megkülönböztetésként csapódik le. Mindazonáltal ez a negatív diszkrimináció nem tartozik az Alkotmány 70. § hatálya alá, mivel a kedvezmények körén kívül maradónak az emberi méltósághoz való joga nem sérül.

Az is követelmény - amint arra az 16/1991. (IV. 20.) AB határozat is rámutatott – , hogy a *„nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka kell, hogy legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek”*.³⁰³ A 191/B/1992. AB határozat pedig azt is megállapította, hogy *„alkotmányellenes megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne”*.

c.) Az Alkotmánnyal összeegyeztethető jogalanyok közötti megkülönböztetésnek egész *„kritériumrendszerét”* olvashatjuk ki az idézett alkotmánybíróági határozatokból. Ezek alapján nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha

- az Alkotmány (az egész jogrendszer) jogi normáiba nem ütközik, különösen nem sérti az emberi méltóság alkotmányos jogát,
- ésszerű, alkotmányos indoka van,
- nem önkényes,
- a megkülönböztetett jogalanyok a szabályozás szempontjából nem tartoznak azonos csoportba, nem összehasonlíthatóak.

A 39/1995. (VI. 2.) határozatában az Alkotmánybíróóság szerint az önkormányzati rendelet *„önkényes, tehát alkotmányellenes megkülönböztetést alkalmazott azáltal, hogy az azonos jogi helyzetben lévő helyiségbérlők köréből elfogadható indok nélkül egyedileg megnevezett egyetlen bérlőt zárt ki a vételre jogosultak közül.”*

Az Alkotmánybíróóság gyakorlata nem ad választ azonban arra a kérdésre, hogy mit jelent pontosan *a jogalanyok „összehasonlíthatósága”*. Az Alkotmánybíróóság 108/B/1992. AB határozatban mindössze arra mutatott rá, hogy *„alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben levő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz,*

³⁰³ ABH 1991, 62.

illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minden személyek közötti jogi megkülönböztetés minősül tehát alkotmányellenesnek.”³⁰⁴

A helyi jogalkotó – és ezt talán a témával foglalkozó alkotmánybírósági gyakorlat rövid ismertetése is alátámasztja – nem volt és ma különösen nincs könnyű helyzetben, amikor a helyi lakosság egy csoportját helyi rendeletében jobb „pozícióba” próbálja hozni. Hogy biztos lehessen az önkormányzat képviselőtestülete abban, hogy nem lesz alkotmányértő a rendelete, az alábbi „kockázatokat” kell kiküszöbölnie:

- ismerni kell a vonatkozó jogi szabályozást (különösen az Alkotmányt, de szóba jöhet más jogszabály³⁰⁵ is);
- jogi terminus technikusok tartalmát kell pontosan ismernie (mérlegelés, emberi méltóság stb.)
- tisztában kell lennie a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlattal;
- és ma már ismerni kell ugyancsak az EU vonatkozó joganyagát és az Európai Bíróság esetjogát. (Ezekre a későbbiekben még részletesen visszatérek.)

d.) Talán egy alapvetően laikus jogalkotó testülettől (még abban az esetben is, ha egy elsőrangú jegyző segíti munkájában) túlzás és irreális a fenti ismereteket elvárni. Az Alkotmánybíróság által kimunkált, és a határozatokban testet öltő rendszer (amely magába foglalja az alkotmányos elvárásokat is) a legfontosabb és legáltalánosabb segítség az önkormányzati jogalkotó számára.

Az egyetlen probléma, hogy a hátrányos megkülönböztetés fogalma csak jónéhány határozat együttes vizsgálata után állapítható meg: túlságosan szerteágazó, és emiatt bonyolult ez a rendszer. Ennek nyilván az az oka, hogy a probléma maga is ilyen.

Mindezek ellenére is az a meggyőződésem, hogy az önkormányzatok döntő többsége csak abban az esetben fogja segítségül hívni az Alkotmánybíróság által „értelmezett” diszkrimináció tilalmát (vagyis a témával foglalkozó határozatokat), ha az *érthetően*, és nem utolsó sorban *röviden* hozzáférhető számára.

5. 3. A „törvényalkotó” önkormányzat

a.) Előljáróban megjegyzem, hogy ehelyütt csak az önkormányzati rendelet és magasabb szintű jogszabály viszonyának *neuralgikus pontjait* próbálom meg

³⁰⁴ ABK 1994. január, 31, 33.

³⁰⁵ Különösen az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt.

közelebről szemügyre venni. Azokkal az esetekkel nem foglakozok, amelyekben szinte kézenfekvő, hogy az önkormányzat magasabb szintű jogszabályt „ír felül”, oly módon például, hogy ugyanazt az élethelyzetet szabályozza *eltérően*, amelyiket magasabb szintű jogszabály már rendezett.³⁰⁶

Ide kívánczik *Kilényi* prognózisa a kilencvenes évek elejéről, miszerint a magyar jogrendszer abba az irányba fejlődik, hogy perspektivikusan csökken a jelentősége a jogforrási hierarchiának. Ha ugyanis egyértelmű munkamegosztás jönne létre a jogi szabályozást illetően az Országgyűlés, a Kormány, a miniszterek és az önkormányzatok között, akkor *két jogszabály ütközése esetén nem az a döntő, hogy melyik a magasabb szintű, hanem az, hogy melyik jogalkotó szerv sértette meg a másik szabályozási jogkörét.*³⁰⁷

b.) Az Alkotmánybíróság 17/1990. (VII. 31.) AB határozatában már rámutatott arra, hogy a *végrehajtás során hozott szabályok az egyes fogalmakat kitölthetik*, de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik.³⁰⁸

A 31/1996 (VII. 3.) határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „az önkormányzat nem jogosult arra, hogy zálogjog keletkeztetését rendeletében előírja. Ilyen felhatalmazást ugyanis törvényi előírás nem tartalmaz, a Ptk. 685. § a) pontja, pedig a 251. §-t nem említi azok között a rendelkezések között, amelyek tekintetében az önkormányzati rendelet általános értelemben is jogszabálynak minősül.” A Ptk. hivatkozott szakaszai taxatív meghatározzák, hogy mely jogszabályok azok, amelyek zálogjogot keletkeztethetnek. A kimerítő felsorolás az önkormányzati rendeletet nem tartalmazza, ezért ebben a tárgyban az önkormányzati rendeletalkotás kizárt.

Az Alkotmánybíróság ugyancsak alkotmányellenesnek találta azokat az önkormányzati rendeleti előírásokat, melyek adók módjára behajtható köztartozásoknak minősítettek a lakbért, a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díját, az ivóvíz- és a csatornahasználati díjat.

c.) Az Alkotmánybíróság 59/1996. (XII. 22.) AB határozatban megállapította, hogy „a közteherviselésre, a közjogi bevételek körének megállapítására, így az e bevételek elmaradása esetén keletkező bevétel-kiesés, azaz *tartozás köztartozássá minősítésére kizárólag törvény jogosult*. Különösen indokolja a törvényi szabályozás igényét az a

³⁰⁶ Erre az esetre példának: kereskedelmi tevékenységet végző üzletek nyitvatartásának rendje tárgyában született 55/1992. (XI. 4.) AB határozat

³⁰⁷ *Kilényi Géza*: Az alkotmánybíróság és az önkormányzatok. (Magyar Közigazgatás. 1992/10. sz.)

körülmény, hogy a közterhek beszedését az állam kényszer útján – végrehajtási intézkedésekkel, valamint a büntetőjog eszközeivel is - biztosítja.”

Az önkormányzat a tulajdonában lévő lakás és helyiség bérleti díj megfizetésének elmaradása esetén az Lt., a Ptk., valamint az ezek figyelembevételével alkotott rendeletek előírásai alkalmazásával járhat el, nincs azonban törvényi lehetősége a lakbér – illetve helyiségbér köztartozássá minősítésére és azok adók módjára történő behajtása előírására.

Arra is van példa az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy a vizsgált önkormányzati rendelet és adott törvény csak *látszólag szabályozza ugyanazt a társadalmi viszonyt*. Amikor például az önkormányzat a környezet védelmében bizonyos vízterületekről kitiltja a vízi járműveket, vagy azok sebességet korlátozza, valójában nem a vízi közlekedés rendje, hanem a természeti értékek védelme érdekében szabályoz.

Az Alkotmánybíróság véleménye szerint a „két (a vízi közlekedési rendre és a környezetvédelemre vonatkozó) jogszabályi rendszer között nincs tartalmi és hatásköri ellentmondás. Az elsőként említett jogszabályok rendészeti és igazgatási jellegűek. A másodikként ismertetett törvények pedig a helyi közügyek körébe sorolják a környezetvédelmet, melynek rendezési kötelezettsége alól az érintett önkormányzatok nem vonhatják ki magukat. A két jogi tárgy nem ütközik, csak érintkezik egymással.”³⁰⁹

A fenti példában az önkormányzat nem a vízi közlekedés rendjére vonatkozó normatív szabályozást egészítette ki rendeletével, hanem jogszabályi kötelezettségének eleget tevé, a helyi környezet védelmet szabályozta.³¹⁰

Az Alkotmánybíróság 742/H/1994 határozatában az állattartás önkormányzati rendeleti és központi jogszabályok vizsgálata során is megállapította a jogi tárgyak különbözőségét: „az önkormányzati rendelet olyan magatartási szabályokat ír elő a kutyatartók számára, amelyek rendeltetése az, hogy az állattartás mások, a szomszédos lakások lakóinak, a közterületen tartózkodó polgároknak a nyugalma, biztonságát, testi épségét ne veszélyeztesse.” Továbbá: „az *állategészségügyi jogszabályok és az önkormányzati rendelet szabályai tehát nem ugyanazon szabályozási tárgyra vonatkoznak, eltérő társadalmi viszonyokat szabályoznak.*”

³⁰⁸ ABH 1990, 176.

³⁰⁹ 2219/H/1991 AB határozatban

³¹⁰ Ez az álláspont következetesen megjelenik a 958/H/1993 AB határozatban is.

d.) A 6/1995. (II. 22.) AB határozat megállapítja, hogy „nem minősül alkotmányellenesnek az olyan tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás, amely magasabb szintű jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg anélkül, hogy a magasabb jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná.”

Ez a rendelkezés azokra a magasabb jogszabály által szabályozott és nem tiltott tevékenységekre vonatkozik, amelyek önkormányzati rendeleteknek is a tárgyát képezhetik. *Az önkormányzat bizonyos területein kizárhatja egy adott tevékenységfajta gyakorlását, de azt általános jelleggel, egész területéről nem „száműzheti.”*

Más a helyzet, ha a magasabb jogszabály a szabályozás tárgyát kimerítően rendezi és a képviselőtestületnek konkrét, pontosan körülírt felhatalmazást ad, hogy milyen területeken, milyen keretek között élhetnek a rendelet-kibocsátás jogával.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. *Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében — külön törvényi felhatalmazás hiányában is — jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.”* Ennek a kiterjesztő értelmezésnek két nagyon fontos hatása van véleményem szerint: az egyik az, hogy az önkormányzatok jogalkotási autonómiája jelentős védelmet kapott, a másik az, hogy bizonytalanná válhat a képviselőtestület számára: adott esetben vajon kiegészítette vagy módosított a magasabb szintű jogszabályt.

5. 4. Polgári jogi szerződések tartalmának meghatározása rendeleti úton

a.) A magyar önkormányzatiság utóbbi tizenöt évében jócskán akadtak (és akadnak) a mai napig problémák abból, hogy a képviselőtestület nem mindig megfelelő eszközökkel szabályozza a különböző típusú jogviszonyokat. Ennek az elsődleges oka az, hogy az *önkormányzat közjogi volta nem feltétlenül alapozza meg a közhatalom gyakorlásának alkotmányosságát.*

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a képviselőtestületek el tudják határolni egymástól az önkormányzatiság és a közhatalom

fogalmait. Az Alkotmánybíróság 20/1992 (IV. 7.) AB határozatban kifejtette, hogy a vizsgált *„jogügyletben az önkormányzat tulajdonosként, azaz a bérlővel mellérendeltségi pozícióban álló jogalanyként vesz részt”*.

Ebből következően a képviselőtestület azt megteheti, hogy az irányítása alá tartozó szervekre kötelező határozatban rendelkezik például a bérleti szerződések megkötésével kapcsolatos feladatokról, de arra *nincs törvényes felhatalmazása, hogy önkormányzati rendeletben az állampolgárokra is kötelező érvénnyel állapítsa meg a szerződés tartalmi elemeit*.

A képviselőtestület tehát rendeletben olyan jogviszonyokat, ahol egyenrangú félként vesz részt (tipikusan ilyenek a szerződéses viszonyok), nem szabályozhat, mivel a törvényhozó ezt a lehetőséget – a Ptk.-ban – kizárta.

b.) A szerződés tartalmi elemeit az állampolgárokra is kötelező érvénnyel csak jogszabályi felhatalmazásra állapíthatja meg az önkormányzat. Ekkor is figyelemmel kell lennie azonban arra, hogy az egyenjogúság, a mellérendeltség polgári jogi jogelvből következően az önkormányzat is csak ugyanolyan feltételek mellett vehet részt a polgári jogi jogviszonyokban, mint amilyen feltételeket az általa kiadott jogszabályokban a polgári jogi jogviszonyok egyéb résztvevői számára megszab, és arra is, hogy korábban létrejött szerződések tartalmát nem módosíthatja.³¹¹

*Amikor az önkormányzat mint tulajdonos, a polgári jogi jogviszonyokban közvetlenül vesz részt, ugyanolyan jogi helyzetben van, mint más jogalanyok. A konkrét magánjogi jogviszonyokból származó jogait az önkormányzat is, mint minden más jogalany, a bíróságok előtt érvényesítheti. A rendeletalkotási hatáskörrel való visszaélést jelenti az, ha a képviselőtestület egyedi magánjogi jogvitában a saját jogi álláspontja érdekében rendeletet alkot.*³¹²

A szerződés egyes elemeinek önkormányzati rendeletben történő szabályozása során tekintettel kell lenni arra is, hogy *a szerződésszegő mulasztás szabálysértési szankcióval nem fenyegethető*. A szerződés teljesítése jogszerűen nem kényszeríthető ki közhatalmi erőfölény alkalmazásával. A polgári jogi jogviszonyban bekövetkező szerződésszegés ugyanis nem tekinthető olyan magatartásnak, amely például szabálysértéssé nyilvánítható lenne.³¹³ Ebből az is egyenesen következik, hogy az

³¹¹ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

³¹² *Dubeczné Dr. Károlyi Éva: Az önkormányzatokat érintő alkotmánybírósági határozatokból levonható főbb konklúziók.* (Magyar Közigazgatás, 1999/6. sz.)

³¹³ 19/1998. (V. 22.) AB határozat

önkormányzatnak ahhoz sincs joga, hogy az általa alkotott szabályozásban „vegyítse” a közjogi és magánjogi elemeket.

Vitatható módon azonban vannak olyan magánjogi jogviszonyok, amelyekben – bár az önkormányzat alanyi pozícióban van – közhatalmat gyakorlóként léphet fel. Ilyen mindenképp előtte a közterület-használat, illetve annak engedélyezése.³¹⁴

5. 5. Hatáskörelvonás önkormányzati rendelettel

a.) Az Alkotmánybíróság az 58/1992. (XI. 6.) határozatában alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a vizsgálat tárgyát képező önkormányzati rendeletnek azt a rendelkezését, amely *a jegyző törvényes döntési hatáskörét korlátozza*, úgy hogy azt testületi szervek hozzájárulásához, jóváhagyásához, illetőleg a polgármester előzetes egyetértéséhez köti.

A hatáskörelvonás esetében tulajdonképpen az önkormányzat ugyancsak magasabb szintű jogszabályt „alkot”, újraszabályozza egyes közigazgatási szervek (leggyakrabban a jegyző) hatáskörét, annak gyakorlásának a feltételeit.

Az 55/1991. (XI. 8.) AB határozat kimondja, hogy „a hivatal dolgozóinak kinevezése a polgármestert, a polgármesteri hivatal irányítása körében megillető, törvényben szabályozott hatáskör. A polgármesternek ezt a törvényből származó önálló hatáskörét a közgyűlés önkormányzati rendelettel nem korlátozhatja.”

b.) A hatáskörelvonás egyik speciális esetének is felfoghatjuk az olyan önkormányzati szabályozást, mellyel a képviselőtestület saját tagjainak működését akadályozza.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az önkormányzathoz való közösségi jogok közvetett gyakorlása a települési képviselők tevékenységében, a képviselőtestület munkájában jelenik meg. A települési képviselők a döntéshozatalon kívül részt vesznek a döntések előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében is. *Az az önkormányzati rendeleti előírás, amely a települési képviselőt kizárja a képviselőtestület munkájából, a választópolgárok önkormányzathoz való alkotmányos jogát sérti.*³¹⁵

³¹⁴ Például: Csiba Tibor László (szerk.): Közigazgatási bírósági döntések gyűjteménye. (Budapest, 2003.) 35. jogeset. 143. o. ; E gyakorlatot egyébként az Alkotmánybíróság sem vitatja: lásd pl. 44/1992 (VII. 23.) AB határozat; 5/1994. (I. 30.) AB határozat; 31/1996. (VII. 3.) AB határozat; 31/1998. (VI. 25.) AB határozat; 16/2000. (V. 24.) AB határozat

³¹⁵ Lásd: 43/1992. (VIII. 16.) és 49/1992. (IX. 26.) AB határozatok

A települési képviselő jogainak korlátozása merült fel a 37/2003 (VI. 26.) AB határozatban is. A vizsgált önkormányzati rendelet oly módon kívánta az önkormányzattal szemben fennálló köztartozás megfizetését az önkormányzat képviselőitől „kikényszeríteni”, hogy a tiszteletdíjat és természetbeni juttatást megvonja az adós képviselőtől, vagyis az önkormányzati képviselő mindaddig nem részesülhet tiszteletdíjban és természetbeni juttatásban, ameddig neki, illetve az általa képviselt gazdasági társaságnak köztartozása áll fenn.

Az Alkotmánybíróság a rendelet kifogásolt rendelkezését megsemmisítette, tekintettel arra, hogy a rendelet túlterjeszkedik a törvényi felhatalmazáson. Megemlítjük azonban, hogy *Czucz Ottó* és *Kiss László* alkotmánybírók különvéleményeikben – lényegileg - az Alkotmánybírósággal ellentétes véleményt fogalmaztak meg.

5. 6. A jogbiztonság követelménye

a.) Az Alkotmánybíróság már számos - korai - határozatában foglalkozott a jogbiztonság kérdésével. Az 9/1992. (I. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a jogbiztonság jellegének meghatározásához közvetlenül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből³¹⁶ jut el.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetők a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *„a jogbiztonság elve mindemellett tág mérlegelési és döntési lehetőséget hagy nyitva a jogalkotó számára, hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, s ezek a jogbiztonság követelményével ütközhetnek. Például az igazságosság egyedi esetekben való megvalósulását elősegítő méltányosság intézménye a jogbiztonsággal elvileg ellentétes. A jogbiztonság azonban mégsem szenved csorbát, mert a konkrét kivételek érvényesülési körét és feltételeit a jog előre tisztázza.”*

b.) A jogbiztonság elvét korlátozhatja más alkotmányos elvek érvényesülése (pl. méltányosság, szerzett jogok védelme, jóhiszeműség stb.). A jogbiztonság

³¹⁶ „Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”.

érvényesülésének a többi demokratikus-jogállami elve az egyik, de csak látszólagos korlátja, hiszen a jogbiztonság elvének „háttérbe szorítása” csak jogszabályokban meghatározott esetekben fordulhat elő, a hagyományos értelemben vett diszkréció – tekintettel ugyancsak az Alkotmány 2 § (1) bekezdésére – kizárt.

A 26/1992. (IV. 30.) határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy *„a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság - amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme - megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos³¹⁷, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.”*

A jogbiztonságnak eszerint két oldaláról beszélhetünk, egy anyagi és egy alaki oldaláról. Az anyagi oldala a jogbiztonság elvének a normatartalom, az alaki oldala a normaszöveg. A két oldalnak együtt (a normaszövegnek összhangban kell lennie a norma tartalmával) és külön-külön is meg kell felelniük az alkotmányos követelményeknek.

Az anyagi oldalt fentebb részletesen tárgyaltuk, az alaki oldal vizsgálatához adalékként szolgálhat a 11/1992. (III. 5.) AB határozat, amely kitér arra, hogy *„törvény szövegezésének határozatlansága és bizonytalansága sérti a jogbiztonság követelményét.”*

Ha „egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.³¹⁸

A jogbiztonság elvéhez tartozó jogalkotási eljárási garanciák meglétével kapcsolatban az idézett határozat kimondja, *„az önkormányzati rendelet kihirdetése semmiképpen sem történhet eltérő időpontban. A két helyen, illetve eltérő módon történő kihirdetéséből pedig nem következhet az, hogy a rendelet az alkalmazott kihirdetési formák különbözősége miatt nem azonos időpontban lép hatályba, valamint, hogy a hatálybalépés a kihirdetés módszerétől, az alkalmazott technikai megoldástól függjön.”*

³¹⁷ Az Alkotmánybíróság a 47/1993. (VII. 2.) határozatában – egy önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatát vizsgálva – arra a megállapításra jutott, hogy *„az SzMSz.- nek az a rendelkezése, amely a képviselőtestület ülését nem az említett alkotmányi, illetve törvényi előírásokra tekintettel, hanem általában véve, indokolt esetben engedélyezteti, törvényellenes.”*

³¹⁸ 1160/B/1992. AB határozat

c.) A 9/1999. (IV. 28.) AB határozat különösen a *kiszámíthatóság* feltételeit tisztázza: „a jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel.”

A *kiszámíthatóság* is több feltétel együttes teljesülésével valósul meg:

- egyértelmű és világos fogalmazás, amely
- lehetőséget ad a jogalanyoknak, hogy cselekvésüket a jogszabályhoz igazíthassák, és cselekvéseik következményeit előreláthassák.

A 7/1995. (II. 22.) határozatában az Alkotmánybíróság egy önkormányzati rendelet vizsgálata során jogi norma kiszámíthatóságával kapcsolatban megállapította, hogy „az olyan rendeleti szabályozás azonban, amely a jogkövetkezményt nem előre kiszámítható módon állapítja meg, hanem az önkormányzat szubjektív - normatív keretek között nem meghatározott - döntésétől teszi függővé, sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét.”

d.) A *visszaható hatály problémaköre* szorosan kapcsolódik a jogbiztonság elvéhez. Jogszabály *ex tunc* hatálybaléptetése – más eljárási garanciákhoz hasonlóan – részleteiben is szabályozott, kevésbé szükséges értelmező kifejtése.

Az Alkotmánybíróság mindazonáltal rámutatott arra, hogy „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdésében megállapított előírással. Eszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamit jogellenessé.”³¹⁹

Az Alkotmánybíróság szerint *nem alkotmányellenes a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés a kizárólagos jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára egyértelműen előnyösebb rendelkezést tartalmazó szabályok esetében.* Általában alkotmányellenesnek minősül azonban a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés a korábbinál hátrányosabb rendelkezést tartalmazó, a társadalmi viszonyokat első ízben rendező, az új kötelezettséget megállapító, jogot megvonó jogszabályok esetében.³²⁰

Az Alkotmánybírósági megállapította, hogy valamely jogszabály nem csak akkor alkotmányellenes, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a

³¹⁹ 28/1993. (IV. 30.) AB határozat

jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.³²¹

Megint csak arra a következtetésre lehet jutni, hogy a jogbiztonság, akárcsak a hátrányos megkülönböztetés tilalma komplex fogalom. Magába foglalja – többek között - a következő elemeket: érthető és világos normaszöveg, egyértelműség, kiszámítható és ellentmondásmentes szabályozás és jogrend, visszaható hatály tilalma stb. A probléma talán nem annyira bonyolult viszont, mint a diszkrimináció tilalmánál, elsősorban talán azért, mert a jogbiztonság fogalmi rendszere lényegesen egyszerűbb az előbbinél.

5. 7. A megyei önkormányzatok jogalkotásának problémái

Ami az önkormányzati rendszerünk fő sajátosságát illeti, a magam részéről egyetértek az alábbi megállapítással: „az új önkormányzati közigazgatási rendszer keretein belül a magyar közigazgatás történetében először helyezték a helyi-területi közigazgatás tekintetében a súlypontot a településekre (városok, községek), s a magyar történelemben (II. József, Bach Sándor mellett) tudatosan jelentéktelenítették el a megyei önkormányzatot.”³²² Ugyanez elmondható a megyei jogalkotásról is.

a.) A vonatkozó jogszabályok (Alkotmány, Jat., Ötv.) egyike sem tartalmaz utalást a megyei és települési jogalkotás elhatárolására, vagy rendeleteik egymáshoz való viszonyáról.

A kérdéskör vizsgálatakor kiindulási pontunk az Ötv. 1. § (3) bekezdése lehet, amely kimondja, hogy a helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. A jogalkotás tekintetében mindez azt jelenti, hogy a megyei önkormányzat feladatkörében alkothat rendeletet.

„A megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek.”³²³ Ebből egyenesen következik az, hogy az általuk alkotott rendeletek között sincs hierarchikus viszony (ilyen típusú hierarchiáról egyébként a Jat. sem tesz említést). Elméletileg tehát a megyei és a települési jogalkotás egymást sohasem keresztezi, norma-összeütközés kizárt, hiszen

³²⁰ U. o.

³²¹ 57/1994. (XI. 17) AB. határozat

³²² Hajdú Zoltán: Magyarország közigazgatási földrajza. (Budapest-Pécs, 2005.) 235. o.

³²³ Ötv. 6. § (3) bek.

más és más a két önkormányzati szint tekintetében a feladat- és hatáskörök, így a jogalkotási tárgykörök is elkülönülnek. Legalábbis elméletileg.

A gyakorlatban viszont jelentkezik a probléma, ha a feladattelepítés nem következetes: az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert a törvényhozó az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevétele kapcsán nem szabályozta a megyei önkormányzat kötelező feladata községi (városi) önkormányzat által történő átvállalásának a rendjét, a feladat átvállalásának az eljárását.

Ebben az esetben a kéményseprő-ipari közszolgáltatást – mivel a feladatkört mind a megyéhez, mind a településhez telepítette törvény – mind a megyei önkormányzatok, mind a települések szabályozták.³²⁴ Az Alkotmánybíróság a problémát (ami látszólag nem más mint hatásköri összeütközés az önkormányzatok között) a szubszidiaritás elvén keresztül oldotta fel.

„A szubszidiaritás elvéből következően a közszolgáltatás jellege, nagysága, a szakmai, gazdaságossági követelmények érvényesítése indokolja, hogy a törvényalkotó az adott közszolgáltatás megszervezését ne a települési önkormányzatok kötelező feladatává tegye, hanem a megyei önkormányzatok kötelező feladataként írja elő.”³²⁵

b.) A lakosságot közvetlenül érintő közszolgáltatások szervezői elsősorban a települési önkormányzatok, a települési önkormányzatok teljesítőképességét meghaladó szolgáltatások szervezéséről a szubszidiaritás elve alapján a megyei önkormányzatok gondoskodnak.

Az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevétele körében az önkormányzati rendeletalkotási hatáskör párhuzamos telepítése az önkormányzati rendszer sajátosságaiból fakad. Helyi önkormányzati rendszerünkben ugyanis egyes önkormányzati feladatok, hatáskörök az érintett önkormányzatok döntése szerint mozoghatnak, változhatnak a megyei, illetőleg a települési önkormányzatok között. A rendszer ilyen értelmű mobilitását a törvényi szabályozás szűkítheti, illetve növelheti.

Az Alkotmánybíróság szerint ebben a konkrét ügyben azonban nincs hatásköri összeütközés a megyei és a települési önkormányzatok között. A következők miatt:

³²⁴ Békés Megye Képviselő-testülete a 14/2001. (I. 26.) KT. határozatában kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy „az 1991. évi XX. törvény 19. §-a, valamint az 1995. évi XLII. törvény 1. és 2. §-aiban a kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásának hatáskörére vonatkozó rendelkezések tárgyában fennálló hatásköri összeütközés feloldására vonatkozóan határozzon”.

³²⁵ 14/2005. (IV. 15.) AB határozat

„a) A megyei közgyűlésnek a Htv. 19. § alapján kötelező feladata gondoskodni a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának a biztosításáról. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján - tehát a feladatkörében - a megyei közgyűlés rendeletet alkot. Ennek területi hatálya a megye egészére kiterjed. Következésképpen a megyei közgyűlés alkotmányos jogkörében, törvényben írt kötelező feladatát teljesítve alkot önkormányzati rendeletet.

b) A két települési önkormányzat - törvényi felhatalmazás alapján - önként vállalt feladatként gondoskodhat a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról. A két település az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján önként vállalt feladatkörében alkothatja meg az önkormányzati rendeletet, amely a települések illetékességi területére terjed ki.

c) Az Ötv. 6. § (3) bekezdése alapján a megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek. Mind a megyei, mind a települési önkormányzat - feladatkörében - alkotmányos jogkörében rendelkezik rendeletalkotási hatáskörrel. Ezek párhuzamos hatáskörök. A jogalkotói hatásköri összeütközést a Kötv. azzal zárja ki, hogy a 4. § (4) bekezdése szerint a rendeletalkotási hatáskör azt az önkormányzatot illeti, amelyik a közszolgáltatást szervezi.”

Nincs hatásköri összeütközés a megyei és az érintett települési önkormányzatok között, mivel *a rendeletalkotási jogkört az a helyi önkormányzat gyakorolja, amelyik a közszolgáltatást szervezi*, illetőleg közös intézmény vagy körzeti szolgáltatás esetén a közszolgáltatásban részesülő önkormányzat.

Eljárása során az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az alkotmányos jogkörükben eljáró megyei és települési önkormányzatok rendeleteinek területi hatálya egymással átfedésbe kerül, a Kötv. alapján alkotott megyei és települési önkormányzati rendeletek területi hatálya ütközik.

Amikor a települési önkormányzat önként vállalja a kéményseprő-ipari közszolgáltatás megszervezését, s a Kötv. 4. § (4) bekezdése alapján rendeletet alkot, ennek a települési önkormányzati rendeletnek a területi hatálya a település illetékességi területére terjed ki. Ezzel azonban a települési önkormányzat egyoldalú döntése szűkíti a megyei önkormányzat törvényből eredő kötelezettségét, szűkíti az azonos tárgyú megyei önkormányzati rendelet területi hatályát, *a rendeletek között a területi hatályt tekintve kollízió támad.*

c.) Mindezek következtében jogbizonytalanság alakul ki, mert a törvényalkotó nem szabályozta a megyei önkormányzat kötelező feladatának a települési önkormányzat által történő átvállalását a kéményseprő-ipari közszolgáltatás körében, a megyei önkormányzati rendelet és a települési önkormányzat önként vállalt feladatellátása esetén alkotmányosan alkotható települési önkormányzati rendelet területi hatályának alakulását, a megyei önkormányzat kötelezettségének alakulását, a települési feladatátvállalás rendjét, eljárását, a megyei önkormányzat által már létrehozott közszolgáltatási jogviszonyok helyzetét.

A megyei önkormányzati kötelező feladat települési önkormányzat által történő átvállalásának rendezetlen kérdései – ahogy azt az Alkotmánybíróság maga is megállapította - túlmutatnak a kéményseprő-ipari közszolgáltatáson.

A települési önkormányzat által átvállalható megyei önkormányzati kötelező feladat törvényi szabályozásánál mellőzhetetlen az átvállalás rendjének, feltételeinek, eljárásának törvényi szabályozása. Ennek hiányában ugyanis konfliktusos helyzeteket teremthet a törvényalkotó a megyei és a települési önkormányzatok között, amelyek pusztán az együttműködési elvre alapozva nem oldhatók fel.

A megyei jogalkotás területén egyfajta „gondosságra” való törekvés mindazonáltal már most is megfigyelhető, erre a szakirodalomban találunk is utalást: a megyei közművelődési rendeletek megalkotásakor például körültekintően célszerű eljárnia a megyei önkormányzatnak, fel kell feltérképeznie ugyanis, hogy a megye települései már milyen mértékben és módon vesznek részt e feladat ellátásában.³²⁶

d.) A törvényhozó a megyék és a települések viszonylatában ilyen konfliktusos helyzetre nem készült fel, ugyanakkor a főváros és kerületeinek viszonylatában igen. Ebben a tekintetében az Ötv. igyekszik is a kollíziót elkerülni, még hozzá a már szóba került kölcsönös együttműködés, vagy másképpen a koordináció bizonyos eszközeinek előírásával:

- Törvény határozza meg, hogy rendelkezései végrehajtására a közgyűlés, illetve a kerületi képviselő-testület alkothat-e rendeletet.

- A közgyűlés feladatkörében alkotott rendelete végrehajtása érdekében felhatalmazást adhat kerületi képviselő-testületnek rendeletalkotásra.

- Az e tárgykörben alkotott kerületi rendelet nem terjeszkedhet túl a fővárosi közgyűlés rendeletében foglalt felhatalmazáson.

- A főpolgármester a fővárosi közgyűlés rendelettervezeteit tájékoztatásul megküldi a kerületi polgármestereknek.
- A kerületi polgármester a kerületi képviselő-testület rendelettervezeteit tájékoztatásul megküldi a főpolgármesternek.
- A kerületi képviselő-testület rendeletét - amennyiben azt nem az önkormányzat hivatalos lapjában hirdették ki - a kihirdetés után meg kell küldeni tájékoztatásul a főpolgármesternek.³²⁷

Az Ötv. a helyi rendeletalkotás kapcsán kevésbé következetes, és felfogásom szerint ellentétes a Jat. idevágó rendelkezésével is, amikor kimondja, hogy a „kerületi képviselő-testület rendelete nem lehet ellentétes a közgyűlés rendeletével”.³²⁸ Végeredményben tehát, ha az említett koordinációs eljárás ellenére is összeütközés támad a főváros és a kerület rendelete között, előbbi a magasabb jogforrás, azaz a viszonyítási pont.

Talán a kéményseprő-ipari közszolgáltatás kapcsán kialakult bizonytalan állapot is elkerülhető lett volna, ha a fenti koordinációs eszközöket az Ötv. a megye-település viszonyrendszerre is kiszélesíti. (Pl. a rendelettervezetek kölcsönös megküldésének előírásával.)

Az Alkotmánybíróság 2005. december 31-ig szabott határidőt az Országgyűlésnek, hogy orvosolja ezt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést. Meglátásom szerint az Ötv. fent idézett rendelkezései alkalmazásának kiterjesztése megfelelő megoldás lenne.

5. 8. Befejezés helyett

Az érintett számára tulajdonképpen nincs jelentősége, hogy valamely kötelezettséget számára milyen jogszabály keletkeztet. A kötelezettség természete a kikényszeríthetőség tekintetében azonos attól függetlenül, hogy azt a kötelezettséget törvény, kormányrendelet, vagy éppenséggel önkormányzati rendelet konstituálta. Emiatt sem tekinthetünk az önkormányzati jogalkotásra, mint „bagatell” jogalkotásra.

A fentiekben nem tekintettük át az önkormányzati rendeletalkotás valamennyi alkotmányossági aspektusát. Csupán azt kívántuk alátámasztani, hogy ez a terület – vitathatatlan jelentőségénél fogva – a továbbiakban is *megköveteli a jogfejlesztő*

³²⁶ Hazag Mihály: Megyei közművelődési rendeletek elemzése a megyei közművelődési feladatellátás tükrében. (Magyar Közigazgatás, 2005/8. sz. 494. o.)

³²⁷ Ötv. 65/A. §

jogalkotás figyelmét, hiszen szinte minden megválaszolt kérdés újakat vetett és vet fel. Mindazonáltal az is jól látható, hogy az Alkotmánybíróság fokozatosan, egyre több területen, tárgykörben, egyre gazdagabban jelölte ki határozataiban az önkormányzati rendeletalkotás alkotmányos követelményeit és kereteit.³²⁹

Véleményem szerint a törvényhozónak lenne a feladata, hogy az önkormányzati jogalkotást érintő legfontosabb alkotmánybíróági döntéseket rendszerezze, azok legfontosabb megállapításait törvénybe foglalja. Adott esetben egy új jogalkotásról szóló törvénybe, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság posztulátumai valószínűleg valamennyi jogalkotó számára hasznosítható „olvasmánynak” bizonyulnának.

