

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
2021

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 hordozott, 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 kérdésekhez vezetett, mert – ahogy Fazekas Marianna is kifejtette, akinek kutatásai megkerülhetetlenek a köztestületek témakörében – a köztestületek közjogi önkormányzatiságából következően a törvényes működésük feletti állami felügyelet¹ is inkább a helyi önkormányzatok feletti felügyelet modelljét követte.²

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)bírószági 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 a 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 A kutatott kontrolltevékenységek elnevezésével kapcsolatos dilemmákat az irányítás-felügyelet-ellenőrzés triásszal kapcsolatos fejezetben ismertetem. Mivel a jogszabályok döntően a törvényességi ellenőrzés és a törvényességi felügyelet elnevezéseket használják, én is így hivatkozok azokra.

² 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 közttestületek 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 közttestületekkel lényegesen kevesebb tudományos igényű munka foglalkozik, illetve a kamarai autonómiákat érintő legújabb kutatások nem jogtudományi szempontúak.³

Kutatásom során az alábbi kérdésekre kerestem választ:

- a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szabályozása megfelel-e a jogállami követelményeknek,
- a közttestületek felett érvényesülő törvényességi kontroll szabályozása megfelel-e a jogállami követelményeknek,
- a közttestületek felett érvényesülő törvényességi kontroll esetében megállapítható-e az alulszabályozottság mértéke, feltárhatóak-e ennek okai,
- a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás szolgálhat-e útmutatóul a közttestületi joganyag megújításakor,

³ Ld. például a Kamarai autonómiák Magyarországon és az Európai Unióban 1990–2004 c. történettudományi kutatást <http://real.mtak.hu/2558/>

- megvalósítható-e teljesen egységes szabályozás a köztestületek feletti törvényességi kontrolltevékenységeket illetően.

Dolgozatom első részében a terminológiai jellegű, alapozó fejezetek kaptak helyet. A kutatás megalapozásához ugyanis elengedhetetlen 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. A dolgozat V. része összeveti a helyi önkormányzatok és a köztestületek feletti kontroll eljárásokat, kiemelve a szabályozás közös pontjait és párhuzamos megoldásait. Az értekezés utolsó tartalmi egysége a kutatás végső következtetéseit ismerteti, és szintén tesz javaslatokat a normarendszer fejlesztésére a feltárt diszfunkcionális működés felszámolása érdekében.

A fentiekben bemutatott módszertan, szerkezeti felépítés és tematika indoka az, hogy a kutatási cél eléréséhez számos kérdést szükséges előzetesen tisztázni. Elsőként fel kell tárnunk, hogy a helyi önkormányzatok és a köztestületek jogállásában van-e annyi közös elem, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás alappal szolgálhasson mintául. Ezt követően fel kell mérni azt is, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szabályozása megfelelő-e, mivel, ha a kérdésre a válasz nemleges, a szabályozás vagy annak egyes elemei – a jogállási hasonlóságok ellenére – nem lehetnek követendő modellek a köztestületi joganyag megújításakor. A köztestületek esetében pedig nemcsak annak van jelentősége, hogy milyen típusú kontroll, milyen eszközrendszerrel gyakorolható felettük, hanem az egyes köztestületek főbb jellemzőinek is. A köztestületek feletti törvényességi kontroll köztestület-típusonkénti tárgyalása segíthet annak az előkérdésnek a megválaszolásában, hogy a jogalkotó rendező elve a kontroll formájának és eszközrendszerének a megválasztásakor a köztestület típusa volt-e. Erre vonatkozóan a szakirodalomban ugyanis találunk felvetéseket, de a mélyebb elemzés elmaradt. Ez a tárgyalási mód ahhoz is hozzájárul továbbá, hogy felszínre hozza a köztestületi joganyagon belüli különbségeket és sajátos megoldásokat. E témakörök számbavétele után kerülhet sor a helyi önkormányzatokra és a köztestületekre vonatkozó rendelkezések

összevetésére és annak vizsgálatára, hogy elképzelhető-e egységes(ebb) szabályozás a köztestületek, még tovább menve a köztestületek és a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontrolltevékenységeket illetően.

II. Új tudományos eredmények rövid összefoglalása

Az 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 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 kontrollfajta 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. További ismérv a tevékenység folyamatos, permanens jellege és szubszidiaritása, lefolytatására csak akkor kerül sor, ha más bírósági vagy hatósági eljárásnak nincs helye.

