



Doktori értekezések 23.

VARGA ÁDÁM

**A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ
VALÓ JOG ALAPVETŐ KÉRDÉSEI**

PÁZMÁNY PRESS

Varga Ádám

A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

DOKTORI ÉRTEKEZÉSEK 23.

Sorozatszerkesztő: *Tattay Szilárd*

VARGA ÁDÁM

**A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ
VALÓ JOG ALAPVETŐ KÉRDÉSEI**



PÁZMÁNY PRESS
Budapest 2021

Témavezető:
Prof. Dr. Varga Zs. András

A kézirat lezárásának ideje:
2021. április 15.

© Varga Ádám, 2021
© PPKE JÁK, 2021

ISSN 2064-1907
ISBN 978-963-308-417-5

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Szabó István dékán

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a PPKE Egyetemi Nyomdában
Felelős vezető: Ulrich-Hesz Margit

TARTALOM

| | |
|---|----|
| 1. Bevezetés | 11 |
| 2. Fogalmi alapok | 17 |
| 2.1. Helyi önkormányzat az önkormányzatok között | 17 |
| 2.2. A nyelvi különbségek jelentősége | 19 |
| 2.3. A helyi önkormányzás és a helyi önkormányzat fogalmi alapjai | 20 |
| 2.3.1. Helyi önkormányzás | 21 |
| 2.3.2. Helyi önkormányzat | 23 |
| 3. A helyi önkormányzatiság kialakulása és fejlődése, különös tekintettel Magyarországra | 27 |
| 3.1. A helyi önkormányzatiság kialakulása és fejlődése | 27 |
| 3.1.1. A helyi önkormányzatiság kialakulása | 27 |
| 3.1.2. A modern helyi önkormányzat létrejötte és változásai | 29 |
| 3.2. Magyarországi fejlődéstörténet | 32 |
| 3.2.1. Vármegye a polgári átalakulást megelőzően | 32 |
| 3.2.2. Települések a polgári átalakulást megelőzően | 34 |
| 3.2.3. A polgári önkormányzatok megjelenése | 37 |
| 3.2.4. A tanácsrendszer | 40 |
| 3.2.5. A rendszerváltás és a demokratikus helyi önkormányzatok létrejötte | 41 |
| 4. A helyi önkormányzatiság alapjai: a helyi közügy és a helyi közhatalom | 43 |
| 4.1. Miért van szükség helyi önkormányzatokra? | 45 |
| 4.2. A helyi közügy mint a helyi önkormányzás központi eleme | 50 |
| 4.2.1. A helyi közügy meghatározása | 51 |
| 4.2.2. Generálklauzula vs. enumeráció | 53 |
| 4.2.3. Nem csak helyi közügyek | 55 |
| 4.3. A helyi közhatalom | 57 |
| 4.3.1. Állam az államban? | 58 |
| 4.3.2. A helyi közösség részvételének jelentősége | 62 |

| | |
|---|------------|
| 4.3.3. A demokratikus legitimáció helyi biztosítása..... | 66 |
| 4.3.4. Helyi politikai szféra mint a helyi demokrácia mércéje?..... | 72 |
| 4.4. Hatékonyság és helyi közhatalom egymással szemben? | 77 |
| 5. A helyi önkormányzatiság alkotmányjogi helyzetét alakító alapelvek .. | 83 |
| 5.1. Decentralizáció..... | 84 |
| 5.1.1. A decentralizáció alapjai | 85 |
| 5.1.2. Helyi önkormányzatok és a decentralizáció | 87 |
| 5.1.3. Demokráciát erősítő érték vagy célszerűségi eszköz? | 88 |
| 5.2. Autonómia..... | 92 |
| 5.2.1. Az autonómia elvének fogalmi bizonytalansága..... | 93 |
| 5.2.2. Autonómia és önszabályozás, azaz a szűkebb értelemben vett autonómia | 97 |
| 5.2.3. Az autonómia egyes területei..... | 100 |
| 5.2.4. Egy sajátos megközelítés: a devolúció | 102 |
| 5.3. Szubszidiaritás | 104 |
| 5.3.1. Eszmetörténeti alapok | 105 |
| 5.3.2. A szubszidiaritás mint társadalomszervezési rendezőelv..... | 107 |
| 5.3.3. A szubszidiaritás mint normatív előírás | 109 |
| 5.3.4. A szubszidiaritás jelentősége | 111 |
| 5.4. A hatalom vertikális osztódása | 114 |
| 5.4.1. Helyi önkormányzat és a hatalommegosztás | 114 |
| 5.4.2. Föderáció kontra önkormányzat, a szűk értelemben vett vertikális hatalommegosztás | 118 |
| 5.4.3. A népszuverenitás és a hatalom vertikális osztódása | 121 |
| 5.4.4. Vertikális hatalommegosztás mint eredmény | 121 |
| 6. Nemzetközi igazodási pontok..... | 125 |
| 6.1. Az önkormányzati modellek alapvonásai | 125 |
| 6.2. Az Önkormányzati Charta jelentősége..... | 130 |
| 7. Helyi önkormányzáshoz való jog | 135 |
| 7.1. A kollektív alapjogi megközelítés | 136 |
| 7.2. Helyi önkormányzáshoz való jog mint az alapelvek foglalata..... | 140 |
| 7.3. A helyi önkormányzáshoz való jog lényegi tartalma | 144 |
| 7.4. A helyi önkormányzáshoz való jog biztosítéka és korlátja | 146 |
| 7.4.1. Az önkormányzati jogok védelme..... | 147 |
| 7.4.2. A helyi önkormányzáshoz való jog korlátja: az állami kontroll | 149 |

| | |
|--|-----|
| 8. Helyi önkormányzashoz való jog az Alaptörvény rendszerében | 155 |
| 8.1. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokról..... | 155 |
| 8.1.1. Az önkormányzás szintjei | 158 |
| 8.1.2. A kollektív alapjog kérdése | 161 |
| 8.1.3. A hatásköri katalógus..... | 164 |
| 8.1.4. A helyi önkormányzás alanyai..... | 167 |
| 8.1.5. Törvényességi felügyelet..... | 170 |
| 8.1.6. A sarkalatosság kérdései | 173 |
| 8.1.7. A helyi önkormányzatok tulajdona..... | 175 |
| 8.2. Az Alaptörvény alapján álló önkormányzati rendszer egyes alkotmányjogi kérdései..... | 180 |
| 8.2.1. Rendeletpótlás | 180 |
| 8.2.2. A kölcsönfelvétel hozzájáruláshoz kötése | 195 |
| 8.2.3. Kötelező társulás..... | 201 |
| 8.3. Az önkormányzati jogvédelem helyzete..... | 207 |
| 8.3.1. Normatív keretek..... | 208 |
| 8.3.2. Az Alkotmánybíróság eljárásának elvi lehetősége..... | 209 |
| 8.3.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata | 212 |
| 8.4. Néhány összegző gondolat | 218 |
| 9. Zárzó | 223 |
| 10. Felhasznált források | 227 |
| 10.1. Irodalomjegyzék | 227 |
| 10.2. Jogforrások..... | 248 |



1. BEVEZETÉS

A helyi önkormányzatok az államszervezet különleges egységei. Ezt nem csak történelmi beágyazottságuk, de az államon belüli vertikális pozíciójuk is igazolja. Olyan intézmény, ami szerte Európában több évszázados múltra tekint vissza, mégis teljesen mást tartanak róla az egyes államokban. Függenek az állam központi intézményeitől, de befolyást is gyakorolnak rájuk. Nagy elismertségnek örvendenek, mégis számos országban folyamatos téma az átalakításuk. Közel vannak az emberekhez, mégis nehezen ismerhető meg valódi jelentőségük.

Bátran állítható, hogy a helyi önkormányzatok az államszervezet legrejtélyesebb képződményei, amelyek attól függően mutatják meg magukat, hogy honnan tekintenek rájuk. Az egyes államokban eltérnek felépítésükben és feladataikban egyaránt.

A helyi önkormányzatiság a magyar közjogi rendszerben igen jelentős szerepet vívott ki magának, az évszázadok során alkotmányos berendezkedésünk egyik bástyájává vált. Zlinszky János megfogalmazásában

„amennyire kultúránk elemei közül a keresztény erkölcsi rendet és annak különböző gyümölcseit nem lehet kiiktatni, hozzá tartozik ehhez a magyar kultúrkincshez a magyar alkotmányosság, ezen belül a személyes szabadság és méltóság, a helyi önkormányzat és az osztott hatalom alapgondolata is.”¹

A Tripartitumig visszanyúlva állítja, hogy Werbőczy István munkájából ezek a mai napig érvényes, alkotmányosan és alapjogilag is védett, a jogállam elengedhetetlen tartozékait képező elemek az igazán jelentősek.² Manapság a helyi önkormányzat nélkülözhetetlen eleme a jogállami demokráciának, beivó-

¹ ZLINSZKY (2015) i. m. 18.

² Uo.

dott a közgondolkodásba, egy olyan jól ismert szókapcsolat, ami a mindennapi élet és közbeszéd része.³

Általánosságban is elmondható, hogy a demokratikus társadalmak elismerik bizonyos közösségek valamilyen mértékű függetlenségét, önrendelkezését, saját ügyeiben gyakorolt döntési jogát.⁴ De a helyi önkormányzatok esetében miért kell az államnak elismernie az önrendelkezést? És mitől válik ez önkormányzáshoz való joggá? Pusztán a történelmi hagyományok, valamilyen demokratikus alku, esetleg csak célszerűségi okokból? Mit tartalmaz a helyi önkormányzás eszméje, kik gyakorolják és miért?

Jelen mű keretei között a helyi önkormányzatiság alapjait vizsgálom, de nem kifejezetten államszervezeti vagy igazgatási oldalról. Helyi önkormányzáshoz való jogról írok, de nem alapjogi megközelítésben. Kutatásom középpontjában mindezek helyett az a kérdés szerepel, hogy milyen feltételek teljesülése esetén lehet valódi értelemben vett helyi önkormányzatról beszélni. Vajon miben több a helyi önkormányzás a helyi öngazgatásnál vagy a helyi kormányzásnál? Vannak-e a helyi önkormányzatiság tartalmának olyan összetevői, amelyek hiányában az önkormányzatiság csak formális értelemben létezik?

Nem tagadom, hogy számos, önkormányzatokkal foglalkozó kutatóhoz hasonlóan engem is elsősorban az önkormányzati státusz és feladatellátás kapcsán folyamatosan felmerülő kritikák inspirálnak. Tény, hogy a helyi önkormányzatok évtizedek óta szerepelnek a különböző reformok keresztútjében. Ezek okainak, céljainak, ellentmondásainak vizsgálata során azt figyeltem meg, hogy a különböző elméletek számos esetben – akár egymásnak is ellentmondva – csak részkérdésekre koncentrálnak, miközben sokszor figyelmen kívül hagyják az önkormányzás általános céljait. A másik megfigyelésem az volt, hogy az általánosságban rendkívül értékes, önkormányzatokkal foglalkozó kutatások nem minden esetben adnak megnyugtató válaszokat a mértékkel kapcsolatban. Mindezek miatt fordult figyelmem egyre inkább egyes részkérdésekről az önkormányzatiság lényegét adó elvek vizsgálatára.

Egy kicsit megbolygatva a fogalmakat, számos olyan kérdés merül fel a téma kapcsán, amelyeknek megválaszolása évszázadok óta izgatják a kutatókat. Olyan kérdések ezek, amelyeket nem lehet pusztán az alkotmányos berendezkedés aktuális trendjei alapján megválaszolni, a társadalmi együttélés alapjait kell visszanyúlni a megfjtésekhez.

³ FÁBIÁN (2016) i. m. 35.

⁴ KISS B. i. m. 427.

Az önkormányzatoknak számos típusa ismeretes, amelyek közül csak egyetlen típus alapjainak bemutatása képezi ennek a kötetnek a tárgyát. Ez pedig a területi alapon szerveződő helyi önkormányzat. A feladat így is rendkívül összetett, ezért nem célozom sem a helyi önkormányzás, sem az azt megvalósító helyi önkormányzati rendszer teljeskörű bemutatása. Még arra sem vállalkozom, hogy a magyar önkormányzati rendszer részletes ismertetésébe bocsátkozzam. Ehelyett olyan elveket, fejlődési utat és tendenciákat mutatok be, amelyek összességében közelebb vihetnek a helyi önkormányzás és a helyi önkormányzatok demokratikus államokban, és különösen Magyarországon játszott szerepének alaposabb megértéséhez.

Kutatásom keretes szerkezetű, mert a magyar közjogi hagyományokból indulok ki és az Alaptörvényre tekintettel a magyar rendszerhez is térek vissza, de mégsem kifejezetten csak a magyar önkormányzati rendszert vizsgálom. A magyar önkormányzatiság hagyományainak és az alaptörvényi rendelkezések vizsgálata az önkormányzatiságra vonatkozó általános elveket foglalják keretbe. A központi kérdés ugyanis az önkormányzatiságot alakító elvek feltérképezésén keresztül annak vizsgálata, hogy általánosságban mit takar a helyi önkormányzáshoz való jog és ez Magyarországon mennyiben érvényesül.

A rendszerváltás után Magyarországon ez a jog került az önkormányzatokat övező figyelem középpontjába, ráadásul kollektív alapjogként tételezése különleges alkotmányjogi megoldásnak számított. Az Alaptörvény megközelítése viszont látszólag gyökeresen eltérő, abból hiányzik az önkormányzáshoz való jog tételezése. A legtöbb kutató részben vagy egészben ebből a változásból vezeti le a helyi önkormányzatiság visszaszorulását, nekem viszont meggyőződésem, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog alapjogi megközelítéstől függetlenül mindenképpen jogként értelmezhető, valójában a helyi közösségek helyi ügyekben gyakorolt demokratikus hatalomgyakorlásának eredményeként áll elő. Érvényesülése pedig nem egyszerűen állami érdekek mentén történik, hanem a társadalom természetes felépítésének szükségszerű figyelembevétele.

