

## Hatásvizsgálat és konzultáció a hazai önkormányzati jogalkotásban\*

*„A társadalom (...) nem társasjáték, amelynek szabályait a feltaláló önkényesen alakítja ki.”*  
(Kornai János)

### I. BEVEZETÉS

A demokrácia történelmi kompromisszumok eredménye. A jelenlegi demokratikus fejlődés paradoxona, hogy míg több demokrácia (neodemokrácia) jön létre, a régebbi demokráciák (archo-demokrácia) káoszba fulladnak. Ennek tünetei különösen, hogy az alkotmányozás egyszerűsödik, a törvényhozás inflálódik, a választópolgárok kevésbé mennek szavazni, kevésbé azonosulnak politikai pártokkal, csatlakoznak érdekképviseleti szervezetekhez, nem bíznak a megválasztott vezetőkben. Ennek a jelenségnek a nyitja talán abban rejlik, hogy a korábbi, kevésbé demokratikus környezethez képest a neo-demokráciáknak a korábbi állapothoz viszonyítva csak „jobbnak” kell lenni (legyen az akár anyagi, akár erkölcsi kategória). Míg a fennálló demokráciákban az állam jó működése azt jelenti, minden döntés, intézkedés, eljárás esetében bizonyítani szükséges, hogy az a demokrácia elvei szerint történt. Ez a folyamatos visszaigazolás nehezebb terhet ró az államokra, mint egy korábbi rossz helyzethez képest valami jobb nyújtása.<sup>[1]</sup> Éppen ezért a demokrácia jellemzője, hogy elsődlegesen nem forradalom útján jön létre, hanem konszenzusos úton, erőszak nélkül, a folytonosság megszakadása nélkül.<sup>[2]</sup>

A fenti folyamatok egyfajta demokrácia-deficit felé hatnak, amelyet a kormányzó hatalom nem több demokráciával próbál meg kezelni, hanem sokkal inkább a demokrácia újraértelmezésével. A demokrácia megítélése szempontjából azonban az vitathatatlan, hogy fontos az emberek, intézmények demokrácia-érzete.<sup>[3]</sup>

Jelen tanulmány keretében azt vizsgálom, az önkormányzati rendeletek elfogadása során a minőségi jogalkotással szemben támasztott elvárások milyen formában érvényesülnek: milyen jogszabályi rendelkezé-

[1] Schmitter, 2011, 399-428.

[2] *Uo.*, 401.

[3] Drinóczi, 2013, 7-22.

sek vonatkoznak rájuk, és azok hogyan jutnak érvényre. A tanulmány célja egyes best practice-ek meghatározása, így az önkormányzatok számára példa mutatása.

## II. A HATÁSVIZSGÁLAT ELMÉLETE

A jogalkotás célja a társadalmi viszonyok rendezése, amely azonban számos kedvező és kedvezőtlen (szándékolt vagy nem szándékolt) hatással járhat. Ezek felmérése és értékelése elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy a szabályozási cél elérhető legyen.<sup>[4]</sup>

A jogalkotás kapcsán elsőként a *jogszabály megalkotásának szükségessége iránti igény* jelentkezik (ez lehet jogszabályi előírásból fakadó kötelezettség, de politikai vagy szakmai igény is). Ekkor azt kell mérlegelni, hogy milyen szinten, milyen szabályozó eszköz útján – jogszabályban vagy esetleg más, a közigazgatást szabályozó normában (pl. szabályzatban) – kell az adott előírást lefektetni<sup>[5]</sup>. Már ennek körében mérlegelni kell, melyiknek milyen előnye és hátránya van: önkormányzati rendeletben kell-e szabályozni az adott tárgykört vagy közgyűlési határozatban, vagy esetleg elegendő szabályzatban.<sup>[6]</sup>

A jogalkotás során figyelembe kell venni az azt gátló és segítő körülményeket (tapasztalatokat). Ennek egyik eszköze a hatásvizsgálat, amely elvégzését jogszabály írja elő kötelező jelleggel (a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. § (1) bek.). Másik fontos eszköze a konzultáció: bizonyos esetekben érdekképviselői szervezetek, szakszervezetek<sup>[7]</sup> vagy más szervek bevonását is előírja törvény.<sup>[8]</sup> A hatásvizsgálat egyúttal megalapozza, hogy különböző érdekcsoportok becsatlakozzanak a döntéshozatali eljárásba.

A hatásvizsgálat elsődleges célja, hogy a jogalkotó döntése a lehetséges alternatívák között megalapozott legyen, mindezt úgy, hogy az adott szabályozandó területet több oldalról közelíti meg, és értékeli az egyes érdekeket.<sup>[9]</sup> Az értékelés annál sokkal árnyaltabb is lehet, mint pozitív és negatív hatások együttese.<sup>[10]</sup> Az egyes pozitív és negatív hatásoknak különböző súlyuk lehet, ezért azokat mérlegelni kell fontosságuk, szakmai vagy politikai hasznosságuk szempontjából. Fontos azonban, hogy a végső értékelés egységes legyen. A hatásvizsgálat ezáltal a minőségi jogalko-

[4] Gyűrű, 2012, 85–102.

[5] Szűcs, 2007, 608–610.

[6] Kovácsy – Orbán, 2005, 27.

[7] A szakszervezetek létezhetnek egy munkáltatói szervezeten belül, de azon kívül is. Érdekérvényesítés szempontjából talán a külső szakszervezet bírhat nagyobb befolyással. A szakszervezeti érdekképviselői tevékenység az Alaptörvény védelmében részesül. (Alaptörvény VIII. cikk (5) bek.) A munkavállalóknak, a munkáltatóknak és szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy érdekeik érvényesítése érdekében együttesen lépjenek fel. (Alaptörvény XVII. cikk (2) bek.)

[8] Szűcs, 2007, 608.

[9] Kovácsy – Orbán, 2005, 25.

[10] Szűcs, 2007, 608.

tást szolgálja. Ez a jogszabály hatékonyságának növelését jelenti: szilárd, átlátható és az igényekhez igazodó jogrendhez vezet. A jogszabály minősége a jogalkotási eljárás minőségétől függ. A joganyag hatékonysága azonban csak akkor tartható szinten vagy növelhető, ha folyamatos az ellenőrzés, a jogszabályok felülvizsgálata. A hatásvizsgálat egy szabályozó eszköz hatásairól átfogó, komplex képet nyújt:

- kimutatja a szabályozás által elérhető rövid-, közép- és hosszútávú (akár közvetlen, akár közvetett) hatásokat, valamint
- pénzüsszegben kifejezhetővé teszi a költségeket (ha nem is minden esetben, de általában).

A hatásvizsgálat tulajdonképpen „olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését”.<sup>[11]</sup>

A hatásvizsgálat lehet előzetes vagy utólagos. *Előzetes hatásvizsgálat*ról akkor beszélünk, ha a társadalmi igény eredményeképpen jogszabályt alkotnak (lehet ez akár korábban nem szabályozott terület szabályozása vagy egy módosító/hatályon kívül helyező jogszabály elfogadása). Ebben a körben a várható hatásokat kell számba venni, annak mértékét megbecsülni, más tapasztalatokat begyűjteni stb.<sup>[12]</sup> Az *utólagos hatásvizsgálat* azonban mindenképpen feltételez egy meglévő szabályt, amelynek a ténylegesen bekövetkezett hatását, következményeit kell vizsgálni. Ennek módszere lehet például az összehasonlítás a korábban meglévő állapottal. Az eredménye visszacsatolható, és a jogalkotás minősége ezáltal javítható. Nem elegendő azonban annak törvényi előírása,<sup>[13]</sup> hogy milyen időszakonként kell ezt megtenni, hanem ahhoz valamilyen szankciót is rendelni kell.

Minden döntéshozatalra igaz, és így van ez a jogalkotás esetében is, hogy fel kell tenni azt a kérdést, mit akarunk elérni, milyen eszközeink vannak erre és mennyi időn belül kell azt megvalósítani.<sup>[14]</sup> Ezt követően az alábbiak szerint zajlik a hatásvizsgálat:<sup>[15]</sup>

[11] Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet 2. § (1) bek. 2. pontja.