Mindazonáltal valószínűsíthető, hogy az Alkotmánybíróságnak lesz még teendője a helyi jogalkotás kapcsán. Gondoljunk csak arra a kérdésre, *vajon betiltható-e (szankcionálható-e) a koldulás bizonyos (frekvenciát) településrészekben?*

Véleményem szerint a probléma – annak ellenére, hogy több rétegű – viszonylag könnyen megítélhető. Közterületről bárkit kitiltani – ezzel a mozgás szabadságát korlátozni – ugyanis csak törvénnyel lehet, önkormányzati rendelettel semmiképpen. Így az sem alkotmányos, ha az önkormányzat – törvényi felhatalmazás hiányában – azért szankcionál, mert az illető a közterületen tartózkodik.

Ha és amennyiben az illető koldul, meg kell vizsgálni e tevékenységnek a magasabb szintű (törvényi) szabályozását, eszerint a koldulás csak akkor minősül szabálysértésnek, ha másokat zaklató módon³³⁰, illetve, ha kiskorú felhasználásával³³¹ történik – tekintet nélkül arra, hogy hol koldulnak.

Egyéb esetekben a koldulás jogszerű. A rá vonatkozó törvényi szabályozás pedig – felfogásom szerint – kimerítő, és teljes. Ezért ebben a körben – felhatalmazás hiányában - a helyi önkormányzat szabálysértési szankciót nem alkalmazhat, ilyen tárgyú rendelet nem alkothat. (Az más, alapvetően nem jogi kérdés, hogy ennek a társadalmi problémának a kezelésére egyáltalán alkalmas-e a jogi szabályozás.³³²) Amíg azonban az Alkotmánybíróság nem foglal állást a kérdésben, az itt leírtak csupán egy megközelítésnek tekinthetők.

³²⁸ Ötv. 65/A. § (2) bek.

³²⁹ Fürcht Pál: Önkormányzatok és az alkotmánybíróság. (Magyar Közigazgatás, 1993/3. sz. 130. o.)

³³⁰ 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet az egyes szabálysértésekről 5. §

³³¹ 1999. évi LXIX. tv. a szabálysértésekről 146. §

³³² Erről bővebben: Béki Gabriella (SZDSZ) A/15121. sz. országgyűlési felszólalása, 2005. március 7.

B./ A HELYI JOGALKOTÁS FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI

VI. Az önkormányzati rendeletek EU-jogharmonizációja

Értekezésem második, „Fejlesztés” fő része elsőként az önkormányzati jogharmonizációt tárgyalja. Ez a fejezet természetesen szorosan kötődik önkormányzati jelenünkhöz, de – felfogásom szerint – legalább ennyire kapcsolható a jövőbeli feladatokhoz is, hiszen a jogharmonizáció – ahogy ezt a későbbiekben látni fogjuk – folyamatos feladatot jelent az önkormányzatoknak.

A magyar önkormányzati jogalkotás egészére talán a rendszerváltozás óta nem volt esemény olyan meghatározó befolyással, mint hazánk európai integrációra való felkészülése, majd csatlakozása az Európai Unióhoz. Természetesen ez az óriási jelentőségű lépés nem csak az önkormányzatokat, sőt elsősorban nem az önkormányzatokat érintette, illetve érinti mind a mai napig, de ezen a szinten is komolyan érezteti hatását.

Az európai integráció az önkormányzati szférában, azon belül is a helyi jogalkotásban elsősorban mint jogközelítési kötelezettség jelentkezik. A jogharmonizáció tehát nem csak a központi jogalkotókat „fenyegeti”, hanem az önkormányzatokat is.

6. 1. A jogharmonizációról – magyar szemmel

a.) A magyar helyi önkormányzatokat érintő, *a rendszerváltozás után bekövetkezett legfontosabb „kihívás” hazánk Európai Uniói integrációja.* Az integráció több összefüggésben is hatással van helyhatóságaink működésére. „A helyi önkormányzatok számára nagyon fontos a közösségi jog megfelelő ismerete és alkalmazása. Az igen sokszínű államigazgatási hatósági munka során alapvető követelmény a belső jog részévé váló közösségi jog ismerete és alkalmazása.”³³³

A csatlakozás hatásai mindazonáltal legfőképpen a helyi joganyag harmonizációján keresztül érvényesülnek.

³³³ Orova Márta: Felkészülés az Európai Unióhoz való csatlakozásra önkormányzati szemszögből. (Magyar Közigazgatás, 1999/1-2. sz. 55.o.)

Közelebbről is szemügyre kívánom venni, hogy a jogharmonizáció mely önkormányzati rendelettípusokat érinti, s melyek azok, amelyek tartalmára az integráció nincs vagy nem lesz számottevő hatással. Kérdéses, hogy milyen módszerrel valósítható meg a helyi joganyag átvizsgálása, illetve, milyen segítséget ad ehhez az államigazgatás. Mindenekelőtt azonban tisztázni kell a jogharmonizációs kötelezettség jogalapját.

b.) Magyarország Kormánya már korábban kinyilvánította, hogy „Magyarország kész arra, hogy az ‚acquis communautaire’ egészét átvegye, illetőleg alkalmazza. Nem kívánja kivonni magát egyetlen közösségi politikából és együttműködésből sem, illetőleg nem igényel állandó eltérést a Közösségre érvényes szabályozás alól. Az átmeneti időre szóló kivételeket a maga részéről arra a körre kívánja korlátozni, amely a zökkenőmentes integráció érdekében elkerülhetetlen.”³³⁴

Legáltalánosabb értelemben oly módon közelíthetjük meg a jogharmonizációt, ha először is elfogadjuk azt a tételt, mely szerint, ha valamely személy, szervezet bármely közösséghez kíván csatlakozni, legegyszerűbb feltétele a csatlakozásának, hogy elfogadja a közösség már kialakult – és a jövőben kialakuló – belső szabályait, normáit.

A magyar jog EU joganyagához közelítését a fentiekkel is magyarázhatjuk, de a jogharmonizációnak még számos más dimenziója is feltárható. A jogharmonizáció arra is hivatott például, hogy kiküszöbölje az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést a tagállamokban.

Magyarországnak az Európai Közösségekkel és azok tagállamaival kötött megállapodása, az úgynevezett Társulási Megállapodás³³⁵ (továbbiakban: Megállapodás) nyilvánvalóvá teszi, hogy *a magyar jogrendszert, illetve szabályainak jelentős részét összhangba kell hozni a közösségi joggal.*³³⁶

³³⁴ 2084/1998. (IV. 8.) Korm. határozat Magyarország és az Európai Unió közötti csatlakozási tárgyalások alapvető kérdéseiről, a tárgyaló delegáció kijelöléséről, az Európai Unió közösségi vívmányai (acquis communautaire) átvételének Nemzeti Programjáról, valamint a csatlakozásra való felkészülés gazdaságstratégiai háttéréről

³³⁵ Kihirdetve: 1994. I. tv.

³³⁶ A Megállapodás 67. és 68. cikkei tartalmazzák a jogharmonizációra vonatkozó fő rendelkezéseket: „A Szerződő Felek elismerik, hogy Magyarországnak a Közösségbe történő gazdasági integrációja egyik alapvető előfeltétele az, hogy az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályait közelítsék a Közösség jogszabályaihoz. Magyarország biztosítja, hogy, amennyire lehetséges, jövőbeni jogszabályai a Közösség jogszabályaival összeegyeztethetők lesznek.”

Továbbá: „A jogszabályok közelítése különösen a következő területekre terjed ki: vámjog, társasági jog, bankjog, vállalati számvitel és adózás, szellemi tulajdonjog, a dolgozóknak a munkahelyen történő védelme, pénzügyi szolgáltatások, versenyszabályok, emberek, állatok és növények életének és egészségének védelme, élelmiszer-jogszabályok, a fogyasztói érdekvédelem, ideértve a termékfelelősséget, közvetett adózás, műszaki szabályok és szabványok, fuvarozás és környezetvédelem.”

A jogharmonizációs rendelkezések mindazonáltal a Megállapodás úgynevezett „lágy” részéhez tartoznak, hiszen a magyar jogalkotásnak egyelőre³³⁷ csak annyira kell harmonizálnia „amennyire lehetséges”.³³⁸ Az „amennyire lehetséges” kitélt azonban nem szabad kiterjesztően értelmezni. (Legfőképpen nem 2004. május elsejét követően.) A Bizottság által az 1992. júniusi lisszaboni konferenciára benyújtott jelentés is megemlíti, hogy az *aquis communautaire* átvétele alapvető követelménye az integrációs tagságnak.³³⁹

c.) A csatlakozási szerződést kihirdető törvény hatálybalépésekor valójában a magyar jogrendszer egyfajta megkettőződésének lehettünk a tanúi, hiszen a közösségi jog behatolt a jogrendszerünkbe, és a közösségi jog elsődlegességének elve szerint közvetlenül alkalmazhat jog lett akár még a nemzeti joggal szemben, vagy helyett is.³⁴⁰ Az Európai Bizottság és a tagállamok *figyelemmel kísérik, értékelik a magyarországi jogharmonizációt*, és igényt tartanak arra, hogy megítéljék annak még lehetséges mértékét, fokát.³⁴¹

Az Alkotmánybíróság is foglalkozott már a közösségi (tágabban: nemzetközi) jog és a nemzeti jog viszonyával. Kifejtette, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében az európai jogfejlődésben a dualista-transzformációs rendszert egyre inkább a monista rendszer - a nemzetközi szerződések (nemzetközi jog) közvetlen alkalmazása - váltja fel. Az ún. monista-adopciós koncepció szerint a megkötött nemzetközi szerződés külön törvénybefoglalás nélkül is a nemzeti jogrendszer részét képezi, közvetlen alkalmazásra kerül, és elsőbbséget élvez a „belső” törvényekkel szemben.

Az Alkotmánybíróság fenti érvelésének helyességét újabban *Jakab András* több ponton is megkérdőjelezi, az alábbiak szerint:

³³⁷ A Megállapodás 6. cikke szerint a társulás legfeljebb tíz éves átmeneti időszakot foglal magában, amely két, elvileg öt évig tartó, egymást követő szakaszból áll. Az első szakasz a Megállapodás hatálybalépésekor kezdődik. *Vörös Imre* hangsúlyozza, hogy a tízéves átmeneti időszak végén a jogharmonizáció Magyarországot kész tények elé állítja, és messzemenően eltávolítja korábbi politikai-közigazgatási környezetétől. In: *Vörös Imre: Az európai megállapodások mint az Európai Unió és Közép-*

valamint Kelet-Európa közötti kapcsolatok jogi alapjai. (Jogtudományi Közlöny, 1996/9. sz. 362. o.)

³³⁸ *Kecskés László: EK jog és jogharmonizáció.* (Budapest, 1999.) 303. o.

³³⁹ *Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar kapcsolatok fejlődése.* (Budapest, 2002.) 148.

o.

³⁴⁰ *Czuczai Jenő: Közigazgatás és európai integráció.* (In: *Magyar közigazgatási jog európai uniós*

kitekintéssel, Szerk.: Ficzer Lajos – Forgács Imre, Budapest, 2001. 458. o.)

³⁴¹ 8002/1999. (IK. 10.) IM tájékoztató – A jogharmonizációs ügyek intézéséről

- A közösségi jog – mint ahogy azt az Európai Bíróság többször megállapította – önálló jogrend, a csatlakozással nem válik a tagország nemzeti jogrendjének részévé.

- Van olyan tagállam, mint például Ausztria, ahol elterjedt nézet, hogy a közösségi jog megelőzi az alkotmányt is.

- A monista-adopciós koncepció nem jelenti önmagában a nemzetközi szerződések elsődlegességét a belső joggal szemben.³⁴²

d.) *Bruhács* János szerint nem tűnik megalapozottnak az az állítás, hogy a modern alkotmányok a monista felfogást követnék, annak a nemzetközi jog primátusát elfogadó változatában, továbbá az sem, hogy a jogállamiságnak inkább ez utóbbi felelne meg. A skandináv államok, Olaszország, Nagy-Britannia vagy az Egyesült Államok alkotmánya dualista alapra helyezkedik, mellyel szemben pl. a német, francia, spanyol, portugál alkotmányok a monizmust, és ezen belül a nemzetközi jog primátusát fogadják el bizonyos korlátok között.³⁴³ A német alaptörvény például kimondja, hogy a nemzetközi jog általános szabályai részei a német jognak, megelőzik a törvényeket, és közvetlenül feljogosítják vagy kötelezik a szövetségi állam lakosait.³⁴⁴

Az Alkotmány szövege a 2002. évi LXI. tv. hatályba lépésével a következő szakasszal egészült ki:

„(1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”³⁴⁵

Az Alkotmány idézett szakasza *semmit sem szól a közösségi és a magyar jog csatlakozás utáni viszonyáról*. Ugyanakkor mivel a hatáskörgyakorlás átengedése „szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig” történik, és e mértéket az Európai Bíróság gyakorlata határozza

³⁴² *Jakab* András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. (Budapest, 2003.) 190-191. o.

³⁴³ *Bruhács* János: Nemzetközi jog. I. Általános rész. (Budapest-Pécs, 1998.) 85. o.

³⁴⁴ Alaptörvény 25. szakasz

³⁴⁵ 1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmánya 2/A. § (1)-(2) bekezdés

meg, a magyar jogrendszert ezzel a megoldással ugyanúgy teljesen megnyitjuk, mintha a hatásköröket engedték volna át. Az EU-csatlakozás nyomán a közösségi jog a magyar Alkotmánnyal szemben is alkalmazási elsődlegességet kapott.³⁴⁶ (Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a Római Szerződés *hatáskör-átruházást* említ a tagállamok és a Közösség viszonylatában.³⁴⁷)

A Megállapodásban egyébként nem található rendelkezés a jogközelítés módszerére és milyenségére vonatkozóan, sőt arra sem találunk utalást, hogy mikor válik (válhat) befejezetté a jogközelítés. Ebből következik, hogy egyrészt a Közösségek tagállamainak ilyen irányú tevékenysége, másrészt pedig az Alapító Szerződések (így különösen az EK Szerződés és a Maastrichti Uniói Szerződés) jogharmonizációs szabályai, továbbá az Európai Bíróság eseti döntései adhatnak részünkre eligazítást, illetve iránytűként szolgálnak az Európai Unió nem csupán gazdasági, hanem politikai döntései és intézkedései is.³⁴⁸

6. 2. Az önkormányzati jog harmonizációjának jogi alapjai

a.) Mint ahogy arra utaltam, a jogharmonizációs kötelezettség Magyarországot a Társulási Megállapodás által terheli. Arra tekintettel, hogy a Megállapodást törvénnyel kihirdették, annak minden rendelkezése közvetlenül kiterjed minden jogalanyra. Ugyanakkor a Megállapodás idézett – a jogharmonizációra vonatkozó rendelkezései – nem tartalmaznak kifejezett kötelezettséget az önkormányzatok részére.

Mindazonáltal az önkormányzatokra telepített feladat-megjelölésen túl, egyéb feltételnek is teljesülnie kell. Az Alkotmány kimondja, hogy az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül.³⁴⁹ Miután *az önkormányzati jogharmonizáció vitathatatlanul önkormányzati feladat*, felmerül a kérdés, vajon biztosított-e egyáltalán a szükséges pénzügyi háttér.

b.) Az önkormányzati jogközelítés feladatjellegét – többek között - a vonatkozó kormányhatározat is kiemeli. Kimondja ugyanis, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggésben a helyi önkormányzatokat érintő feladatok, intézkedések

³⁴⁶ *Jakab* András: i. m. 193. o.

³⁴⁷ „A Közösség a jelen Szerződés által ráruházott hatáskörök, és az abban meghatározott célok keretei között jár el.” [Római Szerződés 5. cikk (1) bekezdés]

³⁴⁸ *Torma* András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. (Budapest, 2001.) 216. o.

³⁴⁹ 44./A. c.) pont, illetve: 1990. évi LXV. tv. A helyi önkormányzatokról 1. § (5) bekezdés

és jogszabály-módosítások felméréséről, a helyi önkormányzatok felkészítésének fő irányairól készült előterjesztésben foglaltak alapján:

- az érintett miniszterek dolgozzák ki a helyi önkormányzati rendeletek átvilágításához szükséges ágazati, szakmai összefoglalót, ahol az egyes szaktárcák jelölik meg a csatlakozással összefüggésben a helyi önkormányzatokat érintő jogalkotási feladatokat, tervezendő intézményfejlesztési és jogalkalmazási kérdéseket, feladatokat;

- az ágazati, szakmai összefoglalók alapján a belügyminiszter koordinálásával kerüljön kidolgozásra a csatlakozás helyi önkormányzati követelményeit átfogó átvilágítási terv, valamint egy módszertani segédanyag;

Határozatában a *Kormány felhívja a helyi önkormányzatokat, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés körében rendeleteiket az átvilágítási terv és módszertani segédanyagban megadott szempontok szerint vizsgálják felül a csatlakozásig.*³⁵⁰

Expressis verbis csak a fenti állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolandó kormányhatározat teszi az önkormányzatok köteleességévé rendeleteik EU-szempon-tú átvilágítását.

Az alkalmazott megoldás alkotmányossága egy okból legalábbis vitatható: „Az Országgyűlés, a Kormány, a kormánybizottságok, az önkormányzatok és az önkormányzatok szervei határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket.”³⁵¹ A kormány és a képviselőtestületek között nincs irányítási jogviszony, tekintettel arra, hogy önkormányzati és nem államigazgatási szervről van szó.³⁵² Gyökeresen más lenne az említett kormányhatározat jogi megítélése, ha a jogharmonizációs kötelezettség címzettje a jegyző, a főjegyző, vagy a képviselőtestület ügyintézője lenne. Ez a megoldás ugyanakkor megkívánná, hogy előzetesen törvény vagy kormányrendelet kimondja, hogy a helyi jogharmonizáció államigazgatási feladat.³⁵³

A fent vázolt probléma nem érhető tetten ilyen egyértelműen azoknál a *rendeleteknél, amelyet törvény felhatalmazására bocsátottak ki.* Ebben az esetben a felhatalmazó klauzula EU-szempon-tú módosítása közvetlenül hat a képviselőtestület adott felhatalmazásra kibocsátott rendeletének modifikációjára.

³⁵⁰ 1058/2001. (VI. 21.) Kormányhatározat

³⁵¹ 1987. XI. tv. A jogalkotásról 46. § (1) bekezdés

³⁵² Bővebben: *Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás.* (Pécs, 1997.) 62-64. o.

³⁵³ Tekintettel az Ötv. 7. §-ra.

6. 3. A helyi jogharmonizáció zsinórmértékei: az EU jogelvei

a.) A jogharmonizáció átfedi a teljes *aquis communautaire-t*, azaz magába foglalja az EU elsődleges, másodlagos joganyagát, az Európai Bíróság eseti döntéseit és a Közösség nem tagállamokkal kötött nemzetközi szerződéseit. Az Európai Unió jogelvei nem csak a tagállamokkal, azok valamennyi állami szervével, és aktusaival szemben támasztott követelményrendszer, de a Közösség saját szerveitől is megköveteli ezek követését.

A „közösségi vívmányok” rendszeréből általános érvényű jogelvek bontakoztak (és bontakoznak) ki³⁵⁴, melyekre a jogharmonizáció során maradéktalanul tekintettel kell lenni:

- közösségi jog elsőbbsége³⁵⁵,
- közösségi jog közvetlen alkalmazhatósága,
- egyenlőség elve (diszkrimináció tilalma)³⁵⁶,
- verseny torzításának a tilalma³⁵⁷,
- állami támogatások tilalma³⁵⁸,
- *audi alteram partem* (hallgattassék meg a másik fél is)³⁵⁹,
- hatékony jogi felülvizsgálat lehetősége³⁶⁰,
- *equity*³⁶¹,
- jóhiszeműség³⁶²,
- jogbiztonság³⁶³,
- arányosság³⁶⁴,
- emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelme.³⁶⁵

³⁵⁴ Bővebben: Ulrich *Fastenrath* – Maïke *Müller-Gerbes*: *Europarecht*. (Baden-Baden, 2000.) 41. o.

³⁵⁵ Bővebben: C-26/62 *Van Gend en Loos* eset; *Kecskés* László: *Az EK-jog: a „Szerződések, rendeletek, határozatok” közvetlen hatálya*. (Jogtudományi Közlöny, 1994/10. sz.); *Kecskés* László – *Maczonkai* Mihály: *Jogalkalmazásunk előtt álló feladatok az európai jogi harmonizáció folyamatában*. (Jogtudományi Közlöny, 1999/2. sz.)

³⁵⁶ Római Szerződés 12. és 13. cikkei

³⁵⁷ Római 30. cikke

³⁵⁸ Római Szerződés 87. cikke

³⁵⁹ Bővebben: C-17/74 *Transocean Marine Paint Association v. Bizottság* (1974)

³⁶⁰ Bővebben: C-222/84 *Johnston* (1984)

³⁶¹ Bővebben: *Kende* Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. (Budapest, 1995.) 288. o.; C-64/74 *Reich*-eset (1975); C-43, 45, 48/59 *Lachmüller v. Bizottság* (1960);

³⁶² C-/78 *DEKA v. EGK* (1983)

³⁶³ C-257/86 *Bizottság v. Olasz Köztársaság* (1988); C-99/78 *Weingut Gustav Decker KG v. Hauptzollamt Landau* (1979); C-98/78 *A. Racke v. Hauptzollamt Mainz* (1979)

³⁶⁴ C-8/89. *Vincenzo Zardi v. Consorzio Agrario Provinciale di Ferrara* (1990); C-125/83. *Office Belge de l'Économie et de l'Agriculture (OBEA) v. SA Nicolas Corman et fils*. (1985)

³⁶⁵ C-11/70. *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970); C-44/79. *Liselotte Hauer v. Rajna-Pfalz tartomány* (1979); C-4/73. *J. Nold, Kohlen-*

(A Község általános jogelveit aligha lehet kimerítően felsorolni; meg lehetne például még említeni a vagyon élvezetéhez fűződő jogot vagy a hatalommal való visszaélés tilalmát.³⁶⁶)

A Község jogforrási rendszerében a hagyományosan normatív típusú és tartalmú jogforrásokon kívül komoly szerepet játszanak az Európai Bíróság egyedi, konkrét esetre vonatkozó, alapvetően nem normatív tartalmú, de precedens értékű ítéletei és az Európai Bíróság által az ítéletek indokolásában általános jogelvek is. Ezeknek *az alapelveknek a többsége az alapszerződések módosítása révén bekerült a szerződések szövegébe is*, és a közösségi jogot mint autonóm struktúrát meghatározó elvekké váltak. Erre tekintettel a helyi önkormányzati rendeletek átvilágítását a közösségi alapelveknek való megfelelés szempontjából is el kell végezni.³⁶⁷

b.) Az önkormányzati rendeletek alkalmazásakor és nem azok megalkotásakor van elsődleges fontossága a *közösségi jog primátusának*: ha adott jogviszonyra van közösségi szabály, ezt kell alkalmazni, és nem a helyi jogot. Ugyanakkor levezethető ebből az elvből az is, hogy az önkormányzat nem alkothat jogot, ha közösségi szabály az adott élethelyzetet már szabályozási körébe vonta. Emiatt is hangsúlyozzuk, hogy az önkormányzatok számára elengedhetetlenül fontos lesz a közösségi jog ismerete.

A magyar önkormányzatok esetében is előfordulhat, hogy azok piaci szereplőkké válnak, vagy a piaci mechanizmusokat befolyásoló szabályozókat bocsátanak ki. Mindkét esetben figyelemmel kell lenni az említett alapelvekre, tekintettel arra is, hogy az Európai Bíróság interpretációjában *az önkormányzat által adott szubvenció is állami támogatásnak minősül*.

Az „*eljárási jellegű*” *alapelveknek* (pl. a hatékony jogi felülvizsgálat) az önkormányzati jogharmonizációban általában nincs különösebb jelentősége, kivételt képezhet a széksértés akkor, ha az önkormányzat a széksértés intézményét külön rendeletben szabályozta, amikor is tekintettel kell lenni az említett jogelvekre (meg kell hallgatni a széksértőt, biztosítani kell a hatékony jogorvoslati lehetőséget, valamint méltányosan és jóhiszeműen kell vele szemben eljárni). Az *audi alteram partem* elvnek adott esetben a rendlettervezetek véleményeztetése kapcsán lehet szerepe.

und Baustoffgroßhandlung felperesnek az Európai Közösségek Bizottsága (1974); C-12/86. Meryem Demirel v. a Stadt Schwabisch Gmünd (1987); C-265/87. Hermann Schöder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Gronau (1989); C-5/88. Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (1989) *Dubeczné dr. Károlyi Éva*: A közösségi jog és az önkormányzati rendeletek kapcsolata. (Pécs, 2001.) 56. o.

³⁶⁶ Lásd: C-120/86. J. Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij (1988)

³⁶⁷ *Csefkó Ferenc* (szerk.): EU-integráció. Önkormányzatok III. (Budapest, 2002.) 121. o.

A *jogbiztonság* alapelve az önkormányzatoknak a jogharmonizációs kötelezettségtől függetlenül is tekintettel kell lenniük. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság - többek között - megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.³⁶⁸

Az önkormányzatok számára *az alapvető emberi jogokkal kapcsolatosan* eddig is zsinórmértékül kellett szolgálnia az Alkotmány idevágó rendelkezésének: „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.” [8. § (1) bekezdés] Ezek a premisszák nem hagyhatók figyelmen kívül az önkormányzati igazgatásban sem.

6. 4. Jogközelítés a primer közösségi jogban

A *Tanács* - a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való konzultáció után – *egyhangú döntéssel irányelveket bocsát ki a tagállamok azon törvényeinek, rendeleteinek és közigazgatási előírásainak közelítésére, amelyek közvetlen hatással vannak a közös piac létrehozására vagy működésére.*³⁶⁹

Ha egy tagállam - a Tanács vagy a Bizottság minősített többséggel elfogadott harmonizációs intézkedése után - szükségesnek tartja, hogy a 30. cikk értelmében vett fontos érdekre³⁷⁰, illetve a környezetvédelemre vagy a munkakörülmények védelmére hivatkozva nemzeti szintű rendelkezéseket tartson fenn, akkor ezeket a rendelkezéseket - megjelölve a fenntartás indokát - közli a Bizottsággal.

Ha pedig a Tanács vagy a Bizottság által elfogadott harmonizációs intézkedést követően, egy tagállam szükségesnek véli a környezetvédelemre vagy a munkakörülmények védelmére vonatkozó új tudományos tényeken alapuló nemzeti rendelkezések bevezetését, ezen tagállam olyan sajátos problémái miatt, amelyek a harmonizációs intézkedés elfogadása után merülnek fel, közli a Bizottsággal a tervezett rendelkezéseket, valamint azok elfogadásának okait.

³⁶⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

³⁶⁹ Római Szerződés 94. cikk

³⁷⁰ Ezek: a közkerülés, a közrend vagy a közbiztonság, az emberek, állatok életének, egészségének védelme, a növények védelme, a művészeti, történelmi vagy régészeti értékű nemzeti kincsek megóvása, az iparjogvédelem és kereskedelmi tulajdon védelme.

A közlésektől számított hat hónapos határidő alatt, a Bizottság jóváhagyja, vagy elveti az érintett nemzeti rendelkezéseket, miután meggyőződött arról, hogy azok az önkényes megkülönböztetés eszközei-e vagy sem, illetve azok a tagállamok közötti kereskedelem leplezett korlátozását jelentik-e vagy sem, és hogy a belső piac működésében akadályt képeznek-e vagy sem. Amennyiben a Bizottság e határidőn belül nem dönt, a nemzeti rendelkezéseket jóváhagyottnak kell tekinteni.³⁷¹

Az Európai Bíróság ítéletei azt mutatják, hogy *kimenthető a jogharmonizációs kötelezettség elmulasztása vagy késedelme vis maiorra történő hivatkozással*, de más jellegű nehézségek (politikai, gazdasági stb.) e körben nem jöhetnek szóba.³⁷²

A közösségi joggal való összhang igénye szempontjából az EU nem tesz különbséget az egyes jogterületek között, azonban az integrációs felkészülésnek vannak - az EU által is kiemelt – területei, pl. a környezetvédelem, a közös piac stb. A helyi önkormányzati rendeletalkotási tárgykörök közül így különösen hangsúlyt kell kapniuk a környezetvédelem tárgykörében, az ipari és kereskedelmi ágazatban, a pénzügyi ágazatban, valamint az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatás területén alkotott önkormányzati rendeleteknek.³⁷³

6. 5. A helyi jogharmonizáció területei

a.) Jogalkotási rendszerünk harmonizálása során biztosítani kell, hogy a közösségi jog és a közösségi jogelvek egyaránt érvényesüljenek mind a központi, mind a helyi jogalkotásban is.³⁷⁴

A közösségi jog *nem érinti a magyar önkormányzati joganyag teljes egészét*. Az önkormányzati rendeletek tárgyai közül például a szervezeti és működési szabályzat, helyi építési előírások, közterület-használat vagy a helyi kitüntetésekről szóló rendelet biztosan kívül esik az EU jogalkotási kompetenciáján.

Továbbá vannak olyan – többnyire - törvényi felhatalmazásra kibocsátott rendeletek, amelyek tekintetében a felhatalmazó jogszabályban már megvalósult a jogharmonizáció, az önkormányzati rendeletnek azt kell követnie. Ilyenek pl. az

³⁷¹ Római Szerződés 95. cikk (4)-(6) bekezdések

³⁷² C-101/84 Bizottság v. Olasz Köztársaság (1985)

³⁷³ Az önkormányzati jogszabályok felülvizsgálatáról. (Önkormányzat, 2003/6. sz. 23. o.)

³⁷⁴ Bekényi József – Orova Márta: Az EU-integráció önkormányzati rendszert érintő főbb területei. (In: EU-integráció – Önkormányzatok I. szerk.: Csefkó Ferenc, Budapest, 1998.) 169. o.

alapfokú szociális és egészségügyi ellátás, gyermekvédelem, vásárok és piacok rendje, a közbeszerzés és a környezetvédelem.³⁷⁵

A jogharmonizációnak a fent említett tárgyak esetében tulajdonképpen a hazai jogrendszeren belül kell megvalósulnia. Az önkormányzat e területeken kibocsátott jogszabályait a magasabb szintű jogszabályhoz kell „közelíteni”. (A Bizottság több alkalommal felhívta a társult országokat arra, hogy a csatlakozást megelőző időszakra a közösségi rendeletek tartalmával egyező szabályokat vezessenek be, segítve ezzel a társult jogrendszerek alkalmazkodását. Így a csatlakozás időpontjáig ideiglenes jelleggel, nem végrehajtási típusú szabályozást előíró rendeletekkel összeegyeztethető tartalmú magyar jogszabályok elfogadására is sor került.³⁷⁶)

A költségvetési és a zárszámadási rendeleteket ugyan nem érinti közvetlenül a közösségi joganyag, de ezeknek a helyi jogszabályoknak az esetében is figyelembe kell venni a közösségi jogelveket (különösen az állami támogatások tilalmát).

A saját jogon kibocsátott önkormányzati rendeletek³⁷⁷ esetében kell a „klasszikus” értelemben vett jogharmonizációt végrehajtani.

b.) Az önkormányzatnak mindenekelőtt határoznia kell arról, hogy *mely szerv (vagy szervezeti egység) legyen felelős a rendeletek átvilágításért*. A hatáskört telepítő központi jogszabályok áttekintése után meg kell állapítanom, hogy nincs megnevezett felelőse a helyi jogharmonizációnak. Kifejezett jogi rendelkezés hiányában mód van arra, hogy a képviselőtestület maga jelölje ki, hogy mely szerve vagy szervei végezzék el a helyi rendeletek átvilágítását.

Járható út lehet külön bizottság létrehozása a feladat megoldására, de mindenképpen ajánlott a *jegyző minél szélesebb körben történő bevonása* a helyi jogharmonizáció eljárásába.

A gyakorlatban azonban a helyi önkormányzatok többségénél nincs olyan speciális szakismerettel rendelkező képviselő, aki bizottság tagjaként (vagy elnökeként) kézben tudná tartani a jogharmonizáció folyamatát. A jegyzők esetében is szükség lenne az alapos és célirányos továbbképzésre. A jegyzők meglévő feladat- és hatáskörei jelenleg

³⁷⁵ Az önkormányzati jogharmonizáció egyes területeiről bővebben: *Csefkó Ferenc* (szerk.): *EU-Integráció – Önkormányzatok III.* (Budapest, 2002.)

³⁷⁶ Az Unió csatlakozás önkormányzatokat érintő feladatai, a helyi önkormányzati rendeletek átvilágítása a közösségi jog szempontjából. (BM, Módszertani segédanyag, Budapest, 2002.) 11. o.

³⁷⁷ Ezek azok a rendeletek, amelyeket a képviselőtestület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján bocsátott ki.

is tekintélyes munkaterhet jelentenek, de – véleményem szerint - ennek ellenére sem maradhatnak ki a jogharmonizációból.³⁷⁸

A helyi rendeletek az EU-kompatibilitás szempontjából történő átvilágítása a szűk értelemben vett jogközelítésen túl két további feladatot is jelent az önkormányzatok számára:

1. A helyi önkormányzatok képviselőtestületeinek is tekintettel kell lenniük arra, hogy az EU-nak vannak kizárólagos jogalkotási kompetenciái, melyek körében a tagállam nem alkothat jogot, sőt ezek a területek a Római Szerződés alapján tovább bővíthetnek.³⁷⁹

2. Ugyanitt megemlítjük, hogy a nem kizárólagos (párhuzamos) jogalkotási hatáskörök esetében a *szubszidiaritás elve* irányadó, illetve ezt kell figyelembe venni.³⁸⁰

A *jogközelítésnek megvannak a maga formai követelményei* is. A jogszabályszerkesztésről szóló IM rendelet ugyanis kimondja, hogy „ha a jogszabály a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló (...) Európai Megállapodás tárgykörében az Európai Közösségek jogszabályaihoz való közelítést célozza, záró rendelkezéseiben erre a körülményre a jogalkalmazók tájékoztatása és a megfelelő jogértelmezés érdekében utalni kell az Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvényre történő hivatkozással és az irányadó közösségi jogszabály feltüntetésével.”³⁸¹

6. 6. A jogharmonizációért viselt felelősség

Ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam megszegte a Római Szerződésből fakadó valamely kötelezettségét (ilyen a jogharmonizációs kötelezettség is), akkor ez az állam köteles a Bíróság ítéletének végrehajtásához szükséges intézkedéseket megtenni.

Ha a Bizottság úgy véli, hogy az érintett tagállam nem hozta meg ezeket az intézkedéseket, akkor - miután lehetőséget adott az állam számára észrevételei

³⁷⁸ Soósné dr. Gáspár Gabriella: Helyi jogharmonizáció. (Magyar Közigazgatás, 2000/2. sz.)

³⁷⁹ „Ha a Közösség fellépése szükségesnek látszik ahhoz, hogy a közös piac működése körében a Közösség valamelyik célját megvalósítsa, és a jelen Szerződés nem írta elő az ennek érdekében megkívánt cselekvési jogosítványokat, akkor a Tanács - a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után - egyhangúsággal hozza meg a megfelelő rendelkezéseket.” (308. cikk)

³⁸⁰ „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.” [Római Szerződés 5. cikk (2) bekezdés]

³⁸¹ 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet a jogszabályszerkesztésről 7. § (3) bekezdés

megtételére - indokolt véleményt bocsát ki, amelyben megjelöli azokat a pontokat, amelyekben az érintett tagállam nem tett eleget a Bíróság ítéletének.