Álláspontom szerint a helyi önkormányzáshoz való jog tartalmát különböző alapelvek érvényesülése adja. Ezeknek az alapelveknek a feltérképezése érdekében a helyi önkormányzás célját szükséges vizsgálni. Ennek alapján az önkormányzatiság történelmi beágyazottságát kiemelő részt követően a helyi önkormányzás célját vetem vizsgálat alá. Megközelítésem alapja, hogy a helyi önkormányzás elsődleges célja a helyi ügyek széles körének intézése. Ez azonban jogállami keretek között csak demokratikus hatalomgyakorlás útján képzelhető el. Ennél fogva a hatékony feladatellátást középpontba helyező cél mellé társul egy olyan cél is, ami szükségszerűen a demokratikus feladatellátás

minőségi elvével egészíti ki és egyúttal határolja is be a rendszer lehetőségeit. Ezek a célok vezetnek el azokhoz az alapelvekhez, amelyek érvényesülése a demokratikus önkormányzás lényegi tartalmát adják. Ezeket az alapelveket külön-külön is vizsgálom, mivel tartalmuk és szerepük nem nyilvánvaló. Mindezzel az a célom, hogy igazoljam a helyi önkormányzáshoz való jog létezését és feltárjam annak elvi jelentőségét. Eközben figyelemmel vagyok a nemzetközi igazodási pontokra, különös tekintettel az Európa Tanács keretei között született Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára⁵ (a továbbiakban: Önkormányzati Charta). Ezek lenyomatai és egyúttal indikátorai is a helyi önkormányzáshoz való jog érvényesítésének, emiatt szolgálnak vizsgálatomhoz fontos támpontokkal.

Végezetül fontos célom annak vizsgálata, hogy az Alaptörvény alapján álló önkormányzati rendszer megfelel-e az általánosan támasztott elvárásoknak. Nem az önkormányzati rendszert vizsgálom, így nem vállalkozom a törvényi szabályozás útján megvalósuló önkormányzati rendszer elemzésére. Ez összhangban áll azzal az általános céllal, ami szerint nem az önkormányzati szabályozás feltárására vállalkozom, hanem annak elemzésére, hogy milyen keretek között, milyen elvek mentén lehetséges egyáltalán vizsgálni az egyes problémákat. Konkrét kérdések elemzését ezért a magyar rendszer esetén is csak akkor végzem el, ha azok egyenesen az Alaptörvényen alapulnak. Egyebekben csak arra fordítom a figyelmem, hogy minek kellene következnie az Alaptörvényből.

A kitűzött célok megvalósítása érdekében felhasználok a magyar, valamint a nemzetközi irodalomban fellelhető azon forrásokat, amelyek a téma tudományos vizsgálata során relevánsak. A külföldi szerzők munkáira elsősorban a kutatás megalapozása, valamint az egyes, elvi jelentőséggel bíró területek vizsgálata során építek. Nagy figyelmet fordítok a nézetek ütköztetésére és az egyes országok eltérő megközelítéséből adódó különbségek feltárására, lehetőség szerint a közös nevezők kidomborítására. A vizsgált kérdések alaposabb feltárása érdekében összehasonlító jogi nézőpontot is alkalmazok.

A téma erős történelmi beágyazottságára tekintettel előszeretettel használok fel a XIX. században és a XX. század első felében alkotó szerzők jelentős műveit, a korabeli magyar jogtudósok közül különösen is Magyary Zoltán és Ereky István munkásságára támaszkodom.

Nagy figyelmet fordítok az álláspontok szintetizálására és ezek alapján igyekszem levonni legfontosabb következtetéseimet.

⁵ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezmény.

Jogforrások elemzésére elsősorban a magyar rendszer vizsgálata során támaszkodom, az Alaptörvény rendelkezéseit a megelőző fejezetekben levont következtetéseken szűröm át, valamint a szükséges mértékben vállalkozom a bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat elemzésére is.

Megközelítem markánsan jogtudományi szempontú, de a helyi önkormányzatok államszervezetben játszott szerepére tekintettel végig szem előtt tartom a rendszer politikai alapjait is, így szükségszerűen figyelemmel vagyok a politikatudományi művekre is. Ezen felül felhasználok különböző társtudományok (pl. szociológia) egyes olyan műveit is, amelyek az önkormányzatok működésére és az alapelvek érvényesülésére fókuszáló kutatások eredményeit közlik. A fentiekén túl esetenként olyan metajurisztikus álláspontokat is ismertetek, amelyek a vizsgált kérdés teljesebb megértéséhez és a felmerülő kérdések megválaszolásához szükségesek.

Álláspontom és reményeim szerint következtetésem alkalmasak arra, hogy támpontot nyújtsanak a jogalkotónak és a jogalkalmazónak a helyi önkormányzatiságot érintő egyes konkrét problémák megoldásához, a helyi önkormányzás joga által támasztott elvárások talaján álló megoldások sikeresebb érvényesítéséhez.

2. FOGALMI ALAPOK

2.1. Helyi önkormányzat az önkormányzatok között

A társadalmon belül létezhetnek különböző partikulárisabb közösségek. Ilyen elemi közösség többek között a család, az egyesület, a tudományos társaság, az egyház vagy a politikai párt. Hiába jutott a nemzeti vagy társadalmi közösség az egységesség magasabb fokára, nem szüntetheti meg mindezek szervező erejét. Ezek a közösségek autonómiájuk keretei között járnak el, melynek terjedelmét a szuverén állam határozza meg, méghozzá az egyes közösségek jellegére tekintettel különböző mértékben.⁶

Az önkormányzás legáltalánosabban valamely közösségnek, testületnek a joga saját ügyeinek önálló intézésére.⁷ Általános értelemben egyszerre jelent szerveződési elvet (az önkormányzás tevékenységének intézményesülése), működési mechanizmust (célok meghatározása, továbbá érdekképviselő és -védelem ellátása) és eljárási technikát (intézményesült megoldások a közreműködésre vonatkozóan). Magában foglalja az önszerveződést, a saját jogon való döntést, az önszabályozást, az öngazgatást és az önfejlesztést (önkorrekciót).⁸

Mindenféle önkormányzás eredeti koncepciójának előfeltevése az volt, hogy az abban résztvevőknek azonosak a preferenciái. Bár ez a homogenitás az elmúlt évszázadokban jórészt megdőlt, de annyi mindenképpen a mai napig igaz belőle, hogy egy kollektíva akkor irányítja magát, ha a nevükben meghozott döntések a tagok többségének preferenciáit követik.⁹ Ereky István azt is kiemeli, hogy csakis az olyan közjogi jogi személyeknek lehet önkormányzatuk, amelyek tekintetében a desztinatáriusok önrendelkezési jogát a tételes jog kifejezetten elismeri. Ez az önrendelkezési jog csak az önálló hatáskörükre terjed ki, azzal

⁶ LAPSÁNSZKY-PATYI-TAKÁCS i. m. 173.

⁷ GELENCSÉR i. m. 221.

⁸ PETRÉTEI (1995) i. m. 6–7.

⁹ PRZEWORSKI i. m. 17.

kapcsolatban viszont nem utasíthatók.¹⁰ Petrétei József hangsúlyozza, hogy az állam elismerése azért is szükséges, mert az autonómiák léte magában hordja a szétforgácsolódás lehetőségét is, azonban demokratikus államnak az autonómia iránti igényt a demokratikus politikai értékeknek megfelelően teljesítenie, míg bizonyos indokolt korlátokat alkotmányi szinten rögzítenie kell.¹¹

Nincs ez másképp a helyi önkormányzatoknál sem, amelyet más típusú önkormányzatoktól (köztestületektől, civil szervezetektől) a sok hasonlóság mellett meg is különbözteti néhány fontos ismerv. Ulrich Scheuner ezek közül arra helyezi a hangsúlyt, hogy a helyi önkormányzatot a szakmai-foglalkozási alapon szervezett önkormányzatoktól elsősorban demokratikus-politikai alapja, továbbá általános hatásköre különbözteti meg.¹² Egyed István szintén az általános jelleget emeli ki, miszerint, amíg a helyi önkormányzatok egy meghatározott terület lakosságát a maga teljességében egyesítik, addig a területi önkormányzatok a lakosságot személyi alapon csoportosítják és foglalják szervezetbe.¹³ Mindezek mellett én még feltétlenül fontosnak tartom kiemelni a magas szinten szabályozott közjogi státust és az erőteljes történelmi beágyazottságot is.

Ugyanakkor mind a helyi önkormányzatok, mind pedig a köztestületek közös megkülönböztető vonása a civil szervezetekhez képest a közjogi státusz. A civil társadalom önszerveződő közösségei közhatalmat nem gyakorolhatnak. Ha törvény alapján ilyen funkciót kapnak, akkor lehet közjogi önkormányzatról beszélni, ezeknek legfontosabb ismervük ugyanis a közhatalom-gyakorlás.¹⁴

Általánosságban az is elmondható, hogy egy szervezet nem attól lesz önkormányzativá, hogy a jogi rendezés azt így tételezi, hanem attól, hogy bizonyos kritériumok és előfeltételek biztosítva vannak, amelyeknek a gyakorlatban történő funkcionalitása azt valóban önkormányzatként engedi működni.¹⁵ A kérdés, hogy melyek ezek a feltételek,¹⁶ miből erednek és milyen körben érvényesülnek.

¹⁰ EREKY (1939) i. m. 376–377.

¹¹ PETRÉTEI (1995) i. m. 7.

¹² SCHEUNER i. m. 17.

¹³ EGYED (1947) i. m. 155.

¹⁴ PETRÉTEI (1995) i. m. 8.

¹⁵ KISS L. (1996) i. m. 389.

¹⁶ Kiss László szerint például ezek az önálló jogi személyiség, a törvényben biztosított hatáskörök sérthetlensége, a gazdasági, gazdálkodási, településfejlesztési önállóság és a helyi jogalkotási hatalom. [KISS L. (1996) i. m. 389–390.]

2.2. A nyelvi különbségek jelentősége

Local government, local self-government, kommunale Selbstverwaltung, l'autonomie locale: köznapi értelemben mindegyik kifejezés helyi önkormányzatnak fordítható. A fogalmi alapokat keresve azonban megfigyelhető, hogy egyik kifejezés sem fedti teljesen a másikat. A *local government*-ben van 'helyi' és 'kormányzás', de hiányzik az 'ön', és valóban eléggé egyedi is a tartalma. A *kommunale Selbstverwaltung* inkább helyi öngazgatást jelent, ami a magyar fogalmi keretek között értelmezve elvileg szűkebb, mintha önkormányzás lenne, de a gyakorlatban mégis azt jelenti.¹⁷ A *l'autonomie locale* helyi autonómiát jelent, ami elvileg hasonló tartalmú, de mégsem teljesen felel meg a magyar fogalmi kereteknek, annál általánosabb jelentéssel bír. A *local self-government* elég jól visszaadja a mi helyi önkormányzat kifejezésünket, érdekessége, hogy mindössze a jogi angolban létezik. Nem véletlen viszont, hogy a jogi szaknyelvben (a francia *autonomie locale* angol párjaként) ez vált közvetítő kifejezéssé, mert tartalmában ez fedti le legjobban azt, amit a helyi önkormányzat fogalma ki kíván fejezni. Ereky István egyenesen publicisztikai alkotásnak minősíti,¹⁸ amit eredetileg azért találtak ki, hogy (még nem helyi szinten) kifejezzék azt, hogy a kontinentális abszolutizmussal szemben a csatornán túl valóban önmagát kormányozza a nemzet (ezt a különbséget később helyben is érzékeltetni akarták¹⁹).²⁰ Ereky István arra is felhívja a figyelmet, hogy az 1860-as évek előtt Magyarországon sem használták az önkormányzat kifejezést (inkább municipális közigazgatásról beszéltek), de a németek és a magyarok nemcsak lefordították a *local self-government* kifejezést, hanem az angolokkal ellentétben a jogi nyelvben is használni kezdték.²¹ Bár a különböző elnevezések elvileg okozhatnak problémákat a jelentés feltárásában, úgy vélem, hogy általánosságban nem az elnevezésnek, hanem a mögötte álló rendszernek van igazán jelentősége.

¹⁷ Ezzel Ereky István is egyetért és az okát abban látja, hogy a németek nem látnak különbséget kormányzás és közigazgatás között, így néhány kivételtől eltekintve a fogalmi különbség nem jelent tartalmi eltérést. [EREKY (1939) i. m. 201.]

¹⁸ EREKY (1939) i. m. 199–200.

¹⁹ Érdekes, hogy hogyan vált el az eredeti jelentéstartalomtól a modern önkormányzati felfogás. Az államok általános demokratizálódásával ugyanis a '*self-government*' már inkább a jogállamon belüli autonómiára utal, nem az elnyomás hiányára. Ennélfogva az angol '*local government*' valóban önkormányzást jelent a szó eredeti értelmében, de kevésbé képes kifejezni a kontinentális értelemben vett modern önkormányzatiságot.

²⁰ EREKY (1939) i. m. 201–202.

²¹ EREKY (1939) i. m. 200.

Mindazonáltal egyes – fogalmi alapokat vizsgáló – kérdéseknél figyelemmel kell lenni az elnevezésből kiolvasható különbségekre is.