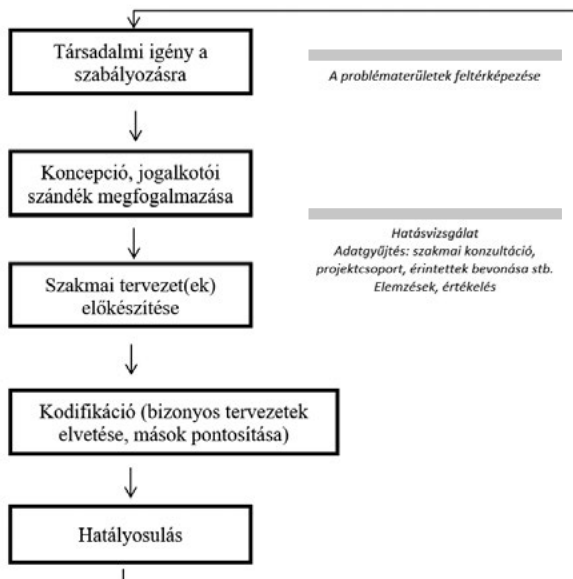
[12] Kovácsy - Orbán, 2005, 26.

[13] Folyamatosan figyelemmel kell kísérni a jogszabályi változásokat, valamint egyéb igényeket. (Jat. 21. §)

[14] Kovácsy - Orbán, 2005, 32.

[15] Uo., 36.

Előzetes hatásvizsgálat



A hatásvizsgálat keretében az egyik fő *értékelési szempont* a gazdasági hatáselemzés. Ennek módszere lehet például a költség-haszon, a költség-hatékonyság (azonos célterületű szabályozási alternatívák összehasonlítása), a kockázat-haszon stb. összevetése. A hatások lehetnek pénzben kifejezhetőek (pl. bevételek), és számszerűsítve nem mindig mérhetőek (pl. egészségügy, környezetvédelem), ezért szükség van más szempontokra is. Ezeket valamilyen mérőszám segítségével kell megmérni.<sup>[16]</sup> A költségek, a hasznok és a bevételek is kategorizálhatók aszerint, hogy közvetlenül vagy közvetetten idéznek elő változást, ezen belül is érintheti ez az állami-önkormányzati szférát és a magánszférát.<sup>[17]</sup> Beszélhetünk egyéni vagy társadalmi haszonról.<sup>[18]</sup> A normával előidézhető hatások tehát nagyon sokfélék lehetnek.

Fontos szempont a társadalmi hatás: milyen előnyökhöz jutnak az egyes társadalmi csoportok, melyek a veszélyeztetett csoportok. A társadalomban lehetnek a szabályozásban érdekeltek, azt ellenzők, akik bírhatnak gyenge vagy erős érdekérvényesítési képességgel, de valamennyi érdeklővel foglalkozni kell, meg kell vitatni (de azt aztán el is lehet vetni).<sup>[19]</sup> A jogalkotás szempontjából lényeges, hogy az érdekeltek milyen formában működnek közre a jogalkotási folyamatban.<sup>[20]</sup> Ha valamely érdekcsoport csak tájékoztatást kaphat, de konzultációs, véleménynyilvánítási vagy tanács-

[16] *Uo.*, 29.[17] *Uo.*, 75.[18] *Uo.*, 87.[19] *Uo.*, 117.[20] *Uo.*, 118.

kozási, tiltakozási jog nem illeti meg, akkor az nem jelent valódi érdekérvényesítést.

A fentiekén kívül pedig számos más szempont is lényeges lehet a szabályozás tárgyától függően.<sup>[21]</sup> Az egyes szempontoknak a súlya is eltérő lehet a vizsgálat tárgyától függően, az optimális egyensúlyt mindig esetről esetre kell megtalálni.<sup>[22]</sup> Vitathatatlan azonban, hogy a jog hatékonysága szempontjából lényeges az új norma társadalmi elfogadottsága, ismerete (pl. újtó vagy sem) és követése (pl. elfogadja vagy lázad ellene), mely sikerességét a döntés-előkészítés alapozza meg.<sup>[23]</sup>

### III. A RÉSZVÉTEL ÉS KONZULTÁCIÓ ELMÉLETE A JOGALKOTÁSBAN

A konzultáció és a jogalkotásban való részvétel növeli a jogszabály társadalmi elfogadottságát, így annak végrehajtása is sikeresebb lesz, jogkövetés fogja jellemezni. Az e fajta előírás vagy attitűd az állami (önkormányzati) feladatba enged beleszólást, így a döntések aktív részeseivé válnak az állampolgárok. A jogalkotásban való részvétel ily módon legitimálja a jogot, és szakmaiságot kölcsönöz neki. Fontos, hogy a jog uralma értékévé váljon és ne a hatalom eszköze legyen, ily módon megvalósítva a jog általi kormányzást.<sup>[24]</sup> Ehhez azonban intézményi bizalom kell, amely szerint az intézmények társadalmilag hasznos módon fognak cselekedni. Magyarországon ez a fajta bizalom fennáll, de időben korlátozott, kevésbé stabil. Ennek pedig az az oka, hogy az intézményrendszer átpolitizált.<sup>[25]</sup>

A konzultációnak a lényege a véleményformálás, amelyet a döntéshozatal során figyelembe vesznek, vagy legalábbis megvitatnak, azaz fontos a visszacsatolás.<sup>[26]</sup> Ebben az esetben a közvetett (képviselési) demokrácia *közvetlen demokrácia* útján való megerősítéséről van szó. Bizonyos csoportok érdekérvényesítési képessége erősebb, mint az egyes embereknek, ezért a megfelelő kommunikációhoz szükséges lehet a megfelelő és kiszámítható tervezés a civil szervezetek, érdekképviselési szervek stb. számára. Az, hogy mi a megfelelő tervezés, egyénileg (országos vagy helyi szinten) kell meghatározni. Az viszont biztos, hogy fontos a megfelelő idő biztosítása.

A konzultáció funkciója nemcsak a legitimáció, hanem *kontrollszerepet* is betölt. Ilyenkor a közvetlen tapasztalattal rendelkezőktől, a gyakorlati szakemberektől, jogalkalmazóktól lehet ötletet, kritikát stb. kapni (empirikus funkció).<sup>[27]</sup> Mindez azonban nemcsak elméletben létező követelmény, hanem Alaptörvényben, törvényben vagy más jogszabályban meghatározott előírásokon is nyugszik.

[21] *Uo.*, 30.

[22] *Uo.*, 31.

[23] *Uo.*, 130.

[24] Report on the rule of law. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011) CDL-AD(2011)003rev. p. 8.

[25] Drinóczi, 2013, 7.

[26] *Uo.*, 8.

[27] *Uo.*, 9.

## IV. A JOGALKOTÁS ALKOTMÁNYOS MEGALAPOZOTTSÁGA

Nyilvánvaló, hogy a *jogbiztonság követelménye* az alkotmányos jogállam egyik mércéje.<sup>[28]</sup> „A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára [...] előre láthatóak legyenek. [...] A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.” (11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 84–85.) Ez azt jelenti, hogy az arra feljogosított szerv, szabályszerű eljárásban, a jogforrási hierarchia betartásával alkotta meg a jogszabályt, melyet megfelelően kihirdettek. A jogbiztonság követelményéhez az is hozzátartozik, hogy a jogszabály kellően megalapozott legyen, így a folyamatos visszacsatolások ne eredményezzenek állandó jogszabály-módosításokat.<sup>[29]</sup>

A jogbiztonságnak tehát immanens eleme a normavilágosság és a kellő idő biztosítása. A *normavilágosság* megköveteli, hogy a jogszabályok közérthetőek legyenek, korlátozni kell az önkényes jogalkalmazás lehetőségét.<sup>[30]</sup> Az viszont nem tartozik a normavilágosság kérdésének körébe, és nem is esik alkotmányossági vizsgálat alá, ha egy norma nem kógens, hanem diszpozitív módon határoz meg egy szabályt.<sup>[31]</sup> Ha a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése között nem biztosított a „*kellő idő*”, akkor az alkotmányos garanciát sérthet.<sup>[32]</sup> Mindehhez azonban hozzá kell tenni azt is, hogy nincsen egy objektív mérce: a jogalkotónak mindig esetről esetre mérlegelve kell eldönteni, hogy az adott társadalmi viszony szabályozása milyen felkészülési időt igényel. Fontos, hogy a kellő idő biztosítása nem csak a felkészülést érinti, hanem azt is, hogy az állampolgárok meg tudják előre ismerni a jogi szabályozást. Így lényeges szempont lehet az, hogy a szabályozás előnyt vagy hátrányt ír elő, valamint a hatóságok és az egyéb jogalanyok időszükséglete is.<sup>[33]</sup> Az is beletartozik a visszamenőleges jogalkotás tilalmába, ha már fennálló jogviszonyokba avatkozik be a jogalkotó, ezért óvatosan kell bánni az átmeneti rendelkezések alkalmazásával is. (57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994. 316, 325.)