Ha az érintett tagállam a Bizottság által megszabott határidőn belül nem hozta meg a Bíróság ítéletének végrehajtásához szükséges intézkedéseket, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat. A Bizottság megjelöli, hogy a tagállam részéről milyen összegű pénzbírság vagy átalányösszeg megfizetését tartaná a körülményekhez képest szükségesnek. Ha a Bíróság azt állapítja meg, hogy az érintett tagállam nem hajtotta végre az ítéletét, úgy pénzbírság vagy meghatározott átalányösszeg fizetését szabhatja ki a tagállamra.³⁸²

*A jogharmonizációs kötelezettségek formai szempontból, alanyilag a tagállamokat érintik, nem csupán kormányait.*³⁸³ A tagállamok teljes állami szervezetrendszerük tevékenységéért felelősek, tehát a jogharmonizáció elmulasztása esetén nem szolgálhat védekezésül az a hivatkozás sem, hogy a felelősség nem a kormányt, hanem más állami szervet terhel. Természetesen a nemzeti törvényhozásra sem háríthatja át a felelőssége a perelt állam kormánya.³⁸⁴ A közösségi jognak az autonóm tartományi vagy regionális hatóságok (azaz önkormányzatok) általi megsértése szintén megalapozhatja a tagállamok felelősségét.³⁸⁵

És, hogy is halad a helyi jogharmonizáció Magyarországon? Az Igazságügy Minisztérium által 2003 első felében készített felmérés tanúsága szerint – legalábbis kezdetben - *vontatottan*. Eszerint a felmérés időpontjáig az önkormányzatok több mint fele nem tett eleget jogharmonizációs kötelezettségének.³⁸⁶

A teljes körű és sikeres helyi jogharmonizáció a központi állami szervek érdeke is. Mindenképpen hasznos megoldás a Belügyminisztérium által kiadott módszertani útmutató, de különösen az lenne a közigazgatási hivatalok által szétküldött, rövid, lényegre törő útmutató, tájékoztató, esetleg kérdőív. Mindezek segítségével tudatosítani is lehetne a helyi önkormányzatok képviselőiben, hogy az EU szervezeti rendszerének, döntéshozatali mechanizmusának, valamint a vonatkozó joganyagának az ismerete tagságunkkal együtt járó – szinte természetes – követelmény.

³⁸² Római Szerződés 228. cikk

³⁸³ C-77/69 Bizottság v. Olasz Köztársaság (1969)

³⁸⁴ C-16/69 Bizottság v. Belgium (1970)

³⁸⁵ C-169/82 Bizottság v. Olasz Köztársaság (1984)

³⁸⁶ Dr. Kovácsy Zsombor főosztályvezető úr szíves közlése alapján.

VII. A regionális önkormányzatok és lehetséges jogalkotási hatásköreik

a.) Hazánkban nincs kodifikációs kényszer az önkormányzati igazgatásban, a jelenlegi rendszer alapvetően bevált, legfeljebb kisebb-nagyobb korrekciók váltak szükségessé.³⁸⁷ A 2002. évi kormányprogramba ennek ellenére – bizonyos előzmények után - bekerült, hogy „a kormányzati periódus végére a jelenlegi *megyei önkormányzatok helyett* kiépíthető a választott regionális önkormányzatok rendszere”.³⁸⁸ Ez a célkitűzés nem valósult meg, de továbbra is szerepel a közigazgatásra vonatkozó reformelképzelések között. A 2004. évi kormányprogram már küssé „árnyaltabban” fogalmaz a tárgyban, de kimondja, hogy *hosszútávon* szükség van Magyarországon „választott” régiókra.

Az új önkormányzati szinthez feladat- és hatásköröket, nem utolsó sorban jogalkotási hatáskört kell majd telepíteni. Ez a jogalkotási hatáskör – a *valódi* decentralizáció alkalmazása révén – jobb esetben lényegesen szélesebb, mint a jelenlegi megyei önkormányzatok jogalkotási hatásköre. A választott régiók megalakulásával megszűnnének a megyei önkormányzatok, de a régiók feladatainak meghatározó hányadát – és ezáltal jogalkotási hatáskörének magját - a központi szint feladatainak decentralizálása biztosítaná.

b.) A regionális önkormányzatok kialakításának – egyébiránt nem túl meggyőző – indokai közül most csak a legfontosabbakat említem. Az indokok között – erről tanúskodik az aktuális kormányprogram is - az első helyre a közigazgatás racionalizálása, hatékonyabbá tétele került, és nem hazánk európai integrációja. Hazánk Európai Unió tagsága önmagában egyébként sem lehet meggyőző érv a regionális önkormányzatok kapcsán.

Az EU-nak ugyanis sem az elsődleges, sem a másodlagos joga nem ad kötelező eligazítást arra vonatkozólag, hogy milyen legyen a tagállamok belső közigazgatási felépítése. Ez a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.³⁸⁹ Az uniós csatlakozás

³⁸⁷ „Mind az államigazgatási, mind az önkormányzati, mind pedig a területfejlesztési intézményrendszer struktúrája megfelel a polgári demokratikus országokban kialakított modelleknek, így nem szorul lényeges változtatásokra – az EU-csatlakozás szempontjából sem.” (Csefkó Ferenc: Az államigazgatási-önkormányzati-területfejlesztési intézményrendszer összefüggései. – Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Pécs, 2000. szerk.: Petrétei József)

³⁸⁸ A 2002-es kormányprogram 5. 2. pont

³⁸⁹ Ez a megállapítás is csak általánosságban igaz, hiszen a tagállamoknak ki kell alakítani a „európai” ügyekkel foglalkozó szerveket, szervezeti egységeket pl. kifizető ügynökségek, monitoring bizottságok, kapcsolattartó hatóságok.

azonban új feladatokat jelent, olyan új teendőket, melyeket a nemzeti közigazgatásunknak végre kell hajtania.³⁹⁰

Az országnak és annak közigazgatásának tehát új követelményeknek kell megfelelnie, de ezek között csak az egyik az uniós csatlakozás. A magyar közigazgatás mindazonáltal bekapcsolódott az uniós szintű döntési mechanizmusba, illetve a döntések előkészítési folyamatába.³⁹¹

7. 1. A régió fogalmáról

Kiemelkedő jelentőségű mechanizmus az Európai Unió tagországaiban a regionális tervezés, finanszírozás, döntés, ellenőrzés stb., egyszóval a regionális politika.³⁹² *A regionális politikának színtere pedig a régió.* Jelentősen megnehezíti a vizsgálódást, hogy a régióra nézve *nincs egységes fogalom* az Európai Unióban, a régió mást és mást jelent, ha az egyes országokat vizsgáljuk. *Belgiumban* a regionális szintet 11 tartomány képviseli, a régióknak van területi önkormányzata, említi őket az Alkotmány is.

Olaszországban 20 régiót és regionális önkormányzatot alakítottak ki, melyek eltérő mértékű jogalkotási kompetenciával rendelkeznek.³⁹³ A jogalkotási hatáskör differenciáltsága a régiók jogállásbeli különbözőségén alapul.³⁹⁴ Az olasz „regionális állam”³⁹⁵ alapjait egyébként az 1948 január 1-én hatályba lépett új alkotmány rakta le.

Spanyolországban 17 autonóm közösség jelenti a régiókat, melyeket nevesít az alkotmány. A spanyol régiók a területi autonómia alapján állnak, választott testület, végrehajtó szerv mellett korlátozott igazságszolgáltatási hatalommal is rendelkeznek. Az autonóm közösségek rendeletei törvényerejűek, központi jogszabállyal való kollízió esetén az Alkotmánybíróság dönt.³⁹⁶ *Akárcsak Olaszországban, a spanyol autonóm közösségek választott testületeinek rendeletei is törvényerejűek.*

Franciaországban a 26 régiónak csak áttételes alkotmányos biztosítéka van, hiszen az 1958-as alkotmány 72. cikkelye szerint a köztársaság területi egységeit a községek,

³⁹⁰ Vö.: *Pálné Kovács Ilona*: Mérlegen a magyar közigazgatás – regionális politikai dimenziók. (JURA, 2003/1. sz. 104. o.)

³⁹¹ *Verebélyi Imre*: Az Európai Unió hatása a nemzeti igazgatásra és kormányzásra. (Magyar közigazgatás, 2001/7. sz.)

³⁹² Bővebben: *Horváth Gyula*: Decentralizáció és regionalizmus Európában. (Pécs, 2001.)

³⁹³ *Torma András*: Európai közigazgatás – régiók, önkormányzatok (Budapest, 2001.)

³⁹⁴ Különleges jogállású az öt legelmaradottabb régió, pl. Szicília.

³⁹⁵ Az olasz szakemberek szerint a regionális állam átmenet az unitárius és a föderatív állam között.

³⁹⁶ *Sipos Katalin*: A regionalizáció történeti és jogi aspektusai. Spanyolország, Olaszország, Franciaország. (Budapest, 1993.) 92. o.

megyék és tengerentúli területek alkotják, de egyéb területi egységeket törvény is meghatározhat, a régiókat külön jogszabály statuálta.³⁹⁷

A fenti országokban *a regionális szint önkormányzatiságot, népképviselőket jelent.* A régió kompetenciával rendelkezik saját területén többek között az oktatás, a gazdaság- és területfejlesztés, a kultúra, az egészségügy, a szociális ellátás körében. A regionális önkormányzatok változó mértékű jogalkotási hatáskörrel is rendelkeznek.

Az utóbbi évtizedekben az ún. mezo- vagy szubnacionális szintek a legtöbb Nyugat-Európai államban átalakultak, illetve megjelentek, hordozóivá, kedvezményezettjeivé váltak a decentralizációnak.³⁹⁸

Ellenpélda *Nagy-Britannia*, ahol nem alakultak ki regionális önkormányzatok. Ennek oka elsősorban az ország történelmi hagyományaiban keresendő, illetve abban, hogy az Egyesült Királyság négy országból áll, melyek saját igazgatási rendszerrel rendelkeznek, a helyi és központi szint között nincs egységes, általános hatáskörű igazgatási szervezet. A 35 régió tehát, melyeket megyecsoportokból hoztak létre, a közigazgatáson kívül helyezkedik el, azaz közhatalommal nem rendelkeznek, kizárólag a területfejlesztés területén van hatáskörük.³⁹⁹

Németországban sem működnek regionális önkormányzatok, ennek oka a német állam föderatív berendezkedése. Azokat a hatásköröket, melyeket más országokban a regionális önkormányzatok, Németországban a tartományok gyakorolják.

Dániában, Hollandiában és Svédországban nincsenek közjogi régiók a közigazgatási középszinten, azt a megyék képviselik. A megyék feladat- és jogköre szűk, működésüket a központi költségvetés finanszírozza, a települések viszont rendkívül erős jogokkal rendelkeznek. *Portugáliában* a regionális középszinten egyelőre csak dekoncentrált szervek működnek.

7. 2. A régiók szerepe Spanyolországban, Olaszországban és Belgiumban

a.) Azért választottam Spanyolországot és Olaszországot részletesebb vizsgálat tárgyainak, mert meggyőződésem, hogy a regionális önkormányzatok létrehozásakor, a *decentralizáció és a szubszidiaritás* elvei alapján Magyarország számára egyedüli mintaként ezek az országok jöhetnek számításba. Kevesebb tartalommal rendelkező választott régiókért megszüntetni a megyei önkormányzatokat, átalakítani a területi

³⁹⁷ U.o. 158. o.

közigazgatást egyszerűen nem lenne érdemes, *az eredmény a beavatkozás mértékével nem állna arányban.*

A spanyol és olasz mintára létrehozott régiókat tartom egyedül szakmailag támogatható megoldásnak, más elképzeléseket (pl. társult megyék) nem tekintem elfogadható reformgondolatnak. Legfőképpen azért nem, mert meglátásom szerint erős régiók csak „felülről” hozhatóak létre, a decentralizáció következetes alkalmazásával.

Visszatérve a két „*mintá-országra*”: alkotmányos berendezkedésük okán Nyugat-Európa államai közül Spanyolországot és Olaszországot szokás *regionalizált államoknak* nevezni.

Spanyolországban a régiót autonóm közösségként nevesíti az alkotmány⁴⁰⁰. Mindenekelőtt az alkotmány 2. szakasza kimondja, hogy az alaptörvény a spanyol nemzet megbonthatatlan egységén alapul, amely minden spanyol közös és oszthatatlan hazája. *Az alkotmány azonban elismeri és biztosítja a nemzetiségek és régiók jogát az autonómiára, és a közöttük lévő szolidaritást.*

Az alkotmány 143. szakasza szerint azok az egymással határos provinciák, amelyeknek közös történelmi, kulturális és gazdasági jellemzői vannak, továbbá azok a szigetek és provinciák, amelyek történetileg egységet alkotnak, *megszerzik az önkormányzás jogát.*⁴⁰¹

Az autonóm közösségek az un. *autonómia-statútumon* alapulnak, amely azok alapvető *szervezeti normája*, és amelyet az állam saját jogrendje integráns részének tekint. Az autonómia-statútumnak a következőket kell tartalmaznia:

- a közösség neve, amelynek a történelmi identitásnak meg kell felelnie;
- területének lehatárolása;
- önálló intézményeinek nevei, székhelyei, és szervezete;
- az alkotmány keretei között átvett hatáskörök leírása.⁴⁰²

Az autonóm közösségek a következő területeken rendelkeznek hatáskörrel (vagyis lényegében ezek a feladat- és hatáskörök jelentik *a régiók leglényegesebb jogalkotási tárgyköreit* is): intézményei szervezetének meghatározása; a területükön fekvő községek határainak megváltoztatása, továbbá azoknak az államigazgatásnak a helyi

³⁹⁸ Pálné Kovács Ilona: A magyar közigazgatás jövőképe és az uniós csatlakozás (EU-Integráció, Önkormányzatok I. Szerk.: Csefkó Ferenc, Budapest, 1998.)

³⁹⁹ Józsa Zoltán: Régiók és önkormányzatok. (Magyar Közigazgatás, 2000/4. sz.)

⁴⁰⁰ Elfogadva 1978. december 29-én, utolsó módosítása 1992. augusztus 27-én

⁴⁰¹ A provinciák tanácsainak és a területükön lévő községek legalább kétharmadának együttesen kell kezdeményeznie az un. autonómia-eljárást. Meghatározott esetekben maga a *Cortes* is törvénnyel létrehozhat autonóm közösséget, de ez csak nemzeti érdekből történhet. (Alkotmány, 144. szakasz)

⁴⁰² 147. szakasz (1)-(2) bekezdés

önkormányzattal összefüggő feladatai, amelyeket az önkormányzati igazgatást szabályozó törvények megengednek; területfejlesztés, város- és községépítés; az autonóm közösség érdekében közintézmény létesítése; a területükre korlátozódó vasutak és főutak; kikötők és repülőterek, melyeken gazdasági tevékenység nem folytatható; földművelés és állattenyésztés az általános gazdasági rend keretei között; bánya- és erdőgazdálkodás; környezetvédelem; vízművek létesítése és üzemeltetése; halászat, vadászat; helyi vásárok és kiállítások; gazdasági fejlődés elősegítése; kézműipar; műemlék- és műkincsgondozás; múzeumok, könyvtárak, konzervatóriumok; kultúra támogatása, a közösség nyelvének oktatása és kutatása; turizmus; sport és szabadidő támogatása; szociális ellátás; egészség és higiénia; épületei és intézményei védelme és őrzése.⁴⁰³

Egyébiránt az alkotmány felsorolja azokat a területeket is, amelyek az állam kizárólagos hatáskörébe tartoznak (pl. alapjogok, igazság-szolgáltatás, nemzetközi kapcsolatok, magánjogi törvényhozás stb.).⁴⁰⁴

A *Cortes* az állami hatáskörben lévő ügy ellátását az autonóm közösségek egyikére vagy mindegyikére átruházhatja. Ilyenkor a közösségek *a felhatalmazó törvény keretei között bocsáthatnak ki jogszabályokat*.⁴⁰⁵

b.) Ezek után térjünk át *Olaszországra*. Az olasz alkotmány⁴⁰⁶ 5. Címe szabályozza a régiókat, a provinciákat és a községeket, melyekre a köztársaság területe tagozódik. *A régiók önkormányzatok⁴⁰⁷ saját feladat- és hatáskörökkel, melyek az államtörvényekben lefektetett elvek keretei között „törvényi rendelkezéseket” bocsáthatnak ki azzal a feltétellel, hogy nem állnak ellentétben a nemzet jólétével és más régiók érdekeivel.*

Törvényi rendelkezések tárgyai az alábbi területek lehetnek: regionális hatóságok és közigazgatási szervek felépítése; községhatárok; helyi és területi rendőrség; piacok, vásárok; közjólét és egészségügy; oktatásfejlesztés; múzeumok, könyvtárak; helyi önkormányzatok; idegenforgalom; regionális érdekű vasutak; városépítés; regionális érdekű útépités, vízvezetékek és közmunkák; belső hajózás, kikötők; ásvány- és termálforrások; kőbányák; vadászat; belső halászat; mezőgazdaság, erdőgazdálkodás,

⁴⁰³ 148. szakasz (1) bekezdés

⁴⁰⁴ 149. szakasz (1) bekezdés

⁴⁰⁵ 150. szakasz (1) bekezdés

⁴⁰⁶ Elfogadva 1947. december 27-én, utolsó módosítása 2001. január 23-án.

⁴⁰⁷ Az olasz régiók szervei a regionális gyűlés, a regionális kormány, és utóbbi elnöke. A feladat- és hatáskörök címzettje a regionális gyűlés, melynek törvénykezdeményezési joga is van. A régió végrehajtó szerve a kormány, az elnök képviseli a régiót, meghatározza a regionális politika irányát, valamint felelős a régió törvényei és rendeletei kihirdetéséért. (Alkotmány, 121. szakasz)

kézműipar; egyéb területek, amit alkotmánytörvény meghatároz.⁴⁰⁸ Ezeken túlmenően a köztársaság törvényei felhatalmazhatják a régiókat végrehajtási rendelkezések kibocsátására.⁴⁰⁹

Jól látható, hogy mind a spanyol, mind az olasz *régiók széles feladat- és hatáskörökkel, ehhez igazodóan tág jogalkotási autonómiával rendelkeznek*. A felsorolt feladat- és hatáskörök között számos olyan akad, melyeket Magyarországon vagy központi, vagy területi államigazgatási szervek látnak el. Hazánkban hasonló volumenű regionalizáció erőteljes decentralizáció nélkül elképzelhetetlen.

Minden régióknak – hasonlóan Spanyolországhoz - van egy *statútuma*, amely az alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban meghatározza a régió belső szervezetét. A statútum szabályozza továbbá:

1. a törvénykezdeményezési jog gyakorlását;
2. a regionális törvényekről és közigazgatási aktusokról történő népszavazást;
3. a regionális törvények és rendeletek kihirdetését.

A statútumot a regionális gyűlés abszolút többséggel fogadja el, törvényi formában. Az olasz kormánynek joga van a statútum kihirdetését követő 30 napon belül – alkotmányellenességre hivatkozva – azt az alkotmánybíróságnál megtámadni. A statútumról népszavazást kell tartani, ha azt a választópolgárok egy ötvenede vagy a regionális gyűlés tagjainak egy ötöde a kihirdetését követő 3 hónapon belül kéri.⁴¹⁰

A regionális törvényeket be kell mutatni az állami felügyeletet ellátó szervnek, melynek 30 napja van arra, hogy a Kormány nevében kifogást emeljen. Ha a Kormány arra a megállapításra jut, hogy a törvény meghaladja a régió hatáskörét, a nemzet vagy a többi régió érdekét sérti, visszautalhatja azt a nevezett határidőn belül a közgyűlésnek. Ha a közgyűlés újfent elfogadja abszolút többséggel a törvényt, a Kormány a határozat kézhezvételét követően az Alkotmánybírósághoz fordulhat.⁴¹¹

Végezetül az alkotmány felsorolja a régiókat, és kimondja, hogy a régió az érintett lakosság meghallgatása után saját törvénye által új községeket hozhat létre, megváltoztathatja határaikat és neveiket.⁴¹² Meg kell azonban azt is említeni, hogy az olasz régiók pénzügyi függése a központi hatalomtól továbbra is erős maradt.⁴¹³

⁴⁰⁸ 117. szakasz

⁴⁰⁹ U. o.

⁴¹⁰ 123. szakasz

⁴¹¹ 127. szakasz

⁴¹² Bővebben: *Brucker* Balázs: Regionális reformok Olaszországban; *Kaiser* Tamás: Europaizáció és államreform Olaszországban. (In: Regionális reformok Európában. Szerk.: *Pálné Kovács* Ilona, Budapest, 2005.)

⁴¹³ *Pálné Kovács* Ilona: Regionális politika és közigazgatás. (Budapest-Pécs, 1999.) 77. o.

c.) Annak ellenére, hogy *Belgiumot nem sorolják a regionalizált államok közé*, mindenképpen érdemes megvizsgálni a belga régiók jogállását és jogalkotó hatáskörét.

A régiókban közvetlenül választott tanácsok működnek, amelyek tagjai választják meg a régiók kormányait. A régióknak nincs sui generis hatásköre, feladatait törvény által kapja.

A regionális tanács *a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek közül azokat, amelyek tekintetében erre a törvény felhatalmazza őket, önállóan szabályozhatják*, kivéve az alábbiakat:

- anyanyelvhasználat,
- helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre.⁴¹⁴

A régiók feladat- és hatáskörét megállapító törvény rendelkezhet úgy, hogy a regionális tanácsok törvényerejű jogszabályokat, un. *dekrétumokat bocsáthatnak ki feladatkörükben*. A dekrétum-kibocsátás rendjét a tanács maga szabályozhatja.⁴¹⁵

7. 3. Regionális decentralizáció Magyarországon⁴¹⁶

a.) A regionális önkormányzás *lehetőségét* először az 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztéséről vetette fel: „a területfejlesztési régiók működési tapasztalatai alapján, valamint a javasolt feladat- és hatásköri és szervezeti változtatások alapján vizsgálni kell a választott testülettel rendelkező önkormányzati régiók kialakításának lehetőségeit.”⁴¹⁷

A kormányhatározatot hatályon kívül helyező 1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározatban azonban már nem találunk a regionális önkormányzatokra utaló rendelkezést, a határozat szerint „a területi önkormányzati szint átalakításának lehetséges megoldásait” kell vizsgálni.⁴¹⁸

A lehetséges megoldások, kitérés pontok közül a régió csak az egyik alternatíva, a másik az un. *kistérség*, amely – tekintettel arra, hogy kevésbé „mélyreható”

⁴¹⁴ Belga alkotmány 39. szakasz

⁴¹⁵ Belga alkotmány 134. szakasz

⁴¹⁶A témával foglalkozó hazai szakirodalomban általában a következőképpen jelenik meg a régió-megye kérdéskör: régió és/vagy megye „kell-e” az országnak. Témáról lásd még: *Miklóssy Endre: Területfejlesztés és a magyar önkormányzati rendszer. Magyar Közigazgatás, 1992/12. sz. Szabó Lajos: Megyei önkormányzás, területi igazgatás. Magyar Közigazgatás, 1993/11. sz. Zongor Gábor: Regionalizáció és decentralizáció. Comitatus, 2001. szeptember, Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra II. Magyar Közigazgatás, 2001/8. sz.*

Ádám Antal még 1994-ben amellet foglalt állást, hogy regionális szinten egy delegációs rendszeren alapuló önkormányzatiságot célszerű felépíteni, a megyei önkormányzatok fenntartásával. (Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez. Magyar Közigazgatás, 1994/1. sz.)

⁴¹⁷ 4. pontot

jogalkotással is haladást lehet, lehetett ezen a területen elérni⁴¹⁹ – átvette a régiótól a magyar közigazgatás területi reformja zászlóshajójának szerepét.

A regionális önkormányzatok víziója – kicsit háttérbe húzódva ugyan – de mind a mai napig jelen van hazánkban. Ugyanakkor egyre gyakrabban az olvasható a vonatkozó szakirodalomban, hogy *a regionális önkormányzatok – általam említett víziója – egyre inkább illúzióvá válik.*⁴²⁰

Mint fentebb láttuk, számos európai ország alkotmánya nevesíti a régiókat is, mint területi egységeket. Az Alkotmány 41. szakasz (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagolódik”. Abban az esetben tehát, ha új területi egységet alakítunk ki a közigazgatásban, módosítani kell az alaptörvényt. Ez alapvető feltétele minden területi reformnak.

b.) Ha a jogalkotó olyan helyzetbe kerülne, hogy módjában állna intézményesíteni a regionális önkormányzatokat⁴²¹, ebben az esetben gyökeres jogszabály-módosítások válnának szükségessé.

E jogszabály-módosításoknál mindenféleképpen támpont lehet a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának (továbbiakban: a Charta) tervezete. Eszerint *a régiók képviselői általános választójog alapján nyerik megbízatásukat*, valamint a régiókat a lehető legnagyobb mértékben el kell ismerni az alkotmányban.

A Charta nem részletezi a regionális önkormányzatok feladatait, ezeket a jogalkotónak a nemzetközi tendenciák és a magyar sajátosságok figyelembevételével kell meghatároznia.

A regionális önkormányzatok feladatait jelenthetik azok a teendők, amelyeket az Ötv. jelenleg a megyei önkormányzatokhoz telepít az oktatással, az egészségüggyel, az épített és természeti környezettel vagy a szociális ellátással kapcsolatban.

„A törvény keretein belül kívánatos, hogy a nemzeti kormány kompetenciájába eső feladatok regionális szinten történő megoldását a regionális testületekhez rendeljék.”⁴²²

A regionális önkormányzatok létrehozásakor véleményem szerint mindenképpen elkerülendő az a szabályozási alapelv, hogy a jogalkotó három-négy megyére kialakít

⁴¹⁸ III/4. pont

⁴¹⁹ A reformok „vontatottsága” azonban itt is szembetűnő. Vö.: Hajdú Zoltán: Magyarország közigazgatási földrajza. (Budapest-Pécs, 2005.) 295. o.

⁴²⁰ Vö.: Ivancsics Imre: Közigazgatás és területi reform. (Comitatus, 2005. március, 26-27. o.)

⁴²¹ A közvélemény egyébiránt még mindig szinte egyöntetűen megyepárti. Vö.: Agg Zoltán: Megyék és/vagy régiók Magyarországon. (Comitatus, 2005. évi különszám, 3. oldaltól)

⁴²² Charta 4. cikkely 4.

egy olyan önkormányzatot, mely ugyanazokkal a feladat- és hatáskörökkel rendelkezik, amelyekkel addig a megyei önkormányzat.

Az önkormányzati regionalizmus csak akkor lehet összeegyeztethető az európai folyamatokkal, ha a területi decentralizáció erőteljesebb megjelenítésével jár. A területi decentralizáció a gyakorlatban a miniszteriális (a legfelső államigazgatási) szint feladatainak átadását-átvételét jelentheti.

„Folytatni kell a minisztériumok által ellátott feladatok és hatáskörök felülvizsgálatát. A változatlanul szükséges miniszteriális feladatok közül arra kell törekedni, hogy minisztériumi szinten csak az ágazati stratégiai, szabályozási és az elemző, ellenőrző feladatok maradjanak.”⁴²³ Az idézett – azóta már hatályon kívül helyezett - 1057/2001 (VI. 21.) Kormányhatározat szerint a fenti körbe nem sorolható teendőket decentralizálni vagy dekoncentrálni kell, illetve megvalósításukat ki kell „szervezni” a közigazgatásból.

Lényegében tehát – legalábbis elvi szinten „az ágazati stratégiai, szabályozási és az elemző, ellenőrző feladatok”-on kívül minden más feladat- és hatáskör a régióhoz kerülhetne. A fenti kormányhatározatot „búcsúztató” 1113/2003. (XI. 11.) Kormányhatározat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról továbblépve elődje általánosabb megállapításainál igyekezett konkrétabb lenni: „Ki kell munkálni a regionális önkormányzatok felállításához szükséges szabályozási koncepciót, aminek ki kell terjednie a *regionális önkormányzat szervezetének, működésének alapelveire, az ellátandó önkormányzati feladatokra, a regionális önkormányzatok finanszírozására.*”

A hivatkozott kormánydöntés a feladat ellátásának felelőseként négy minisztert jelölt meg, határidőt is szabott (2004. április 30.) a tárgykört szabályozó törvényjavaslat benyújtására, ám ez a határnap – ebből a szempontból – „eseménytelenül” telt el.

c.) Ha a jogalkotó – a vonatkozó kormányhatározat által említett szabályozási elveken kívül - figyelembe veszi a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartáját* a regionális önkormányzatok szabályozásakor (ahogy ezt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával tette az Ötv. megalkotásakor), akkor a minisztériumok vagy az országos hatáskörű szervek nem stratégiai jellegű feladatainak döntő része jelentheti tehát a régiók funkcióinak egyik forrását (a másik forrás a megyei önkormányzatok *meglehetősen szerény funkciói*).

⁴²³ 1057/2001.(VI. 21.) sz. Kormányhatározat I/1. a.) pont

Ilyen feladat lehet pl. közreműködés több megye vagy a főváros határain túlterjedő közigazgatási feladattal kapcsolatban a kormányzati döntések végrehajtásában, kedvezményezett települések besorolása, állami támogatású lakáspályázatokról való döntés, helyi önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek megvalósításának elősegítése stb.⁴²⁴

A témában született „kinyilatkoztatásokkal” egyébként továbbra is egyet lehet érteni, példának okáért a következővel: „a *regionális hatalom létrehozásával egyértelműen a központi hatalom decentralizálását kívánjuk elérni*. Arra törekszünk, hogy a minisztériumok helyett maguk a régiók döntsenek a térség- és a területfejlesztés, az oktatás, az egészségügy, a környezetvédelem kérdéseinek jelentős részéről a decentralizáció és a partnerség elve alapján.”⁴²⁵ Az eredmények, előrelépések hiányoznak viszont. Így hiányzik a magyar regionális önkormányzatok feladatainak, hatásköreinek (lényegében jogalkotási autonómiájuknak) tervezete is.

A fentiek, valamint a Régiók Gyűlése Baseli Nyilatkozata (1996) alapján a regionális önkormányzatok a következő területeken rendelkezhetnének feladat- és hatáskörrel: regionális gazdaságpolitika; regionális tervezés; infrastruktúra; környezetvédelem; mezőgazdaság; kultúra; egészségügy; idegenforgalom; közrend.

Feladat- és hatáskörök ellátását biztosító garanciákat – olasz és spanyol mintára - az Alkotmányban kellene rögzíteni hazánkban is. Ilyenek lennének például:

- jogi személyiség;
- adókiadás joga (saját bevételek joga);
- rendeletalkotás joga;
- tulajdonosi jogokat gyakorol az önkormányzati vagyon felett;
- vállalkozás szabadság;
- társulás joga;
- feladatokhoz igazodó állami támogatás.

A regionális önkormányzatok alapvető *feladatait és hatásköreit, rendeletalkotási kompetenciájuk alapjait hazánkban is az Alkotmányban indokolt rögzíteni*, illetve azt is, milyen módon lehet e hatásköröket korlátozni. A részletszabályok megállapítása törvényi szintű szabályozást igényel.

A szabályozáskor szem előtt kell tartani azt a tényt, hogy magát a modern európai regionalizációt etnikai-történeti okok mellett a gazdasági különbségek kiegyenlítésének

⁴²⁴ A 150/2002. (VII. 2.) Kormányrendelet mindezeket a feladatokat a belügyminiszterhez telepíti.

⁴²⁵ Lampert Mónika: Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése. (Magyar Közigazgatás, 2002/4. sz.)

szándéka indukálta (először Olaszországban)⁴²⁶, a magyar régiók tevékenységének fő csapásvonalát erre tekintettel a terület- és gazdaságfejlesztésnek kell jelentenie.

d.) A kialakítandó szervezeti keretek között alapelveként kell meghatározni a *szubszidiaritás, a partnerség, a kooperáció* követelményét. Ezek a princípiumok határozhatják meg a regionális önkormányzatok viszonyát a központi szervekhez és az önkormányzatokhoz, valamint kijelölik jogalkotási hatáskörük alapvető kereteit.

A szubszidiaritás régió-település vonatkozásban⁴²⁷ azt jelenti, hogy *a régiók olyan közfeladatokat valósítanak meg, amelyeket a helyi önkormányzatok nem vagy csak jelentős nehézséggel tudnának megvalósítani.*⁴²⁸

A szubszidiaritás⁴²⁹ kétirányú „feladatvándorlást” eredményez: egyrészt - hasonlóan az Ötv.-ben alkalmazott megoldáshoz - a régiók átveszik azokat a feladatokat, amelyek megvalósítására a helyi önkormányzatok „nem kötelezhetőek”, másrészt a régiók feladatokat adhatnak át a helyi önkormányzatoknak: „A törvény keretein belül a régiók illetékességük egy részét az 5. cikkelyben rögzített elveknek megfelelően átruházhatják helyi közhatóságoknak.”⁴³⁰

A régiók széleskörű feladataihoz megfelelő bevételeket kell rendelni, melyeknek több forrása lehet: a költségvetés átengedett bevételei, állami normatív támogatás, hitelek, vállalkozói bevétel, illetve a régiók programjainak megvalósítását szolgáló céljellegű hazai és EU-s források.⁴³¹

A regionális önkormányzatok létrehozása csakis a helyi önkormányzati alapelvekkel összehangoltan történhet, tehát *a települések a „helyi közügyek” intézésében továbbra is elsőbbséget élveznének.*

A regionális önkormányzatok kapcsán számtalan nyitott kérdés van még a fentiekén túl is (Hol lesznek a régiók központjai? Lesznek-e „regionális” jogú városok?

⁴²⁶ Vö.: *Temesi István: Önkormányzati régiók helye és szerepe az Európai Unió néhány tagállamában (Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, 2001.)*

⁴²⁷ *Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra. Magyar Közigazgatás, 2001/7. sz.;* „A régiók a helyi közhatóságokkal való kapcsolatukban a szubszidiaritás elvét kell, hogy alkalmazzák.” (R.Ö.E. Chartája 7. cikkely 2.)

⁴²⁸ „(...) e Charta és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája egymást egészítik ki a szubszidiaritás elvének alkalmazása vonatkozásában (...)” Bevezetés, 5. pont

⁴²⁹ „Olyan területeken, melyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás elvének megfelelően, csak akkor tesz lépéseket, ha és amennyiben a javasolt lépések céljai nem érhetők el elégséges mértékben a tagállamok által, viszont – éppen ezért – jobban elérhetők a Közösség által, figyelemmel a javasolt lépések mértékére vagy hatásaira.” (Maastrichti Európai Uniói Szerződés 3b. Cikk második bekezdés)

⁴³⁰ R.Ö.E. Chartája 7. cikkely 3.

⁴³¹ A spanyol autonóm közösségek bevételei az átengedett központi bevételekből, a saját adókból, díjkból, a belső kiegyenlítő-alapból származó átutalásokból, vagyonának hozadékából és a hitelekből származó bevételekből tevődnek össze. [Alkotmány, 157. szakasz (1) bekezdés]

a közhatalommal rendelkező régiók milyen mértékben hatnak majd a választási rendszerre? Ki gyakorolja felettük a törvényességi ellenőrzést, vagy esetleg a törvényességi felügyeletet? A regionális önkormányzatok illetékességi területe megegyezik-e majd a jelenlegi tervezési-statisztikai régiók határaival? stb.), mindezek megválaszolásától hely és megnyugtató koncepciók hiányában eltekintek.

Feltételezem, hogy a regionális önkormányzatok kialakításának formális elhatározása és véghezvitele kormányzati szinten történik meg, hiszen naivitás lenne elvárni a megyei közgyűlés elnökeitől, hogy „kiszervezzék” maguk alól a megyét.⁴³² Nehéz kompromisszumos megoldást elképzelni ebben a kérdésben a kormány és a megyék között, mindazonáltal a szükséges alkotmány- és törvénymódosítások is széleskörű konszenzust feltételeznek.

7. 4. A regionális jogalkotási hatáskör

Az új rendszer kialakítása mindig folyamat eredménye, azaz jelen esetben a tervezéssel és az államigazgatási regionalizációra vonatkozó elképzelésekkel összhangban kell a közhatalmi jogosítványokat elosztani, a pontos hatáskör-elhatárolásokat megtenni, és az alapszintet előzetesen tisztázni.⁴³³

A megyei önkormányzatokat „látszólagos”⁴³⁴ önkormányzatokként is szokás jellemezni, hiszen nincs adókievetési joguk, nem rendelkeznek meghatározó súlyú saját bevétellel, feladataik szinte kimerülnek az intézményfenntartásban, gazdasági szempontból leginkább ezek az önkormányzatok függenek a központi költségvetéstől. A regionális önkormányzatok létrehozásakor a jelenlegi területi önkormányzatokat mindenképpen „felül kell múlni”.

