

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

dr. Péter-Delbó Márta

Kell-e egységesség a sokféleségben?
A helyi önkormányzatok valamint a köztestületek feletti törvényességi felügyelet és
törvényességi ellenőrzés szabályozási kérdései

című doktori értekezés tézisei

Témavezető:
dr. Gerencsér Balázs Szabolcs habilitált egyetemi docens

Budapest
2020

I. A kutatás célja és módszertana

A közigazgatási kontrolltevékenységek, ezen belül is a törvényességi szempontú vizsgálatok munkám révén kerültek érdeklődésem középpontjába. Szakmai életutam úgy alakult, hogy mind a helyi önkormányzatok, mind egyes köztestületek feletti törvényességi ellenőrzési és felügyeleti eljárások lefolytatására rálátásom nyílt. A helyi önkormányzatokra vonatkozóan ez épp arra az időszakra esett, amikor a törvényességi ellenőrzési rendszert felváltotta a törvényességi felügyelet. Már ez a váltás is számos olyan aspektust vetett fel, amely tudományos szempontú vizsgálatok tárgya lehetett. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzéssel/felügyelettel kapcsolatban megkezdett elméleti kutatásaimban fordulatot jelentett, amikor egyes szakmai kamarák feletti törvényességi felügyeleti eljárások gyakorlatát is megismerhettem. Utóbbi eljárások alulszabályozottsága mélyebb vizsgálat nélkül is egyértelműen megállapítható volt. Ez pedig további vizsgálandó kérdéseket vezetett, mert – ahogy Fazekas Marianna is kifejtette, akinek kutatásai megkerülhetetlenek a köztestületek témakörében – a köztestületek közjogi önkormányzatiságából következően a törvényes működésük feletti állami felügyelet is inkább a helyi önkormányzatok feletti felügyelet modelljét követte.¹

A kutatás során a történeti, leíró elemzés, valamint az összehasonlító kutatási módszert alkalmaztam. A dolgozat dogmatikai deduktív és gyakorlati elemzést egyaránt tartalmaz. A vizsgált kérdések kapcsán a hazai és nemzetközi szakirodalmat, a hazai tételes jogot, valamint a kapcsolódó (alkotmány)bírósági joggyakorlatot is bemutatom. Ennek megfelelően értekezésem döntően könyvtári forrásokra támaszkodik. A tételes jogszabályi környezet feltérképezésekor nemcsak a hatályos hazai szabályozás értékelő elemzését végeztem el, hanem figyelemmel voltam a közelmúltban bekövetkezett jogszabály-módosításokra, és minden esetben tanulmányoztam az hozzáférhető (előterjesztői) indokolásokat is. Az elemzés valamennyi bemutatott jogintézmény esetében utal a történeti előzményekre, de mivel a dolgozat nem jogtörténeti fókuszú, a historikus jellegű visszatekintés kevésbé hangsúlyos. Ugyanez igaz a nemzetközi kitekintésre is. Az értekezés célja kifejezetten a magyar szabályozás

¹ FAZEKAS Marianna: Karok és rendek, Néhány gondolat a köztestületekre vonatkozó szabályozás új fejleményeiről. In: PATYI András - LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben, Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára*, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014., 141.

előnyeinek és hátrányainak bemutatása, ugyanakkor, ha a magyar problémákra kívánunk adekvát válaszokat találni, nem tekintetünk el a nemzetközi tendenciáktól, más államok szabályozásának, vagy tudományos eredményeinek ismertetésétől. Az egyes jogintézményeknél tehát feltüntettem a külföldi gyökereket és példákat, de csak olyan mélységben, hogy – a terjedelmi korlátokra figyelemmel – ne feszítse szét a dolgozat kereteit.