[28] Holló, 2011, 15–27.

[29] Jóllehet az utólagos hatásvizsgálat éppen azt célozza, hogy esetleges igény felmerülése esetén a jogszabályokat aktualizálják, de az nem lehet indokolatlan vagy önkényes. Sokkal célravezetőbb, ha kellően megalapozott jogszabályokat hoznak.

[30] Holló, i2011, 16.

[31] *Uo.*, 17.

[32] Lásd. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat.

[33] Holló, 2011, 16.

A jogbiztonság a későbbiekben kiegészült az állampolgári jogvédelemmel:  
„A jogbiztonság követelménye – többek között – azt is jelenti, hogy

- az állampolgárok jogait és kötelezettségeit törvényben meghatározott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,
- a jogalanyoknak legyen lehetőségük arra, hogy elhatározásaikat a jog előírásaihoz tudják igazítani.

Nyilvánvaló ugyanis, hogy a jogállamban senkit sem érhet hátrány amiatt, mert valamely jogszabályt a jogalkotó hibájából – akár azért, mert későn tették közzé, akár azért, mert visszamenőleges hatályú alkalmazását rendelték el – előzetesen nem ismerhetett meg.” (14/1993. (III. 9.) AB határozat, ABH 1993. 429.)

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság fogalmi körébe vonta a jogforrási hierarchia védelmét és a törvényalkotási eljárás alkotmányossági kérdéseit (pl. minősített többség, közjogi érvénytelenség). A jogforrási hierarchiát az Alaptörvény rögzíti. (Alaptörvény 32. cikk (3) bek.) A jogforrási hierarchia kapcsán fontos azt rögzíteni, hogy az lefelé nyitott, azaz a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében megalkotott norma nem jelent „fogalást” az adott tárgykörben, az Országgyűlés azt bármikor magához vonhatja. (46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006. 567, 572.) Ezzel szemben, ha egy életviszonyt törvény szabályoz,<sup>[34]</sup> abban a Kormány rendeletet már nem alkothat. Csak az Országgyűlés rendelkezik kizárólagos jogalkotói hatáskörökkel, amelynek a köre az alkotmányozó hatalom által módosítható. (46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2004. 567, 572.) Az Országgyűlés jogköre, hogy eldöntse, hogy mely tárgyköröket kíván törvényi szinten szabályozni, illetve alacsonyabb szintű jogalkotóra hagyni. (53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 417.) Ha a Kormány származékos jogalkotási hatáskörben jár el, a törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezése nem érinti a Kormányrendelet érvényességét. A megalkotás időpontjában hatályban volt jogszabályok alapján kell megállapítani a norma megalkotásának az alkotmányosságát. Mindaddig, amíg az alacsonyabb szintű jogszabályi rendelkezés nem ütközik törvénybe, addig nem beszélhetünk alkotmányellenességről. (307/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 527, 528.)<sup>[35]</sup>

A helyi önkormányzat képviselő-testülete is rendeletet alkothat, vagy eredeti, vagy származékos jogalkotói hatáskörben. Ha rendeletalkotása törvényi felhatalmazáson<sup>[36]</sup> alapul, a képviselő-testület a felhatalmazás kereteit nem lépheti túl. (46/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005. 697, 703.) Az Alkotmánybíróság azonban semmisített meg már önkormányzati rendeletet jogalkotási hatalommal visszaélés miatt is, indo-

[34] *Uo.*, 17.

[35] *Uo.*, 18.

[36] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította egy határozatában, hogy az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás kizárólag törvényen alapulhat. A Kormánynak nem lehet olyan hatásköre, amely az autonóm önkormányzati döntéshozatalt korlátozza, amely immansens eleme az önkormányzatiságnak. A törvények végrehajtásának biztosítása, mint feladatkör nem jelentheti azt a Kormány számára, hogy a törvények végrehajtását az önkormányzati feladatok tekintetében helyi szinten is kikényszerítse. (77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995. 390, 396.)

kolásában előadta, a változtatási tilalom lényege, hogy egy adott területet megvéden a visszafordíthatatlan beavatkozásoktól. Míg a vizsgált önkormányzati rendelet ilyen célt nem tartalmazott, így a képviselő-testület a tulajdonjog gyakorlását jelentős mértékben korlátozta. (125/2008. (X. 17.) AB határozat, ABH 2008. 1380.) A jogalkotási hatalommal visszaélés tehát azt jelenti, hogy egy jogintézményt a jogalkotó nem a rendeltetésével összefüggő célra használ fel.<sup>[37]</sup> Ha viszont a törvényi felhatalmazás megszűnik, nem eredményezi automatikusan a jogalkotási lehetőség megszűntét. (507/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 527., 527–528.)

A jogbiztonság részeként a *törvényalkotás alkotmányosságának* kérdése többször előfordult az AB gyakorlatában. A minősített többséggel elfogadott törvény tekintetében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a minősített többség csak az Alaptörvény közvetlen végrehajtására megalkotott törvényre vonatkozik, így az ahhoz kapcsolódó részletszabályokhoz nem szükséges az Országgyűlés minősített többsége. (4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993. 49.) Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy ha a törvény megalkotására vonatkozó eljárási szabályokat nem tartják be, a törvény formai szempontból érvénytelen, így az AB a kihirdetésének napjára visszamenőleg megsemmisíti azt. (29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997. 122, 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003. 676, 684.)<sup>[38]</sup>

A jogbiztonság szempontjából érdekes kérdés a salátatörvény megítélése is.<sup>[39]</sup> Salátatörvény alatt azt a törvényt értjük, amely több (sok) törvényt módosít egyszerre. Az Alkotmánybíróság egy alkalommal a költségvetési törvénnyel együtt más törvények módosítását is tartalmazó salátatörvény alkotmányosságát vizsgálta, és megállapította, hogy – tekintettel arra, hogy az Alaptörvény külön hatáskörként rögzíti a költségvetési törvényt – azt „külön, önálló jogi aktussal (törvénnyel) kell elfogadni. E tárgykör külön említése kötelezővé teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgykörtől elkülönítve döntsön. Az Alkotmányban külön megnevezett hatáskörrel önálló döntéssel való gyakorlásának követelménye a felőle történő külön szavazás és az azt megelőző elkülönített vita.” (4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006. 101, 108.) Így ahhoz egyéb törvénymódosítások nem illeszthetők. Ebből fakadóan az AB megállapította, hogy a költségvetési törvényen kívüli törvénymódosításoknál nem tartották be a demokratikus törvényalkotás szabályait, így annak nincsen alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása, azaz közjogilag érvénytelen. (4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006. 114.)<sup>[40]</sup>

Az Alkotmánybíróság a *konzultáció és a részvétel* szempontjából azt állapította meg, hogy nem vezet önmagában alkotmányellenességhez, ha a jogszabályalkotás során a Jat. bizonyos rendelkezését nem tartották meg, csak akkor, ha az Alkotmány rendelkezéseibe ütközik. (496/B/1990. AB határozat, ABH 1991,

[37] Holló, 2011, 19.

[38] *Uo.*, 21.

[39] A salátatörvénnyel kapcsolatos megállapítások megfelelően irányadók az ilyen típusú önkormányzati rendeletekre is.

[40] *Uo.*, 22.



493, 495–496.) A jogalkotás mint közhatalmi tevékenység alkotmányossága nem tehető függővé közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező szakszervezetek állásfoglalásaitól (7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 419–420.) vagy más ilyen szervek véleményétől. (50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 396–397.) Ezekben az esetekben nem beszélhetünk a jogszabály közjogi érvénytelenségéről, hanem ez a mulasztás vagy kötelezettségszegés csak az illetékes szerv államigazgatási jogi vagy politikai felelősségét alapozhatja meg. (496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 495–496.)