Olyan – az Alkotmányban is rögzített - feladat- és hatáskörrel, valamint jogalkotási kompetenciával indokolt azokat felruházni, amelyek jelentőségüket tekintve konkurálnak a központi igazgatás feladataival.

Konkurencia alatt azt értem, hogy területi (regionális szinten) nem az államigazgatás, a dekoncentrált szervek, illetve ezek tevékenysége áll a középpontban, hanem a regionális önkormányzatoké.

⁴³² *Ivancsics Imre: A területfejlesztési, államigazgatási és önkormányzati regionalizáció lehetősége. Comitatus, 2001. évi különszám*

⁴³³ *Ivancsics Imre: Regionalizmus az államigazgatásban (referátúra, Magyar Közigazgatás, 2001/9. sz.)*

⁴³⁴ *Ivancsics Imre szerint a feladat- és hatáskör-telepítés nem tette a megyei önkormányzatokat területi igazgatás érdemi szereplőivé. (lásd: Reformok a területi közigazgatásban. Emlékkönyv Ádám Antal...)*

A konkuráló hatalom megmutatkozhat a regionális választott testületek jogalkotási hatáskörében is. A regionális önkormányzatok rendeletei lehetnek törvényerejűek is, értve ez alatt, hogy *nem csak a törvényhozásnak lennének kizárólagos tárgykörei, hanem a regionális önkormányzatoknak is.*

Ebben a rendszerben a jogforrási hierarchia, legalábbis hagyományos jelentésében nem is lenne értelmezhető, mert a törvények és a regionális önkormányzatok *törvényerejű rendeletei* két olyan jogi halmazt alkotnának, amelyek nem metszik egymást.

Természetesen a törvényhozó alkothat keretszabályokat bármely témakörben, de amennyiben az a tárgykör egyfajta regionális közügynek tekinthető, ebben az esetben a részletszabályok megalkotására a regionális testületeknek lenne kizárólagos hatáskörük. A garanciákat pedig az Alkotmány tartalmazná.

Mindezek mellett olyan elvek fokozottabb figyelembe vételéről, illetve meghonosításáról is szó lenne (decentralizáció, szubszidiaritás, partnerség stb.), amelyek a központi kormányzati hatalom korlátozását, bizonyos vertikális hatalommegosztást is jelentenének.

Az önkormányzatok (ha regionálisak is) és az állam kapcsolata ugyanis csak akkor tekinthető „ideálisnak”, ha a központi hatalom nem arra törekszik, hogy minél szűkebb keretek közé szorítsa az önkormányzatok működését, például azáltal, hogy *a kötelező feladatokhoz rendre elmulaszt forrást biztosítani*, hanem ez a kapcsolat az együttműködés nyomán lehet kiegyensúlyozott.⁴³⁵

Továbbra is kérdéses marad azonban, hogy – mindenekelőtt ilyen feltételekkel – létrejönnek-e Magyarországon (akárcsak középtávon) regionális önkormányzatok, vagy folytatva a kialakult „gyakorlatot”, csak elméleti síkon „lebeg” a téma a közigazgatás korszerűsítését célzó elképzelésekben, ugyanúgy szinte, ahogy a megyei önkormányzatok lebegnek a magyar közigazgatási rendszerben.

⁴³⁵ Pálné Kovács Ilona: A regionalizmus alternatívái Magyarországon. (Jogtudományi Közlöny, 1992/11. sz.)

VIII. A képviselőtestület, mint jogalkotó kárfelelőssége

8. 1. Kiindulási pontok

a.) „A kelet-európai (valaha szocialista) államokban a jogalkotás – tabutémaként – megmaradt a politika területén, ezáltal maximális védettséget is élvezve. Erre tekintettel a jogalkotással okozott kár sem tartozott az elemezhető tárgyak közé”.⁴³⁶

Nem szabad kikerülni a jogalkotásért való felelősség kérdését. Jelenleg legfeljebb egyfajta – nehezen megragadható - politikai felelősségről beszélhetünk a jogalkotás kapcsán. Egy modern jogállamban pedig a felelősség egyértelműen anyagi felelősséget is jelent. A „*Fejlesztés*” főrész e fejezetében a jogalkotó (az önkormányzati rendeletalkotó) kárfelelősségét vizsgálom.

A jogalkotó szervek kárfelelősségének intézményesítése horderejét tekintve talán a legjelentősebb változás lenne hazánkban a rendszerváltozás óta. Az állam „mindenhatóságának” olyan további korlátja jelenne meg ezzel, amely messze meghaladja más, jogalkotásra, vagy akár az egész államéletre vonatkozó, jelenleg napirenden lévő reformok jelentőségét.

Az értekezésben – tovább folytatva a helyi jogalkotás továbbfejlesztésének tárgyalását – a következőkben arra a kérdésre próbálok meg választ találni, hogy milyen változtatásokra van szükség ahhoz, hogy a jogalkotó helytállási kötelezettsége „*forintosíthatóvá*” váljon Magyarországon.

b.) Sem a hatályos magyar jogban, sem a hazai kodifikációs törekvések között nem található egzakt válasz arra a kérdésre, vajon *van-e kárfelelőssége a jogalkotónak, adott esetben például a helyi önkormányzatnak*. Ez a téma nem tartozott, és ma sem tartozik a jogirodalom örökzöldjei közé: sem dolgozatok, sem a jogalkotással a maga teljességében foglalkozó tudományos munkák⁴³⁷ nem szentelnek túl sok figyelmet a jogalkotó kárfelelősségének.

Ennek ellenére vallom, hogy a jogalkotó kárfelelősségének, vagy egyáltalán felelősségének kérdése a modern jogállamiság talán egyik legérzékenyebb pontja. A probléma túlmutat az állam polgári jogi felelősségén, felveti az egyes állami szervek (még hozzá a legmeghatározóbb állami szervek) – esetleges - helytállási kötelezettségét,

⁴³⁶ Kiss László: A magyar önkormányzatok fejlődési esélyei az Európai Unióhoz való csatlakozás időszakában. (In: Jogi Beszélgetések. Kaposvár 2000-2003. Szerk.: Kéki Zoltán – Egerszegi Edit, Kaposvár, 2004.) 174. o.

de legtágabb értelemben azt, hogy hol vannak általában az állami tevékenység, beavatkozás határai.

Ahogy Kiss László alkotmánybíró egy alkotmánybíróági határozathoz fűzött különvéleményében rámutatott: „a demokratikus jogállam jogrendszerében a jogalkotó (törvényalkotó) hatalom abban az értelemben sem „szuverén”⁴³⁸, hogy azt tehetne, amit akar. A jogalkotó hatalom kritikátlan, tabukénti tisztelete, az állami szuverenitás mindenáron történő védelmezése az autoriter, s nem pedig a demokratikus rendszerek sajátja”⁴³⁹.

Az Alkotmánybíróság a jogállamiság kapcsán hasonló elvi jellegű megállapítást tett: „(...) maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába.”⁴⁴⁰

A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.*⁴⁴¹ Az állam vagyoni jellegű jogviszonyaiban ilyen korlát az állam polgári jogi kárfelelőssége.

Hagy említsek egy példát: Egy francia jogszabály 1934-ben megtiltotta bizonyos tejipari termékek gyártását, ezáltal az erre a termékre „szakosodott” termelőnek, pontosabban egy La Fleurette nevű cégnek kára keletkezett. A cég kártérítési pert indított a francia állam ellen. A Conseil d’Etat álláspontja az ügyben az volt, hogy a közérdekből alkalmazott jogszabályi tiltások terheit a köznek kell viselnie.⁴⁴²

Az előbbi jogesetet két okból is fontos lehet: először is azért, hogy bizonyítsa: korántsem új keletű problémával állunk szemben – legalábbis európai viszonylatban. Másodsor azért, hogy példával illusztrálja, milyen jellegű károkozások adják e fejezet témáját.

⁴³⁷ Monográfiák: Szamel Lajos: A jogforrások. (Budapest, 1958); újabban Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről, (Budapest, 2003), illetve: Jogalkotás a jogállamban. Szakmai tanácskozás dokumentumai. (Szerk.: Weber Attila, Pécs, 1993.). Érinti a témát: Gellérthegyi István – Uttó György: A közigazgatási szervek, a nyomozó hatóságok és a bíróságok kárfelelőssége 1996 – 2002. (HVG Orac, Budapest 2003).

⁴³⁸ Az állami szuverenitásról, annak korlátairól bővebben: Kecskés László: Állami immunitás és kárfelelősség. (Jogtudományi Közöny, 1988/4. sz.)

⁴³⁹ 94/B/2000. AB határozat

⁴⁴⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

⁴⁴¹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴⁴² Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása. (JURA 2001/1. sz. 66. o.)

8. 2. A jogalkotás általános korlátai

a.) Az állampolgárok életébe az állam (a közigazgatás, az igazságszolgáltatás stb.) számtalan formában és módon avatkozik be. Ez a beavatkozás megvalósulhat - kissé leegyszerűsítve – a jogalkalmazás és a jogalkotás révén. Mind a jogalkalmazás, mind a jogalkotás legalapvetőbb korlátja a jogállamiság alkotmányos elve.

A jogállam azért valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat, az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.⁴⁴³

A demokratikus államot a diktatúrától éppen az különbözteti meg, hogy az állampolgárok magánszférájába történő állami beavatkozás nem lehet parttalan, korlátlan. A demokráciában, a jogállamban először is a jogalkotás mindig megelőzi a jogalkalmazást.

Ott tehát, ahol a jog uralkodik, ahol az állam elismeri, és tiszteletben tartja az alapjogokat, és ennek megfelelően gyakorolják az állami szervek a közhatalmat, a jogalkotás sem lehet korlátlan. A jogalkotás első és legfontosabb korlátja tehát az alkotmány.⁴⁴⁴ A jogalkotó közjogi immunitásának korlátozott voltából pedig nem lehet kizárni, hogy alkotmányellenes jogszabály alkotásával (mulasztással) is kárt lehet okozni.⁴⁴⁵

b.) Az Alkotmány „jogállam-klauzulájából” következik, s témánk szempontjából kiemelkedő jelentősége van *a joggal való visszaélés tilalmának*.⁴⁴⁶ Az Alkotmánybíróság rámutatott: „mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem

⁴⁴³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

⁴⁴⁴ *Petrétei* József: Jogállam és hatalommegosztás. (In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Szerk.: *Ivancsics* Imre – *Kiss* László, Pécs, 1996. 9. o.)

⁴⁴⁵ 94/B/2000. AB határozat, dr. *Kiss* László alkotmánybíró különvéleménye

⁴⁴⁶ Bővebben: *Kiss* László: Gondolatok a jogalkotói hatalommal való visszaélésről (Keresetlen esetek). (In: Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. Szerk.: *Balogh* Ágnes – *Hornják* Szabolcs, Pécs, 2005.)

annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerint célra használt fel”.⁴⁴⁷ A jogot ezek szerint rendeltetésszerűen kell használni, s hozzátehetnénk azt is, hogy jóhiszeműen.

A joggal való visszaélés tilalma ezek szerint nem csak a magánjogban, hanem a *közjogban is érvényesül, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására*. Az Alkotmánybíróság - a hatáskörébe tartozó ügyek jellegének megfelelően - elsősorban a jogalkotói hatalommal való visszaélést vizsgálta és e tárgykörben több precedens értékű döntést hozott.

Az 55/1993. (X. 15.) AB határozat pl. a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek minősítette, hogy *egy önkormányzati képviselőtestület úgy játszotta ki a helyi adókra vonatkozó rendelet év közbeni módosításának tilalmát, hogy korábbi adóügyi rendeletét év közben hatályon kívül helyezte*, egyidejűleg azonban szigorúbb adótételt tartalmazó új rendeletet léptetett hatályba. Ez ugyan formai szempontból nem tekinthető módosításnak, ám eredményét tekintve épp úgy a törvényi tilalomba ütközik, mint a módosítás.

Voltak ezen kívül is olyan – szintén *precedens értékű* - alkotmánybíróági döntések, amelyekben a testület nem mindig hivatkozott ugyan *expressis verbis* a jogalkotói hatalommal való visszaélésre, de egyértelműen megállapítható, hogy a megsemmisítő döntés valójában ezen alapult.⁴⁴⁸

Mindazonáltal az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói hatalommal való visszaélés körében kialakult eddigi gyakorlata nem olyan széles körű, amely elegendő alapul szolgálna e fogalom alkotmányos követelménybe foglalt egzakt meghatározására.⁴⁴⁹ Kiss László gondolatait felidézve: „mivel az Alkotmánybíróságnak folyamatos penzumát képezi azoknak az eseteknek a felderítése, amelyek a joggal való visszaélés jogalkotás területén előforduló eseteit példázzák, ezért ennek az útnak a végén alighanem szükség lesz arra is, hogy a testület a tárgykörrel önállóan is véleményt formáljon”.⁴⁵⁰

A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy *a Jat. hallgat a jogalkotó bármiféle felelősségéről*. Az új Jat. koncepciója⁴⁵¹ ugyan tartalmaz egy címet a jogszabály-előkészítésért való „felelősségről”, de ez a felelősség valójában csak feladat- és hatáskört jelent, nem helytállási kötelezettséget.

⁴⁴⁷ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat

⁴⁴⁸ Például az 1531/B/1991. AB határozat esetében.

⁴⁴⁹ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat

⁴⁵⁰ 94/B/2000. AB határozat, dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

⁴⁵¹ T/4488. számú törvényjavaslat a jogalkotásról. Előadó: Dr. Bárándy Péter igazságügy-miniszter (Budapest, 2003. július)

8. 3. Az állami felelősség jogelméleti és jogi okai

a.) A jogállamiság elve azt jelenti, hogy az állam és a polgár közötti összeütközéseket a jog oldja fel⁴⁵², a jog uralkodik az állam felett. Habár *a jogot az állam (pontosabban: annak szervei) alkotja, az az államot (annak szerveit) is köti.*⁴⁵³ Az állami cselekvés tehát már nem korlátlan, nem jelenthet korlátozásoktól mentes beavatkozási lehetőséget az emberek életébe.⁴⁵⁴

A felvilágosodás gondolatrendszerében jelent meg először, hogy az állam van az egyéneknek alárendelve és nem fordítva.⁴⁵⁵ Az állami beavatkozás korlátjait tulajdonképpen ez a felfogás alapozza meg, és a korlátokat a jogállamban közvetlenül a jog hivatott meghatározni.

Hatályos jogunkban is találunk arra példát, hogy a jogalkotó állam „ráparancsol” közegeire, hogy a törvényt védjék. Témánk szempontjából is fontos a Ptk. következő szakasza: „A törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége. Érvényesítésük - ha törvény másképpen nem rendelkezik - bírósági útra tartozik.”⁴⁵⁶ A Ptk. szabályait az állami szerveknek (a jogalkotó szerveknek is) tehát egyrészt védeni kell, másrészt betartani. A Ptk. károkozással, kárfelelősséggel kapcsolatos szabályait is.⁴⁵⁷ A főszabály itt teljesen egyértelmű: „Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni”. Hogy a károkozás milyen módon történt, hogy ki a károkozó, a főszabály szempontjából irreleváns.

A hatályos Ptk. értelmében „az állam - mint a vagyoni jogviszonyok alanya - jogi személy”.⁴⁵⁸ Ez a szabály ugyanakkor csak annyit jelent, hogy magánjogi jogviszonyokban az állam jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat, és ezekért természetesen felelősséggel tartozik. Az állam mint jogi személy csak mint a vagyoni jogviszonyok alanya lehet polgári jogi szerződés, polgári jogviszony részese.⁴⁵⁹

Az államra, ha polgári jogi jogviszonyokban vesz részt, ugyanúgy vonatkoznak a Ptk. vagy más jogszabályok és a szerződés rendelkezései, mint a jogviszony más

⁴⁵² Sári János: A hatalommegosztás. (Budapest, 1995.) 67. o.

⁴⁵³ Petrétei József: i. m. 7. o.

⁴⁵⁴ Vö.: 53/1992. (X. 29.) AB határozat

⁴⁵⁵ Samu Mihály: Államelmélet. (Budapest, 1992.) 228. o.

⁴⁵⁶ Ptk. 7. § (1) bekezdés

⁴⁵⁷ „Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.” [339. § (1) bekezdés]

Továbbá: „A károsult a kár elhárítása, illetőleg csökkentése érdekében úgy köteles eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amely abból származott, hogy a károsult e kötelezettségének nem tett eleget.” [340. § (1) bekezdés]

⁴⁵⁸ 28. § (1) bekezdés

⁴⁵⁹ BH2002. 235.

alanyaira. Ha tehát az állam ebben a státuszában kárt okoz (akár szerződés égisze alatt, akár szerződésen kívül), a Ptk. károkozásra vonatkozó szabályát kell alkalmazni.

Az állam azonban nem csak polgári jogi jogviszonyokat létesít, hanem közhatalmat „is” gyakorol: jogot alkalmaz, és jogot alkot.

b.) Nézzük először a *jogalkalmazást*! Az állami jogalkalmazás tulajdonképpen az állami szervek, hatóságok ténykedése. Az állami szervek, pontosabban azok alkalmazottai fungálásuk során szintén kárt okozhatnak. Ebben a tekintetben is fennáll *az állam megtérítési kötelezettsége*: „Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.” [349. § (1) bekezdés]

Lehetséges-e utóbbi szabály alapján vajon a jogalkotó állami szerv kárfelelősségét megállapítani?

A Ptk. szabályozza – de korántsem teljes körűen és kielégítően - az „államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget”.⁴⁶⁰ Szamel Lajos szerint ezek a szabályok arra szolgálnak, hogy „minimálisra redukálják az államigazgatási tevékenység folytán jogellenes magatartásból károk bekövetkeztének a veszélyét”.⁴⁶¹ Felmerül a kérdés: milyen jellegű tevékenységet folytathat az a szerv, amely államigazgatási jogkörben jár el. Lehet-e vajon ez a tevékenység jogalkotás is?

Véleményem szerint a Ptk. hivatkozott szakasza a jogalkalmazás és nem a jogalkotás során okozott károkért való felelősséget szabályozza. Érvekként az alábbiak sorakoztathatók fel:

- A PK. 42. sz. állásfoglalása szerint ebben a vonatkozásban „államigazgatási jogkörben okozott kárnak csak az államigazgatási jellegű, tehát közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt lehet tekinteni”. A jogalkotást nem tekinthetjük „szervező-intézkedő tevékenységnek”, az egyértelműen létesítő-rendszerteremtő tevékenység.⁴⁶² A Legfelsőbb Bíróság egyébként a gazdasági miniszter jogalkotó tevékenységét is

⁴⁶⁰ Ptk. 349. § (1) bekezdés

⁴⁶¹ Szamel Lajos: Az államigazgatási tevékenység körében való károkozás egyes államigazgatási jogi vonatkozása. (Állam és Igazgatás 1959/10. sz.)

⁴⁶² Vö.: Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. (Budapest-Pécs, 2002.) 117. o. Ezzel ellentétes véleményt fogalmaz meg Uttó György Az államigazgatási (bíróági, ügyészégi) kárfelelősség néhány időszéri kérdése c. munkájában. (Magyar Jog, 1994/3. sz.)

akképpen jellemezte, hogy az „nem minősíthető a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységnek”.⁴⁶³

- A Polgári Törvénykönyv Magyarázata is az egyedi jogalkalmazás köréből hoz példákat „az államigazgatási jogkör” gyakorlására.⁴⁶⁴

- Ha viszont elfogadjuk, hogy államigazgatási jogkörben okozott kár lehet jogalkotással okozott kár is, adott esetben akkor is „felelőtlen” maradhat a törvényhozó és az önkormányzat képviselőtestülete. Hiszen sem az Országgyűlés, sem a képviselőtestület nem tartozik az államigazgatási rendszerbe, így természetesen államigazgatási jogkörben sem járhatnak el.⁴⁶⁵ Csak a jogalkotó államigazgatási szervek (a Kormány és a miniszter) jöhetnek szóba, mint „felelős” jogalkotó. Kétséges persze, hogy a Ptk. megalkotói valóban ilyen felelősségi alakzatban gondolkodtak-e.

A jogalkotás és a jogalkalmazás felelősségét tehát nem szabad összekeverni, két eltérő minőségű tevékenységről van itt szó, a felelősség kérdését is ezért célszerű különbözőképpen rendezni.

b.) *A Legfelsőbb Bíróság ítéletei nem képviselnek egységes álláspontot a kérdésben.* Vannak olyan tanácsok, amelyek tagadják, hogy jogszabályok kibocsátásával a jogalkotó és az állampolgárok között a Ptk. 339./349.§-ai szempontjából releváns jogi kapcsolat jöhetne létre. Eszerint a jogalkotó felelősségét kizárólag a közjog szabályai szerint lehet megítélni, tekintettel arra, hogy a jogszabályok általános és elvont normákat fogalmaznak meg.⁴⁶⁶ Ezzel szemben az 1994-es Bírósági Határozatokban 31. számon megjelentetett döntésében a Legfelsőbb Bíróság csak abban az esetben zárja ki a jogalkotó felelősségét, ha az Alkotmánybíróság a normát ex nunc hatállyal semmisítette meg.

Lajer Zsolt szerint az, hogy a jogalkotás menetét és korlátait közjogi szabályok jelölik ki valamint, hogy a jogszabály alapján adott esetben közjogi jogviszonyok jönnek létre, nem változtat azon, hogy károkozás esetén a károkozó és a károsult között polgári jogi jogviszony jön létre. Abból a tényből, hogy a jogszabályok általános érvényű és elvont magatartásszabályokat állapítanak meg, nem következik az, hogy a

⁴⁶³ Legf. Bír. Pf. V. 26. 769/2000/4.

⁴⁶⁴ PTKM. I. kötet. 957-958. o. (Szerk.: Gellért György, Budapest, 1995.)

⁴⁶⁵ A Legfelsőbb Bíróság érvelése e kérdésben: „A Ptk. 349. §-ának a kártérítési felelősséget feltételekhez kötő szabálya tehát csak a valóban államigazgatási jogkörben történt károkozás esetében alkalmazható. Az államigazgatási jogkörben okozott kárról pedig akkor van szó, ha maga a károkozó magatartása államigazgatási jellegű, amelynek tehát éppen e sajátos természete miatt indokolt a kártérítési felelősségnek az említett feltételektől való függővé tétele.” (PK. 42. sz.)

⁴⁶⁶ Legf. Bír. Pfv. X. 23 120/1993/4. sz.; Legf. Bír. Pf. III. 20.957/1992.

hozzájuk kötődő kártérítési felelősséget is (a jelenleg nem is létező) közjogi szabályok alapján kellene elbírálni.⁴⁶⁷

Véleményem szerint nem az a legfontosabb kérdés, hogy magánjogi vagy közjogi szabályok rendezzék-e a jogalkotói kárfelelősséget, hanem annak az eldöntése, vajon az általános magánjogi kárfelelősségi szabályok fenntartás nélkül alkalmazhatóak-e ezekre a jogviszonyokra.

A fentiek alapján – úgy vélem – egyértelműen szükséges a jogalkotó kárfelelősségének, valamint e felelősség kereteinek a pontos jogi szabályozása.

8. 4. A kárfelelősség általános feltételei

a.) A Ptk. károkozásra vonatkozó szabályai alapvetően alkalmazhatónak tűnnek a jogalkotó általi károkozásra is. Kérdéses azonban, vajon alkalmazhatóak-e a Ptk. szabályai a jogalkotó kárfelelősségének megállapítására is.

A kárfelelősség megállapításának első feltétele a jogellenes magatartás, amely lehet jogellenes tevékenység, csakúgy, mint jogellenes mulasztás. *Hatályos jogunk nem ismeri a jogszabály jogellenességét, csak annak alkotmányellenességének a kategóriáját.* A jogszabály alkotmányellenességét pedig kizárólag az Alkotmánybíróság állapíthatja meg: „Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat”⁴⁶⁸.

A bíróságokat, mint jogalkalmazó szerveket sem az Alkotmány, sem más jogszabályok nem hatalmazzák fel jogszabályok felülvizsgálatára. A jogszabályok értelmezésére és alkalmazására jogosult és köteles bíróság így a jogszabályok alkotmányosságát nem vizsgálhatja.⁴⁶⁹

A kárfelelősség megállapításának második feltétele a kár. A kár lehet vagyoni, nem vagyoni, tényleges, illetőleg származhat az elmaradt haszonból. Úgy vélem, hogy jogellenes jogalkotással elsősorban vagyoni kárt lehet okozni.

A kár bekövetkezésének és mértékének megállapítása objektív kategóriák, azt a bíróság – esetleg szakértő közreműködésével – minden további nélkül megállapíthatja. Megjegyezzük azonban, hogy a kár és a jogellenesség nem egymást feltételező fogalmak, azaz a jogalkotó okozhat kárt úgy is, hogy nem követ el jogsértést. Például

⁴⁶⁷ Lajer Zsolt: A jogalkotó kárfelelőssége. (Magyar Jog, 1995/3. sz.)

⁴⁶⁸ Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés

⁴⁶⁹ Legf. Bír. Pf. V. 25. 586/2000/8.

nem jogellenes és nem is eredményez kártérítési kötelezettséget, ha az állam szerve jogszabályban – ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása alapján – gazdasági embargót rendel el, és ezáltal a kereskedőknek kárt okoz.⁴⁷⁰

A jogellenes magatartás és a kár bekövetkezte között okozati összefüggésnek kell lennie. A jogellenes károkozás harmadik fogalmi eleme talán nem érdemel különösebb magyarázatot: okozatosság esetén a kár a jogalkotó magatartásának a következménye.

A kárfelelősség negyedik eleme talán a legkényesebb témánk szempontjából: ez a felróhatóság.⁴⁷¹ A károkozónak vétkesnek kell lennie a kár bekövetkeztében, de tisztázatlan a vétkeség kategóriája a jogalkotás kapcsán, hiszen formálisan például a miniszter a jogalkotó, azonban a jogszabály előkészítésben jobb esetben számos szakember vesz részt, és adott esetben a jogszabály-előkészítés hiányosságai is megalapozhatják a vétkeséget.

b.) A bírói gyakorlat az államigazgatási jogkörben okozott károk körében követi azt a tételt, hogy téves jogszabály-értelmezés önmagában jogellenes felróható magatartást nem valósít meg, azonban az egyértelmű (nyilvánvaló, kirívó) jogszabálysértés, illetve a durva megalapozatlanság már kimeríti a felróhatóságot. Ha a figyelembe veendő jogszabály rendelkezése teljesen és nyilvánvalóan egyértelmű, a ténymegállapítás és a döntés nem mérlegelés eredménye, általában nem lehet szó a felróhatóság körén kívülről eső tévedésről, hibáról. (A jogalkotó kárfelelősségének majdani szabályozásakor meggondolandó az objektív vétkeségi alakzat alkalmazása.)

A Legfelsőbb Bíróság gyakorlata szerint azonban a jogalkotói kárfelelősségre nem alkalmazhatók a Ptk. károkozási szabályai, mert az a kártérítési jogviszony alkotmányjogi (közjogi) jellegű. Azaz az állam ebben a relációban nem rendelkezik jogalanyisággal, következésképpen nem is perelhető. Ha ezt a gondolatmenetet tovább fűzzük, megállapítható, hogy az állam eszerint *korlátozott jogi személyiséggel rendelkezik*, ellentétben például az önkormányzatokkal. Utóbbiak esetében ugyanis az Ötv. a jogi személyiségre nézve semmilyen megszorítást nem fogalmaz meg.

Ki kell mondani a fentiek alapján, hogy jelenleg *kifejezetten a jogalkotói (kár)felelősségre vonatkozó joganyag hiányzik a magyar jogrendből*. A hatályos jog egyes elemei esetenként – akár analógiával – alkalmazhatók, de ez a jogalkalmazás igen eshetőleges és kérdéses.

⁴⁷⁰ Legf. Bír. Pf. V. 25. 586/2000/8.

⁴⁷¹ Vö.: *Eörsi Gyula: Kötelmi jog. Általános rész.* (Budapest, 1996.) 261. o.

c.) Természetes következmény, hogy ha egy ügyre (ügycsoportra) vonatkozólag nincs jog, de van belőle vita, a bírói jogfejlesztés kerül előtérbe. A jogalkotói kárfelelősséggel foglalkozó „bírói jogot” a fentiekben áttekintettünk, a Legfelsőbb Bíróság egy elvi jellegű megállapítását azonban még nem idéztük: „egy sérelmesnek tartott jogszabályra hivatkozással bírósági úton kártérítési vagy kárpótlási igényt akkor lehet érvényesíteni, ha ezt jogszabály lehetővé teszi”.

A hivatkozott perben így nem volt megállapítható az alperes Honvédelmi Minisztérium kárfelelőssége sem a Ptk. 349. §-a, sem a 339. §-a (1) bekezdései alapján.⁴⁷² Az idézett döntés tulajdonképpen annyit jelent, hogy a kérdést a jogalkotó, vagy jogalkotók hivatottak tisztázni, ugyanis a hatályos polgári jogi vagy közjogi jogi normák alapján vagy nem lehet alkalmazni a Ptk. kárfelelősségi szabályait, vagy Pp. alapján nem lehet a jogalkotót perelni.

8. 5. A jogalkotó perbehívása

Nehezíti vizsgálódásainkat az is, hogy a jogalkotói károkozásnak nem csak az anyagi joga „hézagos”, de ugyanezt el lehet mondani az alaki jogáról is.

a.) A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 48. §-a értelmében „a perben fél az lehet (perbeli jogképesség), akit a polgári jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek”. A perben jogképes az, akit a polgári jog szabályai szerint jogok illethetnek, és kötelezettségek terhelhetnek. A perbeli jogképesség ily módon általában az anyagi jogi jogképességhez igazodik. A Polgári Törvénykönyv szerint jogképes az ember, az állam és a jogi személy.

A perbeli jogképesség nem azonos minden esetben a polgári jogi jogképességgel. Így például a Pp. 327. §-ának (4) bekezdése elismeri a polgári jogi jogképességgel nem rendelkező közigazgatási szerv perbeli jogképességét a közigazgatási perekben. A perbeli jogalanyiség a polgári jogi jogképességen alapul, de azzal nem esik teljesen egybe. Az eltérés lényege abban áll, hogy a perbeli jogképesség tágabb a polgári jogi jogképességnél.⁴⁷³

Témánk szempontjából az alábbi állami szervek (jogalkotók) perlési lehetőségének kérdése merül fel:

- az Országgyűlés,

⁴⁷² Legf. Bír. Pf. V. 21. 766/1996/3.

- a Kormány,
- a miniszterelnök és a miniszterek,
- a helyi önkormányzatok képviselőtestülete.

b.) *Az Országgyűlés jogi személyisége, és így perbeli jogképessége a magyar alkotmányjogban szabályozatlan, ily módon teljesen bizonytalan.* A Legfelsőbb Bíróság 2002. november 27-én kihirdetett végzésében (az un. „Megfigyelési ügy” lezárásaként) hatályon kívül helyezte a korábbi bírósági döntéseket, és megszüntette a pert azzal, hogy az Országgyűlésnek nincs jogképessége, ellene egyáltalán nem is indítható per. A törvény szerint ugyanis perbeli fél csak az lehet, akit jogok illethetnek, és kötelezettségek terhelhetnek. Az Országgyűlés azonban – amint a végzés rámutat – nem ilyen.

Felmerülhet azonban az a lehetőség, hogy nem a plénum egészét perelné a károsult, hanem azon képviselők csoportját, amelyek a később alkotmányellenesnek talált jogszabályt elfogadták. A képviselők mentelmi jogára vonatkozó szabályozás nem egyértelmű az ilyen jellegű (kár)felelősség szempontjából: „A képviselő és a volt képviselő bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik az államtitoksértésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint a képviselők polgári jogi felelősségére.”⁴⁷⁴

A Legfelsőbb Bíróság szóbeli indoklása szerint „nem szerencsés az Országgyűlés jelenlegi sajátos jogi helyzete, ami valóban súlyos jogértelmezési kérdésekre adhat okot”. A hasonló esetek elkerülése érdekében a Legfelsőbb Bíróság szerint kívánatos lenne, ha a jogalkotó törvényben szabályozná a közjogi intézmények, például az Országgyűlés, a Kormány jogi helyzetét.⁴⁷⁵

b.) *A Kormányt illetően sem tér ki a hatályos szabályozás arra, az vajon jogi személy-e.* A Legfelsőbb Bíróság mondta ki, hogy a Magyar Köztársaság Kormánya nem jogi személy, így perbeli jogképessége sincs.⁴⁷⁶ Ez a döntés azt jelenti, hogy a hatályos jog szerint a Kormány is perelhetetlen, vele szemben a magánjogi igények érvényesíthetetlenek.

⁴⁷³ Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. (Budapest, 1998.) 118. o.

⁴⁷⁴ 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról 4. §

⁴⁷⁵ Forrás: MTI

⁴⁷⁶ BH2003. 188.

A Legfelsőbb Bíróság hivatkozott döntését lényegében azzal indokolta, hogy a Kormány nem minősül költségvetési szervnek⁴⁷⁷ (amelyek egyébként jogi személyek), mert az éppen hatályos költségvetési törvény nem biztosított elkülönített forrásokat a Kormány számára, ami a költségvetési szervvé minősítésnek egyik jogszabályi alapfeltétele.

A logikai láncot tovább folytatva a Legfelsőbb Bíróság érvelése alapján azt is mondhatnánk, hogy a Kormány jogi személyisége, és ezáltal perelhetősége csupán jogtechnikai kérdés. Ha a törvényhozó az éves költségvetési törvényt oly formában fogadja el, hogy külön fejezetben rendel forrásokat a Kormány részére, ezzel tulajdonképpen azt költségvetési szervvé, jogi személlyé és egyúttal perelhetővé is minősítené.

c.) A miniszterelnök és a miniszterek esetében a problémát az jelenti, hogy az állami vezetők a jogalkotási hatáskör címzettjei, nem pedig a minisztériumok, a közigazgatási szervek. A minisztériumok önálló jogi személyek⁴⁷⁸, ezért azok esetleg perelhetők a miniszterek helyett. A miniszterelnöknek azonban nincs minisztériuma, ne felejtjük el, hogy munkaszervezetét, a Miniszterelnöki Hivatalt külön miniszter vezeti. A miniszterelnök esetében a perlés így legalábbis problematikus lehet. A mindenkori miniszterelnök jogalkotási gyakorlata egyébiránt meglehetősen szerény (egy-két rendelet kormányzati ciklusonként). Sokkal fontosabbak ebben a tekintetben a miniszterek által kiadott rendeletek.

A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény eltérően szabályozza a miniszterelnök és a miniszterek jogállását, abban a tekintetben is, hogy külön szól a miniszterek kárfelelősségéről.

A miniszter a tisztségéből eredő kötelezettség vétkes megszegésével okozott kárért anyagi felelőséggel tartozik. A kártérítési felelősségre a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) kártérítési felelősségre irányadó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni az alábbi eltérésekkel:

a.) *gondatlan károkozás esetén a kártérítés mértéke a miniszter kéthavi illetményének összegét nem haladhatja meg;*

⁴⁷⁷ „A költségvetési szerv az államháztartás részét képező olyan jogi személy, amely a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban (a továbbiakban együtt: alapító okirat) meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzés céljából, az alapító okiratban megjelölt szerv szakmai és gazdasági felügyelete mellett, az alapító okiratban rögzített illetékességi és működési körben, feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzi.” 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 87. § (1) bekezdés

⁴⁷⁸ BH1999. 519.

b.) *amennyiben a közigazgatási szerv gazdálkodására vonatkozó szabályok súlyos megsértésével, az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával vagy hiányos teljesítésével vagy hatósági intézkedés során a jogszabályok megsértésével kárt okozott, vagy a kár olyan - jogszabályba ütköző - utasítása teljesítéséből keletkezett, amelynek következményeire az utasított köztisztviselő előzőleg a figyelmét felhívta, ezekben az esetekben a miniszter hathavi illetménye erejéig felel;*

c.) *a miniszter tekintetében a munkáltatói jogkör gyakorlójának a miniszterelnököt kell tekinteni;*

A miniszternek a megbízatásával összefüggésben okozott kárért a minisztérium a rendelkezései szerint tartozik felelősséggel.⁴⁷⁹ A hivatkozott jogszabály a miniszterelnök anyagi felelősségéről nem rendelkezik. A Legfelsőbb Bíróság mindazonáltal kimondta, hogy a miniszteri rendeletekhez kapcsolódó felelősségre a közjog, alkotmányjog szabályai vonatkoznak, „jogszabály megalkotásának elmulasztásával összefüggésben bekövetkezett károsodás ennél fogva nem keletkezett polgári jogi jogviszonyt a jogalkotó és a károsult között, következésképpen a bíróság a jogalkotó elmulasztását nem minősítheti jogellenesnek.”⁴⁸⁰

d.) *A helyi rendeletalkotás hatáskörének címzettje a képviselőtestület*⁴⁸¹, de az önkormányzatok képviselő-testületei - jogi személyiség hiányában - perbeli jogképességgel nem rendelkeznek, perben tehát félként nem vehetnek részt.⁴⁸² Ebből természetesen az is következik, hogy a megyei közgyűlés sem jogi személy a bírói gyakorlat értelmében.⁴⁸³ Az Ötv. értelmében a helyi önkormányzat (települési és területi egyaránt) jogi személy⁴⁸⁴, azaz *az önkormányzat minden további nélkül perelhető.*⁴⁸⁵

8. 6. Állami kárfelelősség a nemzetközi jogban és az Európai Unióban

a.) Az állami immunitás a nemzetközi jogban is egyre inkább kétségbe vont intézmény, mára az abszolút immunitás helyébe a fejlett országok joggyakorlatában a relatív

⁴⁷⁹ 15. § (1)-(2) bekezdés

⁴⁸⁰ Legf. Bír. Pf. V. 23. 674/1998/7.