A kutatás és a dolgozat megírásának egyik legnagyobb kihívása éppen az volt, hogy a helyi önkormányzatok és a köztestületek feletti törvényességi kontroll (az értekezésben a kontroll és a vizsgálat kifejezést fogom használni, ha általánosságban vagy összefoglalóan beszélek a tevékenységekről, tehát a törvényességi ellenőrzésről és a törvényességi felügyeletről) nem vizsgálható a jogállamiság, az autonómia, az önkormányzatiság vagy a kontrolltevékenységek kérdésének érintése nélkül. Ezek hazai és nemzetközi jogi irodalma azonban külön-külön is könyvtárnyi, valamennyi nézet és irányzat teljes körű bemutatása sokszorosan meghaladná egy doktori értekezés kereteit. Munkám során ezért arra törekedtem, hogy a problémafelvetéshez – pro és contra – leginkább kapcsolódó téziseket ismertessem. A forrásokkal összefüggésben ki kell emelni azt is, hogy a hazai közigazgatással foglalkozó publikációkban sokkal nagyobb hangsúlyt kaptak és kapnak a helyi (területi alapon szervezett) önkormányzatok, az önkormányzatisággal kapcsolatos kérdéseket, problémákat főleg ebből az aspektusból vizsgálják a szerzők. A köztestületekkel lényegesen kevesebb tudományos igényű munka foglalkozik, illetve a kamarai autonómiákat érintő legújabb kutatások nem jogtudományi szempontúak.²

Dolgozatom első részében a terminológiai jellegű, alapozó fejezetek kaptak helyet. A kutatás megalapozásához ugyanis elengedhetetlen volt a jogállam, a jogvédelem és eszközei, az irányítás, felügyelet, ellenőrzés triász, valamint az önkormányzatiság, autonómia, decentralizáció témaköréhez kapcsolódó tudományos álláspontok ismertetése, összegző bemutatása. Az ezt követő két rész a helyi önkormányzatok, illetve a köztestületek működése feletti törvényességi szempontú vizsgálatokat bontja ki. Mindkét szerkezeti egység hasonló tematikát követ: külön-külön fejezetekben foglalkozik a vizsgálat alanyát képező szerv, valamint a felette érvényesülő kontroll bemutatásával, a záró fejezetekben pedig a fennálló berendezkedést értékelem, valamint konkrét javaslatokat fogalmazok meg a hatályos magyar szabályozás továbbfejlesztésére. Az értekezés utolsó tartalmi egysége a kutatás végső

² Ld. például a Kamarai autonómiák Magyarországon és az Európai Unióban 1990–2004 c. történettudományi kutatást <http://real.mtak.hu/2558/>

következtetéseit ismerteti, és szintén tesz javaslatokat a normarendszer fejlesztésére a feltárt diszfunkcionális működés felszámolása érdekében.

Kutatásom során az alábbi kérdésekre kerestem választ:

- a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szabályozása megfelel-e jogállami követelményeknek,
- a köztestületek felett érvényesülő törvényességi kontroll szabályozása megfelel-e jogállami követelményeknek,
- a köztestületek felett érvényesülő törvényességi kontroll esetében megállapítható-e az alulszabályozottság mértéke, feltárhatóak-e ennek okai,
- a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás szolgálhat-e útmutatóul a köztestületi joganyag megújításakor,
- megvalósítható-e teljesen egységes szabályozás a köztestületek feletti törvényességi kontrolltevékenységeket illetően.

II. Új tudományos eredmények rövid összefoglalása

Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés témakörét érintően általánosságban megállapítható, hogy az nemcsak a tudományos szempontú vizsgálatok között kap kiemelt helyet, hanem – amint az az egyes jogszabályokhoz kapcsolódó indokolásokból különösen kitűnik – a jogalkotó jogrendszer egységesítésére és egyértelműsítésére vonatkozó törekvéseiben is jelen van. Utóbbi téren az első nagy előrelépés a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: régi Ksztv.) megalkotása és elfogadása volt, amely elsőként szabályozta az államigazgatási szervek vertikális kapcsolatait, az irányítást és a felügyeletet, tisztázva ezek egymáshoz való viszonyát is. Ugyanakkor a hatályos jogszabályi környezetet áttekintve az is kitűnik, hogy a törvényesség felügyelet elnevezéssel illetett jogkörök szabályozása még mindig szerteágazó és rendkívül változatos, mind alanyait, eszközeit, terjedelmét illetően. A jogbiztonság szempontjából és a jogrendszer egészét nézve viszont elengedhetetlen lenne a konszenzus a terminológiahasználat terén (is).