Ha azonban közhatalmi jogosítvánnyal felruházott szervvel történő, külön törvényben előírt egyeztetési kötelezettségét mulasztja el a jogalkotó, az megalapozza a közjogi érvénytelenséget. Az AB azonban fenntartotta magának a jogot, hogy esetről esetre<sup>[41]</sup> döntse el, az egyetértési, véleményezési jog gyakorlásának az elmulasztása alkotmányellenességhez vezet-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság a 30/2000. (X. 11.) AB határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által konkrétan meghatározott, kifejezetten nevesített egyetértési vagy véleményezési joggal rendelkező szervezet e joga vonatkozásában közhatalmi szervezetnek minősülne, és ezért a jogalkotó által megkerülhetetlen. (30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 206.) „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitációját, hiszen a különböző társadalmi részérdek megjelénítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvényt sértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányos sértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” (30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 207.)<sup>[42]</sup>

A fenti megállapítástól némileg eltérően döntött azonban akkor az AB, amikor nem állapította meg a jogszabály közjogi érvénytelenségét annak ellenére, hogy törvényben biztosított véleményezési joggal rendelkező szerv mellőzésével hozták meg a jogszabályt. E határozatában azt mondta ki, hogy a törvényalkotási eljárás érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, és annak nem része a törvénytervezet elkészítése. Tekintettel arra, hogy a véleménykérés az Országgyűlés saját eljárásán kívül esik, ezért az nem alapozza meg a törvény alkotmányellenességét. (7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98., 105.) Az alkotmányellenesség tehát nem áll fenn akkor, ha az a végrehajtó hatalmat

[41] Közhatalmi jogosítvánnyal minősítette az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményalkotási jogát. (44/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012. 345.)

[42] Lásd bővebben Drinóczi – Kocsis, 2011, 16–24.

(azaz a törvény-előkészítést) kötelező szabály sérelmével jár, csak akkor, ha a törvényhozóval szemben támasztott követelményeket szegik meg.

A 8/2011. (II. 18.) AB határozatában az Alkotmánybíróság lényegében „felülvizsgálta” a korábbi határozatában mondottakat. Lefektetette, hogy az egyeztetési kötelezettség elmulasztása (még ha nem minősül is közjogi érvénytelenségnek) alkotmányossági problémát vet fel. (8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011. 67–68.) Az Alkotmány alapján<sup>[43]</sup> a Kormánynak is kötelezettsége volt az érdekelt társadalmi szervezetekkel való együttműködés. (Alkotmány 36. §) Ez a kötelezettség a Kormányt terheli, de ha másvalaki a törvényjavaslat előterjesztője,<sup>[44]</sup> akkor is a kormányzati álláspont kialakítása során fontos a külön törvényben véleményezési joggal felruházott szerveket megkeresni.

Az önkormányzatok városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája körében viszont az AB kimondta, hogy az „kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet.” Ilyen rendelkezés az, amely „a helyi építési szabályzat elfogadásához a közérdek érvényesítése érdekében számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, és az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslatlételi, észrevételezési lehetőséget biztosít”. „Az érdekelt államigazgatási szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosság bevonása az eljárásba (...) garanciális jellegű eljárási követelményeket jelent (...) E rendelkezések alapján megállapítható, hogy az önkormányzat képviselő-testületének nincs szabad döntési lehetősége abban a tekintetben, hogy a helyi építési előírások megállapításáról az Ét.-ben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kötöttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e. A helyi építési előírásokat a képviselő-testületnek az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban kell megállapítania.” Ezen szabályok be nem tartása sérti a jogforrási hierarchia elvét, így módon alkotmányellenes. (141/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011. 725.)

A 8/2011. (II. 18.) AB határozat mentén született a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat: „azért vet fel a demokratikus jogállam követelményéhez kapcsolódóan súlyos problémát, mert az országgyűlési képviselők esetében szinte teljes mértékben kizárt az, hogy a törvény módosító javaslatuk benyújtása előtt megfelelő alapossággal előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel, így nagy az esély arra, hogy hatásait és következményeit tekintve kellőképpen át nem gondolt törvény módosításokat vagy akár alkotmány módosítást fogad el az Országgyűlés.” (61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011. 318.) Ez alapján tehát elmondható, hogy a konzultáció és a hatásvizsgálat elmaradása nem felel ugyan meg a jogállami jogalkotás követelményének, de azok mégsem tartoznak a formalizált eljárási szabályok közé, így nem vezet-

[43] Ez az Alaptörvényből kimaradt.

[44] Lásd bővebben *uo.*, 22.

nek alkotmányellenességhez. „Amennyiben a törvény előkészítése során az előkészítésre irányuló kötelezettségeket megsértik, az feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának a kárát fogja eredményezni, de közvetlen alkotmányvétséghez csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alkotmány valamely rendelkezését. (...) A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetőleg azok elmulasztása az Alkotmány rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe, az nem vezet a jogállamiság és jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] közvetlen sérelmére.” (54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 190.) Az előzetes hatásvizsgálat elmaradása sem minősül tehát a közjogi érvénytelenséget megalapozó körülménynek. (38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 313.)<sup>[45]</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányossági vizsgálat során nem dönthető el, „hogyan a törvény előkészítése körében történtek-e átfogó jellegű megbetegedési felmérések, továbbá szakmai- és tudományos elemzések, hatásvizsgálatok”. (54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 189.)

A hatásvizsgálat azonban nemcsak előzetes, hanem utólagos is lehet, mely szintén hozzátartozik a megfelelő szabályozási környezethez. Ennek kapcsán az AB lefektette, az Országgyűlés és a törvényjavaslatok előkészítéséért felelős Kormány feladata elsődlegesen, hogy az Alkotmánynak (ma: Alaptörvénynek) „megfelelő tartalmú törvény elfogadását követően figyelemmel kísérelje az alapjog érvényesülését a jogalkalmazási gyakorlatban, és megtegye a szükséges lépéseket a törvény módosítása érdekében. Az állam alapjogvédelmi kötelessége tehát nem merül ki egy-egy törvény elfogadásában, hanem folyamatos hatásvizsgálatot igényel.” (75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 673.)

Összegzésképpen elmondható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában hangsúlyozza, vannak olyan garanciális szabályok, amelyek megsértése a jogszabály közjogi érvénytelenségéhez vezethet. Azonban azt is látni kell, hogy az előzetes hatásvizsgálat, illetve a konzultáció elmaradása önmagában nem alapoz meg alkotmányellenességet. Pusztán a jogállamiság megsértése vezethet el alkotmányellenességhez.

[45] Lásd bővebben *uo.*, 23.

## V. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS<sup>[46]</sup> JOGSZABÁLYI MEGHATÁROZOTTSÁGA

Az Alaptörvényben meghatározott és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kimunkált, jogszabályokkal szemben támasztott követelmények általánosan érvényesek az önkormányzati rendeletekre is. Jelen fejezetben az Alaptörvényi előírásokon túlhaladva a törvényi szabályokban és azok végrehajtására kiadott rendeletekben meghatározott jogalkotási szabályokkal foglalkozom.

Magyarországon a jogalkotási eljárásban való részvételnek a törvényi alapját a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény határozza meg. A Jat.-ban meghatározott, *a jogalkotással szemben támasztott alapvető követelmények* tulajdonképpen az Alaptörvény törvényi leképeződései: az egyértelműség követelménye, a visszaható hatály tilalma vagy az elegendő idő biztosításának elve. (Jat. 2. § (1)-(3) bek.) A jogforrási hierarchiából fakad, hogy a jogszabályoknak meg kell felelniük a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, és illeszkedniük kell a jogrendszer egészébe. (Jat. 2. § (4) bek.)