⁴⁸¹ Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés

⁴⁸² BH2000. 503.

⁴⁸³ BH1994. 460.

⁴⁸⁴ 9. § (1) bekezdés

⁴⁸⁵ Egyébiránt a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény a képviselők semminemű felelősségét nem ismeri.

immunitás lépett.⁴⁸⁶ Ez a folyamat szoros összefüggésben van azzal, hogy mára az államok szuverenitásának terjedelme is jelentősen csökken.⁴⁸⁷

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Római Egyezmény)⁴⁸⁸ 41. Cikkelye értelmében az Emberi Jogok Európai Bírósága, ha az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt „Magas Szerződő Fél” belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság - szükség esetén - igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.

A Bíróság joggyakorlata szerint az Egyezmény sérelme nem csak egyedi aktusok, hanem jogszabályok által is megtörténhet. Ennek megfelelően a Bíróság a jogalkotással okozott kárért is felelősségre vonhatja a tagállamot, a károsító állam ez esetben nem hivatkozhat immunitására.⁴⁸⁹

Az új (magyar) Polgári Törvénykönyv koncepciója⁴⁹⁰ egyébként kimondja, hogy gondoskodni kell az Egyezményből fakadó emberi jognak, illetve alapvető szabadságnak minősülő polgári alanyi jogok teljes körű bírósági jogvédelméről. Ennek megfelelően a bírói út igénybevételenek meghatározásánál az új Kódexben erre az összefüggésre is figyelemmel kell lenni.⁴⁹¹

A nemzetközi jogi eredmények között meg kell említenünk az Európa Tanács 1984-ben kibocsátott ajánlását az állami felelősségről⁴⁹². Az ajánlás értelmében az állami hatóság kártérítéssel tartozik azokért a károkért, amelyeket a hatóság olyan tevékenységével okozott, mely tevékenység egyébként a károsulttal fennálló jogviszonya szerint indokoltnak tekinthető. (Egy főorvos által, a betege részére kibocsátott építési engedélyre az ajánlás nem vonatkozik, mert a főorvos és betege közötti jogviszonyból nem várható építési engedély.) Ez a rendelkezés tulajdonképpen az állami kárfelelősség főszabálya.

Az ajánlás hatálya mindazonáltal az egyedi aktusokon túl kiterjed a normatív aktusokra is. A hatóság tehát felel a normatív aktusokkal okozott károkért is, ugyanúgy,

⁴⁸⁶ Vö.: Mádl Ferenc – Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. (Budapest, 1997.) 152-153. o.

⁴⁸⁷ Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. (Budapest-Pécs, 1999.) 25. o.

⁴⁸⁸ Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény

⁴⁸⁹ Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogba. (Jogtudományi Közlöny, 2001/2. sz.)

⁴⁹⁰ Az új Polgári Törvénykönyv koncepciójának elfogadásáról szóló 1003/2003. (I. 25.) Kormányhatározat

⁴⁹¹ III. 3. pont

⁴⁹² Public Liability, Recommendation No. R (84) 15 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18 September 1984.

mint az egyedi aktusok esetében. Az ajánlás külön érdekessége, hogy az objektív kárfelelősség talaján áll: jogellenesség alapján a felróhatóságot vélelmezni kell.

A főszabályban foglalt feltételek nem teljesülése esetén is megilleti azonban a károsultat a kártérítés, ha nyilvánvalóan igazságtalan lenne („would be manifestly unjust”), ha a károsult a kárát maga viselné.

Az ajánlás egyéb elveket is megfogalmaz:

- nem szabad előírni, hogy előbb az állami alkalmazottat perelje a károsult;
- az eljárási határidők nem veszélyeztethetik a kártérítési jog gyakorlását;
- a kártérítésről való döntésnek a lehető leghamarabb („as quickly as possible”) meg kell születnie;
- a károsult nemzetisége nem lehet kártérítési akadály.

b.) A jogalkotó kárfelelősségének kérdése természetesen nem ismeretlen az *Európai Unióban* sem: „A jogalkotással okozott kár alkotmányjogi összefüggéseivel ma nem szembesíti a törvényhozót az Alkotmánybíróság. Az európai uniós csatlakozás közeledtével azonban mindenképpen szembesülnie kell az állami immunitás kérdéskörével a közösségi jog szempontjából is, hiszen az Európai Bíróság Frankovich-ítélete óta a tagállamok nem hivatkozhatnak jogalkotói mulasztásukra az egyénnel szemben, egyúttal a tagállamoknak felelniük kell a közösségi jog nekik felróható megsértéséből eredő, egyéneknek okozott kárért.”⁴⁹³

A jogalkotó közösségi szervek károkozásaiért való felelősségről az Európai Bíróság 1971-ben határozott az *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council* ügyben.⁴⁹⁴ Ez a német vállalkozás az EK Szerződés 215. Cikkének (2) bekezdése⁴⁹⁵ alapján azt kérte az Európai Bíróságtól, hogy a Tanács térítse meg azt a kárt, ami a 769/68. számú rendelettel bevezetett új árszabályozás folytán érte.

Az ítélet elvi megállapításainak bemutatása előtt szükséges a tényállás rövid ismertetése is. 1968 július 1-én a Németországban addig hatályos cukorpiaci rendtartást felváltotta a már említett EK rendelet. A rendelet célja a tagállamok belső piacainak cukorárai közötti különbségek mérséklése volt. A Schöppenstedt Cukorgyár a rendelet alapján pénzbeli kiegyenlítésre tartott igényt, amit a Tanács megtagadott. A gyár ezek

⁴⁹³ 94/B/2000. AB határozat, dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

⁴⁹⁴ Case 5/71 ECR /1971/ 975

⁴⁹⁵ „A szerződésen kívüli felelősség terén a Közösségnek meg kell téríteni az intézményei, vagy alkalmazottai által hivatalos tevékenységük gyakorlása során okozott kárt, a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően.”

után kártérítési igényt terjesztett elő az EGK Szerződés 288. szakasz (2) bekezdésére, valamint 235. szakaszára hivatkozva.

A felperes többek között azt hozta fel, hogy a Tanács a rendelet kibocsátásakor szabálytalanságot követett el azzal, hogy a közösségi jog „védelmi normáinak” tekintett egyes előírásait megsértette. A Tanács tagadta a kereset jogosságát, mivel az EK Szerződés nem teszi lehetővé, hogy magánosok rendeleteket támadjanak meg a Bíróság előtt.

Az Európai Közösségek Bírósága a keresetet ugyan jogszerűnek ítélte, de az esetleges kártérítés alapjául szolgáló feltételeket nem látta adottnak, ezért a keresetet megalapozatlanság miatt elutasította.⁴⁹⁶

A jogalkotási tevékenységével kárt okozó Közösséget annyiban védi az ítélet, hogy csak akkor ad lehetőséget a Közösség marasztalására, ha a károkozás a Közösség részéről megfelel egy hármassal feltétel csoportnak (az ítélet elvi magját szokás „Schöppenstedt- formula”-ként hivatkozni). Ezek a feltételek:

1. *Gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés.* Jogforrási szempontból elsősorban a rendeletek jönnek számításba, de a „jogalkotási intézkedés” kifejezés a Bíróság gyakorlata szerint bármely olyan közösségi aktust jelenti, amely általános jellegű szabályokat fektet le.
2. *Az egyén védelmét szolgáló magasabb jogszabály megszegése.* Ez a primer és szekunder jogforrások által szabályozott, a közösségi jog részeként elfogadott általánosan elfogadott elv megszegését jelenti.
3. *„A jogsértés megfelelő súlyossága”* kritériumot az Európai Bíróság nagyon szűken értelmezi.

A közösségi jogalkotásnak is jellemzője a diszkrecionális döntéshozatal, ennél fogva a Közösség nem vonható felelősségre, kivéve, ha a jogalkotó nyilvánvalóan és súlyosan hagyta figyelmen kívül hatásköre gyakorlásának korlátait. E követelmény értelmezésében két megközelítés létezik: az Európai Bíróság esetenként a jogalkotási intézkedésnek a károsultakra gyakorolt következményeit veszi vizsgálat alá, más esetben pedig a jogalkotással történő jogsértés mértékét, annak szubjektív súlyosságát vizsgálja.

A közösségi szervek akkor is felelősséggel tartoznak, ha a károkozás csak a közösségi jogszabály tagállam általi végrehajtása során keletkezik. A végrehajtás során azonban a tagállam szervének nem lehet mérlegelési joga.⁴⁹⁷

⁴⁹⁶ Matthias Pechstein – Christian Koenig (szerk.): Entscheidungen des EuGH. Studienauswahl. (Tübingen, 2003.) 246. o.

c.) Jól látható, hogy a normatív aktusok miatti kárfelelősség megállapításának kritériumai szigorúbbak, mint az egyedi aktusok által okozott károk esetében. A Schöppenstedt-formula viszonylag szűk kárfelelősségi szemléletén az Európai Bíróság joggyakorlatában az 1991-es Francovich-ítélet változtatott. A Francovich-ügy⁴⁹⁸ tárgyalásánál szembesült az Európai Bíróság az állami kárfelelősség problémájával. Az ítélet legfontosabb rendelkezései az alábbiak:

Alapelvként rögzíti a tagállami kárfelelősséget azért, hogy jóvátegyék az egyéneknek a közösségi jog megsértésével okozott károkat, s mely alapelv az ítélet 35. pontja szerint a Római Szerződésből eleve levezethető.

A jóvátételi kötelezettség alapja nemcsak a szekunder közösségi jog, hanem ezt keletkezteti a primer közösségi jog is, nevezetesen a Római Szerződés 5. Cikkében megfogalmazott szabály a tagállami lojalitásról és szolidaritás általános követelményéről. A tagállam tehát nemcsak a közösségi jog közvetlen hatályos szabályának megszegése esetén marasztalható, hanem primer kötelezettségek megszegése esetén. Más szóval a közvetlen hatály nem tartalmi eleme a tagállami kárfelelősség megállapíthatóságának.⁴⁹⁹

Az ítélet megállapítja, hogy a tagállamok kártérítésre jogosító kárfelelősségének feltételei a közösségi jogi jogsértés természetétől, jellegétől függenek. A jóvátételre vonatkozó igény hármas konjunktív feltétele (Francovich-kritériumok):

- Az irányelv által célzott eredmény arra is kiterjed, hogy az egyénre is ruházzon jogokat.
- Ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján meghatározható legyen.
- Okozati összefüggés álljon fenn az állam kötelezettségeinek megszegése és az érintett személy által elszenvedett kár között.
- A tagállam az általa okozott károk következményeiért a saját felelősségi jogára vonatkozó szabályok szerint tartozik kártérítési kötelezettséggel.
- A kár megtérítése tagállamok által lefektetett szabályainak anyagi és eljárásjogi rendelkezései nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló belföldi igényekre vonatkozó feltételek.

⁴⁹⁷ Ulrich *Fastenrath* – Maïke *Müller-Gerbes*: *Europarecht. Grundlagen und Schwerpunkte*. (Baden-Baden, 2000.) 222. o.

⁴⁹⁸ *Joined Cases Francovich et al. v. Italian State C-6/90 and C-9/90 (1991) ECR I-5357*

⁴⁹⁹ *Galambos László*: A Francovich jelenségtől a tagállami kárfelelősség általános feltételeinek alakzatáig, illetve a párhuzamos közösségi és tagállami jogalkalmazói jogfejlesztés szükségessége az idő előtti közösségi szintű kodifikációval szemben. (Magyar Jog, 2001/1. sz. 40. o.)

A Francovich-ügy jogtétele röviden: a tagállam felelős azért, hogy jóvátegye az egyéneknek a közösségi jog megszegésével okozott kárt. Az ítélet nívója abban áll, hogy a tagállam nem csak a közösségi jog egy közvetlenül alkalmazható szabálya alapján marasztalható, hanem a közösségi hűség – már említett - elvéből adódó primer kötelezettségének megszegése esetén is. A Francovich ítéletben alkalmazott jogi megközelítéssel a tagállami jogharmonizáció elmaradása, vagy nem megfelelő végrehajtása következtében kárt szenvedő egyének kedvezőbb helyzetbe kerülnek a tagállammal szembeni kárigényeik érvényesítésekor. A Francovich ítélet tartalmát figyelembe véve a jövőben ugyanis már nem kell egy adott közösségi jogi szabály közvetlen hatályának és közvetlen alkalmazhatóságának meglehetősen bonyolult feltételeit vizsgálni és bizonyítani.⁵⁰⁰

d.) Az Európai Bíróságnak a tagállamok kárfelelősségét dogmatikailag megnyitó Francovich-ítéletnek az utóélete meglehetősen színes. Ez az utóélet a Közösség jogi életében a Bíróságnak a Brasserie⁵⁰¹, a Factortame⁵⁰², a British Telecommunications⁵⁰³, a Hedley Lomas⁵⁰⁴ és a Dillenkofer⁵⁰⁵ ügyekben hozott ítéletei, ezek kommentárjai és a tagállamok jogi gondolkodásának az állami kárfelelősség témája iránti fokozott érdeklődésnek a vonulatát jelölik újabban „poszt-Francovich” jelenségként.

Ennek az az alapja, hogy az Európai Bíróság a Francovich ítélettel túlságosan nagyot ugrott előre. Ezért a tagállamok jogharmonizációs kötelezettségeit összhangba kellett hozni a közösségi szervek károkozásaikért való felelősséggel, ami az EK Szerződés 215. Cikkének 2. pontja alapján áll fenn, illetve nem lehet teljesen megfélekedezni arról sem, hogy milyen nivójú a tagállami kárfelelősség szabályozása.⁵⁰⁶

Az EK Szerződés 215. Cikk 2. pontja a jogalkotói felelősség szempontjából három feltételt támaszt, nevezetesen:

- a közösségi jog megfelelően súlyos megsértése
- a hátrány (károsodás vagy kár) megléte
- okozati összefüggés a jogsértés és a hátrányokozás között.

⁵⁰⁰ Kecsksés László: EK-jog és jogharmonizáció. (Budapest, 1999.) 263. o.

⁵⁰¹ Joined Cases C-46/-93 and C-48/93, Brasserie du Pecheur S.A. v. Germany and R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others /1996/ E.C.R –I1029,/1996/ I CMLR 889

⁵⁰² Case 213/89 R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd /1990/ ECR I-2433, /1990/ 3 CMLR

⁵⁰³ C-392/93 R v H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications /1996/ ECR I-1631

⁵⁰⁴ C-5/94 R v MAFF ex parte Hedley Lomas /1996/ ECR I-2553

⁵⁰⁵ Joined Cases C-178,179,188 and 190/94, Erich Dillenkofer and Others v Germany /1996/ A II ER (EC) 917/1996/ 3 CMLR 469

Az egyesített Brasserie és a Factortame III. ügyekben hozott ítélet a jogalkotói mulasztás és a jogalkotói cselekvés eseteit minősítette a Bíróság, és kiterjesztette a károkozó magatartások körét a közigazgatás mérlegelési jogkörben végzett cselekményeire is.⁵⁰⁷

8. 7. A jogalkotói kárfelelősség jövőbeni szabályozása hazánkban

a.) Témám jövőbeli tételesjogi szabályozásának felvázolásához mindenképpen zsinórmértékül szolgálhat az új Polgári Törvénykönyv szabályozási koncepciója (továbbiakban: Koncepció).⁵⁰⁸

A Koncepció szerint az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabálya is átalakításra szorul. Az állam, illetőleg az állami és önkormányzati szerv a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységével, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt köteles megtéríteni.

Nem tehető felelőssé, ha bizonyítja, hogy a kárt tevékenységi, ügyintézési és ellenőrzési körén kívül eső, elháríthatatlan ok, vagy a károsult elháríthatatlan magatartása okozta. A károsult felróható közrehatása kármegosztáshoz vezet. Ezeket a szabályokat kell alkalmazni a jogtalan letartóztatás vagy fogva tartás miatti kártérítési igényekre is.

A Koncepció állást foglal a mellett is, hogy a Ptk. 349. § - adott szöveggel való - hatályban tartásának ma már nincs értelme, mert az államigazgatási jogkörben okozott kárfelelősség szabálya teljes egészében az alkalmazotti felelősség szabályához, tehát a 348. §-hoz igazodik. Az a többletrendeletkezés, amely szerint meg kell kísérelni a kár rendes jogorvoslással való elhárítását, egyértelműen következik a 340. § kárenyhítési, kármegelőzési szabályából, így ennek külön kimondása itt felesleges.

A Legfelsőbb Bíróság PK 42. számú állásfoglalása azonban a 349. § rendelkezését tartalommal töltötte meg. Eszerint az állam, az önkormányzat, illetőleg ezek szervei kártérítési felelőssége akkor állapítható meg, ha a károkozás a közhatalom gyakorlása során, vagyis közhatalmi-hatósági tevékenység, illetőleg mulasztás keretében történik. A külön rendelkezést tehát a PK állásfoglalás vonatkozó részének a beemeléseivel mégis fenn kell tartani. Ugyanakkor – véli a Koncepció - ki kell mondani, hogy a közhatalom gyakorlójától, amely tehát a „közjó” érdekében tevékenykedik, minden elvárható, ami

⁵⁰⁶ Kecskés László: Új irányok az állami kárfelelősség megítélésében az Európai Bíróság joggyakorlatában. (Kézirat, Pécs, 2001.) 20. o.

⁵⁰⁷ Bővebben: Nagy István: A jogalkotással okozott kár. (Kézirat, Budapest, 2003.)

nem vezet károkozáshoz, hacsak a kárbekövetkezéshez a tevékenységi, ügyintézési és ellenőrzési körén kívül eső elháríthatatlan ok nem vezetett. Ezért az állam kárfelelősségével kapcsolatos szabályt szigorú felelősségi alapra indokolt helyezni.

A Konceptió a jogalkotásért való felelősségről a következőt írja: „Megfontolandó, hogy az új Kódex megállapítsa az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségét kizárólag alkotmányellenes jogalkotás esetén.”

A Konceptió – hivatkozva az un. MOL-perre⁵⁰⁹ – kifejti, hogy az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének szabályát a nemzetközi, európai trendnek megfelelően a Kódexben valamilyen szinten rendezni kell. „Ennek során legalább annyi kimondható volna, hogy az utóbb alkotmányellenesnek ítélt jogszabályon alapuló egyedi aktusokkal okozott károkért az állam felelősséggel tartozik.”

b.) Az EU Bíróságának gyakorlata, valamint az egyes tagállamokban alkalmazott megoldások ismeretében nemigen lehet azt állítani, hogy az új Ptk. „forradalmi” változásokat helyezne kilátásba.

A koncepció a jogalkotó kárfelelősségének kérdésében legalábbis óvatos és nagyon szűkszavú. A Konceptió először is megelégedne a jogellenesség tág kategóriája helyett az alkotmányellenességgel, mint a kártérítés egyik alapfeltételével. Másodszor pedig minimumkövetelményként azt állítja fel, hogy ha az alkotmányellenes jogszabályért nem is, de az alkotmányellenes jogszabály alapján kibocsátott jogalkalmazói aktussal okozott kárért tartozzon az állam felelősséggel. Ha tehát a normacímzett részére nem bocsátának ki aktust az alkotmányellenes jogszabály alapján, kártérítési joga sem keletkezhetne.

A jövőbeni szabályozásnak természetesen sokkal körültekintőbbnek kellene lennie, és szinte szükségszerű, hogy az alábbi tárgykörökre kiterjedjen:

- mely jogalkotó szervek (vagy személyek) felelősek az általuk kibocsátott jogszabályokkal okozott károkért, és milyen terjedelemben;
- ki kell nyilvánítani, hogy ezek a jogalkotó szervek jogi személyek, vagy legalább azt, hogy polgári perben perképeségük van;

⁵⁰⁸ In: Magyar Közlöny 2002/15/II.

⁵⁰⁹ Az antiinflációs kormányzati politika megvalósítása érdekében hozott 1113/1999. (XI. 19.) sz. Kormányhatározat limitált a hatósági áremelkedés nagyságát. A rendeleti formában megjelenő árak a kormányhatározat szerint számított mértéke adott esetben kárt okozhatott érintetteknek, így a Magyar Olaj- és Gázipari Rt.-nak. A vállalat keresettel támadta meg – végeredményben sikertelenül – az őt érintő jogszabályt.

- kapjanak-e az egyes rendeletalkotók felhatalmazást, hogy jogalkotásuk okán bekövetkezett károk viselésének egyes szabályait – ilyen tárgyú rendeletükben, a törvény keretei között – maguk rendezzék;

- a jogalkotásért való helytállási kötelezettség felróhatóságon alapuljon (ebben az esetben tisztázni kell, hogy mit jelent a vétkesség a jogalkotásban) vagy objektív jellegű legyen.

Végezetül könnyű alátámasztani érvekkel azt, hogy pontos törvényi szabályozásra van szükség a jogalkotó kárfelelősségéről. Gondoljunk csak arra, hogy 1978-ig, amíg nem volt a nem vagyoni, személyi károkozásnak jogalapja, az állam ilyen károkért való felelőssége egyáltalában nem, illetőleg csak nagyon korlátozott mértékben állt fenn.⁵¹⁰

c.) A törvényhozó kártérítési felelősségre vonható Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Olaszországban, Portugáliában és Spanyolországban. A törvényalkotó állam kárfelelősségét nem ismeri el Ausztria, Nagy-Britannia, Németország és Luxemburg. Azonban a törvény alatti jogforrások esetében a német és az osztrák gyakorlatban sincs akadálya a kártérítési felelősség megállapításának.⁵¹¹

Talán nem járok messze az igazságtól, ha kijelentem, hogy annak, aki a magyar jogalkotók bármelyikétől kártérítést követel utóbbiak jogsértő normatív aktusa miatt, nincsenek túl jó „esélyei”. Általában az alábbi körülmények korlátozzák a károsult lehetőségeit:

- Nincs kifejezett és egységes jogi szabályozás a jogalkotó helytállási kötelezettségéről.

- A Legfelsőbb Bíróság kizárta a Ptk. kárfelelősségi szabályainak analógiával történő alkalmazását.

- Tisztázatlan a jogalkotók (kiváltképp az Országgyűlés és a Kormány) magánjogi státusza, ezzel perelhetőségük.

Fejttegetéseink egyik következtetése az, hogy – tekintettel a Legfelsőbb Bíróság ismertetett gyakorlatára is – a magyar jogalkotók a kártérítési felelősség tárgyában immunitást élveznek, legalábbis Magyarországon. Ezt az immunitást az anyagi és alaki magánjogi szabályok egyaránt táplálják. A nemzetközi jogban azonban ez a fajta immunitása a magyar jogalkotónak nem létezik (lásd a 10. pontot).

⁵¹⁰ Király Lilla: A jogállamiság rögzös útjai – jogesetelemzés. (JURA, 2001/1. sz. 147. o.)

⁵¹¹ Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában. (Jogtudományi Közlöny, 2001/3. sz.)

8. 8. Az önkormányzati jogalkotó kárfelelőssége

Amit az előzőekben leírtam általában a jogalkotó kárfelelősségéről Magyarországon, azt érvényesnek tartom a helyi önkormányzatokra nézve is. Az esetleges eltérésekre a maguk helyén igyekeztem a figyelmet felhívni.

Talán nem tűnik eretnekségnek, ha nem csak amellet érvelek, hogy az önkormányzatok jogalkotási hatáskörét, de felelősségük mértékét is növelni kell. A vagyoni típusú felelősség intézményesítése fokozná a jogalkotó előrelátását, elmélyítené a jogszabály-előkészítés fázisát, esetleg költség-haszon elemzéseket⁵¹² tenne szükségessé stb. Azaz nem csak az állampolgári jogok érvényesülése, az állami tevékenység – alkotmányos – korlátozása tekintetében jelentene előrelépést, hanem racionalizálná az egész jogalkotási procedúrát.

Azért is szándékoztam egy rendszerben megjeleníteni valamennyi jogalkotó esetleges kárfelelősségének kérdéseit, mert ebből a szempontból nemigen lehet őket különválasztani. Vajon valódi előrelépés lenne-e egy olyan jogi megoldás, hogy bizonyos jogalkotó szervek felelnek a jogellenes jogszabályaik okozta károkért, némelyek viszont nem? Amennyiben viszont a felelősség egységes, akkor a rá vonatkozó szabályozásnak is egységesnek kell lennie. Ennek garanciális jelentősége is lenne. Abból a szempontból legalábbis, hogy e tekintetben összehasonlíthatóvá válik a jogalkotási tevékenység, illetve annak hatásai.

A jogalkotói felelőtlenség hazánkban az EU-hoz való csatlakozása után (tehát jelenleg) is fennáll, legalábbis a belső jog alapján. Ne felejtjük el, hogy az állami szervek legtagább értelemben vett jogállásának szabályozása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe, vagyis éppen az érintett jogalkotók kizárólagos hatáskörébe tartozik. Addig tehát nem várható változás hazánkban a jogalkotó szervek kártérítési felelősségének kérdésében, amíg törvényhozásunk nem teszi meg az első lépést, azaz legalább egy keretszabályozás megalkotását.

A magam részéről bízok abban, hogy ezek a szervek rövidesen felismerik, hogy a legmagasabb szintű jogász tevékenységként aposztrofált jogalkotás ugyanilyen magas szintű felelősséget is jelent. Ugyanúgy, ahogy Nyugat-Európában (az EU-ban és annak tagállamaiban) ez a felelősség tükröződik a nemzeti és közösségi jogi normákban egyaránt.

⁵¹² Bővebben: Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. (Budapest – Pécs, 2005.) 72-85. o.

IX. A helyi jogalkotás továbbfejlesztésének további lehetőségei

Értekezésem e fejezetében a „*Fejlesztés*” további lehetséges irányait veszem egy csokorba, és pedig mindazokat a területeket, ahol kívánatosnak tartom a változtatást, a jelenlegi intézmények továbbfejlesztését.

Ha van *a partikuláris jogalkotásnak* „*alaki*” és „*anyagi*” joga – értve „*alaki*” alatt a jogalkotási eljárásra, a rendelet-előkészítésre, a deregulációra stb. vonatkozó szabályokat⁵¹³, „*anyagi*” alatt pedig a szabályozás kereteit és tárgyait –, akkor e fejezetben a helyi jogalkotás mind az alaki, mind az anyagi jogot érintő – eddig még nem tárgyalt - fejlesztését vizsgálom.

Az önkormányzati jogalkotás tárgyainak körét elméletileg két módon lehet kiszélesíteni: bizonyos helyi érdekű közügyeket a képviselőtestületek „*felfedeznek*”, és ha szerintük azok szabályozást igényelnek, helyi jogszabályban rendezik. A másik út a tárgyak bővítésére, ha törvényeink gyakrabban engedik meg a képviselőtestületeknek adott tárgyban a helyi adottságoknak megfelelőbb szabályok megalkotását, azaz a törvényhozó sűrűbben él a felhatalmazás eszközével.

Ennek a két fejlesztési módozatnak azonban ugyanaz a lényegi magva. *A helyi jogalkotás érdemben akkor tud új területekre betörni, ha a központi jogalkotás (a törvényhozás) visszaszorul, de legalábbis önkorlátozással él.*

9. 1. Az önkormányzati rendeletekre vonatkozó alkotmányos szabályozás továbbfejlesztése

A jogforrások alkotmányi szabályozása kapcsán felmerülő kérdés, hogy egységesen (egy fejezetben) vagy „*szétszórva*” rendezze-e az alaptörvény a jogforrásokat, köztük természetesen a helyi rendeleteket. Ez nem csupán technikai, hanem sokkal inkább jogfilozófiai probléma.⁵¹⁴

A helyi jogalkotás szabályozásával kapcsolatban nem beszélhetünk alkotmányozási kényszerről, és pedig jórészt az Alkotmánybíróság határozataiban megjelenő – kötelező – elveknek és elvárásoknak köszönhetően.

⁵¹³ A helyi rendeletalkotás „*alaki*” jogának neuralgikus kérdéseiről ld. Szamel Katalin: A jogalkotási eljárás problémái Magyarországon. (Állam- és Jogtudomány, 1994/3-4. sz.)

⁵¹⁴ Peschka Vilmos: Jogforráselméleti problémák és az alkotmány. (In: Jogforrások az új alkotmányban. Tanulmányok. Szerk.: Rácz Attila, Budapest, 1995. 22. o.)

Az Igazságügyi Minisztérium által 1995-ben készített Alkotmánykoncepció még tovább szélesítette (azaz az új Alkotmány még tovább szélesítette volna) a helyi jogalkotás terjedelmét⁵¹⁵: a koncepció nem korlátozza ugyanis az önkormányzat rendeletalkotási jogát a törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyokra, csak azt kívánja meg, hogy *az önkormányzati rendelet ne legyen ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.*⁵¹⁶ Más vélemények szerint meg kell tartani a partikuláris jogalkotásnak azt a korlátozását, hogy a rendeletalkotás során az önkormányzatnak feladatkörében kell maradnia, és nem indokolt a helyi jogalkotás keretein változtatni.⁵¹⁷

Nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy jogforrásaink egységes rendszert alkotnak, vagy legalábbis kívánatos, hogy ilyen rendszert alkossanak. Ez viszont azt jelenti, hogy a rendszer egyes elemeit (pl. az önkormányzati rendeletek és rendeletalkotás) nem lehet más elemektől (pl. törvény és törvényhozás) függetlenül vizsgálni. Továbbmenve: előreláthatólag a jogforrási rendszer modernizációja elsősorban a törvényhozás fejlesztését⁵¹⁸ jelenti majd, (mint ahogy mindig is ezt jelentette), ennek a folyamatnak azonban mindenképpen hatással kell lennie a helyi jogalkotásra vonatkozó joganyag fejlődésére is.⁵¹⁹

9. 2. A jogalkotásról szóló törvényre vonatkozó javaslat

a.) A helyi jogalkotás fejlődésének irányát az új kodifikációs törekvés, a jogalkotási folyamat újraszabályozása mutathatja meg. Nem lehet eltekinteni tehát attól, hogy a törvényjavaslat⁵²⁰ (továbbiakban: új Jat.) szövegét jobban szemügyre vegyük, és feltárjuk a partikuláris jogalkotás alapvető szabályainak kilátásba helyezett változásait. Az új Jat. először is kimondja, hogy jogszabályt akkor kell alkotni, ha

- a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, illetőleg a kívánt irányba történő változtatásának előmozdítása, a jogok és köteleességek rendezése vagy az érdek-

⁵¹⁵ Egyébiránt már korábban felmerült a vonatkozó szakirodalomban, hogy az Alkotmány tartalmazhatna kizárólagos önkormányzati rendeletalkotási tárgyköröket. Ld. *Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok új alkotmányi szabályozása.* (In: Tanulmányok Szamel Lajos tiszteletére. Szerk.: *Ádám Antal*, Pécs, 1989. 337. o.)

⁵¹⁶ Forrás: Tanulmányok Szamel Lajos tiszteletére. Melléklet. (Szerk.: *Ádám Antal*, Pécs, 1989. 351. o.)

⁵¹⁷ *Sári János: A jogforrási rendszer az alkotmányban.* (In: *Jogforrások az új alkotmányban.* Tanulmányok. Szerk.: *Rácz Attila*, Budapest, 1995. 108. o.)

⁵¹⁸ Bővebben: *Kiss László: A jogalkotás és a jogforrási rendszer alkotmányi szabályozásának lehetőségei.* (In: *Jogforrások az új alkotmányban.* Tanulmányok. Szerk.: *Rácz Attila*, Budapest, 1995.)

⁵¹⁹ A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozásáról de lege ferenda bővebben: *Sükösd Ferenc: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása.* (In: *Közjogi intézmények a XXI. században*, szerk.: *Ádám Antal*, Pécs, 2004.) 296-297. o.

⁵²⁰ T/4488. számú törvényjavaslat a jogalkotásról (Előadó: Dr. *Bárándy Péter* igazságügy-miniszter); Budapest, 2003. július

összeütközések feloldása - az adott kérdés rendezésére megfelelően alkalmas más eszköz hiányában - ezt elkerülhetetlenül szükségessé teszi;

- az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítése vagy az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival való összhang megteremtése érdekében szükséges;
- magasabb szintű jogszabály előírja a végrehajtási jogszabály kiadását;
- az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértés megállapítása mellett vagy a megsemmisítéssel összefüggésben a jogalkotót új szabályozás megalkotására hívja fel. (2. §)

A jogszabály megalkotása előtt meg kell határozni az elérendő társadalmi célt, elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi viszony lehetséges és célravezető kezelési módjait, ideértve a jogi szabályozást helyettesítő megoldási lehetőségeket is. Ennek során figyelembe kell venni a tudomány eredményeit, fel kell mérni a hazai és a külföldi, különösen az Európai Unió tagállamainak jogalkotási megoldásait, valamint a jogalkalmazói gyakorlat tapasztalatait. (3. §) Érdekes megoldásként jelenik meg az új Jat.-ban, hogy *a jogalkotónak nem csak a tudomány eredményeire kell támaszkodnia, hanem figyelembe kell vennie az Európai Unió tagállamainak technikáit is.*

Ez önkormányzati szemszögből azt is jelentheti, hogy a képviselőtestület akkor jár el felelősségteljesen a jogalkotás előkészítése során, ha például egy külföldi önkormányzat hasonló tárgyú rendeletét közelebről is megvizsgálja (vagy legalábbis egy képviselő elolvassa). Tekintettel arra, hogy alig van olyan magyar önkormányzat, amelynek ne lenne Nyugat-Európában partnertelepülése, a fenti eljárás talán nem elképzelhetetlen.

A jogszabályban végső soron a szükségképpen különféle társadalmi érdekek szakszerű összevetésén és mérlegelésén alapuló – országos érdeket szolgáló – társadalmi konszenzusnak kell kifejeződnie. A nem megfelelő rendelkezések csökkentése céljából ezért alapvető követelmény, hogy csakis kellő szakértelemmel rendelkező, a tudományos megalapozottságra nagy súlyt helyező, valamint az országos (vagy helyi) társadalmi érdeket felismerni tudó személyek kerüljenek jogszabály-előkészítő- és jogszabályalkotói pozícióba.⁵²¹

b.) Az új Jat. kimondja továbbá, hogy lehetőség szerint ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni:

⁵²¹ Zoltán Ödön: A jogalkotásról és gyakorlatáról. (Magyar Jog, 1998/7. sz.)

- a jogosultságot, a jogosultság megszerzésének és megszűnésének feltételeit,
- a kötelezettséget, elmulasztásának jogkövetkezményeit, a kötelezettség keletkezésének és az alóla való mentesülésnek a feltételeit,
- a hatósági engedély vagy jóváhagyás megadásának és megtagadásának feltételeit.

Ez egy önkormányzat számára többek között azt jelenti, hogy például a helyi adókat „*lehetőség szerint*” egy rendeletben kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, általában ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni.