A törvényességi felügyelet jellegadó tulajdonságaként kevés dolgot tudunk azonosítani még akkor is, ha a törvényességi felügyeletet, mint közigazgatási tevékenység- és kontrollfajtat

vizsgáljuk. Ezek közül az biztos, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó szerv csak arra jogosult, hogy a felügyelt szerv működését, döntéseit a jogszabályoknak való megfelelés szempontjából vizsgálja. Erre utal az elnevezésben a törvényességi jelző. A felügyelet szó pedig álláspontom szerint arra vonatkozik, hogy a tevékenységgel járó beavatkozási lehetőség korlátozott. Ennek a korlátozottságnak az indoka pedig a felügyelt szerv autonómiája vagy közigazgatási szervezetrendszeren kívülsége.

Az nem vitatott, hogy a helyi önkormányzatok a közigazgatás szervezetrendszerén belül, az önkormányzati igazgatás alrendszeréhez tartoznak, a köztestületek rendszertani elhelyezése azonban nem ilyen egyértelmű. Sok szerző nem sorolja a közigazgatási szervek közé azokat, de legalább is atipikus közigazgatási szervként tekint rájuk. Az azonban nem kétséges, hogy jellemzőik között megtalálható a közjogi jelleg, az önkormányzatiság és az autonómia, továbbá közfeladatot is ellátnak, így jogállásuk jellegadó vonásai azonosak a helyi önkormányzatokéval. Ezek a jellemzők pedig nagyban meghatározzák, hogy milyen típusú kontroll gyakorolható felettük.

A hatályos jogszabályok alapján a helyi önkormányzatok és a köztestestületek feletti kontroll döntően törvényességi felügyeletben ölt testet. A kevés kivételt néhány köztestület típus jelenti, ahol az ügyészség által végzett törvényességi ellenőrzés valósul meg (gazdasági kamarák, agrárkamarák, sportköztestületek, Magyar Rendvédelmi Kar). A Nemzeti Pedagógus Kar (a továbbiakban: NPK) szintén kivételes, felette miniszter gyakorol törvényességi ellenőrzést. Ezen túlmenően vannak olyan köztestületek is, ahol a kérdés egyáltalán nem szabályozott: Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA), Magyar Művészeti Akadémia, Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK). Formális logikai következtetés egyébként vezethetne oda, hogy a nem szabályozott esetekben a jogi személyek feletti általános törvényességi felügyelet érvényesül, viszont a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény megfogalmazásában azt a jogi személyt nyilvántartó bíróság látja el, a köztestületek esetében pedig nem feltétlenül van ilyen bíróság.

A helyi önkormányzatok feletti felügyeleti rendszer értékelésével összefüggésben elsőként azt szeretném kiemelni, hogy bár a rendszer bevezetésének elvi támogatottsága szakmai szinten megvolt, a konkrét szabályozással összefüggésben mégis több kritika felmerült. Voltak, akik az egyes új eszközök alkalmazásával (például az aktuspótlással) kapcsolatban fogalmaztak meg

aggályokat, mások a rendszer egészével szemben, mondván a szabályozás egyes elemei elmozdulást mutatnak az irányítás felé.

Fontos kiemelni, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája nem határozza meg a helyi önkormányzatok felett érvényesülő állami kontroll konkrét típusát, elvárásai között az szerepel, hogy megfelelő jogszabályi alapot kell teremteni a felügyelethez, és ennek megfelelően kizárja az ad hoc felügyeleti eljárásokat. Az eljárásoknak normál esetben kizárólag a helyhatóság intézkedéseinek jogszerűségére, nem pedig a célszerűségére kell vonatkoznia. Rendelkezései szerint az államigazgatási felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

Álláspontom szerint a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet mind anyagi mind eljárásjogi szempontból széleskörűen szabályozott. Nemcsak az Alaptörvény, vagy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.), hanem más jogszabályok is tartalmazzak arra vonatkozó vagy azzal összefüggő rendelkezéseket, így például az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.), a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.), az az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. Korm. rendelet pedig számos olyan eljárási kérdést tisztáz (eljárási határidők, formai követelmények), melyek garanciális jelentőségűek és az ellenőrzési modell kapcsán is felmerültek már.

