Havassy Sándor, igazgató
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal

A helyi jogalkotással kapcsolatos törvényességi ellenőrzések tapasztalatairól

A jogalkotási tevékenység – különösen annak előkészítése – szakma. Bátran mondhatjuk, hogy ősi mesterség, amelynek gyökerei a klasszikus ókori civilizációkkal egyidősek. A kodifikátorok munkája sokrétű jogi ismereteket igénylő tevékenység – nem véletlenül tekintették az ókori Rómában a kodifikációt a jogi szakma csúcsának. Ugyanakkor a jogalkotási folyamat, valamint a jogszabályok szerkesztésének elméleti és gyakorlati ismereteinek oktatása csak napjainkban kapott méltó helyet a felnőttképzés rendszerében.

Különösen fontos a megfelelő elméleti alapok elsajátítása, hiszen a jogalkotási tevékenység a közigazgatás mondhatni mindennapos feladatai közé tartozik. A jogi normák megalkotása jogászt próbáló feladat, hiszen a normaszövegnek meg kell felelnie a jogszabály-szerkesztési alapelveken túl a közérthetőség, a megismerhetőség követelményének. A jogszabályok, valamint az Alkotmánybíróság releváns döntéseinek ismerete az egyes részterületeket illetően elengedhetetlen a megfelelő kiindulási alapokhoz. Valljuk meg: ez manapság már önmagában hatalmas feladat napjaink gyakran változó jogrendszerében.

A jogalkotással kapcsolatos ellenőrzésekről általánosságban és konkrét esetek példáin keresztül is szeretnék áttekintést adni. Természetesen jelen írás nem vállalkozhat a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14) IRM rendelet (a továbbiakban: R.) és a végrehajtására kiadott részletes módszertani útmutatóban foglaltak tételes, részletekbe menő vizsgálatára.

I. Általános észrevételek az önkormányzati rendeletalkotási folyamattal kapcsolatban

Az internet, és nem mellesleg az információszabadság és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályozás fejlődése egyaránt jelent lehetőségeket és veszélyeket a jogalkotó számára. Manapság könnyen elérhetőek és kereshetőek az önkormányzati rendeletek országszerte. Sajnos előfordul, hogy a helyi jogalkotók élnek is a lehetőséggel és a modern technika segítségével, akár pár óra alatt „összeollóznak" egy helyi rendeletet. Természetesen az átfogó összehasonlító elemzés mindig hasznos lehet, de ezen túlmenően a fenti „technika" nyilvánvalóan nem állítható követendő példaként.

Ugyanakkor érdemes nyitott szemmel járni a magasabb szintű jogszabályok olvasása közben, hogy az elméletben és a R. által sokszor rendkívül bonyolultan, körülményesen megfogalmazott jogszabály-szerkesztési technikák hogyan valósulnak meg a gyakorlatban. Kiválóan alkalmazható segédanyagok készültek több kormányhivatal szakértő kollegáinak összefogásával, amelyek áttanulmányozása további segítséget és támpontot adhat a szakszerű és jogszerű rendeletalkotáshoz.

A helyi viszonyok és előzmények részletes ismerete, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat elvégzése nem csupán frázisok, vagy kötelezően letudandó adminisztrációs lépések, hanem a jogszabályalkotás alappillérei. Jó megoldás lehet összetettebb, illetve nagy közérdeklődésre számot tartó rendeletek esetében, ha két fordulóban tárgyalja a képviselő-testület a rendelet-tervezetet.

II. Konkrétumok

Azokra a legfontosabb követelményekre szeretném felhívni a figyelmet, melyek biztosíthatják időtálló önkormányzati rendeletek alkotását.

A R. indokolása külön rámutat, hogy a jogalkotó a jogszabályok, önkormányzati rendeletek *előkészítésében résztvevők* számára ír elő kötelezettséget. Tematikusan, a rendeletek címétől a záró rendelkezésekig igyekszem felvetni azokat a gyakori hibalehetőségeket, melyek a legnagyobb hibaforrást jelentik a tapasztalatok alapján.

1. Az önkormányzati rendeletek megjelölése

Az önkormányzati rendelet-tervezetek megjelölésére az R. mellékletének 2.3.4 pontja, míg a kihirdetéskori megjelölésére a 2.2.4 pontja szövegezési mintát tartalmaz, amit kötelező alkalmazni.