Az nem vitatott, hogy a helyi önkormányzatok a közigazgatás szervezetrendszerén belül, az önkormányzati igazgatás alrendszeréhez tartoznak, a *közttestületek 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 közttestületek feletti kontroll döntően törvényességi felügyeletben ölt testet. Ugyanakkor ez lényegében szinte csak a jogkör elnevezésének azonosságát jelenti, a hozzá tartozó eszközök egységességét nem.

Álláspontom szerint a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet mind anyagi mind eljárásjogi szempontból széleskörűen szabályozott és a szabályozás megfelel a jogállami követelményeknek. 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 értékévé, amihez igazodott az Ötv. ellenőrzési rendszere is. A felügyeleti elemekkel megerősített kontrollrendszer pedig kétségkívül 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 feloszlásra vonatkozó hatáskör felülvizsgálata vagy annak megfontolása a jogalkotó részéről, hogy a jövőben különleges jogrend esetén az általánostól eltérő szabályok érvényesüljenek.

Fentiekkel ellentétben álláspontom szerint *a közttestületek esetében a törvényességi kontrollra vonatkozó szabályozás több szempontból történő újragondolása mindenképpen indokolt és elősegítené a jogállami követelmények fokozottabb érvényesülését.* A közttestületek 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 köztestület 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.

A köztestületek feletti törvényességi kontrolltevékenységre vonatkozó szabályozás megújítása megtörténhet az ágazati jogszabályok külön-külön módosításával, de a köztestületek feletti kontroll kérdésköre rendezhető lenne egy jogszabályban is. A kutatás rávilágított ugyanis arra, hogy bár a köztestületek megjelenési formája, szervezeti felépítése, tagsági köre rendkívül változatos, a különböző szabályozási megoldások mögött döntően nem a köztestületek eltérő típusainak sajátosságai állnak.

A törvényességi felügyelet és ellenőrzés egységes, átlátható szabályozása érdekében javasolt lehet – a Ksztv. 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.⁴ 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 biztosíthatná 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

⁴ Patyi Gergely szerint a köztestületek valamennyi lényeges vonását érdemes lenne egy egységes háttérszabályozásban rögzítenie a jogalkotónak, és csak az ettől történő eltéréseket lenne célszerű külön-külön szabályozás tárgyává tenni. Ld. PATYI Gergely (2020) i. m. 768.

szabályozást és más felügyeleti jogokat igényelne.⁵ Egyetértek ezzel az állásponttal és kiegészíteném azzal, hogy az MTA esetében mind a történelmileg kialakult saját hagyományokat és ismertetőjegyeket, mind az Alaptörvényben biztosított tudományos szabadságát figyelembe kell venni a kontrolleszköz megválasztásakor.

Az alapvető szabályok egységes megalkotása révén döntő lépés tehető a törvényességi felügyelet és ellenőrzés 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.*

Ha a jogalkotó az egységesítés mellett dönt, a törvényességi ellenőrzés szabályozása kapcsán – a felhívás és a bírósághoz fordulás mellett – megfontolhatná a helyi önkormányzatoknál ismertetett információkérés, javaslatétel, szakmai segítségnyújtás bevezetését is. Álláspontom szerint ezek a támogató, kooperatív jellegű eszközök nem feszítenék túl a jogkör kereteit. Ugyancsak lehetne az ellenőrzés eszköze a más szerv (például ÁSZ) eljárásának kezdeményezése. Nyilvánvalóan ezek az eszközök a törvényességi felügyeletre jogosult szerveket is megilletnék, de ahhoz, hogy törvényességi felügyeleti jogkörrel beszélhessünk, az ellenőrzésinél erőteljesebb jogosítványok is szükségesek. Ilyen eszköz például a kiemelt szabályzatok előzetes vizsgálata és jóváhagyása.

A helyi önkormányzati és köztestületi joganyag összevetésekor az is világossá vált, hogy vannak olyan intézkedési lehetőségek, amelyek a helyi önkormányzatnál a felügyeletet gyakorló szervet, köztestületeknél a bíróságot illetik meg: például a testületi szerv összehívása. Mindkét választás mellett találunk érvet és ellenérvet is, előbbi a hatékonyságot szolgálja jobban, utóbbi az autonómia védelmét.