Fentiekén túl nemcsak a szabályozás sokrétű, hanem az eljárásokban közreműködő szervek száma is magas: a kormányhivatalon kívül más államigazgatási szervek, valamint közigazgatási szervezetrendszeren kívüli szervek is részt vesznek ebben. A sokszereplős eljárások nyilvánvalóan a hatékonyság ellen hatnak, ugyanakkor óvják az önkormányzati autonómiát. Nem kérdés, hogy az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer az önkormányzati autonómia messzemenő tiszteletben tartását és védelmét tette elsődleges értéké, amihez igazodott a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény ellenőrzési rendszere is. A felügyeleti elemekkel megerősített kontrollrendszer pedig kétség kívül elmozdulás az autonómia kárára. Az elmozdulás ugyanakkor nem sérti a jogállami alapelveket, ha nem öncélú, hanem mind a szubjektív mind az objektív jogvédelmi érdekeket szolgálja.

Nem vitatható ugyanakkor, hogy – amint azt a törvényességi felügyeleti rendszer értékelésével kapcsolatos alfejezetben ismertettem – egy jól működő rendszert is lehet továbbfejleszteni. Indokolt például a felosztásra vonatkozó hatáskör felülvizsgálata vagy annak megfontolása a jogalkotó részéről, hogy a jövőben az Alkotmánybíróság előtti normakontroll eljárást a kormányhivatal közvetlenül kezdeményezhesse, illetve hogy különleges jogrend esetén az általánostól eltérő szabályok érvényesüljenek.

Fentiekkel ellentétben álláspontom szerint a köztestületek esetében a törvényességi kontrollra vonatkozó szabályozás több szempontból történő újragondolása mindenképpen indokolt és elősegítené a jogbiztonság követelményének fokozottabb érvényesülését. A köztestületek feletti törvényességi kontrollról összességében megállapítható, hogy a szabályozás rendkívül szerteágazó és a legnagyobb jóindulat mellett is elnagyolt. Egyes esetekben pedig a jogalkotó egyáltalán nem rendezte a kontroll kérdését. Mindezek a negatívumok pedig komoly jogbiztonságot érintő kérdéseket vetnek fel.

A hatályos jogszabályi rendelkezések elemzése alapján a tartalmi és elnevezésbeli tisztázatlanságot is megállapíthatónak tartom. Ha a kontrollt gyakorló szerv számára biztosított intézkedési lehetőségek csak a felhívásra terjednek ki, illetve arra, hogy eredménytelen felhívás esetén más szerv (tipikusan bíróság) eljárását kezdeményezhesse – márpedig a legtöbb köztestülete esetében ez így van –, akkor az álláspontom szerint inkább a törvényességi ellenőrzésnek feleltethető meg. Törvényességi felügyeletről inkább akkor beszélhetnénk, ha ennél erőteljesebb jogosítványok is megilletnék a kontrollt gyakorló szervet. Ezért harmonizált álláspontom szerint a törvényességi felügyeleti elnevezés a gyakorolt jogkörrel, amikor a gazdasági kamarák felett az ágazatért felelős miniszter gyakorolt törvényességi felügyeletet. A miniszter ugyanis megsemmisíthette a kamara határozatát, összehívhatta a gazdasági kamara illetékes testületi szervét vagy a küldöttgyűlést, ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén pedig a gazdasági kamara egyes szerveinek, tisztségviselőinek működését is felfüggeszthette. A miniszter indokolt esetben a közérdekre tekintettel határozatát azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatta, ennek felfüggesztését a kamara a bírósághoz intézett keresetlevélben kérhette. Itt kell megjegyezni, hogy a köztestületek megjelenési formái, illetve a felettük érvényesülő kontroll eszközrendszere nemzetközi viszonylatban is rendkívüli változatos és nagyban függ az adott ország közjogi hagyományaitól, ugyanakkor találunk példát arra, hogy a represszív jellegű felügyeleti eszközök alkalmazásáról is maga a felügyeleti szerv, nem pedig bíróság dönt. A felügyeletet ellátó szerv döntései ellen a jogorvoslati lehetőség természetesen biztosított.