Miután a szabályozási igény felmerül (legyen az törvényen alapuló kötelezettség, vagy politikai döntés), a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása a jogszabály előkészítőjének a feladata. (Jat. 16. § (1) bek.) Az előkészítés során a jogszabály előkészítője köteles a szabályozás várható következményeit *előzetes hatásvizsgálattal* felmérni. Az előzetes hatásvizsgálat részletessége mindig a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodik (pl. ha releváns pénzügyi kihatással jár, nem lehet azt rövid leírással elintézni). (Jat. 17. § (1) bek.) Az előzetes hatásvizsgálat az előterjesztés része, tehát annak eredményéről a képviselő-testület (és ezzel együtt a nyilvánosság) is értesül. A hatásvizsgálatnak törvény alapján ki kell terjednie valamennyi jelentősnek ítélt hatásra (pl. társadalmi, gazdasági, költségvetési hatás, környezeti és egészségi következmény, adminisztratív terheket befolyásoló hatás), továbbá a jogszabály megalkotásának szükségességére, az elmaradás várható következményeire, valamint a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételekre. (Jat. 17. § (2) bek.)

A Kúria Önkormányzati Tanácsának álláspontja szerint a Jat. a hatásvizsgálat elkészítését nem teszi a megalkotandó jogszabály érvényességi feltételévé. További jogszabályi kötelezés hiányában így nem lehet jogszabálysértésről beszélni. (Köf.5.027/2016/4. számú határozat) A Kúria gyakorlata követi az AB esetjogát a tekintetben, hogy a „hatásvizsgálat elmaradása önmagában nem ad alapot az önkormányzati rendelet megsemmisítésére, a jogszabály előkészítőjéhez címzett előzetes hatásvizsgálat elmaradása vagy nem kielégítő volta nem

[46] A helyi önkormányzatok képviselő-testülete az Alaptörvény alapján eredeti és származékos jogalkotó hatáskörrel rendelkezik: egyrészt a feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, másrészt pedig törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. (Alaptörvény 32. cikk (2) bek.)

tekinthető a jogalkotási eljárás garanciális rendelkezésének, ennek megsértése nem vezet a norma megsemmisítésére”. (Köf.5.026/2016/4. számú határozat)

A hatásvizsgálat képezi az alapját az *indokolás*nak, amelyben a jogszabály előkészítője bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, valamint tájékoztatást ad a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról. (Jat. 18. §)

A Jat. megteremti az ún. *intézményi párbeszéd* lehetőségét azzal, hogy előírja: „Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.” (Jat. 19. § (1) bek.) A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alkotmánybíróság gyakorlatához igazodó esetjogot dolgoz ki nemcsak a hatásvizsgálat, hanem a konzultáció tekintetében is: a norma megalkotásának garanciális feltételrendszeréhez tartozónak minősítette az országos településrendezési szakmai szabályokat érvényesítő országos főépítész véleményét. Fontos, hogy „a véleményt olyan időben kell kikérni, amikor annak még befolyásoló hatása lehet az önkormányzati norma megalkotására”. (Köf.5.013/2013/7. számú határozat)

Az intézményi párbeszéd mellett meg kell említeni az ún. *társadalmi párbeszéd* nyújtotta lehetőségeket, amely a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényen (a továbbiakban: Ttv.) alapul. (Jat. 19. § (2) bek.) A Ttv. hatálya azonban csak a miniszter által előterjesztett jogszabálytervezetekre terjed ki,<sup>[47]</sup> tehát azt az önkormányzati rendeletekre nem kell alkalmazni.<sup>[48]</sup> A társadalmi részvétel kereteit helyi szinten kell meghatározni: a képviselő-testület az önkormányzat „szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.” (2011. évi CLXXXIX. tv. 53. § (3) bek.) Az ily módon megvalósuló kompromisszumos jogalkotás alapul szolgál ahhoz, hogy kellően megindokolt és alátámasztott döntést hozzanak.

A jogszabály megfelelő hatályosulásához az is kell, hogy folyamatos legyen a nyomon követés, és szükség esetén hatályosítsák a norma tartalmát. A jegyző

[47] A Ttv. szerint a társadalmi egyeztetésnek két formája van: a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (általános egyeztetés) és a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés (közvetlen egyeztetés). (7. § (1) bek.) Ezekon kívül azonban egyéb módja is lehet az egyeztetésnek.

[48] Drinóczi, i. m., 13.

kötelezettsége, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje az önkormányzati rendeletek hatályosulását, és szükség szerint lefolytassa az *utólagos hatásvizsgálatot*, és ennek során összevesse a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal. (Jat. 21. §) A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a jegyző köteles gondoskodni arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás elfogadásra, vagy a meglévő szabály módosításra, illetve hatályon kívül helyezésre kerüljön. (Jat. 22. §)

## VI. ÖNKORMÁNYZATI JÓ GYAKORLATOK

Kutatásom során végigtekintettem a megyei jogú városok önkormányzatainak szervezeti és működési szabályzatát, amely során azt tapasztaltam, hogy a civil szervezetek „becsatornázása” az önkormányzati döntéshozatalba nem egy kiemelten kezelt terület.<sup>[49]</sup> A megyei jogú városok nagy részében az önszerveződő közösségek részvétele semmilyen formában nem jelenik meg az szmsz-ben. Az érdekképviselők, szakszervezetek, kamarák viszont legalább olyan szinten megjelennek az szmsz-ekben,<sup>[50]</sup> hogy tanácskozási joggal meghívást kapnak az ülésekre (legalább a hatáskörüket érintő jogszabálytervezetek tekintetében) vagy dönthet úgy a polgármester, hogy az ülésen szót ad nekik (elutasítás esetén pedig a Közgyűlés dönt).<sup>[51]</sup>

Azon városok egy részében, amelyek a civil szervezeteket valamilyen formában értesítik a közgyűlési ülésekről, működik egy olyan szervezet, amely a civileket összefogja, segíti, koordinálja. Ez Kecskeméten a Városi Civil Kerekasztal, de képviselői tanácskozási joggal nem rendelkeznek.<sup>[52]</sup> Pécsen viszont tanácskozási joggal rendelkeznek az önszerveződő közösségek képviselői, akik a pécsi Nevelők Háza Egyesületen keresztül kapnak meghívást az ülésekre.<sup>[53]</sup> Hasonló a helyzet Salgótarjánban is a Salgótarjáni Civil Kerekasztallal és a Civil Informá-

[49] 2013. június 30-a után elfogadott önkormányzati rendeletek közzététele a Nemzeti Jogszabálytárban jogszabály alapján kötelező. (338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. § (1) bek.) A kutatás a <http://www.njt.hu> honlapon közzétett, 2017. június 21-én elérhető megyei jogú városok szervezeti és működési szabályzatai alapján készült. A keresés az egyes városok neve alapján történt, ahol az „A1 - Szervezeti és működési szabályzat” kategóriára szűkítettem.

[50] 4/2013. (II. 14.) önkormányzati rendelet 10. § és 5. melléklet (Kecskemét), 4/2013. (II. 25.) önkormányzati rendelet 24. § 1. pont g. alpont (Székesfehérvár), 13/2013. (II. 21.) önkormányzati rendelet 19. § 19. § (3) bek. b) pont (Salgótarján), 85/2012. (XII. 17.) önkormányzati rendelet 55. § (1)–(2) bek. (Kaposvár), 34/2014. (XI. 3.) önkormányzati rendelet 17. § (2) bek. (Szombathely), 6/2007. (II. 9.) önkormányzati rendelet 11. § (2) bek. 2.) h) alpont és 38/A. § (1) bek. (Zalaegerszeg), 30/2012. (XII. 19.) önkormányzati rendelet 18. § (1) bek. e) pont (Győr)

[51] 4/2013. (II. 25.) önkormányzati rendelet 24. § 3. pont 7. francia bekezdés és 4-5. pont (Székesfehérvár).

[52] 4/2013. (II. 14.) önkormányzati rendelet 10. § (2) bek. (Kecskemét), ugyanez a helyzet Szekszárdon 27/2014. (XII. 23.) önkormányzati rendelet 12. § (2) bek. n) pont.