(5. §)

A többszintű szabályozás még kifinomultabb és pontosabb jogszabály-előkészítést, és – szerkesztést követel meg, mint az életviszony egylépcsős rendezése. Az kell legyen az elsődleges cél, hogy az új jogszabály illeszkedjen a jogrendszerbe és a jogrendi környezetbe, mégpedig úgy, hogy a norma az eredeti kodifikációs cél szerint funkcionálhasson.⁵²²

Az új Jat. akképp rendelkezik, hogy a kihirdetett jogszabályt a hatálybalépése előtt abban az esetben lehet módosítani vagy kiegészíteni, ha

- a jogszabály kihirdetésének és hatálybalépésének időpontja között olyan magasabb szintű jogszabály, nemzetközi szerződés, vagy az Európai Közösségek és az Európai Unió olyan jogi aktusa lépett hatályba, amellyel a jogszabály nem áll összhangban,

- a jogszabály kihirdetésének és hatálybalépésének időpontja között az Alkotmánybíróság olyan döntést hozott, amellyel a jogszabály ellentétes,

- a jogszabály nyilvánvaló jogszabály-szerkesztési hiba folytán magasabb szintű jogszabályba vagy nemzetközi szerződésbe ütközne,

- a jogszabály téves szövege helyesbítéssel nem orvosolható. (11. §)

Az új Jat. megteremti annak lehetőségét, hogy a kihirdetett jogszabályt hatályba lépése előtt – a fenti korlátozásokkal – módosítsa vagy kiegészítse a kibocsátója. Ha magasabb szintű jogszabály

- a jogszabály által szabályozott tárgykört teljes körűen újraszabályozza, vagy
- a tárgykör jogi szabályozását megszünteti,

⁵²² Szádeczky-Kardoss Irma: A jogalkotó akarata? (Magyar Jog, 1992/10. sz.)

- ezzel egyidejűleg az eredeti jogszabályt - a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, illetőleg a helyi önkormányzat rendelete kivételével - hatályon kívül helyezheti. (14. §)

Az új Jat. ehelyütt a *lex posterior derogat priori* elv egy „szelídített” alakzatát szabályozza. Ez az elv is egyébként – vallja *Samu Mihály* - a jogalkotás rendezettségét hivatott biztosítani. Ennek az elvnek a pontos tartalma nem az, hogy bármilyen korábbi jogszabályt módosíthat az újabb keletű; ugyanis ilyen esetben is irányadó a jogszabályok hierarchiája, amelynek értelmében csak azonos rangsorba tartozó vagy magasabb rendű jogszabály hatálytalaníthatja a korábbi. Ez esetben lehet a később alkotott jogszabályt hatályosnak tekinteni az előzőleg kibocsátott jogszabállyal szemben.⁵²³

c.) Az új Jat. tételesen felsorolja a jogalkotókat és a jogforrásokat: a jogalkotó szervek közül

- az Országgyűlés törvényt,
- a Kormány rendeletet,
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletet,
- a miniszterelnök és a miniszter rendeletet,
- a helyi önkormányzat rendeletet alkot.

A kormányrendelet és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete törvénnyel, a miniszteri rendelet törvénnyel és kormányrendelettel, *az önkormányzati rendelet pedig törvénnyel, kormányrendelettel és miniszteri rendelettel nem lehet ellentétes.*

Továbbra is fennmaradna tehát az az állapot, hogy a jogforrási rendszerben olyan szigorú alá-fölrendeltségi viszonyok vannak, ami a jogszabály-kibocsátók közötti kapcsolatot – legalábbis ilyen markánsan – nem jellemzi.⁵²⁴ Az új szabályozási koncepció sem árnyalja a törvények és rendeletek, valamint az egyes rendeletek közötti viszonyt. Továbbra is megelégszik lényegében azzal, hogy rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel.

A jogszabályok – rögzíti az új Jat. - nem lehetnek ellentétesek, illetőleg összeegyeztethetőnek kell lenniük az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival. Az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival való összhang megteremtésére irányuló rendelkezéseket a tartalmuknak megfelelő szintű jogszabályban kell megállapítani. (19. §) (Ennek okait korábban már tárgyaltam.)

⁵²³ *Samu Mihály* (szerk.): Állam- és jogelmélet. II. Rész. (Budapest, 1990.) 139. o.

Az *aquis communautaire*-rel tehát nem lehet ellentétes a nemzeti jog. Kézenfekvő azonban a kérdés: mi van akkor, ha mégis ellentétes vele? Melyik a magasabb szintű jogforrás? Mindenképpen kívánatos lenne ennek a problémakörnek egy olyan haladó szabályozása, amely elsősorban az Európai Bíróság gyakorlatát tartaná szem előtt. Már csak azért is, mert a Bíróság jogi aktusai is részei az *aquis communautaire*-nek.

d.) Az új Jat. témánk szempontjából legfontosabb rendelkezése, hogy a helyi önkormányzat rendeletet ad ki

- az Alkotmányban meghatározott *feladatkörében külön felhatalmazás nélkül*, ha törvényben nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezése szükséges, vagy
- *törvényben kapott felhatalmazás alapján és keretei között a törvény végrehajtása* céljából a helyi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására. (24. §)

A helyi jogalkotás köre elvileg nagyon tág: a képviselőtestület mindent szabályozhat, ami helyi társadalmi viszony. A jogszabályi hierarchiából folyó korlát azonban még erősebb. Ez a hierarchia kizárólagos önkormányzati rendeletalkotási tárgykörök nélkül igen szűk mozgásteret hagy a képviselőtestületeknek, hisz közismert, hogy *a központi jogalkotás igyekszik mindent és mindenhol szabályozni*, ezzel pedig kizárja a szabad helyi jogalkotás lehetőségét. Ezzel visszakanyarodtunk a bevezető részben leírtakhoz: a helyi jogalkotó mozgásterére gyakorlatilag mindig a központi jogalkotás tartalmától függ. Ez a helyzet viszont nem teszi lehetővé, hogy a helyi jogalkotást önállóan, a törvények és a végrehajtásukra szolgáló egyéb jogszabályok korlátjai és ráhatásai nélkül vizsgáljuk.⁵²⁵

Az önkormányzati rendelet tervezetét az új Jat. szerint is a helyben szokásos módon kell kihirdetni. A tervezetről és a kapcsolódó előterjesztésről véleményt nyilváníthatnak az érintett helyi társadalmi szervezetek, érdek-képviselői szervek, valamint a szabályozás által közvetlenül érintett más helyi önkormányzatok. (46. §)

Az új Jat. előírja a jogszabályok nyilvántartását: az igazságügy-miniszter a jogszabályokról - *az önkormányzati rendeletek kivételével* - nyilvántartást vezet, amelyet mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni. A nyilvántartás tartalmazza

- a jogszabály teljes megjelölését,

⁵²⁴ Sári János: A jogalkotás és a jogforrási rendszer. (Magyar Közigazgatás, 1991/8. sz.)

⁵²⁵ Visegrády Antal – Czoboly István: Az önkormányzati rendeletek hatékonyságának problematikájához. (Magyar Közigazgatás, 2002/3. sz.)

- a jogszabály egészének, illetve egyes rendelkezéseinek hatályosságára vonatkozó adatokat,
- a jogszabályt vagy annak egyes rendelkezéseit módosító jogszabályok megjelölését, valamint
- a jogszabály által módosított jogszabályok megjelölését. (60. §)

Az önkormányzati rendeletek nyilvántartásáért továbbra is a jegyző lesz felelős.

Az új Jat. esetében nem a jelenleg hatályos törvény módosítása, hanem „látszólag új jogalkotási törvényről van szó”. Tüzetesebb vizsgálat után inkább arra a következtetésre lehet jutni, hogy *az új Jat. a korábbiak – korántsem minden nyitva hagyott kérdésre kiterjedő - pontosítása és kiegészítése.*⁵²⁶

Maradtak tehát kérdések megválaszolatlanul (pl. megyei és települési rendelet egymáshoz való viszonya), de új kérdések is felvetődnek, amelyekre nem ad választ az új Jat. (pl. MNB elnöki és helyi rendelet egymáshoz való viszonya).

Néhány helyi jogalkotással összefüggő tárgykör szabályozása előrelépésként értékelhető. Pontos és helyes a helyi jogalkotás két esetének megemlítése és elhatárolása (az Alkotmányon, illetve a külön törvényi felhatalmazáson alapuló helyi jogalkotás).

Szintén előrelépésként értékelhető, hogy az új. Jat külön rendelkezik a helyi jogalkotásban való a társadalmi részvételről. Azt azonban nem szabályozza, hogy mik e részvétel elmaradásának a jogkövetkezményei például a rendelet érvényessége tekintetében.

A jegyző önkormányzat jogalkotásával összefüggő feladatai egy elemmel tovább bővülnek, ez pedig a helyi rendeletek nyilvántartása. Ez a rendelkezés helyeselhető, de a körjegyzőségekkel kapcsolatban itt is felmerülhetnek kérdések (egy vagy több nyilvántartás szükséges-e stb.)

Továbbra is tisztázatlan marad, hogy az önkormányzatnak milyen eszközökkel és módon kell a jogszabály címzettjeinek a *rendeletek megismerhetőségét biztosítani*. A hirdetőtáblán történő kihirdetés mellett nagyban segíteni a helyi rendeletek megismerését, ha például az önkormányzati intézményekben is elhelyezésre kerülne a rendelet egy-egy példánya. (A rendeletek internetes elérhetőségéről a későbbiekben még lesz szó).

9. 3. Új tárgyak a helyi jogalkotás számára

„Működésének elemzése arra is rávilágít, hogy miként társadalmi és gazdasági életünk oly sok területén – még nagy tartalékok, kiaknázatlan lehetőségek szunnyadnak ebben a rendszerben. Ezek feltárása, kibontakoztatása napjaink egyik jeles feladata.”⁵²⁷ Ezt a *jeles feladatot* a szerző egymaga nem tudná elvégezni, de mindenképpen igyekszik hozzájárulni teljesítéséhez.

Az alábbiakban megkísérlek olyan új vagy régi-új jogalkotási tárgyakat felsorakoztatni, olyan potenciális jogalkotási hatásköröket felmutatni, amelyek tekintetében a hatályos magyar jog szerint nincs jogalkotási hatásköre a képviselőtestületnek (vagy azért mert nincs olyan jogintézmény, vagy azért mert törvényi szabályozás alá esik), ám véleményem szerint sokkal célravezetőbb lenne jogalkotási hatáskörhöz juttatni.

a.) Az egyik ilyen tárgykör a *községi rendőrség*, amely jelenleg ismeretlen a magyar jogrendben. Külföldön találunk azonban szép számmal a szabályozásra példákat.

A *bajor alkotmány* (Verfassung für den Freistaat Bayern) 83. szakasz 1. bekezdése szerint a helyi önkormányzashoz való jog központi eleme a helyi rendőrség létesítésének a joga. A helyi önkormányzat a saját hatáskörébe tartozó feladatok keretei között hozhat létre, a veszélyelhárításra helyi rendőrséget.

A bajor községi rendőrségről szóló törvény (Gemeindepolizeigesetz, GemPolG) 7. szakasza kimondja, a községi rendőrség feladata, hogy a helyi jog (a helyi önkormányzati rendeletek) sérelmét megakadályozza, vagy elhárítsa. Emellett segítségére van az önkormányzatnak saját feladatkörébe tartozó közigazgatási feladatainak az ellátásában. A helyi jogot sértő cselekmények elhárítása során a helyi rendőrség ugyanazokat az eszközöket veheti igénybe, mint a tartományi. 1999-ig egyébként egyetlen önkormányzat sem hozott létre községi rendőrséget, így feladatait is a tartományi rendőrség látja el.⁵²⁸

Belgiumban a rendfenntartás súlypontja viszont éppen az önkormányzati (községi) rendőrségekre esik. Az önkormányzati testületek határozzák meg a községi törvény és a

⁵²⁶ Chronowski Nóra – Petrétei József: Észrevételek az „új” jogalkotási törvény koncepciójáról. (JURA, 2003/2. sz. 6. o.)

⁵²⁷ Lampert Mónika: Tizenöt esztendő a helyi demokrácia kiépítésének, kibontakoztatásának útján. In: 15 év a magyar demokrácia szolgálatában. Önkormányzati tükrök. (BM, 2005. október 1.)

⁵²⁸ Wilhelm Schmiedbauer – Udo Steiner: Bayerische Polizeiaufgabengesetz und Bayerische Polizeiorganisationgesetz. Kommentár. (München, 1999.) 12. o.

királyi rendelkezések keretei között a községi rendőrségek létszámát, belső szervezetét, a rendőrök illetményét, a magasabb kinevezési hatáskörbe nem tartozó dolgozók felvételi, kinevezési és előléptetési rendjét.⁵²⁹ A helyi rendőrségek közbiztonsági és igazgatásrendészeti tevékenységének irányításában jelentős jogosítvánnyal rendelkezik a polgármester.⁵³⁰

Nem csak külföldön, hanem a magyar önkormányzati múltban is találunk ellentétes megoldást. A községekről szóló 1886. évi XXII. tv. a 22. §-a a következőt tartalmazta: a rendezett tanácsú városok „kezelik a helyi igények szerint a piaczi, hegyi, vásári, építészeti és közegészségi rendőrséget”. Mindez jelzi, hogy a községi rendőrség sem teljesen idegen a magyar helyhatósági rendszertől.

Egy községi rendőr a községi rendőrségről ekképp számolt be a két világháború között: „a vidék községeinek nyugalma és közigazgatása megérdemelné, hogy az illetékes tényezők a községi rendőrség ügyét felkarolják”.⁵³¹ Ugyanez a szerző másutt: „Hogy szükség van-e falvakban a rendőrré, ez a kérdés vita tárgya nem lehet. Tapasztaljuk, hogy ahol állami, vagy községi rendőrség megfelelően működik, ott a lakosság rendszeretőbb, fegyelmezettebb és a bűncselekmények is kisebb arányszámban fordulnak elő, továbbá a személy- és vagyónbiztonság állandóan jó.”⁵³²

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Magyarországon „megfelelő törvényi szabályozás alapján nem kizárt önkormányzati rendőrség létrehozása. Az Ötv. azonban kifejezetten nem állapít meg hatáskört a helyi önkormányzatok számára a rendőrség irányítása és vezetői kinevezése terén. A hatályos szabályozás szerint ugyanis a rendőrség centrális irányítású szervezet. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdése h) pontja szerint a rendőrség működését a Kormány irányítja.”⁵³³

A községi (önkormányzati) rendőrségre vonatkozó alapvető szabályokat törvény állapíthatná meg, de a feladatok konkretizálása, a súlypontok kijelölése történhet önkormányzati rendeletben is.

b.) A képviselőtestület rendeletalkotási hatásköre *a helyi adók tekintetében is bővíthető*. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény „filozófiája” tulajdonképpen a törvény 2. §-ából kiolvasható: „az önkormányzat adómegállapítási joga az e törvényben

⁵²⁹ Szikinger István. A belga önkormányzati rendőrség. (Magyar Közigazgatás, 1990/12. sz.)

⁵³⁰ Finszter Géza: Rendőrségek Európában (Nyugat-európai modellek). (In: Tanulmánykötet Erdős Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Balogh Ágnes – Hornyák Szabolcs, Pécs, 2005. 137. o.)

⁵³¹ Révész János: A községi rendőrségről. (Magyar Közigazgatás, 1934/22. sz. 4. lap)

⁵³² Révész János: A községi rendőrség talpraállítása. (Magyar Közigazgatás, 1934/29-30. sz. 5. lap)

⁵³³ 37/1991. (VI. 27.) AB határozat

meghatározott adóalanyokra és adótárgyakra terjed ki.” Ez a szabály azt jelenti, hogy a települési képviselőtestületek csak azokat adóztathatják és csak olyan adóztatási okkal, amiket a törvény enged. Ez a koncepcionális szabály egészül ki azzal, hogy az adó mértékének megállapításakor a testületeknek diszkrecionális mérlegelési jogkört biztosít a jogszabály.

Felvetődik a kérdés: miért ne kaphatnának az önkormányzatok lényegesen nagyobb szabadságot a helyi adóztatás területén? Gondolok itt mind az adóalanyok, mind az adótárgyak körének bővítésére (pl. ebadó).⁵³⁴

Konkrét okként akár megjelölhetjük az Európai Unió elvárásait is. A *2001. évi un. uniós országjelentés* a következőket állapítja meg: „Problémák ugyanakkor továbbra is fennállnak a helyi közigazgatás szintjén, nevezetesen az adókból származó helyi szintű bevételek viszonylag alacsony szintje. A további decentralizálás keretében erősíteni kell az intézkedéseket annak érdekében, hogy a helyi hatóságok számára új, kiegészítő feladataik ellátását lehetővé tevő, megfelelő pénzügyi eszközök álljanak rendelkezésre”.⁵³⁵

A *2002. évi országjelentés* szerint a helyi önkormányzatok bevételei jelentős mértékben a központi kormányzati költségvetésből származnak, előzetesen meghatározott elosztási kulcsok alapján. „Az önkormányzatok által szabadon felhasználható bevételek aránya 1990 óta jelentős mértékben csökkent, s jelenleg csupán 5%-a a helyileg beszedett jövedelemadónak. Ahogy azt az előző éves jelentés is tartalmazza, mindez az elmúlt évek alatt a helyi önkormányzatok pénzügyi ellehetetlenüléséhez vezetett.”⁵³⁶

Ha bővül az adóalanyok és az adótárgyak köre, ez önkéntelenül is magával vonhatja a központi és helyi adójogi szabályok terebélyesedését. De mindettől függetlenül törekedni kell arra, hogy – s ez nem csak a jövőbeli, de a mai rendszerre is igaz – az adójogszabályok átláthatóbbá, egyszerűbbé váljanak, mivel ez kedvezően hathat a jogkövetésre is.

A helyi adóztatás kibővítésének egyik alapfeltétele, hogy a törvényhozó meggyőződjön róla, hogy a képviselőtestületek felelős „gazdái” a településeknek, tehát kellően megfontoltak, és előrelátóak, abban az esetben is, ha a helyi adópolitika kialakításában az eddiginél jóval szélesebb mozgásteret kapnak. Az önkormányzati

⁵³⁴ Természetesen tisztában vagyunk vele, hogy a helyi adók rendszerének megváltoztatása nem képzelhető el az egész állami adórendszer reformja nélkül.

⁵³⁵ Az Európai Bizottság 2001. évi éves jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé (Brüsszel, 2001. november 13.)

⁵³⁶ Az Európai Bizottság 2002. évi éves jelentése Magyarország előrehaladásáról a csatlakozás felé

adóztatás erősítésének másik – talán ez előzőnél is fontosabb feltétele – hogy a központi adóelvonásnak teret kell hagynia a helyiinek. Leegyszerűsítve: legyen egyáltalán mit megadóztatnia az önkormányzatnak.

c.) A jelenleginél lényegesen tágabb lehetőséget kell biztosítani az önkormányzatok számára *a külterületeiken lévő termőföldek szabályozásában*. Tagadhatatlan ugyanis, hogy községeink döntő hányadában a termőföldek tulajdonviszonyainak milyensége kihatással van az egész helyi lakosság életvitelére, életszínvonalára. Joggal tételezzük fel: azt, hogy helyben mi a megfelelő szabályozási technika a termőföldek elidegenítésére vagy hasznosítására, csak adott község polgárai és választott képviselői tudják a legpontosabban meghatározni.

Elgondolkodtató ezek után, hogy a Ftv. egyetlenegy felhatalmazást sem ad a képviselőtestületeknek a rendeletalkotásra. Másképpen: a törvényhozó éppen abban a tárgyban zárja ki a partikuláris jogalkotást, ahol annak talán leginkább helye lenne – ha nem is a városok, de a kistelepülések körében mindenképp.

Korántsem lenne jogtörténeti előzmény nélküli egyébként a termőföldek (vagy azokkal szoros kapcsolatban lévő életviszonyok) helyi szabályozása. Megemlíthetjük például a *Komárom és Esztergom vármegyék által 1931-ben alkotott statútumot* az osztatlan közös legelők javításáról, karbantartásáról, rendszeres használatáról és a pásztorokról. A szabályrendeletet a belügyminiszter 1933. június 26-án hagyta jóvá. E szabályrendelet alapján

- a birtokosoknak gondoskodniuk kellett a határok állandó jelzéséről,
- a birtokos köteles volt vagyoni erejéhez mérten „legelőjavítási” munkálatokat (gyomirtás, kőszedés, talajjavítás stb.) foganatosítani, és
- csak a megfelelő okmánnyal rendelkező pásztor lehetett alkalmazni.⁵³⁷

Véleményem szerint a jelenleginél nagyobb jogalkotási mozgásteret indokolt biztosítani az önkormányzatoknak *a helyi közlekedés rendjének szabályozásában*.

d.) A magyar autópályák használati díjának bevezetése sok településen azzal a következménnyel járt, hogy a helyi közutak forgalma ugrásszerűen és nagyságrendekkel megnőtt. A közúti közlekedés rendjéről szóló 1988. évi I. tv. (továbbiakban: Krt.) kimondja, hogy a közúthálózat országos közutakból és helyi közutakból áll. Az

⁵³⁷ Magyar Közigazgatás, 1934. évi 19. sz. 6. lap

országos közutak az állam tulajdonában, a helyi közutak - beleértve a kerékpárutakat is - a települési önkormányzatok tulajdonában vannak.⁵³⁸

Az Ötv. kimondja egyrészt, hogy a települési önkormányzat köteles gondoskodni – többek között - a helyi közutak fenntartásáról, illetve azt, hogy a helyi közutak az önkormányzat törzsvagyon tárgyai, és forgalomképtelenek.⁵³⁹

A helyi közutak felett az önkormányzatok tulajdonosi jogai tehát csak korlátozottan érvényesülnek, ennek a behatárolt rendelkezési jognak csupán az egyik kerete a forgalomképtelenség. A helyi közutakon a közlekedés szabályait, tehát a rendeltetésszerű használatot központi jogszabályok rendezik.

Mindazonáltal a Krt. 8. § (1) bekezdése – nem túl szerencsés módon - nem különíti el egymástól a közúti közlekedéssel összefüggő állami és önkormányzati feladatokat, ezzel jogalkotói és jogalkalmazói bizonytalanságot generál. Másrésztől egyértelműen fogalmaz a jogszabály abban a kérdésben, hogy a közúti közlekedés szabályozása nem joga, hanem kifejezetten feladata is az önkormányzatoknak.

A Krt. 14. § (1) bekezdése a.) pontja szerint a közút lezárására vagy forgalmának korlátozására (elterelésére) a közút kezelője a közúton folyó munka, a közút állagának védelme, a közúti forgalom biztonsága miatt jogosult. Ez a tárgykör viszont, tehát a közút lezárása, illetőleg a forgalom korlátozása nem lehet helyi rendelet tárgya, mivel az 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről 92. § (10) bekezdés b.) pontja ebben az esetben *a jegyzőt nevezi meg a helyi közút kezelőjeként.*

De a szabályozás korántsem megnyugtató, hiszen a Krt. 33. § (1) bekezdés c.) pontja értelmében viszont a helyi közutak tekintetében a közút kezelője a helyi önkormányzat.

A Krt. ugyanakkor tartalmaz felhatalmazást helyi rendeletalkotásra, bár meglehetősen szűk körben: a helyi önkormányzat - ha az útépitési együttműködésben az érdekeltek több mint kétharmada részt vesz - az abban részt nem vevő, de a közút használatában érdekelt természetes és jogi személyt, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságot a résztvevők által vállalt anyagi hozzájárulás mértékéig - a rendeletében meghatározott módon - útépitési érdekeltségi hozzájárulás fizetésére kötelezheti.

Kívánatos lenne, ha a helyi önkormányzatok e területen is nagyobb jogalkotási autonómiához juthatnának, példának okáért a forgalomkorlátozások vagy –elterelések

⁵³⁸ 32. § (1) bekezdés

tekintetében. Ezáltal elkerülhetővé válnának olyan akkut közlekedési problémák a településeken, amelyekre jelenleg semmiféle ráhatásuk sincs a képviselőtestületeknek (pl. folyamatos zajterhelés egy belső útszakaszon).

9. 4. A helyi jogalkotás feletti törvényességi ellenőrzés kiterjesztése

a.) A magyar helyi önkormányzatok működése feletti állami ellenőrzés szerepét, és ezáltal súlyát – felfogásom szerint – több irányban is erősíteni kellene⁵⁴⁰. Nem feltétlenül azért mert a nyugat-európai országok szinte mindegyikében szélesebb körű az állami felügyeletet ellátó szervek jogköre, mint Magyarországon, és azt sem lehet mondani, hogy az önkormányzati rendeletek között a törvénysértők⁵⁴¹ aránya kiugróan magas lenne.⁵⁴² Nagyobb beavatkozási lehetőségekre azért van szükség, hogy azt a viszonylag kevés *törvénysértő rendeletet*⁵⁴³ (és egyéb döntést) is gyorsan, és emellett *jogállami elveknek megfelelően lehessen orvosolni*.

A hatályos szabályozás szerint amennyiben a közigazgatási hivatal vezetője törvénysértést észlel az önkormányzati rendelettel kapcsolatban, ebben az esetben - határidő tűzésével - felhívja az érintettet a törvénysértés megszüntetésére.

Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatal vezetőjét tájékoztatni.

Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését.⁵⁴⁴

⁵³⁹ 8. § (4) bekezdés, illetve 79. § (2) bekezdés a.) pont

⁵⁴⁰ A magyar önkormányzatok feletti állami ellenőrzés „erőtlenységére” a külföldi szakirodalom is felhívja a figyelmet, például: Herbert *Küpper*: Kommunalverwaltung im Einheitsstaat am Beispiel Ungarns. (In: Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas. Szerk.: Otto *Luchterhandt*, Berlin, 2001. 212. o.)

⁵⁴¹ A legtipikusabb jogsértésekről lásd: *Bósz Endréné – Weber Aranka*: A helyi önkormányzatok által hozott döntések törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai. (Magyar Közigazgatás, 1999/6. sz.); *Hóbor Erzsébet – Varga Tibor*: Az önkormányzati rendeletalkotás gyakorlata és tapasztalatai Zala megyében. (Magyar Közigazgatás, 1998/5. sz.)

⁵⁴² *Csefkó Ferenc* (szerk.): Önkormányzati iránytű. (Villány, 1999.) 337. o.

⁵⁴³ A magyar önkormányzatiság kezdeti időszakában sem a törvénysértő rendeletek voltak a jellemzőek, sőt! A köztársasági megbízottak 1993-ban 1526 önkormányzati rendeletnél állapítottak meg törvénysértést (a megalkotott rendeletek 5, 7 %-a) 1992-höz képest (5, 5 %) a törvénysértő rendeletek száma lényegében nem változott. (Forrás: A helyi önkormányzatok négy éve. 1990-1994. Szerk.: *Verebélyi Imre*, BM Kiadó, 1994. 53. o.)

⁵⁴⁴ Ötv. 99. § (1)-(2) bekezdés

b.) A probléma abban gyökerezik, hogy *a közigazgatási hivatal vezetője érdemi lépést nem tehet*, még a nyilvánvalóan alkotmányosértő önkormányzati rendelettel szemben sem (pl. nincs joga a hatálybalépést felfüggeszteni), és akár évek is eltelhetnek, amíg az egyébként is túlterhelt Alkotmánybíróság döntést hoz a rendelet alkotmányellenessége tárgyában.⁵⁴⁵ Továbbá az Ötv. nem minden eljárási kérdés tekintetében ad korrekt eligazodást: vitatott a gyakorlatban, hogy az elfogadott, de ki nem hirdetett „rendelet” egyáltalán törvényességi ellenőrzés alá vonható-e (az egyértelmű viszont, hogy ilyen döntés nem terjeszthető az Alkotmánybíróság elé).⁵⁴⁶

Az önkormányzatok törvényes működésének követelménye legalább olyan fontos alapelv véleményem szerint, mint az önkormányzatok önállóságának a tiszteletben tartása.

A kettő – egymással jobb esetben nem ellentétes, hanem inkább egymást kiegészítő – jogállami igényt egyensúlyba kell hozni. Jelenleg Magyarországon a hangsúly, a túlsúly egyértelműen az autonómián, és annak vigyázásán van.

Egyetértek azokkal a szerzőkkel, akik szerint el kell mozdulnunk a másik irányba. *Kilényi Géza* ekképpen fogalmaz a kérdésben: „tíz évvel a rendszerváltozás után ugyanis nem ártana végre rájönni, hogy a Magyar Köztársaság nem 3200 szuverén önkormányzat laza konföderációja, s az önkormányzatok – bármilyen fontos elemei is a demokráciának – végül is részei az államszervezetnek”.⁵⁴⁷ A célszerűségi szempontokra is kiterjedő „erős törvényességi és pénzügyi felügyeletnek” – *Balázs István* felfogása szerint – az államigazgatás és az önkormányzatok hatékony együttműködése szempontjából is jelentősége van.⁵⁴⁸

c.) A reformok egyik lehetséges iránya lehetne – az értekezés második fejezetében részletezett – német felügyeleti modell felé történő elmozdulás. Ha ehhez hasonló markáns változtatás nem is lehetséges, első lépésként meggondolandó a közigazgatási hivatal vezetőjének a területfejlesztés terén már működő törvényességi felügyeleti jogkörének adaptálása.

Ezt azt jelentené, ha *a képviselőtestület határidőn belül nem intézkedik a jogszabálysértés megszüntetése érdekében*, vagy elutasítja a közigazgatási hivatal

⁵⁴⁵ *Walter Tibor*: A területi közigazgatás továbbfejlesztésének lehetőségei. (Budapest, 2004.) 199. o.

⁵⁴⁶ *Cseh Lajosné – Szabó Lajos*: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének terjedelme, az ellenőrzés köréből kivont ügyek. (Magyar Közigazgatás, 1998/1. sz.)

⁵⁴⁷ *Kilényi Géza*: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. (In: Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. Szerk.: *Csefkó Ferenc*, Pécs, 2000.) 146. o.

⁵⁴⁸ *Balázs István*: A magyar közigazgatás és a törvényesség. (In: Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. Szerk.: *Csefkó Ferenc*, Pécs, 2000.) 169. o.

vezetőjének felhívását, illetve nem dönt a felhívás tárgyában, a közigazgatási hivatal vezetője

- *keresettel fordulhat a bírósághoz a határozat, illetve egyéb döntése egészben vagy részben történő megsemmisítése iránt, továbbá a jogszabálysértő határozat, illetve egyéb döntés (pl. rendelet) végrehajtását - ha az a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna – felfüggeszt(het)i,*

- *ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén a törvényes működésének helyreállítása érdekében a képviselőtestület, annak szerve vagy tisztségviselője működését felfüggeszt(het)i,*

- *felügyelőbiztost rendel(het) ki a törvényes működésének helyreállítására.*⁵⁴⁹

A ismertetett formula az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletnek, felügyeleti ellenőrzésnek akár egy váza is lehetne, amely tovább eszközökkel, hatáskörökkel bővíthető, illetve módosítható (pl. ellenőrzési szempontok megadása, időszakos ellenőrzés előírása, tárgykörök bővítése)⁵⁵⁰, illetve más területeket is be lehet vonni a törvényességi ellenőrzés körébe⁵⁵¹.

9. 5. A mintarendeletek

A mintarendeletek két összefüggésben korábban már szóba kerültek: hazánkban a tanácsrendszerben alkalmazták a különféle mintarendeleteket, azonban a rendszerváltozással eltűnt ez a jogintézmény. Vizsgáltam másrészt a német helyi jogalkotásban betöltött szerepét. Az ott leírtakat természetesen nem ismétlem meg, de felhívom a figyelmet ehelyütt is, hogy a mintarendeletek alkalmazásának nem csak előnyei, hanem veszélyei is vannak.

A rendszerváltozás után viszonylag gyorsan megjelentek *az elméleti és gyakorlati szakemberek által alkotott mintarendeletek, valamint rendeletminta-gyűjtemények* melyek célja nem volt más, mint segítséget adni a „fiatal” képviselőtestületeknek szabályozási feladataik jogszerű és célszerű ellátásához. Készültek hasonló jellegű

⁵⁴⁹ Vö.: 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről 16. § (13) bekezdés

⁵⁵⁰ Bővebben: *Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: A felügyeleti ellenőrzés.* (Magyar Közigazgatás, 2003/2. sz.)

⁵⁵¹ Részletesen lásd: *Szabó Lajos – Cseh Lajosné: A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai.* (Magyar Közigazgatás, 1996/6. sz.)

rendeletminták az uniós csatlakozással összefüggő jogharmonizációs feladatok megkönnyítéséhez.⁵⁵²

Érdekes módon a központi szervek csak a legutóbbi időben hozakodtak elő különféle, nem túl nagy számú mintarendeletekkel (ld. elektronikus hatósági eljárás kizárása). Ezek a mintarendeletek – amíg törvény nem teszi kötelezővé őket – szintén legfeljebb valamiféle ajánlásként foghatók fel.

Problémás mindemellett, hogy hiányzik az ilyen mintarendeletekre a jogi szabályozás, megítélésünk szerint a közigazgatás működése megkívánja, hogy még azt aényt is foglalja jogszabályba a jogalkotó, hogy a különféle minisztériumok által kibocsátott mintarendeleteknek semmiféle kötőereje nincs. Annak tisztázásáról nem is beszélve, hogy egyáltalán *ki jogosult a minisztériumon belül ilyen mintákat kidolgozni* (csak a miniszter, vagy az államtitkárok is stb.?)

Nem kizárt továbbá, hogy törvény különféle rendeleti formákat írjon elő a képviselőtestületek számára, ez ma még nincs semmilyen (politikai vagy szakmai) fórum előtt napirenden. Ennek a megoldásnak az előnyeire, illetve a hátrányaira korábban felhívtuk a figyelmet.

9. 6. A helyi kodifikátorképzés

Külön is hangsúlyozni kell *a helyi jogalkotásban részt vevők szakirányú továbbképzésének szükségességét*. „A ma közel 100 000 hatályos helyi önkormányzati rendelet több mint felét olyan helyi erők készítik elő, akik elemi kodifikációs ismeretekkel sem rendelkeznek.”⁵⁵³ Ezen a helyzeten mindenképpen érdemes változtatni. Például azáltal, hogy az ilyen képzésen részt vett szakemberek alanyi jogon juthatnának illetménypótlékhoz.

Az új Jat. szövegtervezete egyébként kifejezetten előírja, hogy *központi szerveknél jogszabály-szerkesztési feladatokat csak ilyen képzéssel rendelkező személy végezhet* (63. §). A képzett szakemberek bevonása a jogalkotásba a minőségi jogalkotás felé tett egyik legfontosabb – kezdő – lépés.⁵⁵⁴

⁵⁵² Pl. Kiss László: Módszertan a helyi önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatának megalkotásához. (Budapest, 1990.); Dubeczné dr. Károlyi Éva – Gáll Imréné – Gelencsér József: Helyi szociális rendeletek mintatára. (Útmutató a jogharmonizációs szemléletű felülvizsgálathoz.) (Pécs, 2002.)

⁵⁵³ Kiss László: A jogalkotói hatalommal való visszaélés és a jogszabályok nyilvánossága. (In: Nemzetközi konferencia a Magyar Közlöny megjelenésének 60. évfordulója alkalmából. Budapest, 2005.)

⁵⁵⁴ Kondorosi Ferenc. Előkészítés, szabályozás, hatáselemzés – a hatékony jogi szabályozás kulcskérdései. (Magyar Közigazgatás, 2005/12. sz.)

A helyi kodifikátorképzés jelentősége lényegében abból fakad, hogy az önkormányzati jogalkotó „mögött” általában nincs szakapparátus, ugyanakkor képzett szakembert a partikuláris, az egyébként is „laikus” jogalkotás sem hiányolhat.

9. 7. Az internet szerepe a rendeletek nyilvánosságában

Az Internet manapság is szerephez jut a helyi önkormányzatok társadalmi nyilvánosságának fokozásában, és a helyi jogalkotásban is. Számos helyi önkormányzat rendelkezik saját honlappal, ahol több más információ mellett egyre gyakrabban elhelyezésre kerülnek a hatályos rendeletek is.