2.3. A helyi önkormányzás és a helyi önkormányzat fogalmi alapjai

A municipális hatalom fogalmát elsőként Benjamin Constant vezette be, a hatalommegosztás addigi horizontális tagolását a vertikális hatalommegosztás és a decentralizáció követelményével egészítve ki.²² Mára a modern demokratikus államberendezkedésekben a hatalom területi megosztásának domináns modellje az önkormányzati. Ennek – ahogy Pálné Kovács Ilona is rávilágít – lényegében történelmi okai vannak, mivel sok országban előbb jöttek létre, mint a központi állami intézményrendszer, kollektív természetüket pedig magukkal vitték az egységesülő államszervezetbe is.²³ Manapság tehát a helyi önkormányzatok minden demokratikus államban alapintézménynek számítanak, de a helyi önkormányzás és a helyi önkormányzat fogalmainak pontos meghatározása ennek ellenére (vagy inkább éppen emiatt) évszázados kihívás a kutatók számára. Ennek elsődleges oka, hogy az egyes államokban eltérő alapokon nyugszik a helyi önkormányzás eszmeisége, és a fejlődési utak is nagyon különböznek egymástól. Ereký István egyenesen úgy vélte, hogy az önkormányzatra vonatkozó számtalan elmélet között áthidalhatatlan ellentétek állnak fenn.²⁴ Természetesen vannak közös alapok, de a részletekben a legújabb időkig számos eltérés figyelhető meg. Mindazonáltal a XX. század második felétől kezdődően egyre több kísérlet született az elméletek összehangolására és a közös európai önkormányzati alapok lefektetésére. Ennek legsikeresebb példája az Önkormányzati Charta, melynek meghatározása szerint a

„helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy jogszabályi keretek között a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”²⁵

²² CSALLÓ i. m. 25.

²³ PÁLNÉ KOVÁCS (2008) i. m. 13.

²⁴ EREKÝ (1932) i. m. 3.

²⁵ Önkormányzati Charta 3. cikk 1. szakasz.

Az Önkormányzati Charta meghatározásából annyi mindenképpen leszűrhető, hogy ez egy jog (és egyben képesség), amelyet a helyi önkormányzatok gyakorolnak, méghozzá a helyi lakosok érdekében. Ez igazgatási és szabályozási tevékenység együtt, ami a közügyek ellátására irányul és jogszabályi keretek között gyakorolható. Azt nem határozza meg, hogy mi számít ebben a körben közügynek, de azt kimondja, hogy ezt a jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek.²⁶

2.3.1. Helyi önkormányzás

Már-már zavarba ejtő az a változatosság, ami megfigyelhető az egyes szerzők helyi önkormányzással kapcsolatos megközelítésében. Mást és mást emelnek ki azzal kapcsolatban, hogy mi a szerepe, jelentősége, határai. Úgy vélem, hogy az alábbi kiragadott gondolatok abban nyújthatnak segítséget, hogy általuk könnyebben feltérképezhető legyen az, hogy a következő fejezetekben melyik kérdések vizsgálatára kell figyelmet fordítani.

Hans Kelsen megfogalmazásában az önkormányzásban a decentralizáció elve egyesül a demokrácia (önrendelkezés) eszméjével.²⁷ Magyary Zoltán szerint az önkormányzat szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz. Ha egy szervnek önkormányzati joga van, akkor feltételezzük, hogy ez másként is lehetne, mert van felette egy erősebb hatalom, amely őt kormányozhatná. Fogalma tehát nem alkalmazható a legmagasabb, a szuverén hatalomra, amelynél más által való kormányzásról nem lehet szó.²⁸ Rényi József szerint végeredményében a helyi ügyek is állami ügyek, a helyi önkormányzat olyan állami ügyeknek az igazgatása, melyek egyúttal feltűnőleg helyi ügyek is.²⁹ Erekly István pedig azt is hangsúlyozza, hogy az önkormányzatok politikai törekvések hatása alatt jöttek létre, emiatt telítve vannak politikai elemekkel. Túltengésük visszahatást váltott ki, ami három irányzat kialakulásához vezetett. Az első az önkormányzatot tisztán politikai fogalomnak tekintti (ez minden jogi meghatározást lehetetlennek tart), a második éles különbséget tesz a politikai és

²⁶ Önkormányzati Charta 3. cikk 2. szakasz.

²⁷ KELSEN i. m. 57.

²⁸ MAGYARY (1942) i. m. 112–113.

²⁹ RÉNYI i. m. 36.

a jogi értelemben vett önkormányzat között, míg a harmadik a politikai meghatározást elvetve az önkormányzatot kizárólag a jogtudomány körébe tartozó fogalomként vizsgálja.³⁰ Ez utóbbi irányzaton belül azonban külön kell szerinte meghatározni az angol és a kontinentális értelemben vett önkormányzatot, mert olyan mélyrehatók közöttük az ellentétek.³¹

Patyi András szerint a helyi önkormányzás lényegét tekintve a helyi közügyekben történő akaratkifejezés és akaratmegvalósítás (azaz döntés és végrehajtás).³² Józsa Zoltán a lényegét három alapérték foglalatában látja, melyek az autonómia (a helyi önkormányzat védelme a hatalom koncentrációjával szemben, továbbá az eltérő politikai választások lehetősége), a hatékonyság (képesség a különböző szolgáltatások hatékonyan megvalósítására) és a demokrácia (annak mutatója, hogy milyen mértékben enged közreműködést a helyi önkormányzat a helyi ügyek intézésében).³³ Hoffman István is az autonómia jelentőségét hangsúlyozza, mivel szerinte a helyi önkormányzatiság középpontjában egy alapvetően területi alapon szerveződő, a terület összes polgárára kiterjedő hatáskörű szervezet függetlensége, önálló döntési jogosultsága áll. Szerinte csak akkor lehet önkormányzatiságról beszélni, ha az állami normarendszer biztosítja az autonómiát (ami az államon belüli viszonylagos elkülönültségben jelenik meg) és a szervek tényleges közreműködésének lehetőségét a helyi közösségek életének szervezésében.³⁴ Kiss Barnabás azt is hangsúlyozza, hogy az önkormányzat elismertsége és mértéke mindig a főhatalom döntésétől függ, az önállóság kereteit mindig a törvényi szabályozásnak kell megteremtenie.³⁵ Verebélyi Imre szerint a helyi önkormányzás alapvető célja az, hogy a közügyek meghatározott részét az érintettek, saját érdekükben, önállóan és demokratikusan helyben kormányozzák.³⁶ Dieter Hoffmann-Axthelm találóan úgy fogalmaz, hogy az önkormányzás az állami hatalom egy korlátozott szeletének visszadását jelenti a kormányzati hatalomtól az egyénnek, továbbá aziránti bizalmat, hogy az egyszerű laikus polgárok képesek igazgatási feladatokat ellátni.³⁷ Ulrich Scheuner pedig azt emeli ki, hogy három alapvető jellemző alapján határozható meg a helyi önkormányzás funkciója. Ezek az elkülönülő, integratív helyi demokrácia,

³⁰ EREKY (1939) i. m. 284.

³¹ EREKY (1932) i. m. 3.

³² PATYI i. m. 393.

³³ JÓZSA (2006) i. m. 42.

³⁴ HOFFMAN (2015) i. m. 40.

³⁵ KISS B. i. m. 428.

³⁶ VEREBÉLYI (1993) i. m. 18.

³⁷ HOFFMANN-AXTHELM i. m. 10.

a decentralizált döntési hatáskörök, valamint az átfogó feladatkörben történő felelősségvállalás.³⁸

Ahogy azt fentebb ígértem, ezek a gondolatok kiragadott példái annak, hogy egyes szerzők mennyire eltérően közelítenek a helyi önkormányzás mint tevékenység kérdéséhez. Ugyanakkor ezek a megközelítések (legyen szó akár kortárs, akár az elmúlt évszázadokban élő szerzőről) össze is kapcsolódnak. Jól kibontakozik belőlük, hogy nagy jelentősége van az autonómiának (ami egyúttal szükségszerűen államon belüli szabadságot takar), a decentralizációnak, a demokráciának, az ezen keret között gyakorolt önálló hatásköröknek (helyi közügyek), továbbá annak, hogy mindezek kibontakoztatásában a helyi önkormányzást gyakorló helyi közösségen kívül szabályozóként a központi államhatalom is szerepet kap.

2.3.2. Helyi önkormányzat

A helyi önkormányzatok státuszával kapcsolatban Kmety Károly hangsúlyozza, hogy nem pusztán államkormányati orgánusról van szó, hanem külön jogalanyisággal bíró alakulatról, amely korlátok között, de megfelelő önállósággal tölti be a közéletet. Érvényesül benne a hatalom decentralizálása, mert a népesség önmaga látja el bizonyos közügyek intézését.³⁹ Tomcsányi Móric mindezek mellett arra is rávilágít, hogy ezt a közfunkciót a kormányhatósággal szemben bizonyos önállósággal végérvényesen is végzik, ami egyenlővé teszi az önkormányzatot a decentralizációval és az autonómiával.⁴⁰ Hans Kelsen azt is kiemeli, hogy az individuális (és bizonyos fokig a generális) helyi normák megalkotására is rendelt szervet maguk azok választják meg, akiket a megalkotandó normák kötelezni fognak.⁴¹

Az újabb keletű meghatározásokat tekintve Reinhard Hendler szerint az önkormányzatok közjogi szervezeti egységek, amelyek az államszervezethez tartoznak, de az állam közvetlen hivatali rendszerétől intézményesen önállósultak. Jellemző sajátosságuk, hogy bizonyos közügyeket az azok által különösen érintett személyek saját felelősségükre, legfeljebb állami törvényességi felügyelet

³⁸ SCHEUNER i. m. 14.

³⁹ KMETY i. m. 82–83.

⁴⁰ TOMCSÁNYI i. m. 241.

⁴¹ KELSEN i. m. 57.

alatt igazgatnak.⁴² Gerhard Scheuerer arra is emlékeztet, hogy az önkormányzat a legközelebbi kapcsolat a kormány és polgárai között, jogi értelemben a helyi autonómia támogatója.⁴³ Barta Attila nagyon praktikusán fogalmazva azt emeli ki, hogy önkormányzat az önkormányzatiságnak (mint elvi/eszmei oldálnak) a gyakorlati konkretizálódása, annak instrumentális leképeződése, ami magában foglal minden önkormányzati formát.⁴⁴ Fábián Adrián arra a következtetésre jut, hogy a „helyi önkormányzat a helyi közösség, a feladat- és hatáskörök, valamint az erőforrások autonóm közigazgatási egysége.”⁴⁵ Fogarasi József és szerzőtársai szerint az önkormányzati működés előfeltétele az önálló jogi személyiség, a hatáskörök sérthetlenségének érvényesülése, a gazdasági és gazdálkodási önállóság, a terület- és településfejlesztési önállóság, továbbá a helyi jogalkotási hatalom.⁴⁶ Kecső Gábor azt is kiemeli, hogy a helyi önkormányzás nem korlátozódik a helyi önkormányzat formális szervezeti keretére, átfogja mindazt a hálózatot (önkormányzaton kívüli szerveket és folyamatokat is), ami a helyi igények kielégítésére szolgál.⁴⁷

Számos kutató kiemeli, hogy az önkormányzatok törvény által védett önállósággal rendelkeznek, egyes felfogások szerint pedig tevékenységüket a választópolgárokat megillető helyi önkormányzáshoz való jog alapján intézik. Közös ezekben a felfogásokban, hogy az önkormányzatokat jellemzően állami szervnek tekintik (ebben is vannak kivételek), de többé-kevésbé azt is hangsúlyozzák, hogy valamilyen módon egyúttal védve is vannak az állam beavatkozásától.

Berényi József szerint a területi önkormányzatok államtól való elkülönülése magában foglalja e szervek kettős jellegét is, ugyanis részben kapcsolódnak az államhoz (végső fokon az állam szerveinek tekintendők), de eközben a demokratikus társadalomban, társadalmi alakulatként, a társadalom szerveiként is működnek, bizonyos fokig maguk is a civil társadalom részének minősíthetők.⁴⁸ Klaus Stern azt emeli ki, hogy a helyi önkormányzat a demokrácia és a hatalmi ágak vertikális megosztása által legitimált, decentralizált, így az álla-

⁴² Reinhard HENDLER: *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*. Köln–Berlin–Bonn–München, Heymann, 1984. Hivatkozva KALTENBACH (1991) i. m. 135.

⁴³ SCHEUERER i. m. 91.

⁴⁴ BARTA (2007) i. m.

⁴⁵ FÁBIÁN (2016) i. m. 36.

⁴⁶ FOGARASI–IVANCSICS–KISS i. m. 26–27.

⁴⁷ KECSŐ i. m. 131.

⁴⁸ BERÉNYI i. m. 305.

mot mentesítő és autonómiát közvetítő igazgatási forma, amelyek a közügyek saját hatáskörben való elintézésére hivatottak. A helyi önkormányzat szerinte hatalommegosztó és -kiegyensúlyozó jellege miatt nélkülözhetetlen alapja a demokráciának.⁴⁹ Verebéli Imre nagyon tömören összefoglalva a lényegét azt mondja, hogy a helyi önkormányzat egy demokratikusan választott és működő köztisztviselőtestület, ami törvényi keretek között, állami felügyelet és segítség mellett, saját felelősségére (területe és lakosai érdekében) önállóan szabályozza és igazgatja az átfogó feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Ennek is három alapeleme a helyi demokrácia az átfogó felelősség és a helyi önállóság.⁵⁰

A fenti megközelítésekben közös, hogy az önkormányzatot nem csak köz-igazgatási szervezeti egységként kezelik, de igyekeznek azt valamilyen szinten a polgárok oldaláról is szemlélni, kiemelve az önállóság jelentőségét. Ezzel szemben Paul Laband szintén klasszikus megközelítése szerint az önkormányzat nem az állam és a társadalom között létrejött viszonyoknak értelmezhető, hanem az állam és az alattvalók közötti viszonyként. Ahelyett, hogy az állam maga gyakorolná a hatósági jogait, átadja azt neki alávetett személyeknek, akiknek azonban speciális jogkörük, fogalmilag elkülöníthető státuszuk van. Az önkormányzat az állam önkorlátozásán alapul, de arra figyelemmel, hogy az állam a közfeladatait ellátja és az irányadó normák megalkotásával és a teljesítés kontrollálásával érvényesíti uralmi felsőbbbbségét, miközben a normáknak az alkalmazását közvetítőkre ruházza át. Szerinte elég helytelen az önkormányzatban a polgárok szabad tevékenységét látni, az állampolgár az önkormányzatnak is alá van vetve. Nem az egyén természetes szabadsága jelenik meg tehát az önkormányzatban, hanem az állam uralma az egyén felett. Másrészt ezt a kényszert nem maga az állam alkalmazza, hanem az állam és az egyén között elhelyezkedő közjogi jogalany, amit az állam a saját feladatai végrehajtására használ.⁵¹

Mindezek alapján annyi bizonyos, hogy a helyi önkormányzás és a helyi önkormányzatok fogalmi meghatározása nagyon széles skálán mozog attól függően, hogy az egyes kutatók az intézményt honnan eredeztetik, és melyik elemeire helyezik a hangsúlyt. A megközelítések a célszerűségből létrehozott közigazgatási szervezeti egységtől egészen a kollektív alapjog alapján létrehozott szervig terjednek és megjelenik bennük számos fontos elv (pl. szubszidiaritás, decentralizáció, helyi demokrácia). Valójában mindegyik megközelítés

⁴⁹ STERN i. m. 204.