[53] 18/2013. (V. 22.) önkormányzati rendelet 8. § (6) bek. g) pont (Pécs).

ciós Centrummal.<sup>[54]</sup> Máshol közvetlenül a civil szervezetek vannak nevesítve, amelyeket tanácskozási joggal meg kell hívni az őket érintő kérdések tárgyalására.<sup>[55]</sup> Ez a felsorolás azonban inkább korlátozóan hat, hiszen a felsorolás taxatív. Rendeletmódosítás lenne szükséges ahhoz, hogy a lista bővítve legyen. Viszont ugyanebben a rendeletben egy nagyon fontos jogosultság megjelenik: bármilyen (tehát nemcsak a felsorolásban szereplő – esetleg azzal a korlátozással, hogy – az adott településen székhellyel rendelkező) civil szervezet, lakossági önszerveződő közösség vezető testülete önkormányzati rendelet alkotását, módosítását, hatályon kívül helyezését kezdeményezheti.<sup>[56]</sup>

A tanácskozási jog biztosítása már valódi részvételt jelent a döntéshozatalban. Ennek eljárása kevés önkormányzat szmsz-ében van rendezve: kinek tehet észrevételt, milyen módon, mennyi ideig, hogyan kap nyilvánosságot a vélemény stb.<sup>[57]</sup>

Minden elfogultságtól mentesen azt mondhatom, hogy talán Győrben van a leginkább kidolgozott, intézményesített formája az önszerveződő közösségek részvételének. Minden civil szervezet egy, a civileket segítő szervezeten (Civil Információs Centrum, CIC) keresztül kap meghívást az ülésre. A civil szervezetek az önkormányzati bizottsági struktúrához igazodó műhelyekben működnek a CIC-en belül. A résztvevők körét a civil szervezetek maguk határozzák meg (nincsen korlátozva). A műhelymunka lehetőséget biztosít arra, hogy az azonos érdeket képviselő szervek egy platformon közös álláspontként tudják kifejezni érveiket, hiszen műhelyenként mindig egyedileg a civilek által meghatározott civil szervezet képviselője jár el az ülésen az adott napirendnél. Erről a jogosultságról a CIC állít ki egy igazolást, mely tartalmazza, hogy a tanácskozási jog mely napirendre vonatkozik, és jelzi, hogy mely napirendi pontnál kíván élni tanácskozási jogával. Amennyiben lehetséges, a civil szervezet a CIC-en keresztül megküldi az álláspontját (beleértve a kérdésfeltevésre irányuló szándékát és annak tartalmát) a polgármesternek. Ezt az álláspontot lehetőség szerint meg kell küldeni azon személyeknek, akik az ülés érintett napirendjére meghívót kapnak. Ez az alaposabb tájékozódást célozza az ügyben,

A győri szmsz azt is rendezi, hogy ha az ülésen merül fel új napirend (tehát a kiküldött meghívóban nem szerepelt), és a civil szervezet képviselője jelen van, akkor élhet a tanácskozási jogával a CIC által kiállított olyan igazolás birtokában, mely az általa képviselt műhely szakterületére eső tárgykör vonatkozásában biztosít általános tanácskozási jogot.<sup>[58]</sup>

A fenti szabályozások sok mindent elárulnak az önkormányzatok civil szféra felé való nyitottságáról, arról, hogy mennyire demokratikusan, átláthatóan működnek.

[54] 13/2013. (II. 21.) önkormányzati rendelet 19. § (3) bek. c) pont (Salgótarján).

[55] 19/2014. (XI. 27.) önkormányzati rendelet 9. § (4) bek. e) pont és 7. sz. melléklet (Hajdúszoboszló), 39/2014. (X. 31.) önkormányzati rendelet 17. § (4)–(5) bek., 4. melléklet és 5. függelék (Veszprém).

[56] 19/2014. (XI. 27.) önkormányzati rendelet 17. § (1) bek. d) pont (Hajdúszoboszló), 39/2014. (X. 31.) önkormányzati rendelet 45. § (2) bek. c) pont (Veszprém).

[57] Lásd 85/2012. (XII. 17.) önkormányzati rendelet 56. § (Kaposvár), 34/2014. (XI. 3.) önkormányzati rendelet 30. § (Szombathely).

[58] 30/2012. (XII. 19.) önkormányzati rendelet 18. § (3)–(5) bek. (Győr).

A szabályozástól eltekintve viszont azt kell mondani, hogy a civil szerveződések nem jellemző és nem olyan erős, mint nyugatabbra, így a jogi alapok akár támogató jelenléte sem mozgatja meg a civilek képviselőit, így ténylegesen a fenti szabályok nem érvényesülnek. Ez azonban már a hazai hozzáálláson, aktivitáson, szemléleten múlik.

A fentiekhez hozzá kell tenni azt is, hogy a civil szférával való kapcsolattartásnak nemcsak szervezett keretei lehetnek, bármely más módon is lehetőség van a lakosság véleményét megkérdezni, így például az önkormányzat honlapján lehet működtetni adott témában fórumot, kérdőíven be lehet kérni a lakosok véleményét. Ezeknek a formáknak kimeríthetetlen a tárháza. Így nyilvánvaló, hogy az önkormányzati működéshez nemcsak a szervezeti és működési szabályzatban foglalt rendelkezések járulnak hozzá, de a kutatás során ezek szolgáltak számomra tényadattal.

## VII. UNIÓS ELVÁRÁSOK

Az Unióban is vannak bizonyos elvek, amelyek meghatározzák a jogalkotási eljárást: a szubszidiaritás és arányosság, a jogbiztonság (világos szövegezés, visszaható hatály tilalma, a jogos várakozás védelme), a hatáskörrel visszaélés tilalma, az indokolási kötelezettség és a jogforrási hierarchia tiszteletben tartása.

Az *arányosság és a szubszidiaritás*<sup>[59]</sup> elveivel kapcsolatban az EU Bíróság megállapította, hogy azokat nem kell kifejezetten a jogi aktus indokolásában megemlíteni, elegendő, ha a szubszidiaritás elvére tartalmilag utal.<sup>[60]</sup> Az arányosság mindenkor a jogalkotás általános elve volt, melyet a Lisszaboni Szerződés kifejezetten nevesít is.<sup>[61]</sup> Az EB álláspontja szerint az arányosság elve akkor sérül, ha „közösségi jog olyan kötelezettséget ró a jogalanyra, amely túllépi a jogi aktussal megvalósítani kívánt cél eléréshez megfelelő és szükséges mértéket”.<sup>[62]</sup> Ez tehát azt jelenti, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy a választott eszköz a cél elérésére alkalmas legyen, ahhoz szükséges legyen, valamint az eszköz és a cél között fennálljon egy racionális, ok-okozati összefüggés. Az arányosság vizsgálata tehát magában foglal egyfajta hatásvizsgálatot is.

Az Európai Unió Bírósága is találkozott már olyan ügyekkel, ahol a jogi aktus érvényességét kellett elbírálni: egyrészt a konzultációs kötelezettség, másrészt a hatásvizsgálat elmulasztása miatt. Az Isoglucose-ügyben<sup>[63]</sup> az Európai Tanács nem várta be az Európai Parlament véleményét a konzultációs eljárásban. Ezzel kapcsos-

[59] A szubszidiaritás elve kizárólag a versengő-megosztott uniós hatáskörök esetében merül fel. (lásd. Blutman, 2010, 186skk.).

[60] C-233/94 Németország kontra Európai Parlament és Tanács (1997) EBHT I-02405, 28. pont.

[61] Drinóczi - Kocsis, 2011, 17.

[62] C-110/3 Belgium kontra Bizottság (2005) EBHT I-02801, 61. pont.

[63] C-138/79 SA Roquette Frères kontra Tanács (1980) EBHT 03333.



latban a Bíróság megállapította, hogy a *véleményalkotás* lehetőségét érdemben kell biztosítani, azaz nem elég kikérni a jogosult véleményét, hanem azt be is kell várni. Ez a jogi aktus megsemmisítésével járt. Valódi konzultációs lehetőséget kell biztosítani: a megsemmisítéshez nemcsak az vezethet el, hogy egyáltalán nem biztosították ezt a lehetőséget, hanem az is, ha (oly mértékben?) eltérő volt a tartalma a jogi aktusnak, mint amit aztán a döntéshozó megtárgyalt és elfogadott.<sup>[64]</sup>

A *hatásvizsgálat* problémakörét érintően pedig a Spanyolország kontra Tanács<sup>[65]</sup> ügyet emelném ki elsőként. A Bizottság és a Tanács megváltoztatta a gyapottermelők támogatási rendszerét. Ebben az ügyben tesz elsőként említést a Bizottság a hatásvizsgálat szükségességéről. A hatásvizsgálat hiányában a döntések önkényesnek tűnhetnek: az arányosság elve konkrét tényekkel nincsen alátámasztva, a döntéseket és azok megfelelőségét meg kell tudni indokolni.