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény komoly előrelépést jelent az internet adta lehetőségek kihasználása érdekében, beleértve a helyi rendeletek internetes közzétételét is. A törvény úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat jegyzője az önkormányzat rendeletét a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyv megküldésével egyidejűleg elektronikusan a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjén keresztül a belügyminiszternek megküldi. *A belügyminiszter pedig gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.*⁵⁵⁵ (A törvény rendelkezéseit a megyei önkormányzatok és az 50. 000-nél nagyobb lakónépességű városok vonatkozásában 2007. január 1-jétől, az egyéb helyi önkormányzatok vonatkozásában legkésőbb 2008. július 1-jétől kell alkalmazni.)

Visszatérve arra az esetre, ha az önkormányzat saját honlapot üzemeltet. Itt továbblépés lehetne, ha nem csupán a végső „produktumok”, hanem a fontosabb rendeletek tervezetei is felkerülnének az önkormányzat honlapjára. Ezután az ötleteknek már csak a technikai felkészültség szabhat (elméletileg igen tág) határokat: lehetőség adódhat internetes szavazást tartani például a lakosok körében a rendelettervezetről. Így a polgárokat hatékonyabban be lehet vonni a helyi döntéshozatalba.

Érdekes problémát vet fel az a kérdés, vajon kihirdethetőek-e az önkormányzati rendeletek az interneten. Vagy másképpen fogalmazva: minősülhet-e az internet az Ötv. alapján a rendeletek kihirdetése szempontjából „helyben szokásos mód”-nak?

Véleményem szerint egyelőre ez még nem lehetséges, pontosabban nem jogszerű megoldás, mivel egész egyszerűen kevés idő telt el ahhoz, hogy ez a módszer szokássá

⁵⁵⁵ 15. § (1)-(2) bekezdés

váljon. Az internet azonban remekül kiegészítheti továbbra is a hagyományos kihirdetési módokat (pl. hirdetőtábla).

X. Összefoglaló gondolatok

10. 1. Tudományos eredmények

Az értekezés lezárásának első részében mindenképpen indokoltnak tartom az értekezésből levonható következtetések rövid áttekintését, különös tekintettel az elért eredmények esetleges hasznosíthatóságára.

a.) Az értekezés gyakran támaszkodik a jogösszehasonlítási módszerre. A jogösszehasonlítás során elsősorban a német megoldásokra hagytam, ennek a döntésnek több mozgatórugója volt:

- jobb módszernek ítélem egy rendszer mélyreható vizsgálatát, mint több ország helyi jogalkotásának ennél felületesebb bemutatását;
- Európában a dél-német önkormányzati rendszerek (köztük a bajor) áll a hazai szabályozáshoz a legközelebb, bár ennek ellenére is – és erre törekedtem kellő hangsúlyt fektetni – számos eltérés mutatkozik;
- a magam részéről egyértelműen mintának tekintem a bemutatott német (bajor) megoldásokat (gondolok itt elsősorban az alaptörvényi szabályozásra, annak felsőbbirósági kommentárjára).

A német szabályozás is arról tanúskodik, hogy az önkormányzatiság valódi tartalommal való megtöltése mellett nem szabad elfeledkezni arról, *hogy az önkormányzatok nem az állammal szemben álló testületek és végképp nem „mostohagyermekai” az államnak.*

Mindezzel együtt a törvényhozónak azt is el kell fogadnia – még ha oly’ nehéz is -, hogy *igenis vannak olyan tárgyak, tárgykörök, amelyek szabályozását meg kell hagyni az önkormányzatoknak*, mert a központi jogalkotó kellő helyismeret hiányában nem képes megfelelő normákat alkotni. Ennek a törvényhozói „belátásnak” a meglétére, vagy éppen annak hiányára több példát is felvonultattam.

A történeti áttekintés, úgy ítélem meg, ebből a dolgozathoz is kihagyhatatlan rész. Ahhoz ugyanis, hogy megértsük jelen önkormányzati rendszerünket, benne annak legmarkánsabb jellegzetességével, az önkormányzati rendeletalkotás „képességével”, mindenképpen át kell tekintenünk az előzményeket. Nehéz mindazonáltal továbbra is annak eldöntése, hogy mi volt nagyobb hatással az önkormányzati rendszer

kialakulására Magyarországon: a második világháború előtt szisztéma és a nyugati megoldások igenlése vagy a tanácsrendszer kategorikus elutasítása.

Felfogásom szerint az önkormányzati jogalkotásban mind a két tényező érezteti a mai napig is hatását. Gondoljunk csak a megyei önkormányzatokra: a széles autonómiával és legitimációval szemben visszafogott vagy éppen hiányzó – jogalkotási – hatáskörök jellemzik a megyéket.

Ugyanekkora jelentőségűnek tartom annak újbóli leszögezését, és ezt a megállapítást a német önkormányzati rendszer és a történeti fejlődés áttekintése bizonyítja, hogy *a helyi önkormányzatok önálló, az alkotmányon alapuló jogalkotási hatáskör nélkül elképzelhetetlenek* a modern jogállamban.

b.) Rendkívül elkeserítő az, hogy *lényegében kiüresedett a helyi jogalkotásra vonatkozó szabályozás magja*. Ezalatt azt értem, hogy a gyakorlatban a kelletténél sokkal kevésbé éreztetik hatásukat a Jat., valamint az Alkotmány vonatkozó rendelkezései.

Mennyiben valósul meg vajon az, hogy a „jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit”⁵⁵⁶?

Továbbmegyek. Az Alkotmány nem is ismeri a felhatalmazásra kibocsátott önkormányzati rendelet fogalmát, úgy rendelkezik csupán, hogy „a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal”⁵⁵⁷. Feltételezem, hogy az alkotmányozó nem véletlenül helyezte előtérbe az „eredeti” jogalkotási hatáskörön alapuló rendeletalkotást. Ehhez képest viszont a helyi rendeletek túlnyomó többségét törvényi felhatalmazásra bocsátják ki a képviselőtestületek.

Mindezek alapján szinte *elkerülhetetlennek látszik a helyi jogalkotásra vonatkozó alapvető jogi szabályozás átfogó felülvizsgálata* és néhány újonnan felmerült tárgykörben új jogi rezsím kimunkálása.

Abban, hogy a gyakran hiányos, máskor ellentmondásos szabályok ellenére is viszonylag magas szintű és általánosságban véve törvényes a helyi jogalkotás Magyarországon, nem elhanyagolható az Alkotmánybíróság szerepe, tevékenysége. Az

⁵⁵⁶ Jat. 18. § (1) bekezdés

⁵⁵⁷ Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés

Alkotmánybíróság sokszor precedensértékű határozatai „útjelzőül” szolgálnak a képviselőtestületeknek – mármint azoknak, amelyek olvassák ezeket a döntéseket.

Hogy a mindennapi gyakorlatban is általános érvényűek legyenek ezek a bírói döntések, ahhoz feltétlenül szükségesnek látszik jogtételként való megformulázásuk, jobb esetben a megalkotandó új szabályozás részeként.

c.) *Az önkormányzatok jogalkotó tevékenysége új kihívásokkal kerül szembe manapság és az elkövetkező időszakban is.* Ezeknek az új követelményeknek egy része a magyar törvényhozás, pontosabban a közigazgatási reform függvénye (pl. a regionális önkormányzatok létrehozása), más részük ezektől a körülményektől teljesen független (pl. a jogharmonizációs kötelezettség), míg vannak olyanok is, amelyeket a jogállamiság újabb értelmezései hoztak a felszínre (pl. a jogalkotó kárfelelőssége).

A fentiekben közös, hogy Magyarországon kielégítő jogi szabályozást nélkülöző tárgyakra van szó, illetve abból a szempontból is van jelentőségük, hogy *előre vetítik a tudományos vizsgálódás jövőbeni, talán nem túlzás azt állítani, hogy szükségszerű irányait, azt, hogy a helyi önkormányzatokat (és azok jogalkotását) tárgyaló könyvtárnyi írásmű után/mellett is van „keresnivalója” a kutatónak.*

d.) Ezzel el is jutottunk az eredmények hasznosításáig. Véleményem szerint nem csak a kutatónak, hanem a törvényhozónak is van „keresnivalója” az önkormányzati jogalkotás témakörében. *A törvényhozó előtt álló feladatokat az alábbiakban foglalom össze:*

- pontosítani kell a hatályos alkotmányos szabályozást, illetve fel kell oldani a valós állapotok és a jogi szabályozás között fennálló, valamint a jogi szabályozáson belüli ellentmondásokat;
- erősíteni kell a törvényhozó és a képviselőtestületek között – többször hivatkozott – „bizalmi” viszonyt;
- hathatósan be kell vonni az önkormányzatokat az őket érintő jogi szabályozás előkészítésébe;
- az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére vonatkozóan magalapozott koncepciókra van szükség a spontán „nekibuzdulások” helyett;
- az önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét elsősorban mint jogot, és nem mint kötelezettséget kell megragadni;

- a jogalkotási hatáskör megerősítése mellett erősíteni kell a helyi önkormányzatok felelősségét is (pl. a kárfelelősség elismerése, a törvényességi ellenőrzés kiterjesztése révén).

Úgy gondolom, hogy az értekezésem *hasznos lehet a képviselőtestületek számára is*, egyrészt azért, mert törekedtem átfogó képet nyújtani a helyi jogalkotás legfontosabb aspektusaitól, másrészt azért, mert igyekeztem vizsgálódásaim során a gyakorlati szempontokat hatványozottan is érvényesíteni. Ezt a célt szolgálják mindenekelőtt az értekezés mellékletei.

10. 2. Nyitva hagyott kérdések

Az értekezésem végén olyan problémákat is szükségesnek látok felvetni, amelyek már messze túlmutatnak dolgozatom és témám keretein, de felfogásom szerint kikerülhetetlenek.

a.) Talán a legfontosabb ezek között a „csomópontok” között is a jogforrási hierarchia problémája. A hatályos jogunk szerint a jogszabályi típusok szigorú alá-fölérendeltségi viszonyban állnak egymással, alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintűvel.

Manapság tanúi lehetünk annak, hogy éppen *az önkormányzati rendeletek kapcsán újra kell gondolni a jogforrási hierarchia hagyományos értelmezését*. Kiss László a Jat. tervezett módosítása kapcsán jegyezte le a következőket:

„Nem tartom helytállóknak azt a tervezett rendelkezést, amely szerint az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes kormányrendelettel és miniszteri rendelettel. Ha ugyanis a kormányrendelet vagy a miniszteri rendelet önkormányzati ügyben ad szabályozást (amelyre csak törvényben lenne mód), akkor az ilyen ‚kormányzati’ rendeletbe ütköző helyi rendelet alkotmányellenességének kimondására nem lenne mód. Ellenkezőleg: ilyenkor – éppen a rendeletalkotási tárgykörök védelme érdekében – a kormány- és miniszteri rendeletek megsemmisítésének kell napirendre kerülnie.”⁵⁵⁸ Hasonló következtetésre jutott *Szente Zoltán és Kilényi Géza is*.⁵⁵⁹

⁵⁵⁸ Kiss László: Gondolatok a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról. (In: PhD tanulmányok 4. Tanulmányok Finszter Géza 60. születésnapjára. Szerk.: Korinek László, Pécs, 2005. 152. o.)

⁵⁵⁹ Vö.: *Szente Zoltán*: A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. (Magyar Közigazgatás, 1994/6-7. sz. 380. o.), illetve *Kilényi Géza*: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. (Magyar Közigazgatás, 1992/12. sz.)

A jogforrási rendszer pontosításra szorul. Egyrészt továbbra is ki kell hangsúlyozni a „törvények elsődlegességének” az elvét (a törvény az egyedüli eredeti jog, a többi csak származékos, illetve másodlagos), törvénnyel egyetlen más jogforrás sem lehet ellentétes. Továbbmenve azonban már vizsgálni kell a jogforrás által szabályozott életviszonyt.

Ha a jogszabály tárgya helyi közügy, ebben az esetben – amennyiben nincs törvényi szabályozás – csak önkormányzati rendelet lehet jogforrás. Amennyiben a helyi közügyet – *törvényi felhatalmazás hiányában* - kormányrendelet vagy miniszteri rendelet is szabályozza, akkor alkotmányértés miatt ez utóbbiakat kell megsemmisíteni, nem – az egyébként minden esetben alacsonyabb „rendű” – önkormányzati rendeletet.

A jogforrási rendszer ilyenét értelmezésének vannak pozitív és negatív hatásai egyaránt: jótékony hatásaként *megnövekedne a törvényhozó felelőssége*, pontosan meg kell határoznia a törvényhozónak, hogy adott életviszony helyi közügynek minősül-e (ha igen, ezzel az önkormányzati rendelet egyből két helyet ugrik előre a jogforrási rendszerben, rögtön a törvény mögé).

Másrészt viszont *képlékennyé válhat a jogforrási rendszerünk*, már nem elég ugyanis csupán a jogszabály elnevezését megnézni, hogy döntení lehessen a kollízió feloldása tárgyában. A szabályozott életviszony sokkal mélyebb értelmezésére van szükség.

b.) Ha a jogforrási rendszer értelmezése átalakul, ezzel párhuzamosan az önkormányzati rendeletek szerepe is megváltozik, jelentőségük növekszik. Ha pedig a helyi rendeletek súlya megnő, nőni fog az önkormányzatok súlya, „hatalma” is. A kérdés már csak az, hogy milyen módon, és milyen irányban.

„Az önkormányzat nálunk, a magyar történelem sajátos adottságai közt, gyakran fontos alkotmányvédő szerepet töltött be. Bár ez közigazgatási működésének gyakran nem vált javára, a vármegye a nemzeti ellenállás központja lett.”⁵⁶⁰ – írta *Magyary Zoltán* 1942-ben. Talán vonhatok egyfajta párhuzamot a jelen helyzettel.

Az önkormányzat – véleményem szerint – elsősorban nem különféle jogok, vagy jogos érdekek védelmére szolgáló fórum. Az *önkormányzat elsősorban közigazgatási szerv*, része az államszervezetnek. Talán ebből a szempontból kicsit „kevesebb” annál,

⁵⁶⁰ *Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. (Budapest, 1942.) 117. o.*

amit sokan gondolni vélnek erről a kétségtelenül fontos demokratikus intézményről. Röviden ez az önkormányzat *státusza* egy modern jogállamban.

Másrészt viszont az önkormányzat sokkal „több” is lehetne Magyarországon, mint ahogy sokan gondolják. És éppen a helyi jogalkotás újradefiniálása lehetne az a mód (természetesen decentralizációval párosulva), amely által bővíthető lenne szerepköre.

Újra *Magyart* idézve: „Az önkormányzat alap gondolata: ‚Ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk.‘ Számos helyi ügy van, amelynek valamely meghatározott módon való eldöntése a helybelieknek fontos, és a másutt lakók, valamint a központ számára közömbös. Nincs ok arra, hogy ez ne az ő óhajuk szerint legyen, amely az összes körülményeket legjobban tudja számba venni.”⁵⁶¹

A központnak önmérsékletet, „közömbösséget” kell tanúsítani, annak érdekében, hogy a helyi közügyeket ténylegesen a helyiek szabályozzák (és igazgassák). Ezen a területen – amely itt az önkormányzatok *rendeltetését* jelenti – lehetne „sokkal több” a helyi önkormányzatiság hazánkban, mint jelenlegi állapota.

c.) Az értekezés elsősorban a helyi önkormányzatok *rendeltetését* vizsgálja, státuszáról (jogállásáról) kevesebb szó esik benne. Ez főként amiatt történhetett így, mert véleményem szerint a szakirodalom egységesen határozza meg az önkormányzatok helyét az államszervezetben, bár ez a pozíció gyakran nincs kellően hangsúlyozva.

A helyi jogalkotás állapotából következtethetünk az önkormányzatok státuszára és rendeltetésére egyaránt. A jogforrási hierarchia, és annak a legalján elhelyezkedő önkormányzati rendeletek azt sugallják, hogy kibocsátó szervük – enyhén fogalmazva – sem a legmeghatározóbb építőköve a magyar demokratikus jogállamnak.

Az a tény pedig, hogy az önkormányzati rendeletek döntő többségét törvény felhatalmazására, annak végrehajtására bocsátják ki a képviselőtestületek, utal az önkormányzatok hazai rendeltetésére is: a – jórészt – végrehajtó, feladatellátó funkcióra.

A jogalkotás elsősorban egyfajta irányítási, kormányzati eszköz⁵⁶², és nem más jogszabályok végrehajtása az elsődleges funkciója. Előbbi szerepet viszont jelenleg szinte csak a központi jogszabályaink töltek be, ha az önkormányzati rendeleteknél csak kivételesen. Indokolt lenne ez utóbbiaknál is az irányítási szerep megerősítése.

⁵⁶¹ U. o. 116. o.

⁵⁶² Vö.: *Erekly István: Közigazgatás és önkormányzat.* (In: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai. 1874-1947.* szerk.: *Lőrincz Lajos*, Budapest, 1988. 255. o.)

Ez a megállapítás hatványozottan igaz az önkormányzati középszint, a megyék jogalkotására, ahol a jogalkotási tevékenység a minimálisra szorítkozik. Ahogy Kaltenbach Jenő találóan fogalmaz: „talán nem ártana agyoncentralizált közigazgatási rendszerünkben végiggondolni, hogy nem lenne-e olyan szabályozási tárgy, amelyben a törvény nem eleve az ágazati főhatóságot vagy hatóságokat, hanem a középszintet hatalmazná fel végrehajtási norma kibocsátására.”⁵⁶³

Szó sincs viszont arról, hogy a képviselőtestületnek mindent szabályoznia kellene, amire nincs központi jogszabály. A szabályozási jognak kizárólag a helyi közügyekre kell kiterjednie. A jelenlegi problémáknak is éppen ez a tézis a gyökere.

d.) A helyi közügy tekintetében ugyanis az Ötv. több szempontból is következetlen:

- először is nem ad kellően pontos definíciót⁵⁶⁴;
- 1.§ (4) bekezdés szerint: „a helyi önkormányzat - a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe”;
- 6. § (2) bekezdés szerint viszont „törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe”.

Meggyőződésem, hogy a helyi közügy⁵⁶⁵ meghatározásakor, konkretizálásakor csak törvény lehet jogforrás, ellenkező esetben ugyanis – ahogy Ivancsics Imre fogalmaz – „a helyi közügyek köre tárca szinten is alakítható, és ebbe természetesen a korlátozás is beleértendő, ennek persze egyenes következménye, hogy a miniszteri rendelet ‚elszívhatja a levegőt’ az önkormányzati rendelet elől”.⁵⁶⁶

Ezen a ponton érdemes felidézni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának, az önkormányzás fogalmára vonatkozó rendelkezését: „a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”⁵⁶⁷

⁵⁶³ Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati rendelet a jogforrási rendszerben. (In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Szerk.: Fogarasi József, Budapest, 1996. 109. o.)

⁵⁶⁴ „A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.” Ötv. 1. § (2) bekezdés

⁵⁶⁵ A helyi közügy fogalmáról bővebben: Verebélyi Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. (Magyar Közigazgatás, 1995/9. sz. 490. o.)

⁵⁶⁶ Ivancsics Imre: Az önkormányzati jogalkotás a feladatok és hatáskörök tükrében. (In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Szerk.: Fogarasi József, Budapest, 1996. 113. o.)

⁵⁶⁷ 3. cikk 1.

Ezek szerint a törvényen kívül akár a kormányrendelet és a miniszteri rendelet is szabályozhatja, korlátozhatja a helyi jogalkotás terjedelmét.

Rác Attila ezzel kapcsolatban a kormányrendeletek és az önkormányzati rendeletek egyfajta „versengését” húzza alá: a helyi önkormányzatok feladatkörükben olyan rendeleteket adnak ki, amelyek a legmagasabb szinten szabályozzák az adott életviszonyt, ha azonban a területet (egy helyi közügyet) kormányrendelet korábban szabályozott („lefoglalt” magának), ebben az esetben azt az életviszonyt a helyi önkormányzat már nem szabályozhatja.⁵⁶⁸

Visszakanyarodnék arra, amit a *Bevezetésben* írtam – *Tamás* András nyomán – a központi igazgatás és az önkormányzatok közötti bizalmi viszonyról. Ennek a bizalmi viszonynak legfontosabb tulajdonsága az lehetne, hogy a helyi közügyek valóban a helyi közösség – szabályozási - hatáskörébe kerülnének, és ott is maradnának.

⁵⁶⁸ *Rác* Attila: Alapvető jogok és jogforrások. (In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szerk.: *Petrétei* József, Budapest-Pécs, 2000. 186. o.)

Mellékletek

1. sz. melléklet

Ilyen például Nürnberg önkormányzatának szervezeti és működési rendjét szabályozó un. Főrendelete (*Hauptsatzung*). Nürnberg Városa e rendeletet a községi törvény 23. szakasza felhatalmazása alapján bocsátotta ki.

A rendelet felosztja a város területét kerületekre, és felsorolja a kerületeket. Megállapítja a város címerét és lobogóját. (1, 2. §) A főrendelet megismétli a községi törvény rendelkezéseit (pl. a főpolgármester helyetteseinek választásának módja), illetve rendezzi a kerületvezetők választásának eljárását. (3, 4. §) A rendelet értelmében a fontosabb városi tisztségviselőknek esküszertű nyilatkozatot kell tenniük arról, hogy feladataikat legjobb tudásuk szerint, a törvényeknek megfelelően fogják ellátni, illetve a nyilatkozat megtételét követő egy hónapon belül tájékoztatást kell adniuk a főpolgármesternek vagyoni helyzetükről. (5, 6. §)

A képviselőtestület a választási periódus tartamára létrehoz egy un. Etikai Tanácsot (Ehrenrat), melynek feladata annak megállapítása, hogy adott képviselő megsértette-e a községi törvényt vagy a város etikai kódexét. (7. §) A főrendelet szabályozza a rendeletek kihirdetésének módját (hivatalos lapban kell a helyi jogszabályokat közzétenni). (8. §)

A polgárokat minden jelentősebb ügyről tájékoztatni kell, a képviselőtestület egyenként határoz a tájékoztatás módjáról. (13. §) Mindenkinek jogában áll, hogy írásban panaszokat terjesszen be a képviselőtestülethez vagy a kerületvezetőhöz, a főrendelet részletesen kifejti a panaszok elbírálásának eljárását. (14. §) A főrendelet megismétli a községi törvény helyi népi kezdeményezésre és népszavazásra vonatkozó rendelkezéseit. (15, 16. §)

A képviselőtestület létrehoz egy főbizottságot, a főrendelet megállapítja ennek az ügydöntő bizottságnak a feladatkörét, továbbá kimondja, hogy a feladatkörébe tartozó ügyekben a döntési jogot átruházhatja a főpolgármesterre (20. §), egy külföldiekkel foglalkozó bizottságot (Ausländerbeirat), amely minden, a különböző nemzetiségű lakosok együttélése során felmerülő kérdéssel foglalkozik. (22, 23. §)

A főrendelet szabályozza a képviselőknek nyújtható költségtérítések legmagasabb összegét, és a kiesett munkabér megtérítését. (24, 25. §) Személyi döntésekben a főpolgármesternek – főszabályként – ki kell kérnie a főbizottság jóváhagyását. (28. §)

2. sz. melléklet

Rendelet Nürnberg Nagytérség Közlekedési Céltársulásáról (*Satzung des Zweckverbandes Verkehrsverbund Großraum Nürnberg Vom 08. Januar 1996.*)

A céltársulás közjogi jogi személy, tagjai önkormányzatok, egyéb jogi és természetes személyek lehetnek. A társulás alapítása a résztvevők által egyenként kiadott társulási rendeletben történik, a rendelet érvényességéhez felügyeleti szerv előzetes engedélye szükséges, mely csak akkor tagadható meg, ha a társulás alapítása közérdekbe ütközik, jogszabályt sért, illetve a rendelet a törvényi követelményeknek nem felel meg. A céltársulás is létrehozható kötelező társulásként a felügyeletet gyakorló szerv által. A rendelet felsorolja a társulás tagjait, 5 várost és kilenc járást, ezekre a közigazgatási egységekre terjed ki a társulás hatásköre. (2, 3. §)

A társulásra a tagok az alábbi feladatok ellátását ruházzák át: regionális távolsági menetrend elkészítése, a távolsági menetrend elfogadása, infrastruktúra-tervezés, objektum-tervezés, és állásfoglalás az építési tervekről, a tagok közlekedési érdekeinek koordinálása. (4. §) A társulás szervei a közgyűlés és a vezetőség. (6. §) A közgyűlés a vezetőség tagjaiból és a tanácsnokokból áll.

A társulás minden tagja minden 70. 000 lakos után egy tanácsnokot delegál a közgyűlésbe, minden tanácsnoknak egy szavazata van. (7. §) A közgyűlés akkor határozatképes, ha a tagok legalább fele jelen van, minden határozat elfogadásához a jelenlévők kétharmados többségével történik. (8. §) A társulás minden feladatát a közgyűlés látja el, kivéve, ha törvény, jelen rendelet másként rendelkezik, vagy a közgyűlés úgy határoz, hogy a társulás vezetője önállóan döntsön. A közgyűlés a bizottságokat és munkacsoportokat alakíthat ki. (9.§)

A társulás vezetőjét és két helyettesét a közgyűlés tagjai közül három évre választja. (10.§) A társulás székhelye (Geschatsstelle) azon a településen van , amely a vezetőt adja. A közgyűlés gondoskodik a személyzetről, amely a mindenkori székhelyen látja el feladatát. (11. §) A vezető képviseli a társulást, előkészíti a közgyűlés üléseit, és vezeti az üléseket. További feladatait az önkormányzati együttműködésről szóló törvény határozza meg (Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit). (12.§)

A társulás költségei fedezése céljából a tagoktól hozzájárulást kap. A hozzájárulás mértékét a Nürnberg Nagytérség Közlekedési kft.-vel kötött kooperációs szerződés határozza meg a tagok lakosságszáma alapján. Az a település, amelyben a társulás

székhelye található, kiegészítő költségtérítésre jogosult, amelynek mértékét a közgyűlés határozatban állapítja meg (14. §)

A társulás pénzügyeit az a tagtelepülés igazgatja, amely a vezetőt delegálja. (15. §) Az éves mérleget a tárgyévet követő 4 hónapon belül kell elkészíteni. A mérleget valamely tag székhelyén lévő Számvizsgáló Hivatal vizsgálja meg, kivéve a vezetőt delegáló település székhelyén lévő Számvizsgáló Hivatalt. A vizsgálat eredményéről a közgyűlés hagyja jóvá. (16. §)

A társulás hivatalos közleményeit a Bajor Kormány hivatalos lapjában kell közzétenni. A tagoknak saját hivatalos lapjaikban erre utalniuk kell. (18.§) A rendelet által nem szabályozott viszonyok tekintetében az önkormányzati együttműködésről szóló törvény az irányadó. (17. §) Jelen rendelet kihirdetésének napján lép hatályba. (19. §)

3. sz. melléklet

Példaként említjük Nürnberg rendeletét a hajléktalanszállókról (*Satzung über die Obdachlosenunterkünfte vom 15. September 1977.*)

A rendeletet a város képviselőtestülete a községi törvény 23. szakasza és 24. szakasz (1) bekezdése 1. pontja felhatalmazása alapján bocsátotta ki.

A városi hajléktalanszállók rendeltetése a hajléktalan személyek átmeneti elhelyezése. Hajléktalan az, aki addigi szállását elvesztette, és a város hivatala nem utalt ki számára lakóhelyiséget, illetve sem saját erőből, sem mások támogatásával nem tudott másik lakásról gondoskodni. (1. §)

A hajléktalanszállók üzemeltetésével a város kizárólag és közvetlenül közhasznú célokat valósít meg, az esetleges bevételeket csak a jelen rendeletben meghatározott célokra lehet felhasználni. (2. §)

A hajléktalanszálló használata közjogi jogviszony keretében történik, a használat díjköteles, amelynek mértékét külön rendelet állapítja meg. (3. §) A hajléktalanszállókat csak lakhatási célokra lehet használni, a rendeltetésellenes használatért a vétkes kártérítéssel tartozik. (4. §)

A hajléktalanszállóban elhelyezett személyeknek nyilatkozni kell gazdasági viszonyaikról, melynek lehetővé kell tennie annak vizsgálatát, hogy a hajléktalanszállóban történő elhelyezés szükséges-e. (5. §) A város megbízottja – előzetes bejelentés után – bármely a hajléktalanszálló bármely helyiségébe beléphet, sürgős esetben a lakók távollétében is. (6. §)

Írásbeli engedély szükséges: a szállásban történő bármely - átépítéssel járó - változtatáshoz, a szállásban történő iparúzéshez, cégérek, táblák elhelyezéséhez, antenna elhelyezéséhez, olyan elektromos eszközök telepítéséhez, amelyek az elektromos hálózatot átlagon felül igénybe veszik, állatok tartásához. (9. §)

A hajléktalanszállók lakóinak meg kell próbálniuk vagy a lakásügyi hivatalon keresztül vagy a lakáspiacon lakást szerezniük. A város fontos esetben a szálláshely kiutalását visszavonhatja, és a helyiséget kiüríttetheti. Ilyen fontos ok például: hamis adatok szolgáltatása, jelen rendeletbe vagy a házirendbe ütköző magatartás stb. (10. §)

A szállás elhagyásakor a használónak azt eredeti állapotában kell visszaszolgáltatnia. Ellenkező esetben a használó, házastársa és 18. életévét betöltött rokona egyetemlegesen felel. (11. §) A város az egyes hajléktalanszállók számára külön házirendeket bocsáthat ki, amelyekre a lakóknak figyelemmel kell lenniük. (12. §) A

jelen rendelet vagy a házirend megsértőivel szemben a következő intézkedések hozhatóak: figyelmeztetés, szállóból történő eltávolítás. (13. §) A lakók a város megbízottjánál panasszal élhetnek. (15. §) Szabálysértésnek minősül és pénzbírsággal sújtható, ha alaki állatot írásbeli engedély nélkül tart. (15a. §)

Másik példa a tárgykör szabályozására, szintén Nürnbergből: a városi könyvtár használatáról (*Satzung über die Benutzung der Stadtbibliothek vom 08. August 2001.*) szóló rendelet: a rendeletet a város képviselőtestülete a községi törvény 23. szakasza és 24. szakasz (1) bekezdése 1. pontja felhatalmazása alapján bocsátotta ki.

A Nürnbergi Városi Könyvtár egy közintézmény, a polgárok oktatását, informálását és szabadidőtöltését, valamint a tudományos kutatást szolgálja. (1. §) Nürnberg városa a könyvtár működtetésével kizárólag és közvetlenül közcélokat valósít meg, a könyvtár eszközeit csak a jelen rendeletben meghatározott célokra szabad felhasználni (2. §) A könyvtárat e rendelet keretei között mindenki használhatja. (3. §)

A használat feltétele a beiratkozás, amely fényképes igazolvány felmutatása után történhet. A beiratkozást használati igazolvány igazolja, amely a könyvtár tulajdonát képezi, minden lakóhely- vagy névváltozást, illetve a használati igazolvány elvesztését haladéktalanul be kell jelenteni. (4. §)

A rendelet a továbbiakban a kölcsönzés módját, leghosszabb időtartamát és meghosszabbítását rendezi. (5. §) A város nem felel azokért a károkért személyzetének szándékos vagy súlyos gondatlanságából erednek, úgyszintén azokért a károkért sem, amelyek a kölcsönzött médiumok használatából erednek. (7. §)

A használó felel a médiumban bekövetkezett károkért abban az esetben is, ha nem bizonyítható a vétkessége. (8. §)

A rendelet „Házirend” címen a könyvtár használatára további magatartási szabályokat is megállapít. (10. §)

4. sz. melléklet

A Nürnbergi Takarékkassza rendelet (*Satzung der Sparkasse Nürnberg vom 30. November 2000.*):

A községi törvény egy vállalkozási tevékenység folytatását *expressis verbis* kizárja: vállalkozást banki szolgáltatás nyújtására alapítani, vagy ilyen vállalkozásban részt venni jogellenes, az önkormányzatok közjogi jogi személyiségű ún. takarékkasszákat azonban alapíthatnak.

Az alábbi rendeletet nem Nürnberg város képviselőtestülete, hanem annak beleegyezése és a Takarékkasszákról szóló törvény (Sparkassengesetzes) 21. szakasz (2) bekezdése alapján a takarékkassza bocsátotta ki, a Bajor Kormány előzetes jóváhagyásával.

A takarékkassza székhelye Nürnbergben van, jogállását tekintve közjogi személyiségű közhasznú intézmény (1. §) A takarékkassza kötelezettségeiért a Nürnbergi Takarékkassza Társulás korlátlanul, kezesként felel. A takarékkassza a társulás tagjainak területén fejt ki tevékenységét. (2. §) A takarékkassza feladatai: pénzügyi szolgáltatások nyújtása, a társulás tagjainak számára házibankként támogatja az önkormányzati feladatok ellátását. (3. §)

A takarékkassza igazgatási tanácsába a társulás tagjai, a társulás közgyűlése, a takarékkassza és a Bajor Kormány, mint felügyeleti szerv delegál tagokat. (4. §) A takarékkassza vezetősége a vezetőből, a helyetteseiből és három vezetőségi tagból áll. (5. §) A takarékkasszát a vezetőség tagjai együttesen képviselik. Az írásbeli nyilatkozatokhoz két vezetőségi tag aláírása szükséges. A társulás közgyűlése előtt a vezető képviseli a takarékkasszát. (6. §) Az ügyvitel szabályait a takarékkassza általános ügyviteli rendje határozza meg, kivéve, ha az ügyféllel egyedi esetben kifejezetten eltérő megállapodást kötnek. (7. §) A takarékkassza rendeleteit Nürnberg Város hivatalos lapjában kell közzétenni, egyéb közleményeket a takarékkassza helységeiben kell kifüggeszteni, legalább két hét időtartamra. (12. §)

5. sz. melléklet

Ebadó kivetéséről szóló nürnbergi rendeletet (*Satzung zur Erhebung der Hundesteuer vom 22. Oktober 1980.*) a következőket állapítja meg: Nürnberg város képviselőtestülete ezt a rendeletét a helyi adókról szóló törvény (Kommunalabgabengesetzes) 3. szakasz (1) bekezdése felhatalmazása alapján bocsátotta ki.

Adóköteles minden négy hónapnál idősebb eb, amelyet Nürnberg város területén tartanak. (1. §) Adómentes annak a kutyának a tartása, amelyet kizárólag közfeladat ellátása végett, humanitárius szervezetek, sérült személyek, nyájak őrzésére, kutyamenhelyen, mentőkutyaként tartanak, kezelnek. (2. §)

Az adó a kutya tartójának kell megfizetni. Tartó az a személy, aki a kutyát saját vagy vele egy háztartásban élő érdekében tartja, továbbá az is, akinél a kutya megőrzés, kipróbálás vagy betanítás céljából van. A kutya tartója mellett annak tulajdonosa is felel az adó megfizetéséért. (3. §)

Az adó mértéke kutyánként 102 euro (kb. 25. 000 Ft), harci kutyák után 816 euro (kb. 200. 000 Ft) évente. Harci kutyák azok a kutyák, amelyek fajtajellegzetességeik, tenyésztésük vagy a kiképzésük folytán nagyobb agresszivitást tanúsítanak, és nagyobb veszélyt jelentenek az emberekre. [4. § (1) bekezdés]

Ha egy kutya után a Német Szövetségi Köztársaság területén adott évben már fizettek adót, azt annak igazolása után az adó összegébe be kell számítani. (5. §) 50 %-os adókedvezménybe részesülnek azok a kutyák, amelyet olyan lakóépületben tartanak, amely a legközelebbi lakóépülettől legalább 500 méter távolságra van, a vadászkutyák. (6. §) Azok akik legalább két azonos fajtájú kutyát tenyésztés céljából tartanak (tenyésztő) összesen további 153 euro (kb. 38. 000 Ft) tenyésztési adót is kötelesek megfizetni. (7. §) Az adóköteles kutyát 14 napon belül be kell jelenteni, úgyszintén azt is, ha az állat elhullott. (11. §)

6. sz. melléklet

Nürnberg Szennyvízelvezető létesítményekről szóló rendeletét (*Satzung für die öffentliche Entwässerungsanlage der Stadt Nürnberg vom 9. März 1992.*) említjük példaként:

A rendeletet a város képviselőtestülete a községi törvény 23. szakasza és 24. szakasz (1) bekezdése 1. és 2. pontja, illetve 2. szakasza felhatalmazása alapján bocsátotta ki.