Az is szembetűnő a hazai szabályozást illetően, hogy azon ritka esetekben, amikor a közttestület felett ügyészségi törvényességi ellenőrzés érvényesül, az ügyész jogkörei semmivel sem erőtlenebbek, mint – néhány kivételt, így például az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvényben biztosított, kiemelt szabályzatokra vonatkozó előzetes vizsgálati lehetőséget leszámítva – a más közttestületek felett törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szervé. Fazekas Marianna álláspontja szerint sokkal jobban illik az inkább egyesületi jellemzőket hordozó kamarákhoz az ügyészi törvényességi ellenőrzés.³ A civil jelleg erősebb, ha a közttestületben önkéntes a tagság és a közfeladatok száma csekély. E 2008-ban tett és annak idején érvekkel jól alátámasztott megállapítással összefüggésben ki kell emelni, hogy az eltelt több mint 10 évben megváltozott a jogszabályi környezet, így a korábbi érvek ma már nem hívhatók fel. Ahogy arra a dolgozat a civil szervezetek törvényességi felügyeletét tárgyaló alfejezetben rámutat, az ezzel kapcsolatos szakmai vitát is bemutatva, a hatályos jogszabályok szerint a jogi személyek – köztük az egyesületek – feletti általános törvényességi felügyeletet a jogi személyt nyilvántartó bíróság látja el, illetve az agrárkamarákban például már a kötelező tagság elve érvényesül. Nehezen alátámasztható továbbá az a különbség tétel is, hogy az azonos típusba: a nem kamarai szakmai közttestületek közé tartozó három szerv esetében, miért háromféle a szabályozás. Az MKK esetében a kérdéskör nem szabályozott, az MRK felett a törvényességi ellenőrzést az ügyészség gyakorolja. Az NPK felett pedig az oktatásért felelős miniszter törvényességi ellenőrzést⁴ gyakorol. Ez a szabályozás biztos, hogy nélkülöz minden logikát. A bekövetkezett jogszabályi változásokra tekintettel, és mivel semmilyen tudományos, dogmatikai ellenérv nincs, nem látom akadályát, hogy valamennyi esetben, amikor az ügyészi törvényességi ellenőrzés érvényesül, áttérjen a jogalkotó a közigazgatási szerv által végzett kontrollra. Fontos megjegyezni, hogy ha a választott kontrollforma törvényességi felügyelet, akkor az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) alapján az ügyészségnek továbbra is megmaradna az eljárás kezdeményezési joga. Ha viszont a jogi személy működése feletti kontroll törvényességi ellenőrzés, mint az NPK esetében, akkor az Ütv. hatályos megfogalmazása miatt előbbi állítás nem lesz igaz, a törvényszövegben ugyanis a felügyelet kifejezés szerepel. Megfontolandó tehát az Ütv. 28. § (3) bekezdésének pontosítása, hogy az ügyész eljárás kezdeményezésére vonatkozó jogosultsága a törvényességi ellenőrzés esetében is biztosított legyen.

³ FAZEKAS Marianna: *A közttestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008. 93.

⁴ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 63/K. §

A törvényességi felügyelet és ellenőrzés egységes, átlátható szabályozása érdekében javasolt lehet – a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény által rendezett szervei irányítási és felügyeleti hatáskörhöz hasonlóan – egy jogszabályban meghatározni ezen jogkörök tartalmát (előbbihez nyilván tágabb intézkedési lehetőséget, erőteljesebb jogosítványokat sorolva) és egymáshoz való viszonyát, utalva arra, hogy a törvényességi felügyeletnek mindig része az ellenőrzés, de ez utóbbi gyakorolható önállóan is. Alapvető különbség van az anarchikus viszonyok, valamint a főszabályra és indokolt, megengedett kivételekre épülő szabályozás között. E jogszabályban szabályozni lehetne továbbá a két jogkör legfontosabb jellemzőit, hatályát (a tárgyi hatály kapcsán lehetne kezelni a szubszidiaritással összefüggő problémákat is), és az eljárási kérdéseket is. A jogalkotó biztosíthatja a lehetőséget az ágazati szabályozásban eltérő vagy kiegészítő-részletező szabályok megalkotására, illetve, ha indokolt meghatározhatja a jogszabály hatálya alól kivett köztestületek körét. Fazekas Mariann álláspontja például az, hogy az akadémia társadalmi súlyából és tekintélyéből következően a többi köztestület felügyeletétől eltérő hatásköri szabályozást és más felügyeleti jogokat igényelne.⁵ Az alapvető szabályok egységes megalkotása révén döntő lépés tehető a törvényességi felügyelet intézményének világosabb és egységesebb, átláthatóbb szabályozása és ez által hatékonyabb alkalmazása felé, ami hozzájárulhat a jogbiztonság fejlesztéséhez, e mellett ugyanakkor a kellő rugalmasság is biztosítható a kivételek megalkotásával. *E szabályozás mintájául szolgálhat a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet modellje, hiszen a jogállási hasonlóságok megalapozzák akár az anyagi jogi, akár az eljárásjogi kérdések hasonló rendezését.*