⁵⁰ VEREBÉLYI (1993) i. m. 18.

⁵¹ LABAND i. m. 101–102.

adekvát, az a legfőbb különbség közöttük, hogy a számos fogalmi összetevő közül melyiket emelik ki. Általánosan is igaz, hogy az egyes országokban nem az önkormányzatiság léte, hanem annak eredete és mértéke a kérdés. Ezekre keresem a választ a következő fejezetekben.

3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATISÁG KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL MAGYARORSZÁGRA

Jelen írás keretei között nem célom a helyi önkormányzatiság fejlődésének részletes ismertetése. Bizonyos rendezőelvekre és csomópontokra kívánom csak felhívni a figyelmet, különös tekintettel a magyar sajátosságokra. Mivel meggyőződésem, hogy a mai értelemben vett önkormányzatiság sok évszázados szerves fejlődés eredménye, így annak megértéséhez is elengedhetetlen a történelmi beágyazottság vizsgálata.

Kmety Károly gondolataival élve a régi municipális rendszer kifejtése a közjogtörténet hálás és tanulságos feladata, mert azt nemzeti alkotmányos életünk originális és nagyszerű fejleménye, melyben tanúbizonyságát adta állami képességünk és szabadságérzetünk.⁵² Ugyanakkor Barta Attilával is egyet kell értenem – ez pedig meg is szabja a vizsgálhatóság határát –, aki szerint a történelmi előzmények feltárása könnyen tévútra is vihet, ha az eltérő gazdasági-társadalmi környezetbe ágyazott múltbéli jelenségeket erőltetetten a jelen intézményeivel akarjuk rokonítani.⁵³

3.1. A helyi önkormányzatiság kialakulása és fejlődése

3.1.1. A helyi önkormányzatiság kialakulása

Bizonyos, hogy a mai önkormányzatok létrejötte hosszú történelmi fejlődés eredménye. Egyes felfogások szerint az önkormányzatiság egyidős az emberiséggel, az emberek ugyanis már az államok létrejötte előtt közösségekbe szerveződtek, amelyekben igyekeztek kielégíteni saját szükségleteiket. Berényi

⁵² KMETY i. m. 84.

⁵³ BARTA (2014a) 12.

József is kiemeli, hogy az öngazgatásnak és az önkormányzásnak már a nemzeti társadalomban megjelentek azok az alapvető keretei, formái, amelyek ma is felfedezhetők. A társadalomban megjelenő legáltalánosabb közfunkciókat jellemzően már a középkorban az önkormányzatok alakították ki, ellátva a közösség működéséhez szükségessé vált és nem mellőzhető közfunkciót.⁵⁴ Magyary Zoltán emlékeztet rá, hogy a régmúlt időkben a fizikai távolságok nehéz leküzdése és az államhatalom helyi szerveinek kiépíthetlensége miatt szükségképpen kezdett megerősödni a települések szükségleteinek helyben történő ellátása. Az emberek elismerték az államhatalom tekintélyét, de településükön számos olyan szükségletük és érdekük merült fel, amelyek azonnali intézkedést kívántak. Azt is hangsúlyozza, hogy ezek a szükségletek és érdekek településenként eltérők voltak, így csak helyileg voltak eldönthetők és megoldhatók. Így azok az emberek, akiknek azonos szükségleteik és érdekeik voltak, szervezkedni kezdtek a magukon való segítség érdekében. A tanácskozás és döntés történhetett ösgyűlés alakjában, vagy úgy, hogy az összes érdekeltek választás útján alakítottak egy testületet, amely a hatóságot képviselőjükben (jellemzően időlegesen és tiszteletbeli tisztségként) gyakorolta.⁵⁵

A társadalom települési rendszeren alapuló területi struktúrája szükségképpen létrehozta a területi közigazgatási intézményeket. Az állam kezdetben jellemzően nem az önkormányzatok által ellátott közfunkciókat, hanem csak azok felügyeletét vagy irányítását igényelte.⁵⁶ Ez a kormányhatalomsági felügyelet Németországban az országfejedelmi szuverenitásból nőtt ki, Franciaországban a centralizációval jár, Angliában az érdekképviselőben megnyilvánuló 'voluntarism' állami szempontból való ellenőrzése miatt jött létre, Magyarországon főleg a kormány felelősségének egyik szükséges előfeltétele volt.⁵⁷ Erekly István a XVII. században kialakult angol grófsági önkormányzatot tekinti a klasszikus önkormányzatnak. Szerinte alig pár országban volt életerős önkormányzat, de azok is a városi önkormányzat talaján épültek fel, az angolhoz igazán csak a magyar vármegyei önkormányzat hasonlított. De így is nehéz az összehasonlítás a kulturális és jogi (egyelőség kontra előjogok) különbségek miatt.⁵⁸ Az angol grófságokat az a tette valóságos önkormányzatokká, hogy az államfő a grófságok szerveivé nem nevezhetett ki idegeneket, a kinevezetteket

⁵⁴ BERÉNYI i. m. 303–304.

⁵⁵ MAGYARY (1942) i. m. 113–114.

⁵⁶ BERÉNYI i. m. 303–304.

⁵⁷ RÉNYI i. m. 107.

⁵⁸ EREKLY (1932) i. m. 5–6.

nem helyezhette át más grófságba, a kinevezett békebírák a kormánytól függetlenek voltak.⁵⁹

A XVI. századtól kezdődően az öntudatra ébredt államok miatt hosszú küzdelem indult a partikuláris társadalmi körökkel (az önkormányzatokkal), amelyek privilégiumokkal és státúumokkal igyekeztek az állammal szemben az önállóságukat biztosítani. A XVIII. századra viszont már annyira megerősödött az államhatalom, hogy az önkormányzatok minden belső erejüket elveszítették, a főfelügyeleti jog címe alatt az állam az önállóságukat szinte semmire redukálta.⁶⁰ XVIII. századra a kontinentális államokban az abszolutizmus, az angoloknál a sajtóságos szegényügyi közigazgatás és a parlamenti korrupció lehetetlenné tették, hogy a falusi községek közjogi önkormányzatra tegyenek szert. A városok is kevés helyen tudták megtartani önkormányzatukat, így azok több községből álló területbeosztásokba menekültek, de így csak kevés helyen tudtak fennmaradni (magyar vármegye, angol grófság, néhány francia pays'd'état, németalföldi tartományok).⁶¹ Ezt követően azonban az önkormányzati eszme már éppen az abszolút monarchiák centralizációjának ellenhatásaként jelent meg a XIX. század elején.⁶²

3.1.2. A modern helyi önkormányzat létrejötte és változásai

A modern községi önkormányzatok Európában jellemzően az ipari szabadság és a földtehermentesítés révén alakultak ki.⁶³ Német területeken az önkormányzati autonómia újjáéledése Poroszországból eredeztethető, ahol a Napóleon elleni vereség után bevezetett reformok között 1808-ban visszaállították a városi közösségek középkorban élvezett önkormányzatát, amelyet fokozatosan vontak el az abszolutista rezsimek a XVII. és XVIII. században. Az újjáéledés oka, hogy a francia forradalom után a demokratikus képviselőlet és az alkotmányos kormányzás elképzelései áterjedtek Németországba is, ahol erős volt a városi középosztály. Innen kezdett aztán terjedni az eszme szerte a Német Föderáció államaiban.⁶⁴ Amint arra Ereky István emlékeztet, nagy jelentőséggel bírt

⁵⁹ EREKY (1932) i. m. 11.

⁶⁰ RÉNYI i. m. 24.

⁶¹ EREKY (1932) i. m. 4.

⁶² KALTENBACH (1991) i. m. 127.

⁶³ RÉNYI i. m. 117.

⁶⁴ CHALOUPEK i. m. 3.

ebben a korszakban a belga alkotmánylevél, ami először írta elő, hogy kizárólag a törvényhozás állapíthatja meg a községek és a tartományok szervezetét, szerveiknek hatáskörét, az állam egyéb szerveihez való viszonyát. Sőt, még a törvényhozásnak is tiszteletben kellett tartania a legfőbb önkormányzati alapelveket. Így szerinte a belga jog volt az első, ahol nem az önkormányzat szerepelt az alkotmány védbástyájaként, hanem az alkotmány és a törvény lett az önkormányzat védelmezője.⁶⁵ Franciaországban is már a polgári forradalom első időszakától kezdődően jelen volt a helyi önkormányzás természetjogi felfogása, ezzel együtt a municipális hatalom elismerésének igénye is (amellett, hogy a hagyományos jakobinusi centralizáció is fontos elv volt), bár a korabeli forradalmi törvényhozásban és a későbbi alkotmányokban nem ez érvényesült, hanem a nemzetállam egységességét előtérbe helyező felfogás.⁶⁶ Általánosságban is megfigyelhető, hogy a természetjogi megközelítés a pozitívista felfogás korszakról korszakra váltakoztak egész Európában. Mindeközben az angol grófsági (és az amerikai) rendszer mint az angolszász self-government típusa élt tovább, ami rendi előjogokat és kiváltságokat nem ismert, az önkormányzat pedig nem közjogi jogi személyek joga, hanem az egyes állampolgárok kötelessége. A kötelességek teljesítését a törvény részletesen szabályozta, ennek keretei között alkalmazták a jogot, a kormánytól szinte teljesen függetlenül.⁶⁷

A modern értelemben vett helyhatóságok – a parlament jogalkotó tevékenysége nyomán – csak a XIX. század végén alakultak ki.⁶⁸ A középkori feudalizmusban létrejött öngazgatási rendszerekre a polgári állam fokozatosan telepített közigazgatási, főleg közszolgáltatási funkciókat. Erre nem volt megfelelő a felülről szervezett államigazgatás, mert a helyi viszonyokat nem tudja számbavenni.⁶⁹ Ezért a modern állam igyekezett a községeket is önkormányzattal felruházni, a közfeladatokat megosztották állam és község között (így a hagyományos köztes szint egyre inkább elhalványult). Mindezek közül is kiemelkedtek a nagyvárosok és főleg a fővárosok, melyek önkormányzatát Ereky István szédületesen nagyszabásúként jellemezte.⁷⁰ Thomas S. Pearson a XIX. század második felében Oroszországban zajló önkormányzati folyamatokat áttekintve arra a következtetésre jut, hogy a modernizáció során átalakuló társadalom miatt még

⁶⁵ EREKY (1939) i. m. 356–357.

⁶⁶ BALÁZS (2016) i. m. 17.

⁶⁷ EREKY (1932) i. m. 44–45.

⁶⁸ IVÁN i. m. 70.

⁶⁹ NAGY–HOFFMAN i. m. 30.

⁷⁰ EREKY (1932) i. m. 4–5.

egy autokrata rendszerben is fontos az önkormányzatiság. Azt állítja, hogy a helyi önkormányzat létfontosságú a 'fejlődő' államok számára is, még akkor is, ha az iparosodott társadalmakban sikeresebbnek bizonyult ez a folyamat. A fő nehézség nem az önkormányzatok által jelentett politikai kockázat (bár amennyiben a folyamat nem szabályozottan zajlik vagy nem jó irányba tart a helyi bürokrácia kiépítése, akkor könnyen az ellenzék eszközévé válhat), hanem inkább a vidéki támogatás mozgósításának nehézsége, különösen az anyagi szegénység, az írástudatlanság és a falusi parokializmus körülményei között. Oroszország kísérlete a helyi önkormányzattal szintén azt mutatja, hogy az egységes központi kormányzat, valamint a helyi önkormányzat identitásának, szerepének és határainak világos meghatározása elengedhetetlen előfeltétele az önkormányzatiság fejlődésének.⁷¹

Amíg a XIX. században az önkormányzatiság eszméjének fókuszában a községek központi hatalomtól való függetlenségi vágya volt, addig mára elsősorban a vertikálisan szervezett állam szerves részeként definiálhatók. Az ilyen megváltozott értékelések okai alapvetően az önkormányzati politika megváltozott materiális alapjaiban rejlenek.⁷² Petrétei József megfogalmazása szerint a polgári forradalmak után az államhatalomtól független önkormányzat eszméje csak annyiban volt tartható, amennyiben ezt maga az állam garantálta. Az önkormányzatok számára az állam demokratikus jellege, valamint a demokrácia megvalósulása jelentette önállóságuk és függetlenségük tényleges biztosítékát, mert az önkormányzatok léte és működése a demokrácia alapértéke.⁷³

A hagyományos önkormányzati rendszer átalakulása a szolgáltató jóléti állam kialakulásával kezdődött. A jóléti funkciók (főleg városi közszolgáltatások) a XX. század elején kezdtek megjelenni az Egyesült Államokban, majd a II. világháború után teljesedett ki a nyugati jóléti államok kialakulásával. Ez a változás főleg a városi végrehajtó hatalom erősödésével járt együtt, így egyre kevésbé volt alkalmas a feladatok ellátására a hagyományos, laikus elemre és tiszteletbeli megbízatásra építő rendszer. Enyhült az állami kontroll, de erősödött az integráció (több országban is településeket vontak össze az elaprózott szerkezet csökkentése érdekében).⁷⁴ A hatvanas évektől kezdve Németországban is erős központosítás figyelhető meg.⁷⁵ Ezt követték a helyi önkormányzatok

⁷¹ PEARSON i. m. 259.