Az eljárási garanciák biztosítására is több megoldási lehetőséget látunk a hatályos joganyagban: a helyi önkormányzatok esetében sui generis szabályozás rendezi a kérdést, a nem állami felsőoktatási intézmények törvényességi ellenőrzésénél pedig a jogalkotó az Ákr. szabályainak

⁵ FAZEKAS (2008) i. m. 93.

alkalmazását rendeli el. Álláspontom szerint az eljárás szakaszai, a kapcsolattartás, a határidők számítása és a törvényességi felhívás kapcsán a helyi önkormányzati szabályozás megfelelő modell lehet a köztestületi joganyag megújításakor.

Fentieket összefoglalva úgy gondolom, hogy a köztestületek feletti kontrolltevékenységekre vonatkozó joganyag egységesítésének megvan az elméleti lehetősége. Ugyanakkor nem vitatható, hogy egy ilyen nagy volumenű kérdés eldöntésekor a jogalkotónak számos tényezőt kell vizsgálni. Ez a munka elképzelhetetlen előzetes hatásvizsgálat nélkül, és a kodifikációs feladat a gyakorlatban nagy mennyiségű jogszabály módosítását jelentené. A köztestületek szakmai érdekvédelmi és érdekképviselői funkciót is ellátnak, magának egy nagyobb ívű szabályozási reformnak a tényét is érzékelhetik veszélyforrásként az autonómiájukra nézve, még akkor is, hogy ha az eredménye pusztán az lenne, hogy a felettük gyakorolt jogkör elnevezése, harmonizálna a hozzárendelt jogkörrel. Sok szempontból egyszerűbb lenne tehát, ha lenne egy megfelelő, kellően kidolgozott köztestületi modell, amit aztán az egyes szabályozásért felelős tárcák átvinnének. Már az is nagy előrelépést jelentene, ha azokban az esetekben, ahol a minisztert csak a felhívás és bírósághoz fordulás lehetősége illeti meg, a jogkört törvényességi ellenőrzésként minősítenék, esetleg kiterjesztenék az eszközök körét az információkéréssel, javaslattétellel, szakmai segítségnyújtással és rendeznék az eljárásjogi kérdéseket (határidők számításával, kézbesítéssel kapcsolatos kérdések stb.).

Ugyanez a kérdés még összetettebb, ha a törvényességi felügyelet szabályozásának általános szintre emelhetőségét még egy lépcsőfokkal feljebből vizsgáljuk: azaz megvalósítható-e a helyi önkormányzatok és a köztestületek feletti törvényességi felügyelet közös szabályozása. Álláspontom szerint a szabályozásnak lehetne egy olyan magja (a tevékenység céljának, tárgyi hatályának, szubszidiárius és folyamatos jellegének meghatározása), ami általánosságban szabályozható, illetve az eszközrendszer is mutat párhuzamos megoldásokat (bár jelenleg egyes intézkedési jogosultságok a helyi önkormányzatoknál a törvényességi felügyeletet gyakorló szervet, a köztestületeknél pedig a bíróságot illetik meg), a teljes egységesítés a jogfejlődés jelenlegi szintjén nehezen képzelhető el. Ennek csak egyik oka például az, hogy a helyi önkormányzatok esetében a szabályozás egy része magában az Alaptörvényben valósul meg. Ezen túlmenően a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet kialakítása egy fokozatos jogfejlődés eredménye, amely, ha vannak is vitathatóbb pontjai, de összességében a jogállami kritériumoknak megfelelő, koherens rendszer, a szabályozás megbolygatását pedig –

még ha annak célja nemes is – nemcsak hazai, hanem nemzetközi szintéről is figyelemmel kísérik.

Fentieket összegezve a helyi önkormányzatok és a köztisztviselők, 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 képviselőiben 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 köztisztviselőkre 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 rendszerhibákat is, amelyek a felügyelt, ellenőrzött szerv működésére vonatkozó szabályozás megújítását teheti szükségessé. Pálné Kovács Ilona megítélése szerint „az állam nem attól jó, ha onnipotens, 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

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

⁷ KILÉNYI (2000) i. m. 146.

⁸ CSINK (2014) i. m. 166.

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

¹⁰ VARGA ZS. ANDRÁS (2014) i. m. 324.

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 SOKFÉLESEGBEN?: A szakmai kamarák fegyelmi eljárásainak legfontosabb kérdései

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

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.