Egy ilyen jogszabály megalkotását megelőzően *elengedhetetlen (lenne) a törvényességi felügyeleti és ellenőrzési eljárások statisztikai adatainak áttekintése, viszont eltérően a helyi önkormányzatoknál ismertettekkel, az OSAP adatgyűjtésben a köztestületek feletti kontrolleljárások nem szerepelnek.* Megfelelő statisztikai adatok rendelkezésre állása esetén felmérhető lenne az intézkedések száma és a törvénysértések jellege. Ezek áttekintése további alapot szolgálhat a tekintetben, hogy mit érdemes a helyi önkormányzatok feletti szabályozásból átvenni. A helyi önkormányzatok esetében például a kormányhivatalt illeti meg a képviselő-testület összehívásának joga, a köztestületi szervet viszont a Kp. alapján a bíróság hívhatja össze, ami mindenképpen egy kevésbé hatékony megoldás. Az is

⁵ FAZEKAS (2008) i. m. 93.

elgondolkoztató, hogy a helyi önkormányzatoknál a jegyző a törvényesség őre hivatalánál fogva, és az Möt. 81. § (1) bekezdés e) pontja alapján jeleznie kell a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő. A köztestületeknél nincs olyan személy, aki előszűrőként működhetne a törvényesség szempontjából, így esetükben erősebb érvek sorakozhatnak az előzetes szempontú vizsgálatok bevezetéséhez, vagy a kontrollt ellátó szerv általi szakmai segítségnyújtási kötelezettség általános bevezetéséhez.

A helyi önkormányzatok és a köztestületek mint közfeladatot ellátó közhatalmat gyakorló szervek ellensúlyként léphetnek fel a központi hatalommal szemben. Működésük során ráadásul érvényesül a decentralizáció és a szubszidiaritás elve, melyek a demokrácia lényegi eszközei, hiszen lehetővé teszik az igazgatottak részvételét az őket legközvetlenebbül érintő ügyekben. *E szervek jelentősége így a demokráciában vitathatatlan.* Az önkormányzati jogosítványok és ezek legszélesebben értelmezett közjogi biztosítékai sem zárják ki azonban, hogy az állam, illetve az annak képviseletében eljáró szervek – elsősorban a törvényesség érvényesítése érdekében – megfelelő ellenőrzési jogokat kapjanak ezen önkormányzatok felett.⁶ Kilényi Géza megállapítását, miszerint a helyi önkormányzatokra nézve kötelező érvényűek a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is,⁷ a köztestületekre is irányadónak tartom. Csink Lóránt megfogalmazásában az állami ellenőrzés garanciális eszköz, biztosítja, hogy a hatalomgyakorlás jogállami keretek között maradjon, az ellenőrzés pedig a központi végrehajtó hatalom felelőssége általánosságban.⁸ Tehát a vizsgált esetekben a kontrollrendszer a jogállami keretek közötti működés biztosítója, így nem az a kérdés, hogy kell-e, hanem az, hogy a jogalkotó megtalálja-e a helyes arányokat a kontrollmechanizmus szabályozásakor az autonómia biztosítása és a törvényesség érvényesülését (szubjektív és objektív jogrend védelmét) elősegítő számonkérhetőség mértéke között. Sőt ezen is túl sikerül-e a szabályozást olyan formába önteni, amely az egyensúly fenntartását a gyakorlatban is biztosítja. A norma vagy a normavilágosság hiánya minden érintettre hátrányos, a jól működő törvényességi kontroll viszont feltárhat olyan

⁶ A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvényhez fűzött indokolása

⁷ KILÉNYI Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In: Csefkő Ferenc (szerk.): *Szamel Lajos Tudományos Emlékkönyv*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2000. 146.