⁷² ZIELINSKI i. m. 7.

⁷³ PETRÉTEI (1995) i. m. 9.

⁷⁴ HOFFMAN (2015) i. m. 17–18.

⁷⁵ ZIELINSKI i. m. 7.

autonómiáját és demokratikus jellegét abszolutizáló elképzelések főleg a 80-as évek decentralizációs államreformjaiban manifesztálódtak, ennek csúcsát a regionalizáció jelenti.⁷⁶

A változó gazdasági körülmények újra és újra változásokat eredményeztek az önkormányzati rendszerben is. A New Public Management és a neoweberiánus állameszme egyaránt éreztették hatásukat az önkormányzatok szervezetében is. A szolgáltatási rendszer átalakulása, a költségek növekedése, a méretgazdaságossági kérdések egyaránt kihívások elé állították az államokat.⁷⁷

3.2. Magyarországi fejlődéstörténet

3.2.1. Vármegye a polgári átalakulást megelőzően

Magyarországon a vármegyei önkormányzat autonómiájának fejlődése a törvénykezési joggal kezdődött. A király kezdettől fogva megyénként gyakorolta az igazságszolgáltatást, a nádori ítélőszék a XIII. század végétől már rendszeresen önállóan ítelt.⁷⁸ A kezdetben kizárólag királyi vármegye már a XIII. században autonóm volt. Ennek első fennmaradt írásos emléke 1232-ből az úgynevezett Kehidai Oklevél, amelyben a Zala megyei szerviensek írásba foglalták, hogy a királytól engedélyt kaptak arra, hogy „a hatalmasoktól igaztalan elnyomást” szenvedők ügyeiben maguk bíraskodjanak. A királyi vármegye helyén így a XIII. század második felében mindenütt létrejöttek a nemességnek bizonyos önkormányzatra törekvő önvédelmi szervezetei, a nemesi vármegyék.⁷⁹ Megjegyzendő, hogy Béli Gábor emlékeztet arra, hogy nem egyöntetű az a vélekedés, hogy ezt a szervezetet a XIII. században már nemesi vármegyének lehet-e tekinteni, nem igazolható, hogy már ekkor léteztek a nemes társaik által megválasztott nemes bírók.⁸⁰ Általánosságban azonban ekkortól – az egész megyei nemesség testületi szervezeteként működő megyegyűlések összehívásától – számítjuk a megyei önkormányzatok történetét, s így a magyar önkormányzati-

⁷⁶ BALÁZS (2018) i. m. 385.

⁷⁷ HOFFMAN (2015) i. m. 19–22.

⁷⁸ EGYED (1947) i. m. 81.

⁷⁹ AGG i. m. 76.

⁸⁰ BÉLI i. m. 65–67.

ság egyik pilléréként a megyei önkormányzatok is közel nyolcszáz éves múltra tekintenek vissza.⁸¹

A vármegyei önkormányzat a régi Magyarország sarkalatos intézménye, a nemesség helyi szervezete, hatóságként pedig a helyi közigazgatás közege.⁸² Jogaihoz tartozott, hogy maga választhatta meg tisztviselőit (így nem csak a király által kinevezett főispán vagy helyettese intézhette ügyeiket és lehetett a bírójuk). Már 1290 óta törvény mondta ki, hogy a főispán ne ítélkezhesek négy nemes nélkül.⁸³ A vármegyék fontos szerepet játszottak a magyar államiság fennmaradásában, hiszen a török uralom alatt a megyei szervezet akkor is élt, amikor az ország nagy része elveszett.⁸⁴ Rényi József úgy látta, hogy ebben az időben az országot a magyar vármegyék mentették meg. A régi magyar vármegye-rendszer politikai, alkotmányjogi garanciális fontossága szerinte nagyobb volt, mint egész közigazgatási praktikus értéke.⁸⁵ Magyary Zoltán megfogalmazásában: „Kétségtelen és jogfejlődésünknek értékes eredménye, hogy az önkormányzatnak az a magasabb foka, amely a magyar megyének sajátja volt, a megyét a puszta közigazgatási területi beosztásnál magasabbra emelte és különálló egyéniséggé tette.”⁸⁶ A Habsburg-dinasztia trónra jutásával került előtérbe a vármegyék alkotmánybiztosító hivatása. Mint a törvény hatósága és őre, a megye a neki kihirdetés és végrehajtás céljából megküldött rendeleteket a törvényesség szempontjából megvizsgálta, és a törvényteleneket félretette.⁸⁷ A magyar vármegye a rendi előjogokon és kiváltságokon alapuló kontinentális önkormányzat utolsó (máshol már beolvastották) és legnagyobb szabású képviselője volt, ami decentralizálta a közigazgatást és az igazságszolgáltatást. Az államban szemben fennálló joguk volt, hatalmas közjogi jogi személyként léteztek, közfunkcióikat saját választott szerveik útján látták el.⁸⁸ Rényi József, Magyary Zoltán, Ereky István és további szerzők nem győzik hangsúlyozni, hogy mennyire nagy szerepe volt a vármegyéknek abban, hogy a centralizációra törekvő uralkodóval szemben ellensúlyt lehessen képezni és ezen keresztül érvényre juttatni a nemzeti érdeket.⁸⁹ Ereky István egyenesen úgy fogalmaz az

⁸¹ AGG i. m. 76.

⁸² RÉNYI i. m. 116.

⁸³ MAGYARY (1930) i. m. 61.

⁸⁴ PÓK i. m. 160.

⁸⁵ RÉNYI i. m. 107.

⁸⁶ MAGYARY (1930) i. m. 165.

⁸⁷ PÓK i. m. 160.

⁸⁸ EREKY (1932) i. m. 45.

⁸⁹ Ld. például EREKY (1932) i. m. 15.; MAGYARY (1930) i. m. 163.

abszolutizmus időszakáról, hogy az alkotmányosság és az önkormányzat nálunk nem hatalmi kérdés volt, hanem a nemzet létének vagy nem létének a kérdése.⁹⁰ Rényi József azt állítja, hogy a vármegyei rendszerre az első komoly csapást Eötvös József: A falu jegyzője című műve mérte. A centralisták offenzívát folytattak, a reakciók pedig akkor vesztették az első csatát, amikor az egyébként municipalista Kossuth Lajos (akiről Dessewffy helyesen állította, hogy elméletből mintha kifejejtene a törvényes hatalom megyék irányába fennálló jogait) a parlamenti rendszert ismerte fel egyedül alkalmasnak. A vármegyei rendszert egyesek el is törölték volna, de mindenképpen át kellett alakítani, mert nem mutatkozott összegeztethetőnek a minisztérium felállításával.⁹¹

3.2.2. Települések a polgári átalakulást megelőzően

Magyarországon az első városok inkább igazgatási központként, püspöki székhelyként voltak jelentősek, szemben a nyugati kereskedelmi és ipari központokkal. Ezek nálunk csak a XIII-XIV. századot követően jelentek meg. A nagy fogyasztási igény és az ott jelen lévő hatalom védelmező ereje tette lehetővé a városok fejlődését, amit erősített a kereskedelmi útvonalak adta lehetőségek kihasználása.⁹² A Tripartitum megfogalmazza, hogy a város a *civitas* nevet a polgárok összességéről viseli, mivel ott sok nép van egybegyűlve.⁹³ A városok fejlődésének megindulását a *hospesek* szervezett betelepítése és a vár körül lakó népek (*castrenses*) tömörülése tette lehetővé, továbbá a bíróválasztás és a vásártartás jogának engedélyezése mozdította elő. A királyok jellemzően szintén elősegítették a városok alapítását a nagy adóbevételek és királyhűségük miatt. A szabad királyi városok közvetlenül a királyi joghatóság alá tartoztak, míg a földesúri alapítású mezővárosok részben a földesúr, részben a vármegye joghatósága alatt álltak.⁹⁴ A városi önkormányzati autonómiában jelent meg leglátványosabban az önállóság, ami kiterjedt a közigazgatásra, a jogszolgáltatásra és a jogalkotásra is. A városigazgatásban a teljes városi élet rendezésére és szabályozására kiterjedt ez a szabadság, a városi szervezet kialakításától kezdve, tisztségviselőinek megválasztásán át a polgárookra kötelező magatartási

⁹⁰ EREKY (1932) i. m. 15.

⁹¹ RÉNYI i. m. 109–110.

⁹² MEZEY (2002b) i. m. 138.

⁹³ Tripartitum, Az ország jogainak és szokásainak harmadik részéről általában, 8. cím.

⁹⁴ EGYED (1947) i. m. 142.

szabályok megalkotásáig. Az igazságszolgáltatás területén bírót és esküdteket választhatott, bíróságot alakíthatott és működtethetett, a pallosjogot gyakorolt. Követeket küldhettek a rendi gyűlésbe, bár ott számottevő szavazati joguk nem volt.⁹⁵ A Tripartitum megfogalmazása szerint a város a jó és tisztességes megélésre kiváltságolva van.⁹⁶ A kiváltságos helyzet jelentősége abban áll, hogy a város lényege a kereskedelmi és gazdasági esélyeket biztosító szabadság, aminek feltétele volt a privilégium.⁹⁷ A szabad királyi városok kiváltságaik miatt ki voltak véve a vármegyei törvényhatóság alól és a XV. századtól közvetlenül a királynak voltak alárendelve.⁹⁸ Belső ügyeik tekintetében önkormányzattal rendelkeztek, statútumalkotási joguk volt. A városi előljárókat a választott képviselőtestület választotta.⁹⁹

A középkorban a települések életében a szabadság volt az értékmérő, ami a kiváltságtól függött. Ez okozta a mezővárosok és a szabad királyi városok közti különbséget is.¹⁰⁰ A szabad községek/mezővárosok egy része (melyeknek nem volt rendezett ítélőtanácsa) földesúri szék alatt álltak, a rendezett ítélőtanáccsal bíró mezővárosok viszont az alól ki voltak véve (saját igazgatásuk volt és a vármegye ellenőrzése alatt álltak).¹⁰¹ A mezővárosok lakossága használhatták a városi jogi intézményeket, ők azonban jobbágyok maradtak.¹⁰² Bár önkormányzati szempontból a vármegyék és a városok mellett a községek jelentősége eltörpül, de számuknál fogva magasan ez a települési forma volt a legelterjedtebb, a népesség nagy része ezekben élt.

A magyar településhálózat alapelemei a XI-XIII. században alakultak ki. Bár a tatárjárás nagy pusztítást végzett, de ezt követően megerősödött és kiteljesedett a (jellemzően) aprófalvas településszerkezet, a legsűrűbb településhálózat a Dunántúlon és Észak-Magyarországon volt. A török hódoltság újabb pusztítása után (ami az eleve ritkábban lakott Alföldet még inkább pusztította) számos falut telepítettek vagy telepítettek újra (az Alföldön jellemzően nagyobb települések jöttek létre több szórvánnyal, tanyával).¹⁰³ Egyed István megfogalmazásában a falu nem csak természetes település, de keret is a lakók közös ügyeinek

⁹⁵ MEZEY (2002b) i. m. 140.

⁹⁶ Tripartitum, Az ország jogainak és szokásainak harmadik részéről általában, 8. cím 1. §.

⁹⁷ MEZEY (2002b) i. m. 138.

⁹⁸ RÉNYI i. m. 116.

⁹⁹ EGYED (1947) i. m. 142.

¹⁰⁰ MEZEY (2002a) i. m. 140.

¹⁰¹ EGYED (1947) i. m. 110.

¹⁰² MEZEY (2002a) i. m. 140.

¹⁰³ SZIGETI i. m. 46–47.

egyértéssel történő intézésére. A közös érdekek felismerésekor magától is fejlődésnek indult (mikor még az állam szabályozó hatalma nem is ért el a falvakig). Ezt aztán az állam is elismerte és az önkormányzáson túl megbízta az országos ügyek helyi ellátásával is, így lett belőle község.¹⁰⁴ Szegedi Albert megfogalmazásában a község az államnak rendszerint egy kisebb, de meghatározott területén együtt lakó embereknek, közös célok megvalósítása céljából alakult és az állam által elismert, önkormányzati joggal felruházott közülete.¹⁰⁵ A jobbágyok részben ki voltak véve a vármegye joghatósága alól és elsőfokon saját földesuruk joghatóságának voltak alávetve.¹⁰⁶ A földesúr által kiadott úrbéri szabályzatok (urbáriumok) már a XIII. századtól lehetővé tették egyes községeknek a bíró- és esküdtválasztásra (földesúri jelölés mellett).¹⁰⁷ A jobbágyközségek mellett léteztek a nemes közbirtokosokból alakult nemesi községek is, melyek maguk választották elöljáróikat és közvetlenül a vármegye hatóságának voltak alávetve.¹⁰⁸ Ereky István a jobbágyfalvakban is látta az önkormányzás csiráit, ami viszont nagyrészt a földesúr akaratától függött (azaz rajta múlt, hogy átruházott-e valamennyit a hatalmából). A földesúr ugyanis nem csak érdekellentétben, de érdekközösségben is volt a jobbágyaival, jóléte és hatalma ugyanis azok számától és eredményes gazdálkodásuktól függött.¹⁰⁹

Az évszázadokon keresztül a földesúr magánhatalma álló községek (nagyra részben jobbágyközségek) függését két intézmény enyhítette az idők folyamán: az egyre erősödő községi autonómia és a vármegye növekvő ellenőrzési joga.¹¹⁰ Szinte falvanként eltért az önkormányzat mértéke, amiben csak a Mária Terézia-féle urbárium hozott valamennyi egységesülést.¹¹¹ Ez vetette meg az alapot a vármegyei ellenőrzésnek, hiszen az úriszék határozata vagy mulasztása ellen a vármegyéhez fordulhatott a jobbágy, továbbá földesúri mulasztás esetén a községi számadás is felülvizsgálható lett.¹¹² Innentől kezdve a jegyzőt és az esküdteket a község önállóan választhatta és bocsáthatta el.¹¹³ A községi függetlenedés egyik első lépése annak elrendelése, hogy a községek az adót

¹⁰⁴ EGYED (1947) i. m. 109.