A város területén lévő minden telek tulajdonosa jogosult, hogy telkét a szennyvízelvezető létesítményekhez csatlakoztassa, illetve a szennyvizet azokba bevezesse. (4. §)

Csatlakozási és használati jogosultság nem áll fenn, ha: a szennyvizet annak minősége vagy mennyisége miatt szennyvízlétesítmények nem tudják felvenni, és az, akinél keletkezett jobban tudja kezelni, a szennyvíz felvétele technikailag nem megoldható. A város a csatlakozást és a használatot megszüntetheti, ha az a közegészséget nem veszélyezteti. (4. §)

Azok a használatra jogosultak, akiknek a telke beépített, kötelesek a szennyvízelvezető létesítményekhez csatlakozni (kényszercsatlakozás). Nem áll fenn kényszercsatlakozás, ha a csatlakozás jogilag vagy ténylegesen lehetetlen. Azok a használatra jogosultak is kötelesek a szennyvízelvezető létesítményekhez csatlakozni, akiknél szennyvíz termelődik, függetlenül attól, hogy telkük beépített-e. Beépítettnek azok a telkek minősülnek, amelyeken olyan tartós vagy átmeneti épületek találhatóak, és ezeknek a használata szennyvíz keletkezésével jár. A szennyvíz felhalmozása tilos, kivéve a csapadékot, feltéve, hogy azt a telken használják fel, és a szomszédokat nem háborítja. (5. §)

A telektulajdonos írásban kérheti mentesítését a kényszercsatlakozás és kényszerhasználat kötelezettsége alól, ha az a különleges okokból szükséges. (6. §) Ha a tulajdonos a csatlakozásra se nem jogosult, se nem kötelezett, vele a város különleges használati jogviszonyt létesíthet. (7. §)

A város meghatalmazottja a szennyvízelvezető létesítmények állapotát és azok rendeltetésszerű használatát ellenőrizheti, lehetőség szerint erről a telektulajdonost előzetesen értesíteni kell. A telektulajdonosnak az általa használt létesítményeket, saját költségén, a rendeletben megállapított időközönként szakemberrel meg kell vizsgáltatnia. (12. §)

A szennyvízelvezető létesítményekbe tilos olyan anyagot beengedi, amely az ott foglalkoztatottak egészségét veszélyezteti, a létesítményeket vagy a szomszédos telkeket károsítja, a létesítmények üzemeltetését megnehezíti, egyébként a környezetre káros. A rendelet a továbbiakban példálózó felsorolást ad az egyes szóba jöhető anyagokról, azok egészségügyi határértégeiről (PH-érték, tömegszázalék, hőmérséklet stb.). (15-18. §) A tulajdonos ingyenesen tűrni köteles vezeték telkén történő lefektetését, illetve átvitelét, ha ezek az intézkedések a helyi szennyvízelvezetés érdekében szükségesek. (19. §)

Szabálysértésnek minősül és pénzbírással sújtható, aki telkét a város előzetes jóváhagyása nélkül csatlakoztatja, a kényszercsatlakozásra és a kényszerhasználatra vonatkozó előírásokat megszegi, bejelentési és felvilágosítási kötelezettségeinek nem tesz eleget, a város engedélye nélkül a szennyvízelvezető létesítményeket átalakítja, a város megbízottját nem engedi a létesítményekhez. (20. §)

7. sz. melléklet

A tulajdonhoz való jogot korlátozza Nürnberg hulladékgazdálkodásról szóló rendelete (*Satzung über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 17. Dezember 2002.*) is:

A rendeletet a város képviselőtestülete a községi törvény 23. szakasza és 24. szakasz (1) bekezdése 1. és 2. pontja, illetve 2. szakasza felhatalmazása alapján bocsátotta ki.

A természetes források védelme érdekében és a környezetre ártalmas hulladék biztosítása végett Nürnberg városa az alábbi feladatok ellátását vállalja fel: a hulladéktermelés mellőzésének elősegítése, a hulladék hasznosítása, a hulladék eltávolítása, a fentiekkel összefüggő információszolgáltatás. (1. §)

A város területéhez tartozó minden telket köteles a tulajdonosa a hulladékgazdálkodás létesítményeihez csatlakoztatni és azokat használni (kényszercsatlakozás, kényszerhasználat). (4. §) Nem vonatkozik a kényszerhasználat azokra az anyagokra, amelyekre a rendelet hatálya nem terjed ki (pl. hó), azokra, amelyek károsodás nélkül értékesíthetők. (5. §) A létesítmények használói kötelesek a hulladék mennyiségét olyan alacsony szinten tartani, amennyire azt a lehetőségek engedik. (7. §) A használó köteles a hulladék elszállításához és a díj kiszámításához szükséges adatokat közölni, úgyszintén azt is, ha a telek tulajdonviszonyaiban változás történt. A tulajdonos felelős azért, hogy megfelelő mennyiségű hulladéktartó rendelkezésre álljon. (8. §) A rendelet háromfajta hulladéktartó zsák használatát engedélyezi. (9. §)

A hulladékot elkülönítve kell tárolni, aszerint, hogy további felhasználásra alkalmas vagy nem. A telek tulajdonosa felelős azért, hogy használat rendeltetésszerűen történjen. A rendelet értelmében további hasznosításra alkalmas a kerti hulladék, a biológiai hulladék, a papír, az elektromos eszközök. (10. §)

A tulajdonos tűrni köteles a hulladéktartók elhelyezését, illetve a hulladékgyűjtés ellenőrzését. (13. §) A rendelet a továbbiakban részletesen kifejti az egyes hulladékfajták esetében alkalmazandó gyűjtési, illetve eltávolítási eljárást, valamint kimondja hogy a hulladékgazdálkodási létesítmények használata díjköteles. (14-26. §) A rendelet összesen 21 (!) szabálysértési tényállást szabályoz, a szabálysértési bírság legmagasabb összege 2. 500 euro (kb. 625. 000 Ft). (27. §)

8. sz. melléklet

Nürnbergben a rendeletalkotási eljárást nem helyi rendelet, hanem belső norma szabályozza: az Ügyviteli utasítás nürnbergi városi jog kibocsátásáról, módosításáról és hatályon kívül helyezéséről. (*Geschäftsweisung über Erlass, Änderung und Aufhebung des Nürnberger Stadtrechts vom 13. Juni 2001.*)

Ez a dokumentum jogi karakterét tekintve tehát nem rendelet, hanem a város képviselőtestülete által, a községi törvény 23-26. szakaszai felhatalmazása alapján kibocsátott belső előírás. Az utasítás hatálya alá tartozik minden, a képviselőtestület által kibocsátott rendelet, kivéve a költségvetési rendelet és az építésügyi rendeletek. (1. 2.)

Városi jogot csak törvény vagy rendelet felhatalmazása alapján lehet kibocsátani, annak keretei között. (2. 1.) Az egyes rendelkezéseknek megfelelően világosnak és pontosnak kell lenniük, különösen az adórendeletek és a szabálysértést megállapító tényállások esetében. Általában nem tartalmazhatnak intern szabályokat (pl. melyik városi szervezeti egység jár el), vagy a végrehajtási szervekre vonatkozó utasításokat és formanyomtatványokat. A rendelet főszabályként a felhatalmazásra történő utalásból, bevezetőből, tartalomjegyzékből és a tulajdonképpeni előírásokból áll (2. 3.-2. 5.)

Az utasítás részletesen szabályozza az egyes szövegrészek tartalmát, formáját. (3.)
Az eljárás menete:

Előkészítés: minden városi szerv feladatkörében folyamatosan vizsgálja, hogy szükséges-e (célszerű, vagy magasabb jogszabály azt megkívánja stb.) rendeletalkotás, rendeletmódosítás, vagy rendelet hatályon kívül helyezése. Az a városi szerv, amelynek feladatkörébe a megalkotandó rendelet tárgya tartozik, tervezetet készít, valamint beszerzi a szükséges állásfoglalásokat. (A szakszerűség és a célszerűség érdekében más városi szervet is megkereshet.)

Ha magasabb jogszabály megkívánja, akkor a rendelettervezetet előzetes vizsgálatra be kell nyújtani a felügyeletet gyakorló szervhez (a Bajor Kormányhoz). A rendelettervezetet az illetékes bizottság előzetesen megtárgyalja. A bizottság ajánlást tesz a képviselőtestületnek a rendelet kibocsátására, vagy ennek mellőzésére. A bizottság a szöveget is megváltoztathatja, ebben az esetben a tervezet visszakerül átdolgozásra ahhoz a városi szervhez, amely megalkotta.

Ha a rendelettervezetet a képviselőtestület elfogadta, azt a polgármester aláírja, és a város hivatalos lapjában közzéteszik. (4.) A polgármesteri hivatalban egy külön

szervezeti egység vizsgálja a rendelettervezet szövegének és az eljárásnak a törvényességét. (un. Rechtsamt)

9. sz. melléklet

„MINTA!

..... Önkormányzat Képviselőtestületének

...../ 2005. számú

rendelete

a közigazgatási hatósági eljárásban az elektronikus ügyintézésről

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 160.§-ának (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a képviselőtestület a következőket rendeli el.

1.§

(1) A közigazgatási hatósági eljárás során a ügyek elektronikus úton a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel - valamint azon ügyek kivételével, amelyek esetében magasabb szintű jogszabály rendelkezései alapján biztosítani kell az elektronikus út ügyfél által történő igénybevételenek lehetőségét - nem intézhetők.

(2) Elektronikus úton is intézhető ügyek:

- a).....
- b).....

2.§

Ez a rendelet 2005. november 1.-én lép hatályba.

(Megjegyzés: A Ket. 162.§ (1) bekezdéséből következik, hogy az ott felsorolt jogszabályok egyes eljárási cselekmények elektronikus úton történő intézésének kizárását is tartalmazhatják.)”

Irodalomjegyzék

- *Ádám Antal*: A jogalkotás alkotmányosságáról. (Jogtudományi Közlöny, 1992/11-12. sz.)
- *Ádám Antal*: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez. (Magyar Közigazgatás, 1994/1. sz.)
- *Albrecht László*: A tanácsrendelet-alkotás jogi szabályozásának néhány problémája (Állam és igazgatás, 1970/6.)
- *Alexander Schink*: Mustersatzungen – Ihre Entstehung und Umsetzung in der Kommunalverwaltung (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1986/1.)
- *Balázs István*: A belga helyi önkormányzatok. (Magyar Közigazgatás, 1990/6. sz.)
- *Balázs Péter*: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar kapcsolatok fejlődése. (Budapest, 2002.)
- *Beér János*: A helyi tanácsok jogszabályalkotási hatásköre (Állam és igazgatás, 1954/10-11. sz.)
- *Beér János*: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon. 1945-1960. (Budapest, 1962.)
- *Béli Gábor*: Vármegyei statutumalkotás a XVI-XVIII. században (Jogtudományi dolgozatok XVIII., szerk.: *Ádám Antal*, Pécs, 1987.)
- *Besnyő Károly*: A tanácsrendelet-alkotás időszerű kérdései (Állam és igazgatás, 1959/7.)
- *Besnyő Károly*: A tanácsrendelet-alkotás kérdései (Jogtudományi Közlöny, 1967/2. sz.)
- *Bihari Ottó*: A tanácsok megjelenése a szocialista alkotmányokban; a magyar tanácsok a hatályos alkotmányunkban (In: A tanácsrendszer negyedszázada. Szerk.: *Kovács Tibor*, Budapest, 1976.)
- *Bihari Ottó*: Államjog (Tankönyvkiadó, Budapest, 1974.)
- *Bihari Ottó*: Az államhatalmi képviselői szervek elmélete (Budapest, 1963.)
- *Bruhács János*: Nemzetközi jog II. Különös rész. (Budapest-Pécs, 1999.)
- *Bruhács János*: Nemzetközi jog. I. Általános rész. (Budapest-Pécs, 1998.)
- *Carl Böhret – Werner Hugger*: Test und Prüfung von Gesetzenentwürfen. (Köln – Bonn, 1980.)
- *Carl Böhret*: Test von Gesetzesvorschriften – ein Erfahrungsbericht. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1986.)
- *Carl Böhret*: Zuerst testen – dann verabschieden: Erfahrungen mit der Prüfung von Gesetzenentwürfen. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1992.)
- *Christian Starck*: Autonomie und Grundrechte AöR, Bd. 92 (1968.)
- *Chronowski Nóra – Petrétei József*: Észrevételek az „új” jogalkotási törvény koncepciójáról. (JURA, 2003/2. sz.)
- *Cristoph Gusy*: Die Bedeutung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebotes im Ausländerrecht. (DVBl. 1979.)
- *Czövek István*: Magyar hazai polgári magános törvényről írott tanítások. (Pest, 1822.) *Szlemenics Pál*: Közöséges törvényszéki magyar törvény. Első kötet. (Buda, 1845.)
- *Czuczai Jenő*: Közigazgatás és európai integráció. (In: Magyar közigazgatási jog európai uniós kitekintéssel, Szerk.: *Ficzere Lajos – Forgács Imre*, Budapest, 2001.)

- *Csefkó Ferenc – Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok jövőbeni alkotmányi szabályozásának lehetséges útjai.* (Magyar Közigazgatás, 1991/7. sz.)
- *Csefkó Ferenc (szerk.): EU-integráció. Önkormányzatok III.* (Budapest, 2002.)
- *Csefkó Ferenc: A jogalkotás és a társadalmi részvétel.* (In: *Jogalkotás a jogállamban*, 1993.)
- *Csefkó Ferenc: Az államigazgatási-önkormányzati-területfejlesztési intézményrendszer összefüggései. – Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára.* (Pécs, 2000. szerk.: *Petrétei József*)
- *Csizmadia Andor: A helyi tanácsok jogszabályalkotási hatásköre* (Állam és igazgatás, 1954/ 10-11. sz.)
- *Degré Alajos: Válogatott jogtörténeti tanulmányok.* (Budapest, 2004. Szerk.: *Mezey Barna*)
- *Dezső Márta: A területi önkormányzatok jogállása és választási rendszerei.* (Magyar Közigazgatás, 1993/12. sz.)
- *Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan.* (Budapest-Pécs, 2004.)
- *Dubecz né dr. Károlyi Éva: A közösségi jog és az önkormányzati rendeletek kapcsolata.* (Pécs, 2001.)
- *Dubecz né Dr. Károlyi Éva: Az önkormányzatokat érintő alkotmánybíróági határozatokból levonható főbb konklúziók.* (Magyar Közigazgatás, 1999/6. sz.)
- Eberhard *Schmidt-Aßmann: Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen* (München, 1981.)
- Eberhardt *Schmidt-Aßmann: Die kommunale Rechtssetzungsbefugnis* (Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3., Berlin, Heidelberg, New York, 1983.)
- Eberhardt *Schmidt-Aßmann: Kommunalrecht* (In: *Besondere Verwaltungsrecht*. Berlin-New York, 1999.)
- Edzard *Schmidt-Jortzig: Kommunale Satzungen* (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1987/3.)
- *Egyed István: A vármegyei önkormányzat* (Budapest, 1929.)
- *Eörsi Gyula: Kötelmi jog. Általános rész.* (Budapest, 1996.)
- Erich *Bülow: Typische Mängel von Rechtsnormen.* (In: *Praxis der Gesetzgebung*, Regensburg, 1984.)
- Ernst *Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (A közigazgatási jog tankönyve) 1973.
- Ernst *Pappermann: Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie* (DVBl. 1976.)
- Ernst *Strouhal: Fachsprache Gesetz: Sind Verständlichkeit und juristische Präzision Gegensätze?* (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1986.)
- *Fekete Mihály: A községi tanácsok rendeletalkotásának időszerű kérdései* (Állam és igazgatás, 1966/8. sz.)
- *Ficzere Lajos: Az önkormányzati rendszer szabályozásának kérdései.* (In: *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása.* Szerk.: *Verebélyi Imre*, Budapest, 1996.)
- *Frank Ignác: A közigasság törvénye Magyarhonban I. Rész.* (Buda, 1845.)
- Franz Ludwid *Knemeyer: Bayerisches Kommunalrecht* (Stuttgart-München-Hannover-Berlin, 1996.)
- Friedrich E. *Schnapp: Zum Funktionswandel der Staatsaufsicht* (DVBl. 1971.)

- Fritz *Ossenbühl*: Rechtsverordnung. In: Josef Isensee-Paul *Kirchhof* (szerk.): Handbuch des Staatsrechts. Bd. III. Heidelberg, 1988.
- *Fürész Klára*: A jogalkalmazó jogképződés (a bíró alkotta jog) alkotmányos kérdései napjaink szocialista fejlődésében. (Jogtudományi Közlöny. 1983. évi 2. sz.)
- *Galambos László*: A Francovich jelenségtől a tagállami kárfelelősség általános feltételeinek alakzatáig, illetve a párhuzamos közösségi és tagállami jogalkalmazói jogfejlesztés szükségessége az idő előtti közösségi szintű kodifikációval szemben. (Magyar Jog, 2001/1. sz.)
- *Gellérthegy István – Uttó György*: A közigazgatási szervek, a nyomozó hatóságok és a bíróságok kárfelelőssége 1996 – 2002. (Budapest, 2003.)
- *Georg Brunner*: A működő jogállam jogalkotásának mai problémái. (In: Jogalkotás a jogállamban, 1993.)
- *Gerhard Holziger – Andreas Manak*: Rechtsbereinigung in Österreich. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1987.)
- *Gerhard Leibholz*: Das Prinzip des Selbstverwaltungsrechts und der Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (DVBl. 1973.)
- *Gyergyák Ferenc*: Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás szabályai a Ket.-ben. (Magyar Közigazgatás, 2005/2. sz.)
- *Hajdú Zoltán*: Magyarország közigazgatási földrajza. (Budapest-Pécs, 2005.)
- *Halmai László*: Miskolc. (Miskolc, 2004.)
- *Hans Jürgen Wichard*: Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme nur allein aus Gründen der „Volksgesundheit“? (DVBl. 1980.)
- *Hans Pagenkopf*: Kommunalrecht. 1. Kötet (Verfassungsrecht) Köln-Berlin-Bonn-München, 1975.
- *Hans Schneider*: Gesetzgebung. (Heidelberg, 2002.)
- *Hans-Dietrich Weiss*: Verrechtlichung als Selbstgefährdung des Rechts. (DÖV. 1978.)
- *Hans-Ludwig Knemeyer*: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden (HKWP. 1. Kötet, Berlin, 1981)
- *Hans-Peter Conrady*: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG? (DVBl. 1970.)
- *Hans-Urs Wili*: Eigenheiten schweizerischer Rechtsbereinigung. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1987.)
- *Hardy Zoltán*: A tanácsok rendeletalkotási tevékenységének Veszprém megyei tapasztalatai (Állam és igazgatás, 1962/3. sz.)
- *Hartmut Bochert*: Legalitätsprinzip für die Kommunalaufsicht (DÖV. 1978.)
- *Hazag Mihály*: Megyei közművelődési rendeletek elemzése a megyei közművelődési feladatellátás tükrében. (Magyar Közigazgatás, 2005/8. sz.)
- *Heinrich Scholler*: Die Gemeinde als Gesetzgeber (Günter *Püttner* (szerk.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Berlin-Heidelberg-New York, 1982.)
- *Helmut Herles*: Gesetzessprache. (In: Praxis der Gesetzgebung, Regensburg, 1984.)
- *Helmuth Schulze-Fielitz*: Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. (Berlin, 1988.)
- *Herbert Petzold*: Die Veröffentlichung von Gemeindefestsetzungen (DVBl. 1967.)

- Hermann *Hill*: Das Verhältnis des Bürgers zum Gesetz. (DÖV, 1988.)
- Horst *Dreier*: Grundgesetz, Kommentar Bd. II. (Tübingen, 1998.)
- Hubert *Meyer*: Beteiligung der Kommunen an kommunenrelevanten Rechtssetzungsakten von Bund und Länder. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1994.)
- *Illés* József: Bevezetés a magyar jog történetébe. (Budapest, 1910.)
- *Ivancsics* Imre: A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre. (Magyar Közigazgatás, 1991/5. sz.)
- *Ivancsics* Imre: A területfejlesztési, államigazgatási és önkormányzati regionalizáció lehetősége. (Comitatus, 2001. évi különszám)
- *Ivancsics* Imre: Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig, adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez (In: A magyar államiság első ezer éve. Szerk.: *Font Márta, Kajtár István*. Pécs, 2000.)
- *Ivancsics* Imre: Regionalizmus az államigazgatásban (referatúra, Magyar Közigazgatás, 2001/9. sz.)
- *Jakab* András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. (Budapest, 2003.)
- Josef *Hersel*: Mehr Recht durch weniger Gesetze. (ZRP. 1985.)
- *Józsa* Zoltán: Régiók és önkormányzatok. (Magyar Közigazgatás, 2000/4. sz.)
- Jürgen *Becker*: Informales Verwaltungshandel zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse in Zeichen der Deregulation. (DÖV. 1985.)
- Jürgen *Markswit* – Martin *Schürmann*: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. (DVBl. 1988.)
- *Kajtár* István: A burzsoá városigazgatás jogi rendjének kialakulása Európában és Magyarországon (Jogtörténeti előadások I., szerk.: *Mezey Barna*, Budapest, 1991.)
- *Kajtár* István: Az önkormányzati jogalkotás történeti áttekintése. (Kézirat.)
- *Kajtár* István: Az önkormányzatok története és kultúrtörténete. (In: Jogi beszélgetések. Kaposvár, 1996.)
- *Kákai* László: A civil szervezetek megjelenése a helyi státútumokban. (Magyar Közigazgatás, 2002/11. sz.)
- *Kaltenbach* Jenő: Az önkormányzati rendelet a jogforrási rendszerben. (In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Szerk.: *Fogarasi József*, Budapest, 1996.)
- *Kara* Pál: Gondolatok az önkormányzatok megalakulásáról. In: *Csikor Ottó* (fel. szerk.): A magyar önkormányzatok tizenöt éve. 1990-2005. (Budapest, 2005.)
- *Kara* Pál: Önkormányzatok Ausztriában. (Magyar Közigazgatás, 1990/4. sz.)
- Karl Ulrich *Meyer*: Gesetzesvorbehalt und Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden (Göttingen, 1977.)
- *Kassai* János: A tanácsok szervezete, működése, aktusai (Állam és igazgatás, 1970/9. sz.)
- *Kászoni* János: Rövid igazgatás a Nemes Magyar Országnak és hozzá tartozó részeknek szokott Törvény Folyásiról, melyet Deák-nyelvből magyarra fordította...Váradgyán, Leutschoviae, Typis Laurentii Breveri 1650, Cap. XI. De Processu Causarum in Sedibus Comitatum VIII. Kérdés, 407. lap.
- Kay *Waechter*: Kommunalrecht (Köln-Berlin-Bonn-München, 1997.)

- *Kecskés László – Maczonkai Mihály: Jogalkalmazásunk előtt álló feladatok az európai jogi harmonizáció folyamatában. (Jogtudományi Közlöny, 1999/2. sz.)*
- *Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása. (JURA 2001/1. sz.)*
- *Kecskés László: Állami immunitás és kárfelelősség. (Jogtudományi Közlöny, 1988/4. sz.)*
- *Kecskés László: Az EK-jog: a „Szerződések, rendeletek, határozatok” közvetlen hatálya. (Jogtudományi Közlöny, 1994/10. sz.)*
- *Kecskés László: EK-jog és jogharmonizáció. (Budapest, 1999.)*
- *Kecskés László: Új irányok az állami kárfelelősség megítélésében az Európai Bíróság joggyakorlatában. (Kézirat, Pécs, 2001.)*
- *Kende Tamás (szerk.): Európai közjog és politika. (Budapest, 1995.)*
- *Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. (Budapest, 1998.)*
- *Kilényi Géza: Az alkotmánybíróság és az önkormányzatok. (Magyar Közigazgatás. 1992/10. sz.)*
- *Király Lilla: A jogállamiság rögzös útjai – jogesetelemzés. (JURA, 2001/1. sz.)*
- *Kiss László. Jogállam-jogalkotás-önkormányzatok. Örökségünkről – mai szemmel. (Pécs, 1998.)*
- *Kiss László: A helyi (önkormányzati) jogalkotás elvi és gyakorlati kérdései 1. (Pécs, 1997.)*
- *Kiss László: A jogalkotás és a jogforrási rendszer alkotmányi szabályozásának lehetőségei. (In: Jogforrások az új alkotmányban. Tanulmányok. Szerk.: Rácz Attila, Budapest, 1995.)*
- *Kiss László: A magyar jogalkotás főbb neuralgikus pontjai. (In: Jogalkotás a jogállamban, 1993.)*
- *Kiss László: A tanácsok jogalkotó tevékenységének néhány kérdése, különös tekintettel a szervezeti és működési szabályzatok megoldásaira (Állam és igazgatás, 1978/8.)*
- *Kiss László: Jogalkotás a jogállamban (Pécs, 2001.)*
- *Kiss László: Tanulmánykötet a testületi munka szolgálatában. (Pécs, 2002.)*
- *Kithonich János: Directio Methodica Processus Iudicarii IurisConsuetudinarii Inclyty Regni Hungariae (első kiadás 1619-ben)*
- *Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. (München, 1984.)*
- *Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II. (München, 1980.)*
- *Klaus von Beyme: Der Gesetzgeber. (Opladen, 1997.)*
- *Klaus-Michael Groll: In dem Flut der Gesetze. (Düsseldorf, 1985.)*
- *Konrad Krüis: Umriss einer neuen Rechtsvereinigung in Bayern. (Bayerische Bürgermeister, 1979/10.)*
- *Kovács Andor: A tanácsrendelet-alkotás néhány elvi és gyakorlati kérdése (Állam és igazgatás, 1972/7. sz.)*
- *Kovács István: A hatáskörök elhatárolásának és a tömegkapcsolatok differenciálásának jelentősége a tanácsai szervezetben (Állam és igazgatás, 1955/6. sz.)*
- *Kovácsy Zsombor: A dereguláció lehetőségei a magyar jogban. (JURA, 2004/2. sz.)*
- *Lajer Zsolt: A jogalkotó kárfelelőssége. (Magyar Jog, 1995/3. sz.)*

- *Lajer Zsolt*: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogba. (Jogtudományi Közlöny, 2001/2. sz.)
- *Lajer Zsolt*: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában. (Jogtudományi Közlöny, 2001/3. sz.)
- *Lampert Mónika*: Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése. Magyar Közigazgatás, 2002/4. sz.
- *Mádl Ferenc – Vékás Lajos*: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. (Budapest, 1997.)
- *Magyary Zoltán*: Magyar közigazgatás. (Budapest, 1942.)
- *Malti Hausschmied*: Eine bessere Rechtssetzung - 1997. (Zeitschrift für Gesetzgebung. 1998.)
- *Márffy Ede*: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog (Budapest, 1925.)
- *Markója Imre*: A jogrendszer fejlesztésének néhány elvi-elméleti kérdése. (Jogtudományi Közlöny, 1982/8. sz.)
- *Matthias Pechstein – Christian Koenig* (szerk.): Entscheidungen des EuGH. Studienauswahl. (Tübingen, 2003.)
- *Meinhard Schröder*: Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, zur Übertragbarkeit parlamentsrechtlicher Grundsätze auf Selbstverwaltungsorgane, insbesondere in der Kommunal- und Hochschulverwaltung (Baden-Baden, 1979.)
- *Meinhard Schröder*: Kommunalverfassungsrecht (Besonderes Verwaltungsrecht. Bd. II. szerk.: *Achterberg/Püttner/Würterberger*, Heidelberg, 2000.)
- *Michael Thews*: Welche Begriffe schuldet der Gesetzgeber? (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1998.)
- *Miklóssy Endre*: Területfejlesztés és a magyar önkormányzati rendszer. Magyar Közigazgatás, 1992/12. sz.
- *Model/Müller*: Grundgesetz für die BRD (Köln-Berlin-Bonn-München, 1996.)
- *Nagy Ferencz*: A magyar városi jog (Budapest, 1912.)
- *Nagy István*: A jogalkotással okozott kár. (Kézirat, Budapest, 2003.)
- *Narwisky/Schwieger/Knöpfle*: Die Verfassung des Freistaats Bayern (München, 2000.)
- *Németh Jenő*: A helyi jogalkotás helyzete és az önkormányzati jogalkotás kialakulásának szükségessége. (Magyar Közigazgatás, 1990/2. sz.)
- *Németh Jenő*: Az önkormányzati rendeletalkotás. (Magyar Közigazgatás, 1991/2. sz.)
- *Otto Groschupf*: Rechtspolitische Überlegungen zur örtlichen Rechtssetzung (DVBl. 1970.)
- *Pálné Kovács Ilona*: A magyar közigazgatás jövőképe és az uniós csatlakozás (EU-Integráció, Önkormányzatok I. Budapest, 1998, szerk.: *Csefkó Ferenc*)
- *Pálné Kovács Ilona*: A regionalizmus alternatívái Magyarországon. (Jogtudományi Közlöny, 1992/11. sz.)
- *Papp Lajos*: A tanácsok 25 éves működése (In: A tanácsrendszer negyedszázada. Szerk.: *Kovács Tibor*, Budapest, 1976.)
- *Peschka Vilmos*: Jogforráseleméleti problémák és az alkotmány. (In: Jogforrások az új alkotmányban. Tanulmányok. Szerk.: *Rácz Attila*, Budapest, 1995.)
- *Peter Badura*: Rechtsetzung durch Gemeinden (DÖV, 1963.)

- Peter *Fricke* – Werner *Hugger*: Sollten Gesetze vor Erlass getestet werden? (DÖV. 1979.)
- Peter *Häberle*: Berufs“ständische“ Satzungsautonomie und staatliche Gesetzgebung (DVBl. 1972.)
- *Petrétei* József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (Szerk.: *Ivancsics* Imre – *Kiss* László, Pécs, 1996.)
- *Petrétei* József: Magyar alkotmányjog I. (Budapest-Pécs, 2002.)
- Rainer J. *Schweizer*: Motive der Rechtssetzung. (In: Grundfragen der Rechtssetzung, Basel, 1978.)
- *Rátai* Balázs: Az önkormányzati rendeletalkotás törvényességének biztosítása. (Magyar közigazgatás, 1998/11. sz.)
- *Révész* János: A községi rendőrség talpraállítása. (Magyar Közigazgatás, 1934/29-30. sz.)
- *Révész* János: A községi rendőrségről. (Magyar Közigazgatás, 1934/22. sz.)
- *Samu* Mihály (szerk.): Állam- és jogelmélet. II. Rész. (Budapest, 1990.)
- *Samu* Mihály: Államelmélet. (Budapest, 1992.)
- *Sári* János: A hatalommegosztás. (Budapest, 1995.)
- *Sári* János: A jogalkotás és a jogforrási rendszer. (Magyar Közigazgatás, 1991/8. sz.)
- *Sári* János: A jogforrási rendszer az alkotmányban. (In: Jogforrások az új alkotmányban. Tanulmányok. Szerk.: *Rácz* Attila, Budapest, 1995.)
- *Sári* János: A tanácsrendelet-alkotás egyes kérdései (Állam és igazgatás, 1965/7. sz.)
- *Sipos* Katalin: A regionalizáció történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország) (Budapest, 1993.)
- *Soósné dr. Gáspár* Gabriella: Helyi jogharmonizáció. (Magyar Közigazgatás, 2000/2. sz.)
- *Sükösd* Ferenc: Az önkormányzatok új alkotmányi szabályozása. (In: Tanulmányok Szamel Lajos tiszteletére. Szerk.: *Ádám* Antal, Pécs, 1989.)
- *Szabó* Lajos: Megyei önkormányzás, területi igazgatás. (Magyar Közigazgatás, 1993/11. sz.)
- *Szádeczky-Kardoss* Irma: A jogalkotó akarata? (Magyar Jog, 1992/10. sz.)
- *Szalai* Éva: Az önkormányzatok normatív aktusai felett gyakorolt utólagos normakontroll. (In: Alkotmánybíráskodás 1993. szerk.: *Kilényi* Géza, Pécs, 1993.)
- *Szamel* Katalin: A jogalkotási eljárás problémái Magyarországon. (Állam- és Jogtudomány, 1994/3-4. sz.)
- *Szamel* Lajos: A jogforrások (Budapest, 1958.)
- *Szamel* Lajos: A magyar közigazgatástudomány (Budapest, 1974.)
- *Szamel* Lajos: Az államigazgatási tevékenység körében való károkozás egyes államigazgatási jogi vonatkozása. (Állam és Igazgatás 1959/10. sz.)
- *Szikinger* István. A belga önkormányzati rendőrség. (Magyar Közigazgatás, 1990/12. sz.)
- *Szilovics* Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. (Budapest, 2003.)
- *Tamás* András: Jogalkotás és végrehajtó hatalom. (In: Közjogi intézmények a XXI. században, szerk.: *Fábián* Adrián, Pécs, 2004.)
- *Tamás* József: A tanácsok rendeletalkotási joga (Állam és igazgatás, 1956/6. sz.)

- *Temesi István*: Önkormányzati régiók helye és szerepe az Európai Unió néhány tagállamában (Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, 2001.)
- *Theodor Keck*: Fragen der Gesetzgebungstechnik bei der Rechtsbereinigung. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1987.)
- *Thodor Keck*: Die Bayerische Rechtssammlung. (BayVBl. 1985.)
- *Tilk Péter*: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. (Pécs, 2002.)
- *Torma András*: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. (Budapest, 2001.)
- *Udo Klaus*: Das Verwaltungsspiel. Mitteilungen der KGSt. (Sonderdruck, 1963/September)
- *Ulrich Fastenrath – Maike Müller-Gerbes*: Europarecht. (Baden-Baden, 2000.)
- *Ulrich M. Gassner*: Gesetzgebung und Bestimmtheitsgrundsatz. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1986.)
- *Ulrich Scheuner*: Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit. (DÖV. 1960.)
- *Uttó György*: Az államigazgatási (bírói, ügyéségi) kárfelelősség néhány időszerű kérdése. (Magyar Jog, 1994/3. sz.)
- *Uwe Diedrichsen*: Das missglückte Gesetz. (Zeitschrift für Gesetzgebung, 1996.)
- *Varga József*: A községi tanácsok rendeletalkotása (Tanácsok Lapja, 1966/11. sz.)
- *Varga József*: A tanácsok központi irányítása (In: A tanácsrendszer negyedszázada. Szerk.: Kovács Tibor, Budapest, 1976.)
- *Vékás Lajos*: Jogalkotásunk eredményei, problémái és feladatai a gazdasági forgalom jogi szabályozásában. (Jogtudományi Közlöny, 1982/8. sz.)
- *Verebélyi Imre*: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra II. (Magyar Közigazgatás, 2001/8. sz.)
- *Verebélyi Imre*: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra. (Magyar Közigazgatás, 2001/7. sz.)
- *Visegrády Antal – Czoboly István*: Az önkormányzati rendeletek hatékonyságának problematikájához. (Magyar Közigazgatás, 2002/3. sz.)
- *Vogelsang/Lübling/Jahn*: Kommunale Selbstverwaltung (Berlin, 1997.)
- *Volker Hassel*: Subsidiaritätsprinzip im Kommunalaufsicht (DVBl. 1985.)
- *Vörös Imre*: Az európai megállapodások mint az Európai Unió és Közép-, valamint Kelet-Európa közötti kapcsolatok jogi alapjai. (Jogtudományi Közlöny, 1996/9. sz.)
- *Walter Leisner*: „Gesetz wird Unsinn...” – Grenzen der Sozialgestaltung im Gesetzesstaat. (DVBl. 1981.)
- *Werner Hugger*: Gesetze – ihre Vorbereitung, Abfassung, und Prüfung. (Baden-Baden, 1983.)
- *Wilhelm Schmiedbauer – Udo Steiner*: Bayerische Polizeiaufgabengesetz und Bayerische Polizeiorganisationengesetz. Kommentar. (München, 1999.)
- *Zlinszky János*: Werbőczy jogforrástana. (Jogtudományi Közlöny, 1993/10. sz.)
- *Zoltán Ödön*: A jogalkotásról és gyakorlatáról. (Magyar Jog, 1998/7. sz.)
- *Zongor Gábor*: Regionalizáció és decentralizáció. (Comitatus, 2001/9. sz.)