Gyakori hibák:
− a jogalkotó megnevezésében csak az „önkormányzat", vagy csak a „képviselő-testület" feltüntetése,
− a rendelet elfogadása időpontjának a feltüntetése a zárójelben a kihirdetés napja helyett,
− helytelen csak a rendelet szót használni, az „önkormányzati rendelet" kifejezés a megfelelő,
− a „számú" szó vagy rövidítése „sz.", valamint a jogalkotó nevének rövidített megjelölése „Kt.", vagy az önkormányzati rendelet rövidített megjelölése „Ör." nem szerepelhet.

A címet úgy kell megfogalmazni, hogy az ne tartalmazzon – a módosítás és hatályon kívül helyezés kivételével – a szabályozás aktusára utaló kifejezést és a cím utolsó szavához a „ról"-„ről" – rag kapcsolódjon. Nem használható a címben a „szabályairól", „szabályozásról" vagy „megállapításáról" szó. Az IRM rendelet 12. §-a értelmében a jogszabály kihirdetésének évét és napját arab, míg hónapját római számmal kell megjelölni.

2. Preambulum, és a bevezető rész megszerkesztése, szövegezése

Az önkormányzati rendelet preambulumot nem tartalmazhat. (R. 51. § (1) bekezdése). Ez rendszerint előfordult önkormányzati rendeletekben (tipikusan: SZMSZ, kitüntető címek, díjak adományozásáról szóló rendelet), amely a rendelet megalkotásának előzményeit, célját, a szabályozás indokait rögzítette.

A jogalkotási felhatalmazás az a törvényben meghatározott rendelkezés, amelynek alapján az önkormányzat képviselő-testülete rendeletet alkot. A jogalkotói hatáskörök között különbséget teszünk aszerint, hogy az eredeti, vagy származékos jogalkotói hatáskör.

A bevezető rendelkezés megszövegezésekor minden esetben meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják. Az R. 55. § (5) bekezdése sorrendiséget állapít meg a feladatkört meghatározó rendelkezések körében. Ez lehet az Alaptörvény, vagy az Ötv. feladatkört megállapító, vagy más ágazati törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezése.

A bevezető rész végén minden esetben szerepelnie kell, hogy „…a következőket rendeli el:".
Fontos kiemelni, hogy ha az önkormányzati rendelet érvényességének kritériuma valamely szerv vagy személy egyetértésének, véleményének a kikérése, akkor a bevezető részben ezeket meg kell jelölni és utalni kell az egyetértés, illetve vélemény kikérésére. E körben nem csupán a magasabb szintű jogszabályok, hanem a hatályos önkormányzati rendeletek is irányadóak. Jellemzően az SZMSZ-ben rögzítettek azok a szervek vagy személyek, amelyeknek egyetértési, véleményezési joga van.

A bevezető rész tartalmát az R. 55. § (2) bekezdése taxatíve meghatározza. Ebben a körben az R. nem teszi lehetővé azt, hogy már a bevezető részben sor kerüljön a rövid megjelölés bevezetésére. Ezért a rövid megjelölés az R. 5. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a normatív rendelkezések körében való első előfordulásakor kell meghatározni.

3. A rendeletek hatálya

A R. meghatározza a személyi és tárgyi hatály alkalmazhatóságának eseteit. Személyi és

területi hatályról akkor lehet rendelkezni, ha a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott személyi hatálya alá nem tartozó jogalanyokra is kiterjed, vagy a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott személyi (területi) hatályától egyébként eltér, és az a jogszabály egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű. Gyakori hiba, hogy a R.-ben foglalt feltételek hiányában is megjelölik az önkormányzati rendeletek személyi és területi hatályát.

4. Túlterjeszkedés a törvényben foglalt felhatalmazó rendelkezéseken

A rendeletalkotásra való felhatalmazás gyakran csábíthatja a jogalkotót arra, hogy túlterjeszkedjen a felhatalmazásban adott kereteken. A R. is rögzíti, hogy jogszabálytervezet a módosító és a hatályon kívül helyező rendelkezések kivételével nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amely túlterjeszkedik az általános rendelkezések között meghatározott hatályán. Ez a korlátozás független attól, hogy a felhatalmazáson túlterjeszkedő helyi szabályozás összhangban van-e a magasabb szintű jogszabályokkal vagy sem. Az Alkotmánybíróság elvi éllel rögzítette azt, hogy az önkormányzatoknak számos lehetősége van alkotmányos keretek között kezdeményezni a szükségesnek ítélt magasabb szintű jogalkotást, a jogállamiság sérelmét is eredményező törvénysértő rendeletalkotás helyett.