¹⁰⁵ SZEGEDI i. m. 10.

¹⁰⁶ EREKY (1932) i. m. 46.

¹⁰⁷ EGYED (1947) i. m. 110.

¹⁰⁸ Uo.

¹⁰⁹ EREKY (1932) i. m. 51–52.

¹¹⁰ EGYED (1947) i. m. 109–110.

¹¹¹ EREKY (1932) i. m. 51–52.

¹¹² EGYED (1947) i. m. 110.

¹¹³ Uo.

közvetlenül a vármegyéhez volt köteles befizetni.¹¹⁴ Az első (még egyáltalán nem korszerű) helyi közigazgatást szabályozó jogszabály a községek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvénycikk volt.¹¹⁵

3.2.3. A polgári önkormányzatok megjelenése

A vármegye privilegizált helyzetét az 1848. évi reformok rendítették meg. A népképviseleti rendszer bevezetésével megszűnt a megye követküldési és utasítási joga, ezzel jóformán elveszett az ország életében betöltött hatalmas politikai jelentősége.¹¹⁶ Az 1848. évi XVI. törvénycikk célja a „megyei szerkezetnek Magyarhon s kapcsolt részei alkotmányossága védbástyáinak a közszabadsággal összhangzásba hozatala”¹¹⁷ volt. Rényi József szerint ez nem csak egy nagyon szép erkölcsi bizonyítvány, amellyel a modern magyar állam leróta a háláját a szabadság régi védelmezői iránt, hanem hadüzenetet is rejt magában, mivel meg kellett vívni a csatát a korszerű államszervezés elvei és a vármegyei tradíciók között.¹¹⁸ Az 1871. évi XVIII. törvénycikk indokolása kifejezetten kimondta: „Bármily nagybecsű is a magyar megyei intézmény, az egészséges államélet alapjait és feltételeit az erős községi önkormányzatban kell keresni.” 1871-ben a királyi bíróságok létrehozását követően a vármegye a politikai hatáskör után elvesztette igazságszolgáltatási jogkörét is, tisztán közigazgatási hatóság maradt.¹¹⁹ A nemesi vármegyei hatáskör visszaszorításának politikai oka az volt, hogy a kiegyezést ellenző politikai körök a vármegye helyreállítása révén hangoztatni tudták ellenérzéseiket. Amíg a nemesi vármegye a központi kormányzattal szemben álló érdekek érvényesítésére épített, addig a polgári önkormányzat döntően végrehajtó jellegű, autonómiája a helyi feladatok hatékony megoldását (nem pedig a szembenállást) célozta.¹²⁰ A XX. században a megye hagyományos, alkotmánybiztosító hatásköre elsősorban a törvénytelen kormányrendeletekkel szemben gyakorolható panasz- és felirati jogban nyilvánult meg.¹²¹

¹¹⁴ MEZEY (2002a) i. m. 150.

¹¹⁵ FÁBIÁN (2013) i. m. 16.

¹¹⁶ VASS i. m. 73.

¹¹⁷ A megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról szóló 1848. évi XVI. törvénycikk preambuluma.

¹¹⁸ RÉNYI i. m. 108, 116.

¹¹⁹ VASS i. m. 73.

¹²⁰ HORVÁTH–MÁTHÉ–MEZEY i. m. 330.

¹²¹ EGYED (1947) i. m. 99.

Bár 1848-tól kezdődően az önkormányzatiság középpontjába a települések léptek, azonban – ahogy arra Fábrián Adrián emlékeztet – a magyar települések a kiegyezésig az önállóság minimumát sem biztosító osztrák közigazgatási jog uralma alatt álltak.¹²² Egyed István is arról számol be, hogy az úriszék és földesúri hatóság megszüntetése után ugyan a jobbágyközségek a vármegye közvetlen ellenőrzése alá kerültek,¹²³ helyzetüket az abszolutizmus miatt törvényesen csak a 1871. évi XVIII. törvénycikk¹²⁴ rendezte. Ez megőrizte a történelmileg kialakult szerveket (de átvett egyes, az oktrojálás miatt meghonosodott rendelkezéseket is). Jelentősége Egyed István szerint abban volt, hogy a partikulárisan fejlődött községi intézményeket egységbe forrasztotta, a községeket kiváltságiról közjogi alapra helyezte.¹²⁵ 1870-ben a szabad királyi városokat és egyes mezővárosokat a törvényhatóság jogállásával ruházták fel, 1871-től pedig emellett külön törvényi kategória a rendezett tanácsú város (az elsőfolyamodású bírói hatósággal felruházott mezővárosok kerültek ebbe a kategóriába).¹²⁶

Ebben az időszakban egyértelműen a polgári önkormányzat kialakulása és megszilárdulása zajlott, annak minden előnyével és buktatójával együtt. A mai kor kutatói talán hajlamosabbak a folyamatos fejlődést látni ebben az időszakban, de a II. világháború előtt megjelent művekben erősen érződik az útkeresés minden nehézsége.

1886. évi XXII. törvénycikk¹²⁷ tovább alakította a rendszert. Ekkor jelent meg a rendezett tanácsú város – nagyközség – kisközség hármas kategória.¹²⁸ Egyed István olvasatában a kisközség és nagyközség közötti megkülönböztetés tulajdonképpen a jegyzőtartásról szólt. Utóbbinak volt saját jegyzője, előbbi körjegyzőségbe volt csoportosítva.¹²⁹ A községeknek nem volt politikai hatáskörük, így nem volt joguk a feladatkörükön kívül eső ügyekkel foglalkozniuk, viszont a törvény értelmében¹³⁰ feltétlenül végre kellett hajtaniuk a kormány és a törvényhatóság rendelkezéseit. Ellenben Egyed István szerint nagyon

¹²² FÁBIÁN (2013) i. m. 15.

¹²³ 1848. évi XXIV. törvénycikk a községi választásokra nézve.

¹²⁴ A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk.

¹²⁵ EGYED (1947) i. m. 110.

¹²⁶ EGYED (1947) i. m. 143.

¹²⁷ A községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk.

¹²⁸ 1886. évi XXII. törvénycikk 1. §.

¹²⁹ EGYED (1947) i. m. 112.

¹³⁰ 1886. évi XXII. törvénycikk 30. §.

erősen kidomborodott a helyi lakosok segítése ügyes-bajos dolgaikban.¹³¹ Az önkormányzatok egyre több államigazgatási feladatot is elláttak, miközben folyamatosan csökkent alkotmányvédő szerepük. Erősödött a centralizáció, az állam egyre nagyobb befolyást gyakorolt. Rényi József például az 1886. évi XXI. törvénycikket a törvényhatósági önkormányzat jogrendszerének valóságos szégyenkövének minősíti, amely egyenesen állami tisztviselőkkel való közigazgatás. Még a századforduló idején is úgy vélte, hogy biztosítva van ugyan a kormányhatósági kontroll, de a bírói kontroll lehet majd az igazi biztosíték a kormány önkénye ellen.¹³² Kmety Károly visszafogottabban fogalmazott, ő a századfordulás törvényhatósági rendszert átmeneti alakulatnak tartotta, mert sem az autonómia, sem a közigazgatási rend kívánalmainak nem tett maradéktalanul eleget.¹³³ Egyed István – talán megengedőbben – pedig azt emelte ki, hogy a község gazdaságilag a vármegyénél erősebb jogalany (így az önállóság pénzügyi megalapozása is szilárdabb), de a vármegyei ellenőrzés szükségképpen egészíti ki a működést.¹³⁴

A későbbi időkkel kapcsolatban Pálné Kovács Ilona jegyzi meg, hogy a Horthy-közigazgatás – különösen a 30-as évektől kezdődően – előszeretettel hozott létre dekoncentrált szerveket az önkormányzatok (főleg megyei önkormányzatok) háttérbeszorítása érdekében, ami a polgároknak egyre átláthatatlanabb rendszert eredményezett.¹³⁵ Magyary Zoltán azt vallotta, hogy az ország új helyzetében, amikor az országon kívül lakó idegen uralkodó és idegen országokkal való közjogi kapcsolat megszűnt, közigazgatásunknak a nemzeti öncélúság szolgálatában való egységes fejlődési korszaka kezdődött újra. Arra is figyelmeztet ugyanakkor hogy

„mennyire hiányzott nálunk az utolsó 60 év alatt annak a tudatossága, hogy a községi és törvényhatósági önkormányzat a magyar állam igazgatásának szerves része, az állami és önkormányzati szervek közigazgatási működése közt egymást kiegészítő munkamegosztás van és ennek következtében a kormány, amelynek feladata nemcsak az, hogy a magyar állami közigazgatásnak, hanem az egész magyar nemzetnek erejét vesse latba történelmi

¹³¹ EGYED (1947) i. m. 118.

¹³² RÉNYI i. m. 112–115., 144.

¹³³ KMETY i. m. 84.

¹³⁴ EGYED (1947) i. m. 137.

¹³⁵ PÁLNÉ KOVÁCS (1992) i. m. 27.

küldetésének betöltésében, annyira meghátrált 'az alkotmány védőbástyáinak' védői előtt, hogy a magyar közigazgatás integrálását még elméletben, gondolatban is elmulasztotta."¹³⁶

3.2.4. A tanácsrendszer

A polgári átalakulás 1945 után megszakadt. 1948-ban, az állampárti diktatúra bevezetését követően először az 1949-es országgyűlési választások során vált teljesen formálissá a demokrácia intézményrendszere, amit a sztálinista alkotmány kihirdetését követően a tanácsrendszer 1950. évi bevezetése követett.¹³⁷ Ekkor jöttek létre a szovjetek, azaz tanácsok, melyek kevés önálló jogkört kaptak. A községi tulajdon megszűnt, helyi kezdeményezéseket nem támogathattak, a tanácsai költségvetés pedig beépült az állami költségvetés rendszerébe (így saját anyagi eszközeik sem voltak).¹³⁸ A rendszer működésének már az 1960-as évekbeli elemzése is kimutatta, hogy bizonyos elemek szabályozása, működése még az akkori politikai viszonyok között is szembeötlően antidemokratikus, sőt diszfunkcionális volt. Megjelentek az első bíráló hangok, természetesen a legfelsőbb párt- és állami vezetés által legitimálva.¹³⁹ Bár a III. Tanács törvényben¹⁴⁰ voltak az önkormányzatiság csírájára utaló elemek,¹⁴¹ a hetvenes években sem következett be gyökeres változás. A 80-as években aztán a tudományos figyelem fokozatosan fordult ismételten az önkormányzatok irányába. A kor viszonyai közötti óvatossággal, de elkezdtek érvelni az önkormányzatiság mellett, az önkormányzatokban egyfajta ideológiamentes, a központi irányvonallal nem ellentétes utat képviselő, de helyi érdekeket megjelenítő szervet látva.¹⁴²

¹³⁶ MAGYARY (1930) i. m. 163–164.

¹³⁷ AGG i. m. 10.

¹³⁸ HORVÁTH A. (2002) i. m. 411.

¹³⁹ AGG i. m. 10.

¹⁴⁰ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény.

¹⁴¹ NAGY M. i. m. 16.

¹⁴² Ld. VEREBÉLYI (1986) i. m.

3.2.5. A rendszerváltás és a demokratikus helyi önkormányzatok létrejötte

A rendszerváltás során gyakorlatilag száznyolcvan fokos fordulatot vett az addigi irány, szinte a semmiből kellett újra felépíteni a helyi önkormányzati rendszert. Bár Nagy Marianna emlékeztet rá, hogy a III. tanács törvény miatti kisméretű enyhülés miatt nem volt teljesen előzmény nélküli az új szabályozás, viszont úgy véli, hogy ilyen léptékű szabályozásnak normális helyzetben hosszabb a kihordási ideje.¹⁴³ A rendszerváltással példátlanul erősen körülbástyázott önkormányzati rendszer jött létre. Ez egyrészt erős ellenreakcióként értékelhető az előző évtizedek antidemokratikus szabályozásával szemben, másrészt a rendszerváltás alapvetően individualista szemléletének köszönhető. Az erős körülbástyázás annyiból feltétlenül indokolható volt, hogy ezt a régi, de az előző évtizedekben mégis elfelejtett intézményt megvédjék az esetleges kormányzati befolyástól. Ugyanakkor Józsa Zoltán emlékeztet rá, hogy a rendszerváltáskor létrejött önkormányzati rendszer nem csak az akkori katartikus élmény következménye, hanem politikai és szakmai viták eredményének a terméke is.¹⁴⁴ Gajdusчек György megfogalmazása szerint „az önkormányzati rendszer létrejötte során a decentralizáció elfogadható maximumáig, s ezzel együtt a hatékonyság még elfogadható minimumáig mentek el a döntéshozók, utóbbi esetben akár az elfogadhatóságon túl is.”¹⁴⁵ Azt is meg kell jegyezni, hogy az új rendszer szinte teljes egészében a települési szintre koncentrált. Eközben a középszintű önkormányzatokkal kapcsolatban Nagy Marianna éles politikai vitáról számol be, amelyben egyes ellenzéki képviselők a szocialista korszak megyeközpontú elosztási politikájának reinkarnációjától tartottak, szerintük az önkormányzás joga a településekhez köthető. Végül a sajátos kompromisszum révén olyan megyei önkormányzat jött létre, amely formailag a megye választópolgárait képviselte, de elveszítette feladatainak nagy részét.¹⁴⁶ Barta Attila úgy fogalmaz, hogy elvileg kétszintű önkormányzati rendszer jött létre, de a gyakorlatban a területi önkormányzatok súlytalanná váltak. Ezzel középszinten egy vákuum keletkezett, emiatt kezdődött el szerinte a minisztériumok saját dekoncentrált szakigazgatási rendszerének kiépítése.¹⁴⁷

¹⁴³ NAGY M. i. m. 16.