A Bressol és társai ügyben<sup>[66]</sup> a Bíróság megállapította, hogy a döntés indokolását objektív eszközökkel, megfelelő, részletes elemzéssel és speciális bizonyítékokkal kell alátámasztani. A képzésben való részvétel korlátozottsága csak akkor elfogadható, ha objektíven igazolt, hogy a közegészséget valódi veszély fenyegeti. Így jelen esetben az elemzésnek a következőkre kellett volna kiterjednie: a külföldi illetőségű diákok bevándorlásának hatása a szakemberrel való ellátottság szempontjából, a hazai végzett diákok lehetséges elvándorlására, valamint a Francia Közösségen kívül tanulóknak esetlegesen a Közösségen belüli foglalkoztatására.

Szintén hatásvizsgálati probléma merült fel az Afton Chemical ügyben,<sup>[67]</sup> ahol a metilciklopentadienil-mangán-trikarbonil (a továbbiakban: MMT) tartalmának határértékére vonatkozó döntés megfelelőségét vitatták. A 2009/30/EK irányelv<sup>[68]</sup> elfogadásakor az MMT-t nem vonták állami szerv vagy független szerv tudományos vizsgálata alá az egészségre gyakorolt hatást érintően, jöllehet az ágazat szakemberei által elkészített tanulmányok jelentős eltérést mutattak attól függően, hogy a járműipar vagy az MMT-gyártás területéről kerültek-e ki. Következésképpen az uniós döntéshozó nem volt megfelelő információ birtokában, hogy kellően megalapozott döntést hozzon.<sup>[69]</sup>

[64] Drinóczi – Kocsis, 2011, 18.

[65] C-310/04 Spanyolország kontra Tanács (2006) EBHT I-07285.

[66] Az ügy alapját az adta, hogy a Belgiumi Francia Közösség hosszabb ideje azt tapasztalta, jelentősen megnőtt a más tagállamokból, különösen Franciaországból a felsőoktatási intézményeikbe beiratkozók száma. Emiatt korlátozta a külföldi diákok beiratkozásának számát meghatározott képzéseken. Ezen döntéssel szemben a Cour Constitutionnelle (Belgium) szervnél kerestek jogvédelmet, amely a Bizottsághoz fordult. (C-73/08 Bressol és társai (2010) EBHT I-02735)

[67] C-343/09 Afton Chemical (2010) EBHT I-07027.

[68] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/30/EK irányelve (2009. április 23.) a benzinre, a dízelolajra és a gázolajra vonatkozó követelmények, illetőleg az üvegházhatású kibocsátott gázok mennyiségének nyomon követését és mérséklését célzó mechanizmus bevezetése tekintetében a 98/70/EK irányelv módosításáról, a belvízi hajókban felhasznált tüzelőanyagokra vonatkozó követelmények tekintetében az 1999/32/EK irányelv módosításáról, valamint a 93/12/EKG irányelv hatályon kívül helyezéséről (OJ L 140, 5.6.2009, p. 88–113).

[69] Drinóczi – Kocsis, 2011, 19.

A jogalkotási eljárás fontosságával az Európai Unió tisztában van. Az Európai Bizottság a 2010. évi „Az intelligens szabályozás az Európai Unióban” (*Smart regulation in the EU*) című közleményével<sup>[70]</sup> áttér a minőségi (*better*) jogalkotásról az intelligens (*smart*) jogalkotásra. Ebben a közleményében olyan, a jogalkotásra vonatkozó célkitűzéseket fogalmazott meg, melyek „az Európa 2020 stratégia intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó markáns” célkitűzéseinek megvalósulásához elengedhetetlenek. A *smart regulation* a *better regulation* továbbfejlesztett változata, hiszen ezen szemléletek közös alapokon nyugszanak, csak a *smart regulation* további célkitűzéseket tartalmaz.

Egyrészt a szabályozás minősége biztosításának az egész politikai ciklust át kell hatnia (a megszővegezéstől kezdve az érvényesítésem át az értékelés-felülvizsgálat időszakáig). Ebbe beletartozik, hogy a meglévő normák értékelésére és felülvizsgálata is még nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Az értékelés részét kell képeznie – lehetőség szerint – a költségkalkulációnak. A „képesség ellenőrzés” keretében pedig azt kell vizsgálni, hogy az adott norma alkalmas-e a szakpolitikai cél elérésre, és ha nem, mit kell rajta változtatni. Hangsúlyt helyez az alapjogi rendelkezések betartására. Álláspontja szerint ez a szemlélet el fog vezetni a szabályozás egyszerűsítéséhez, az adminisztratív terhek csökkentéséhez és az átlátható működéshez.

Másrészt a közös felelősségvállalás jegyében az uniós intézmények és a tagállamok jelentősebb szerephez jutnak. A tagállamokkal történő együttműködés azért is fontos, mert ők az uniós jogszabályok végrehajtói. Ennek része az érintettek véleményének még szélesebb körű kikérése (pl. a konzultáció időtartamának meghosszabbítása, a konzultációs weboldal fejlesztése). Bebizonyosodott, hogy az uniós hatásvizsgálati testület megfelelően látja el a munkáját, „habozás nélkül megismételteti a Bizottság szolgálatai által készített elemzéseket”.

Az EB az *EU Regulatory Fitness* című közleményében<sup>[71]</sup> értékelte a *smart regulation* célkitűzéseit, és azok megerősítését szorgalmazta. Az addigi irányt megfelelőnek találta, melyet a jövőben is folytatni kell. Pozitív változásként említette a 8 hétről 12 hétre emelt konzultációs időtartamot, azt, hogy a vállalkozások közvetlenül vettek részt a véleményformálásban, és hogy az EP felállította a belső hatásvizsgálati egységét.<sup>[72]</sup>

A fentiekből az következik, hogy az uniós szervek, intézmények egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a hatásvizsgálatnak, jóllehet azt uniós aktus nem tette általános érvénnyel kötelezővé. Azt viszont az Unió megköveteli, hogy minden jogi aktus kellően alátámasztott, tényekkel igazolt legyen. Bizonyos kérdések azonban még nyitva vannak: így a konzultációra előterjesz-

[70] COM(2010)543 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Smart Regulation in the European Union

[71] COM(2012)746 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Regulatory Fitness.

[72] Drinóczi, 2013, 11.

tett szöveg eltérhet-e, és ha igen, milyen mértékben a döntéshozó elé került változattól. Mentesheti-e a Bizottság a Tanácsot a vélemény bevárása alól, ha az EP indokolatlanul késlekedik?<sup>[73]</sup> A konzultációs lehetőség jelenti-e azt,<sup>[74]</sup> hogy a Tanács érdemben mérlegelje és vegye figyelembe az EP véleményét?<sup>[75]</sup>

A hazai jogalkotási eljárás szabályozása tekintetében a tagállamok széles mérlegelési joggal rendelkeznek (így a tekintetben, hogy miről, milyen eljárásban, hogyan döntenek), de mégis a fenti rendelkezések iránymutatásul kell, hogy szolgáljanak a hazai kodifikátorok számára is.

## VIII. KÖVETKEZTETÉSEK

Magyarországi jogalkotásról elmondható, a minőségi jogalkotást leginkább az hátráltatja, hogy elsődlegesen *a politikai célok mielőbbi elérésének szándéka* lehetetleníti el a szakmailag átgondolt jogalkotást.