5. Magasabb szintű jogszabály szövegének átvétele

Magasabb szintű jogszabály szövegét sem szó szerint, sem tartalmilag nem lehet idézni, ehelyett merev vagy rugalmas hivatkozást kell alkalmazni. Egyértelmű és hasznos ez a szabályozási módszer, hiszen ezzel elkerülhető az önkormányzati rendeletek indokolatlan terjengőssége és a magasabb szintű jogszabályok változásával a helyi rendeletek nem válnak automatikusan törvénysértővé. Magasabb szintű jogszabály értelmező rendelkezésének átvételére is vonatkozik a tilalom, ezért csak rugalmas hivatkozással lehet megoldani a szabályozást.

6. Az önkormányzati rendeletek szerkezeti tagolása

Az R. 36. § (2) bekezdése taxatíve rögzíti a jogszabályban alkalmazandó szerkezeti egységek körét. Ez a formai tagolás szigorúan kötött. Ennek ellenére a mai napig előfordul a francia bekezdések alkalmazása. A jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat. A jogszabály alapegysége a szakasz, a tervezet tagolása során a szakasznál magasabb szerkezeti egység csak akkor alkalmazható, ha e nélkül a jogszabály áttekinthetősége nem biztosított.

A szakaszt és a bekezdést pontokra kell tagolni, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat felsorolást tartalmaz, és a felsorolás bármely két eleme között logikai kapcsolat áll fenn, amennyiben ez a jogszabály áttekinthetőségét elősegíti.

Célszerű elkülöníteni az anyagi és eljárásjogi szabályokat egymástól. Gyakori hiba és jelentősen megnehezíti a jogalkalmazást, ha e szabályok nem logikus sorrendben helyezkednek el.

7. Módosító rendelkezések

A rendelet háromféleképpen teszi lehetővé egy hatályban lévő jogszabály, rendelet módosítását. A szövegcserés módosítással, újraszabályozással (adott szerkezeti egység teljes egészében változik), illetve kiegészítéssel. Nem módosítható a jogszabály megjelölése és a bevezető rendelkezése. Az átszámozás tilalma miatt - ha a szerkezeti egység átszámozására lenne szükség, akkor - a R. kiegészítésekre (beszúrásokra) ad lehetőséget.

A módosító rendelkezések sorrendje kötött. Az új szerkezeti egységet megállapító módosító rendelkezéseknek meg kell előzniük a szövegcserés módosító rendelkezéseket.

8. Átmeneti, hatályba léptető (záró) rendelkezések

A záró rendelkezések között kell elhelyezni önálló szakaszban a hatályba léptető rendelkezéseket. A jogszabály hatályba lépésének

időpontjától eltérő időpontban hatályba lépő szerkezeti egységek hatályba lépéséről a hatályba lépésük sorrendjében, önálló bekezdésben kell rendelkezni. Egy bekezdésben nem lehet kétféle hatályba lépési időpont. Azonos hatályba lépési időpont ugyanakkor nem lehet két külön bekezdésben. A hatályát vesztő rendelkezéseknél merev hivatkozást kell alkalmazni és a rendelkezéseket egy szakaszba kell foglalni.

A technikai deregulációnak lényege, hogy minél kevesebb olyan jogszabály legyen, amit más jogszabály által kell hatályon kívül helyezni. A jogszabály lehetőleg saját maga mondja ki önmaga hatályon kívül helyezését. Már magában, a jogszabályban hatályon kívül kell helyezni a módosító, hatályon kívül helyező, átmeneti rendelkezéseket. A jogszabály önmaga hatályvesztéséről a jogszabályt hatályba léptető rendelkezéssel egy mondatban rendelkezhet.