¹⁴⁴ JÓZSA (2018) i. m. 500.

¹⁴⁵ GAJDUSCHEK i. m. 63.

¹⁴⁶ NAGY M. i. m. 18–19.

¹⁴⁷ BARTA (2009) i. m. 59.

Az új szabályozás meghatározó eleme volt az önkormányzati autonómia garantálása. Egyrészt az Alkotmány az önkormányzathoz való jogot kollektív alapjogként rögzítette, másrészt biztosította az önkormányzatok szervezetalkítási, gazdálkodási, társulási és feladatvállalást illető szabadságát.¹⁴⁸ A helyi demokrácia alapintézményeinek számító helyi önkormányzatok kialakítása Balázs István szerint okkal kapott politikai prioritást, mivel a tanácsrendszerű helyi igazgatás felváltásának nem volt alternatívája. Ezt követelte meg a politikai rendszerváltás is, de ezen túl ezt várta el az Európa Tanács is, melynek önkormányzati chartáját a magyar önkormányzati törvény¹⁴⁹ szinte teljes egészében átvette.¹⁵⁰ Mindez nem jelentette azt, hogy elérkezett az önkormányzatiság aranykora, ugyanis a státusz megerősítésével és a rendszer kétségtelen demokratizálásával nem járt együtt a működés hatékonyságának és a valódi autonómiának a növekedése. A részletek ismertetése nélkül¹⁵¹ ehelyütt annyit szükséges rögzíteni, hogy tulajdonképpen ez is az útkeresés időszaka volt. Az önkormányzati reform, valamint a közigazgatás területi rendszerének megújítása folyamatosan terítéken lévő feladat volt Magyarország különböző kormányainak programjaiban. A törekvések iránya ciklusról ciklusra változott, ami azonban visszatérően megfigyelhető, hogy közigazgatási reform és önkormányzati reform, (de)centralizációs és dekoncentrációs törekvések jellemzően összekapcsolódnak a kormányzati elképzelésekben. Újabb és újabb reformjavaslatok jelentek meg, amelyek jellemzően együtt jártak a területi átszervezés gondolatával, de ez nem járt egyértelmű sikerrel. Gajdusчек György értékelése szerint az önkormányzatok nem tudták megtörni a rendszer centralizáltságát (nem tudtak valódi ellensúlyá válni). A középszint gyengesége miatt egy sajátos homokóraszerkezet alakult ki szerinte, amiben a települési és a központi szint kiterjedt, de a közöttük lévő kapcsolatot biztosító erős középszint hiányzott.¹⁵² Ennek veszélyére Pálné Kovács Ilona is figyelmeztetett: „a decentralizáció tényleges szándéka nélkül a területi reform vakvágányra szaladhat.”¹⁵³

¹⁴⁸ GAJDUSCHEK i. m. 62.

¹⁴⁹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.).

¹⁵⁰ BALÁZS (2012) i. m. 2.

¹⁵¹ A rendszerváltás utáni önkormányzati rendszer egyes elemeinek részletesebb vizsgálatára a következő fejezetekben keríték sort annyiban, amennyiben a hatályos rendszerrel való összevetése miatt szükséges.

¹⁵² GAJDUSCHEK i. m. 63.

¹⁵³ PÁLNÉ KOVÁCS (2010) i. m. 144.

4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATISÁG ALAPJAI: A HELYI KÖZÜGY ÉS A HELYI KÖZHATALOM

Magyary Zoltán szavaival élve az önkormányzás alap gondolata, hogy amennyiben azt akarjuk, hogy valami jó legyen, akkor csináljuk meg magunk. Számos helyi ügy van, amelynek meghatározott módon való eldöntése a helybelieknek fontos, és a másutt lakók, valamint a központ számára közömbös. Szerinte nincs ok arra, hogy ez ne az ő óhajuk szerint legyen, amely az összes körülményeket legjobban tudja számba venni. Ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy ez nemcsak az embereknek előnyös, hanem a központnak is, mert tehermentesíti őt, ráadásul nem kell olyan ügyekben döntenie, amelyeknek minden részletét nem ismerheti eléggé. Ugyanakkor azt sem mulasztja el megemlíteni, hogy az emberek a helyi ügyek intézése közben bepillantást kapnak az országos ügyekbe és megismerik a közelet dinamikáját. A központi kormány pedig éppen ezen keresztül tud az emberekhez hozzáférni. Ezen felül történelmi okokból – bár ez a közigazgatás működésének rendszerint nem válik a javára – az önkormányzat arra is törekedni tud, hogy valamilyen központi törekvést megakadályozzon.¹⁵⁴ Magyary Zoltán fenti gondolatai – habár nem terjednek ki minden egyes részletkérdésre – jól példázzák, hogy a helyi önkormányzás milyen sok tényezőből áll össze. Rendkívül összetett tevékenységről van szó, melynek érvényesülését számtalan tényező befolyásolja.

Az Alaptörvény szerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”¹⁵⁵ Az Alaptörvény megfogalmazását tekintve a közügyek intézése (közigazgatási cél) és a közhatalom gyakorlása (alkotmányos cél) egyenrangú fontosságúnak tekintendő és meggyőződésem szerint egymás nélkül nehezen is értelmezhető. Pontosabban a helyi közügyek intézése elképzelhető lenne a helyi közhatalom gyakorlása nélkül (ezt tekinthetnénk dekoncentrált feladatellátásnak), fordítva

¹⁵⁴ MAGYARY (1942) i. m. 116–117.

¹⁵⁵ Alaptörvény 31. cikk (1) bek.

azonban csak üres és céltalan jogosultság lenne. Általában is jellemző a modern társadalmakban, hogy

„a helyi önkormányzatok kettős legitimitással rendelkeznek. Egyrészt az állam deklarálja a helyi önkormányzatok működését, és magas szintű jogszabályban (Magyarország esetén maga az Alaptörvény rendelkezik erről) biztosítja a helyi közügyek önálló intézéséhez szükséges jogosítványokat. Másrészt a helyi önkormányzatok legfontosabb szervei választással nyerik el megbízatásukat, így közvetlenül a választópolgároktól származik a felhatalmazásuk az öngazgatásra.”¹⁵⁶

A német dogmatikában is létezik a helyi demokrácia és helyi közügyek intézésének kettős megközelítése. Előbbi inkább szabályozási oldalról fogható meg, a helyi demokrácia és nagyobb autonómia jellemzi (*Selbstregierungskonzept*), utóbbi inkább az államon belüli végrehajtásra helyezi a hangsúlyt, kiemelve a hatékonyság jelentőségét (*Selbstverwaltungskonzept*). Ezt a kettős megközelítést (ha nem is ennyire direkten megfogalmazva) alkalmazza a német Alaptörvény is.¹⁵⁷ Az is megemlítendő, hogy még a rendkívül centralizált brit modellben is folyamatosan a demokrácia és a hatékonyság áll a reformok középpontjában, bár ez nehezen hasonlítható a mi felfogásunkban használt helyi demokráciával. A demokratikus jelző ott arra utal, hogy jó képviselőre és elszámoltatható kormányzati rendszerre van szükség.¹⁵⁸ Bizonyos, hogy a két fogalom együttes szerepeltetése alapján ezek mindenképpen egymásra vannak utalva, hiszen a helyi közügyeket elsősorban azok intézik, akiket ezzel a helyi közhatalom gyakorló felhatalmaztak. Ilyen módon viszont a helyi közügyek intézése mindenképp függ az alkotmányos cél teljesítésétől. Ennél fogva jelen kutatás keretei között az én figyelmem is az alkotmányos célok vizsgálatára szorítkozik azzal a kikötéssel, hogy nem veszítem szem elől, hogy annak fontos rendeltetése, hogy alkalmassá tegye az önkormányzatot a helyi közügyek hatékony ellátására.

¹⁵⁶ KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 8.

¹⁵⁷ HOLTkamp i. m. 52.

¹⁵⁸ GOLDSMITH–NEWTON i. m. 219.

4.1. Miért van szükség helyi önkormányzatokra?

Mindenki otthon van valahol. Otthon vagyunk a családunk körében, otthon vagyunk a szülői ház falai között, otthon vagyunk a faluban vagy a lakótelepen. Otthon vagyunk ott, ahol ismerősek az utcák, ahol történetet mesélnek az épületek, ahol ismerősek a domboldalak, ahol elsőre megtalálunk mindent a boltban, ahol megismerjük a szomszédjaink autóját, ahol mosolyogva köszönünk egymásnak.

Bizonyos szempontból otthon vagyunk mindenhol, ahol összeköt a közös nyelv, a közös kultúra, a hasonló gondolkodásmód. De ezen belül az embernek van egy természetes életkönyezetete, egy olyan környezet, ami több egy elvont fogalomnál. Egy körülhatárolható terület, egy olyan hely, ahol a mindennapjainkat töltjük. Észre vesszük a napi változásokat, a piszkos utcákat, a veszekedő szomszédokat, egy fa kivágását, egy új épületet, egy felújított játszóteret stb.

A lakóhelyet tekintve egy kisebb település, egy városon belül egy városrész, esetleg egy nagyvárosi háztömb jelenti az egyik olyan fizikális környezetet, ahol időnk jelentős részét töltjük.¹⁵⁹ Mindenkinél az életében van egy vagy több (de mindenképpen véges számú) ilyen település. Mindennapi környezetünkben pedig óhatatlanul érzékenyebbek vagyunk minden ingerre. Nem azért, mert feltétlenül ezeket tartjuk életünk legfontosabb momentumainak, hanem azért, mert ezek vannak közel hozzánk. Alexis de Tocqueville szavaival élve az ország általános érdekei csak időről időre érintik a lakosságot, míg a település érdekei minden nap.¹⁶⁰ Angelika Vetter is kiemeli, hogy a polgárok fontosabbnak tartják a helyi politikai kérdéseket az országosnál, ráadásul ez nem csak a demokrácia elmélete szempontjából releváns, hanem azért is, mert a helyi közösségek központi szerepet játszanak a polgárok mindennapi életében.¹⁶¹

Mindezek ellenére naivítás lenne azt gondolni, hogy egy átlagos lakos a helyi közügyek iránt látványosan nagyobb érdeklődést mutat az országos közügyekhez képest. A közügyek iránti nagyfokú érdektelenség általánosan jellemző jelenség, a választásoktól és a népszavazásoktól való távolmaradás azonban helyi szinten ugyanúgy nem lehet a demokrácia mértékének csökkentését alátámasztó érv, ahogy országosan sem. Emiatt a fenti megállapítások igazságtartalmát eleve a politikailag aktív választópolgárok között érdemes szemlélni, továbbá

¹⁵⁹ Emellett nyilvánvalóan nem szabad megfélekedezni az iskoláról/munkahelyről, egy baráti közösségről vagy az egyházi gyülekezetéről sem, amelyek térbeli szempontból akár el is térhetnek a lakóhelyi környezetünktől.

¹⁶⁰ TOCQUEVILLE i. m. 583.

¹⁶¹ VETTER i. m. 191–192.

arról sem szabad megfeledkezni, hogy képviseleti demokráciában természetesen tekinthető az is, ha választók a kisebb-nagyobb ügyekben való cselekvést a képviseleti szervekre bízzák és csak nagyobb diszfunkció esetén mutatnak bármilyen tényleges aktivitást.¹⁶² Meggyőződésem szerint ebben a körben annak van jelentősége, hogy a helyi polgárok kapjanak tényleges lehetőséget a helyi közügyek befolyásolására, a képviselők és a képviseltek ne szakadjanak el végletesen egymástól.¹⁶³

Pálné Kovács Ilona azt állítja, hogy az önkormányzás nem cél, hanem eszköz. Eszköz a közszolgáltatások és az igazgatás megszervezéséhez, a gazdaság támogatásához, az infrastruktúra fejlesztéséhez. Az ezzel ellentétes politikai illúziókkal szerinte ideje leszámolni.¹⁶⁴ Ezzel szemben Balogh Zsolt éppen azt hangsúlyozza, hogy a mindenkori helyi politika nem kezelte helyén az önkormányzatiságot, mivel nem értékként tekintett rá.¹⁶⁵ Érték vagy eszköz? Vajon mi lehet az oka a kettős vélekedésnek? Ehelyütt talán nem szükséges külön ecsetelni, hogy amennyiben az önkormányzatiság által lehetőség nyílik a közösségi célok hatékonyabb elérésére, akkor ez egy olyan eszköz, amit érdemes fenntartani. Ezért ennek jelentőségét nem is szeretném vitatni, az előző pontban írottak szerint hatékonyság nélkül a jogosultság üres és céltalan lenne. A kérdés inkább az, hogy miért lehet esetleg a helyi önkormányzás több mint a helyi közügyek ellátásának eszköze.

Egyet lehet érteni Józsa Zoltánnal abban, hogy a demokráciának mindekelőtt erős helyi alapokkal kell rendelkeznie, ki kell épülnie helyi, területi, regionális és nemzeti szinten is. Szerinte a „központi kormány szerepe a felhatalmazás, szabályozás, nemzeti standardok kialakítása – s ha indokolt, a közvetlen szolgáltatás – nem pedig a közszolgáltatásokkal kapcsolatos módszerek és részletek meghatározása.”¹⁶⁶ Bóhm Antal szerint az önkormányzatiság pozitívumai a helyi identitás megerősödése, a helyi nyilvánosság kialakulása és az önkormányzati együttműködések létrehozása.¹⁶⁷ Sok szerző emeli ki a részvétel lehetőségének jelentőségét. Gajduschek György szerint a kormányzati döntésekben való állampolgári részvételnek az országoshoz képest sokkal

¹⁶² Ilyen keretek között nem meglepő például egy helyi népszavazás látszólagos kudarcba fulladása sem, a távolmaradásukkal a választók ugyanis nem feltétlenül csak érdektelenségüket fejezhetik ki, hanem a fennálló helyzettel való egyetértésüket is.