⁸ CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz, A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- És Államtudományi Karának Könyvei, Jogtudományi Monográfiák 5.* Budapest, Pázmány Press, 2014. 166.

rendszerhibákat is, amelyek a felügyelt, ellenőrzött szerv működésére vonatkozó szabályozás megújítását teheti szükségessé. Pálné Kovács Ilona megítélése szerint „az állam nem attól jó, ha omnipotens, hanem ha helyzetbe hozza az alkalmassá tett szereplőket, autonómiákat”.⁹ Varga Zs. András pedig úgy foglal állást, hogy a jogdogmatika végső soron a pozitív jogra és a pozitív jogot értelmező bírói gyakorlatra épül, a jogdogmatikát összezavaró válasz nem visz előre.¹⁰ Meglátásom szerint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályozás fejlesztése, de leginkább *a köztestületek feletti kontroll megújítása kedvezne a vizsgált szervek autonómiájának is*, hiszen öngazgatásuk fontos eleme, hogy a felettük érvényesülő kontroll szabályai átláthatóak, egyértelműek, kiszámíthatóak legyenek, mivel ez által nemcsak ők maguk, hanem a kontrollt végző szerv is számon kérhető. A kutatás egyik fő következtetése pedig az, hogy a köztestületek esetében a kontroll szabályozása tele van jogdogmatikát zavaró válaszokkal és választásokkal.

Bízom benne, hogy kutatásom eredményei összességében hozzájárulnak a vizsgált területre vonatkozó szakmai párbeszéd megindulásához, új válaszok megtalálásához és ez által a jogrendszer egy fontos területének fejlesztéséhez.

III. A témakörben készült publikációk jegyzéke

Péter-Delbó, Márta

Az Alkotmánybíróság határozata a közjegyzőkről szóló törvény egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Jogesetek Magyarázata 2020/1-2., (2020) pp. 15-19., 5 p. (2020)

Péter-Delbó, Márta

KELL-E EGYSÉG A SOKFÉLELESÉGBEN?: A szakmai kamarák fegyelmi eljárásainak legfontosabb kérdései

IUSTUM AEQUUM SALUTARE 4 pp. 153-166., 14 p. (2019)

⁹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Megyék új szerepben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/7–8. 24.

¹⁰ VARGA Zs. András: Tűnődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól. *MAGYAR JOG*, 2014/6. 324.

Péter-Delbó, Márta

A törvényességi felügyelet jogintézményének jelenlegi szabályozása a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a kamarák feletti törvényességi felügyeletre

In: Szabolcsi, László; Juhász, Zoltán; Varga, Éva Csilla (szerk.) Szakmai Elemzések a Jogszabályok Hatályosulásának Vizsgálatára: Elemzések a kodifikáció szolgálatában

Budapest, Magyarország: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, (2017) p. 207

Péter-Delbó, Márta

A helyi önkormányzati rendszerek modelljei: Összegzés

In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog: Közigazgatási jog IV.

Budapest, Magyarország: Pázmány Press, (2015) pp. 79-81., 3 p.

Péter-Delbó, Márta

A helyi önkormányzati rendszerek modelljei: Franciaország

In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog : Közigazgatási jog IV.

Budapest, Magyarország: Pázmány Press, (2015) pp. 66-69., 4 p.

Péter-Delbó, Márta

A helyi önkormányzati rendszerek modelljei: Egyesült Királyság

In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog : Közigazgatási jog IV.

Budapest, Magyarország: Pázmány Press, (2015) pp. 61-66., 5 p.

Delbó, Márta

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet első éve

In: Kovács, Péter (szerk.) Religio et Constitutio

Budapest, Magyarország: Pázmány Press, PPKE JÁK, (2014) pp. 175-190., 16 p.

Delbó, Márta

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a statisztikai adatok tükrében pp. 20-26.

In: Csáki-Hatalovics, Gyula; Deres, Petronella; Kun, Attila; Miskolczi, Bodnár Péter; Pákozdi, Csaba; Rixer, Ádám (szerk.) Jog és Állam. 18. szám

Budapest, Magyarország: Patrocinium Kiadó, (2013)

Delbó, Márta

Törvényességi felügyelet- új eszközök, régi problémák?

In: Keresztes, Gábor (szerk.) Tavaszi Szél 2013 = Spring Wind 2013: II. kötet

Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ), (2013) pp. 107-112., 6 p.

Delbó, Márta

A kistérségi modellkísérletek tapasztalatai

In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében: Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban

Budapest, Magyarország: Pázmány Press, (2013) pp. 205-220., 16 p.

Idézett közlemények száma: 1