9. Mellékletek, függelékek

Gyakori hiba, hogy a mellékletek formailag hibásan kerülnek megalkotásra. Tartalmilag pedig eldöntendő, hogy mi kerüljön a jogszabály mellékletébe és mi a függelékbe. Jogszabály-tervezetben mellékletet akkor kell alkalmazni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének szakaszaiban. A rendelet és a melléklet között meg kell teremteni a kapcsolatot: hivatkozni kell a mellékletre. A R. a melléklet jelölésével és tagolásával kapcsolatos szabályokat is rögzít. A mellékletben lévő táblázat sorait pozitív egész számokból képzett arab számokkal, míg oszlopait a latin abc nagybetűivel kell megjelölni. A melléklet nem tartalmazhat szabályozási tartalomba nem tartozó vagy a jogszabály szakaszaiban meghatározható szabályt.

10. Kihirdetés, a rendeletek megküldése

A rendeletek „hivatalos” kihirdetése a helyben szokásos módon: általános gyakorlat szerint a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján való kifüggesztéssel történik. Emellett célszerű a mihamarabbi közzétételről gondoskodni az internetes honlapon keresztül is. Átfogó és bonyolult szabályozás esetén rövid, közérthető tájékoztatóban indokolt értesíteni a lakosságot a helyi média útján.

Az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet részletesen szabályozza a rendeletek elfogadása utáni teendőket, rendkívül rövid határidőket szabva a települési jegyzőknek. Az önkormányzati rendeleteket a kihirdetést követő munkanapon kell megküldeni papír alapon, két példányban (vagy elektronikus úton, minősített aláírással ellátva) a területileg illetékes kormányhivatalnak. Amennyiben az önkormányzati rendelet helyesbítésére van szükség, a jegyzőnek a helyesbítés kihirdetését követően, a fentiekben meghatározott módon, legkésőbb a kihirdetést követő munkanapon kell megküldenie a kormányhivatal részére a helyesbítés tényéről történő tájékoztatást és az önkormányzati rendelet helyesbített változatát.

III. A kormányhivatal szerepe az önkormányzati rendeletalkotás minőségének javításában

Kiemelt feladat a költségvetési tárgyú rendeletek előkészítése. A Kormányhivatal törvényességi ellenőrzési és felügyeleti főosztályának munkatársai folyamatosan segítik az önkormányzatok munkáját szakmai anyagok közzétételével, a rendeletek felülvizsgálatára szerkesztett egységes szempontrendszer kialakításával, jogszabályváltozásra való figyelemfelhívásokkal. Összességében megállapítható, hogy a költségvetési tárgyú rendeletek „minősége” javul, az anyagi jogi jellegű törvénysértések száma enyhén csökken.

Fontos, hogy további intézkedésekkel ösztönözzük a helytelen gyakorlatok megváltoztatását, és különös figyelmet fordítsunk azon településekre, amelyek visszatérő törvénysértést követnek el. Vannak olyan önkormányzatok, amelyek az elmúlt években rendszeresen kaptak a költségvetési rendeletükre törvényességi észrevételt, amit a rendelet mó-

dosításával, a hiányzó tartalmi elemek kiegészítésével orvosoltak is, azonban 2012-ben ugyanolyan hibás, hiányos rendeletet fogadtak el. Ez legtöbbször abból adódik, hogy a jegyző évről-évre ugyanazt a hibás előző évi mintát használja és csak a számokat javítja ki benne, az egyéb rendelkezéseket ugyanakkor nem vezeti át.

A magasabb szintű jogszabályok módosulását gyakran nem követi a helyi rendeletalkotás. A jogsértések orvoslása céljából a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi. CLXXXIX. törvény 132. § (1) bekezdés k) pontja alapján szakmai segítség keretében hívja fel a kormányhivatal a jegyzőket a rendeletek felülvizsgálatának szükségességére.

A fentiek mellett érdemes szót ejteni arról is, hogy az önkormányzati rendeletek szabályozásának végrehajtása során rendkívül lényeges az, hogy az érintett ügyintéző kulturált, empatikus magatartását tanúsítson. A legjobb szabályozás is romboló erejű lehet, és a szabályozási céllal ellentétes hatást válthat ki, ha a végrehajtásban részt vevő munkatárs alkalmatlan a feladat ellátására. Ezért fontos a megfelelő ügyintéző kiválasztása, esetleg a tárgyban szakmai konzultációk, továbbképzések tartása.

Zárszóként engedjék meg, hogy megköszönjem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztálya valamennyi munkatársának segítségét a cikk elkészültéhez nyújtott segítségéért.