Nem alakult ki Magyarországon az *a jogi és közigazgatási kultúra*, mely meghatározná a minőségi jogalkotással szembeni elvárásokat. A jogi szabályozás hiányos, és annak ellenére, hogy meglennének a kényszerítő mechanizmusok, azok mégsem működnek (megfelelően). Ebben szerepet játszik a jogszabályok és a valóság közötti mély szakadék.<sup>[76]</sup>

A jogalkotási eljárásnak sokkal inkább a tényeken kellene alapulnia. A hatásvizsgálat adta lehetőségek azonban Magyarországon kevésbé ismertek, emiatt a hatásvizsgálatot a jogalkotó a törvényi előírás<sup>[77]</sup> folytán, *mint egy kötelező adminisztratív aktust végzi el*. Vannak bizonyos jogszabályi előírások (mint például hatásvizsgálat, egyetértési jog stb.), melyek a minőségi jogalkotást szolgálják, de kérdés, hogy mindez csak „kipipálandó feladat”-e, vagy a jogszabály minőségéhez és alkalmazhatóságához valóban hozzátesz. A hatásvizsgálat álláspontom szerint Magyarországon „szellem” jogintézménynek tekinthető.<sup>[78]</sup> Érdemes azon elgondolkozni, mi értelme van a jogalkotás előkészítése során előre elkészített űrlapokat (hatásvizsgálati lap) kitölteni, anélkül, hogy annak tartalmát vagy értékeit, vagy a tényleges vizsgálati módszereket bárki is ellenőrizné.

A jogalkotás nagy gondosságot igényel. Éppen azért, mert egy-egy norma sokfajta érdeket, jogot stb. érinthet, szükséges lehet *külsős személyek, szervek bevonása* is a jogalkotásba. A tudomány részvétele is bizonyos körben elengedhetetlen. A jogalkotás során célszerű széles körben egyes esetekben a szakemberek (pl. jogalkalmazók, hatóságok, bíróságok stb.) és a lakosság véleményének a kikérése.

[73] C-65/93 Európai Parlament kontra Tanács (1995) EBHT I-00643.

[74] C-114/81 Tunnel Refineries Limited kontra Tanács (1982) EBHT 03189, 18. pont.

[75] Drinóczi – Kocsis, 2011, 20.

[76] Kovácsy – Orbán, 2005, 37.

[77] Lásd Jat. 17. §, 18. § (1) bek.

[78] Szűcs, 2007, 608.

Fontos lenne, hogy a vélemény elfogadásánál ne csak az adott szereplő társadalmi, szociális, politikai stb. súlyát nézzék, hanem a vélemény tartalmát is. Ez alapján valamennyi szakmai vitára érdemes véleményt meg kell vitatni. Az *informatika* számos hatékony megoldási lehetőséget kínál. Ez megkönnyíti az érintettek bevonását, véleményformálását és a döntéshozatalt is. Itt a kihívást inkább az jelenti, hogy az informatikai megoldások ne járjanak felesleges párhuzamossággal, mert akkor a munka hatékonysága csökken.

Azt is fontos szem előtt tartani, hogy a megfelelő érvényesüléshez kell a következők utólagos ellenőrzése, és szükség szerint a visszacsatolás és a korrekció.<sup>[79]</sup>

Jóllehet az Alkotmánybíróság gyakorlatából kiderül, hogy a jogalkotási eljárás jogszerű lefolytatásának hiánya akár közjogi érvénytelenséget is eredményezhet, azonban mégsem teljes körű a konzultációs és hatásvizsgálati kötelezettség alkotmányjogi védelme.<sup>[80]</sup> Tekintettel a jogszabályi környezetre, a fenti szabályok kikényszerítésében mégis *az Alkotmánybíróságnak, az alapvető jogok biztosának, a Kúriának és törvényességi felügyeleti hatáskörben a megyei (fővárosi) kormányhivataloknak lehet szerepük.*

## IRODALOM

- Blutman László (2010): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVGOrac, Budapest.
- Schmitter, Philippe C. (2011): The future of 'real-existing' democracy. *Society and Economy* 33 2, 399-428.
- Drinóczi Tímea (2013): A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata. *Jura*, 1. szám, 7-22.
- Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós (2011): A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. szám, 16-24.
- Gyűrű Attila (2012): A jogszabályok és a stratégiai tervek környezeti hatásvizsgálatának gyakorlata. *Pro Futuro*, 2. szám, 85-102.
- Holló András (2011): Az alkotmányos jogállam védelme az Alkotmánybíróság két évtizedes gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. szám, 15-27.
- Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián (2005): *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Szűcs Norbert (2007): A hatásvizsgálat érvényesülése a jogalkotásban. *Magyar Jog*, 10. szám, 608-610.
- Visegrády Antal – Csizmadia Tamás (2005): A jog hatékonysága és hatásvizsgálata. *Magyar Jog*, 11. szám, 663-669.

[79] Visegrády – Csizmadia, 2005, 666.

[80] Drinóczi – Kocsis, 2011, 16.

## FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007/C 306/01)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/30/EK irányelve (2009. április 23.) a benzinre, a dízelolajra és a gázolajra vonatkozó követelmények, illetőleg az üvegházhatású kibocsátott gázok mennyiségének nyomon követését és mérséklését célzó mechanizmus bevezetése tekintetében a 98/70/EK irányelv módosításáról, a belvízi hajókban felhasznált tüzelőanyagokra vonatkozó követelmények tekintetében az 1999/32/EK irányelv módosításáról, valamint a 93/12/EGK irányelv hatályaon kívül helyezésétől (OJ L 140, 5.6.2009, p. 88–113)
- COM(2010)543 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Smart Regulation in the European Union
- COM(2012)746 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Regulatory Fitness
- Report on the rule of law. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) CDL-AD(2011)003rev.
- C-138/79 SA Roquette Frères kontra Tanács (1980) EBHT 03333
- C-114/81 Tunnel Refineries Limited kontra Tanács (1982) EBHT 03189
- C-65/93 Európai Parlament kontra Tanács (1995) EBHT I-00643
- C-233/94 Németország kontra Európai Parlament és Tanács (1997) EBHT I-02405
- C-110/3 Belgium kontra Bizottság (2005) EBHT I-02801
- C-310/04 Spanyolország kontra Tanács (2006) EBHT I-07285
- C-73/08 Bressol és társai (2010) EBHT I-02735
- C-343/09 Afton Chemical (2010) EBHT I-07027
- Magyarország Alaptörvénye
- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról
- 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról
- 6/2007. (II. 9.) önkormányzati rendelet (Zalaegerszeg)
- 30/2012. (XII. 19.) önkormányzati rendelet (Győr)
- 85/2012. (XII. 17.) önkormányzati rendelet (Kaposvár)
- 4/2013. (II. 14.) önkormányzati rendelet (Kecskemét)
- 4/2013. (II. 25.) önkormányzati rendelet (Székesfehérvár)
- 13/2013. (II. 21.) önkormányzati rendelet (Salgótarján)
- 18/2013. (V. 22.) önkormányzati rendelet (Pécs)
- 19/2014. (XI. 27.) önkormányzati rendelet (Hajdúszoboszló)
- 27/2014. (XII. 23.) önkormányzati rendelet (Szekszárd)
- 34/2014. (XI. 3.) önkormányzati rendelet (Szombathely)
- 39/2014. (X. 31.) önkormányzati rendelet (Veszprém)
- 496/B/1990. AB határozat
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat

- 28/1992. (IV. 30.) AB határozat
- 4/1993. (II. 12.) AB határozat
- 7/1993. (II. 15.) AB határozat
- 14/1993. (III. 9.) AB határozat
- 57/1994. (XI. 17.) AB határozat
- 77/1995. (XII. 21.) AB határozat
- 307/B/1995. AB határozat
- 507/B/1995. AB határozat
- 54/1996. (XI. 30.) AB határozat
- 29/1997. (IV. 29.) AB határozat
- 50/1998. (XI. 27.) AB határozat
- 30/2000. (X. 11.) AB határozat
- 38/2000. (X. 31.) AB határozat
- 53/2001. (XI. 29.) AB határozat
- 63/2003. (XII. 15.) AB határozat
- 7/2004. (III. 24.) AB határozat
- 46/2005. (XII. 14.) AB határozat
- 4/2006. (II. 15.) AB határozat
- 46/2006. (X. 5.) AB határozat
- 75/2008. (V. 29.) AB határozat
- 125/2008. (X. 17.) AB határozat
- 8/2011. (II. 18.) AB határozat
- 61/2011. (VII. 13.) AB határozat
- 141/2011. (XII. 2.) AB határozat
- 44/2012. (XII. 20.) AB határozat
- Köf.5.013/2013/7. számú határozat (Kúria Önkormányzati Tanácsa)
- Köf.5.026/2016/4. számú határozat (Kúria Önkormányzati Tanácsa)
- Köf.5.027/2016/4. számú határozat (Kúria Önkormányzati Tanácsa)