¹⁶³ Ld. részletesebben a 4.3.2. pontot.

¹⁶⁴ PÁLNÉ KOVÁCS (2010) i. m. 146.

¹⁶⁵ BALOGH (2012) i. m. 15.

¹⁶⁶ JÓZSA (2018) i. m. 507.

¹⁶⁷ BÓHM i. m. 119–120.

nagyobb esélye van helyi szinten, szerinte a demokrácia iskolája lehet a helyi kormányzás.¹⁶⁸ Jacques Peuchet is támogatta a többszintű reprezentatív kormányzást, szerinte helyi szinten megtanulható, hogy hogyan kell polgárrá válni. A választójog gyakorlása és a közjó megvitatásában való részvétel javíthatja a polgárok véleményét és elmélyítheti ötleteiket, de még a tolerancia megvalósítását is elősegítheti.¹⁶⁹ Friedrich List szerint is nagyobb érdeklődéshez vezethet a lakosságnak a politikai ügyekbe helyi szinten való bevonása, mert könnyebb átlátni, mint az általános érdekeket.¹⁷⁰ Angelika Vetter szerint a helyi politika valóban számíthat is a polgárok folyamatos támogatására, az önkormányzatok megerősíthetik a polgárok és a politika közötti kapcsolatot. Szerinte a politikai kompetencia érzése ott fejlődik ki helyi szinten, ahol széles körű feladatkörrel is rendelkezik. Hangsúlyozza, hogy az önkormányzatok nem jelentéktelen, stabilizáló hatást fejtenek ki a demokratikus struktúrák és folyamatok egészének legitimitása szempontjából. Minél pozitívabbak a polgárok közösségükben, annál hatékonyabb és könnyebb lesz helyi szintű reformintézkedéseket végrehajtani, annál fenntarthatóbb lesz ezen intézkedések elfogadása.¹⁷¹

Cristopher L. Eisgruber nagyon találóan festi le a helyi politikai közösség sajátosságait. Nem véletlen szerinte, hogy Arisztotelésztől Montesquieuig sokan vélték úgy, hogy a demokrácia csak a kis köztársaságokban működhet. 25000 szavazatból 1 többet ér, mint 50 millióból 1, a közügyekhez való hozzáférés is könnyebb. Nem olyan névtelen a politika, mint országos (vagy tagállami) szinten. Ráadásul elégedetlenség esetén a városváltás (annak minden előnyével és hátrányával) könnyebb, mint országot váltani. Viszont a veszélyt is látja: Madison nyomán azt állítja, hogy a kisebb közösség könnyebben oszlik többségre és kisebbségre is, mint egy nagyon heterogén nagyobb állam, így a többségi elnyomás is könnyebb. Szerinte ironikus módon egy demokratikus részvétel biztosításához már túl nagy közösség még mindig túl kicsi egy madisoni pluralizmus kiaknázásához elegendő mérethez képest.¹⁷²

Fontos szempont az is, hogy a helyi önkormányzatban (főleg annak klasszikus értelmében) kormányzók és kormányzottak nagyon közel vannak egymáshoz. Magyary Zoltán gondolataival élve:

¹⁶⁸ GAJDUSCHEK i. m. 68.

¹⁶⁹ Jacques PEUCHET: Discours preliminaire. In: *Encyclopedie methodique: Jurisprudence, vol. 9, Police et municipalites*. Paris, 1789. Hivatkozva SHEEHAN i. m. 74.

¹⁷⁰ Friedrich LIST: *Gedanken über die Württembergische Staatsregierung*. Reprinted in List, 1926. 25. Hivatkozva CHALOUPEK i. m. 5.

¹⁷¹ VETTER i. m. 191–192.

¹⁷² EISGRUBER i. m. 87–91.

„Az önkormányzat a törvény végrehajtását épp azok kezébe juttatja, akik a helyi viszonyok megfelelő ismeretével a végrehajtást a legcélszerűbben és a legkisebb ellenállás nélkül vihetik keresztül. Az önkormányzati működés megszünteti a kormányzók és kormányzottak ellentétét és a társadalmi élet elveit beoltja az államba. Az önkormányzat jelentőségét azonban nemcsak a közigazgatás jóságában és erkölcsi tartalmában kell keresni, hanem a polgárookra való visszahatásban is.”¹⁷³

John Stuart Mill megfogalmazásában a helyi képviselő célja, hogy akiknek olyan közös érdekeik vannak, amelyekben nem osztoznak honfitársaik általános testületével, maguk intézhessék ezeket. Szerinte ellentmondásos, ha a helyi képviselő nem ezt a közös érdeket képezi le. Mivel bizonyos helyi érdekek minden településen megjelennek, ezért méretkülönbség nélkül minden településnek kell rendelkeznie városi tanáccsal.¹⁷⁴ Andreas Ladner és szerzőtársai is kiemelik, hogy normatív szempontból az autonóm önkormányzatok indokoltak önmagában már a saját politikai szférájuk miatt is, de a magasabb szintek által tervezett feladatok megfelelő végrehajtási egységeként is, mivel közelebb állnak lakosaik igényeihez és preferenciáihoz. Cél, hogy ezt hatékonyan és demokratikusan tegyék.¹⁷⁵ Egyed István pedig azt hangsúlyozza, hogy a demokrácia kívánja meg a közigazgatás szerveinek a nép lakóhelyén történő elhelyezését. A közvetlen érintkezés nem csak idő- és költséghatékony szerinte, de a dolgok természete szerint a viszonyok alaposabb ismeretét és a feladatok jobb megoldását is biztosíthatja. Azt is kiemeli, hogy a nemzet az önkormányzatok útján vesz részt a közigazgatás gyakorlásában, a nemzet tagjai az állam szolgálatába állva maguk hajtják végre magukra az állam akaratát, így a nemzet a végrehajtó hatalom alanya lesz. Szerinte az önkormányzat a szabadság gondolatát viszi a közigazgatásba.¹⁷⁶ Mike Goldsmith és Ken Newton még a brit viszonyok között is az önkormányzatiság erőteljes átalakulását érzékelték a nyolcvanas évek első felében. Szerintük az ötvenes években jelentéktelennek tartott és a központ ügynökeiként szolgáltatásokat nyújtó önkormányzatokról alkotott kép egyre inkább változik. Az adminisztratív háttérből a politikai előtérbe kerültek. Ennek oka, hogy a helyi önkormányzatok minden értelemben nagy kormányoknak

¹⁷³ EGYED István: *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger-féle Könyvkereskedés, 1929. 96. Hivatkozva MAGYARY (1930) i. m. 167.

¹⁷⁴ MILL i. m. 324.

¹⁷⁵ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 12.

¹⁷⁶ EGYED (1947) i. m. 28.

számítanak. Bármennyire is fontos a helyi szolgáltatások nyújtása, látni kell szerintük, hogy egyre inkább kidomborodik egy még fontosabb funkció: ez a demokratikus kormányzás második szintje. Főleg a brit viszonyok között (erős központi kormányzati hatalom, történeti alkotmány) fontos lenne a helyi demokratikus kontroll és kiegyensúlyozó szerep.¹⁷⁷ Ez azonban párosult a központi szint bizalmatlanságával és lenézésével a helyi feladatellátás hatékonyságát illetően, ami nem az autonómia erősödéséhez, hanem a pénzügyi autonómia megnyirbálásán keresztül még erősebb centralizációhoz vezetett.¹⁷⁸ Mindezek mellett arról sem szabad megfeledkezni, hogy a helyi hatalom egyfajta ellensúlyt képezhet a központi hatalommal szemben.¹⁷⁹ Ráadásul a választópolgárok egyre inkább igénylik az átlátható, pontos, meghatározott személyhez kötődő felelősségi viszonyok kialakítását.¹⁸⁰ Ennek részben történelmi okai is vannak, a hatékony állam igénye mellett a XX. századi diktatúrák miatt egyre jelentősebb követelményként merült fel a demokratikus igazgatás iránti igény.¹⁸¹ Ezen felül (az Eurobarometer felmérésére alapozva) az önkormányzatok kiemelkedő szerepét megerősíti az a tény is, hogy a helyi önkormányzatokba vetett bizalom magasabb, mint a nemzeti kormányokba vagy parlamentekbe vetett bizalom.¹⁸² Angelika Vetter is ezt hangsúlyozza, szerinte feltehető, hogy a polgárok és a politika közötti közvetlen kapcsolat a helyi politikában a felelősök jobb reagálásához vezet, amely pozitív hatással van a polgárok hozzáállására. Még pozitívabb – a nemzeti politikai orientációkhoz képest – a polgárok helyi kompetenciája.¹⁸³

Ugyanakkor Józsa Zoltán szerint számtalan tény és bizonyíték az önkormányzati modell elavultságára utal.¹⁸⁴ A rendszer lassan alkalmazkodik a gyorsuló gazdasági és társadalmi változásokhoz, elégtelen a problémamegoldó képesség, korlátozottak a pénzügyi források, gyenge a képviselői funkció, bürokratikus és átláthatatlan a szolgáltatási gyakorlat. Mindezek szerinte egyenes

¹⁷⁷ GOLDSMITH–NEWTON i. m. 216–217.

¹⁷⁸ GOLDSMITH–NEWTON i. m. 229–231.

¹⁷⁹ GAJDUSCHEK i. m. 68.

¹⁸⁰ HOFFMAN (2015) i. m. 23.

¹⁸¹ HOFFMAN (2015) i. m. 16.

¹⁸² LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 8.

¹⁸³ VETTER i. m. 193.

¹⁸⁴ Ezek között említi például a testület-bizottság-hivatal struktúra megbomlását, az egzisztenciálisan függő jegyző szakmai súlyának relativizálódását, bizonyos bizottsági funkciók formálissá válását. [JÓZSA (2018) i. m. 505.]

úton vezettek a fokozatos hanyatláshoz.¹⁸⁵ Dieter Hoffmann-Axthelm azt emeli ki, hogy nem lehet mindent laikusokra bízni, nem lehetséges, hogy ténylegesen mindenki irányítson. Arra is figyelmeztet, hogy nem lehet a demokrácia kiteljesedését látni ott, ahol már eleve mind demokraták vagyunk. Ugyanakkor a helyi szint hanyatlását szerinte vissza kell fordítani.¹⁸⁶

Problémákat okozhat az elaprózott településszerkezet is. Szigeti Ernő arra figyelmeztet, hogy – bár térségek szerint nagyok az eltérések – az 1000 főnél kisebb települések negyede (főleg a 200 lakosnál kisebbek) hanyatló társadalmú település, melyeket népességcsökkenés, elöregedés és alacsony szellemi potenciál jellemez. Az 500 lélekszámúnál kisebb települések jellemzően funkcióhiányosak, az 1000-nél kevesebb lelket számlálók többnyire funkciószegények.¹⁸⁷ Ezzel is összefügg, hogy egyre erősödik a polarizáció, azaz megnövekednek az önkormányzatok közötti különbségek.¹⁸⁸ Fogarasi József is figyelmeztet lehetséges hátrányokra: az erősebb választói kötöttségből adódóan a helyi döntéshozók jellemzően jobban tartózkodnak a népszerűtlen döntések meghozatalától, mint az országos szinten működő politikusok. Ezen felül megvan a veszélye annak, hogy különösen alacsony helyi demokratikus kultúra esetén a befolyásos helyi személyiségek a demokratikus játékszabályokat a saját javukra fordíthatják.¹⁸⁹

Mindezek alapján bizonyos, hogy a hatékonyságon túl is számos érv szól az önkormányzatiság intézményének fenntartása mellett, míg más érvek miatt éppen azt lehet igazolni, hogy a hatékonyságot hátráltathatja a megszokott keretek fenntartása. Emiatt az elkövetkezendő fejezetekben ezeknek a kérdéseknek magam is igyekszem majd kiemelt figyelmet szentelni.

4.2. A helyi közügy mint a helyi önkormányzás központi eleme

Az önkormányzati működés középpontjában kétségtelenül a helyi közügyek el látása áll. Balázs István is emlékeztet rá, hogy az Önkormányzati Charta alapján az önkormányzatok rendeltetése a helyi közügyek intézése az ehhez biztosított

¹⁸⁵ JÓZSA (2018) i. m. 505.

¹⁸⁶ HOFFMANN-AXTHELM i. m. 13–14.

¹⁸⁷ SZIGETI i. m. 73.

¹⁸⁸ BŐHM i. m. 119–120.

¹⁸⁹ FOGARASI (1997) i. m. 27.

önállósággal.¹⁹⁰ A helyi közügy tölti ki tartalommal az önkormányzatiságot, ez ad értelmet a státusznak. Ebben a körben tehát a legfontosabb kérdés, hogy vannak-e olyan ügyek, amelyeknek ellátása az önkormányzatokra van bízva. Ellátandó ügyek nélkül ugyanis az önkormányzat csak egy üres keret. Habár jelen munkának nem tárgya a közügyek rendszerének és ellátási módjának részletes ismertetése, annyiból mégsem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a közügyekről való vélekedés alapvetően határozza meg egy állam önkormányzati berendezkedését.

4.2.1. A helyi közügy meghatározása

Tomcsányi Móric megfogalmazásában a „helyi közügy is közügy, közfeladat, de olyan, amely elsősorban az illető helyi közületet, annak lakóit érdekli.”¹⁹¹ Rényi József pedig azt hangsúlyozza, hogy ezek az ügyek úgy válnak önkormányzat ügyekké, hogy eközben állami ügynek is minősülnek.¹⁹² Ez azt jelenti, hogy a helyi közügyeket nem az állami ügyeken kívül, hanem éppen azon belül kell keresni, a közügyeknek egy meghatározott szelete, ami vertikálisan különül el a többi közügytől. Fábián Adrián hangsúlyozza, hogy az önállóság legtöbb eleme a helyi közügyekben jelenik meg. Elsődleges a települési és településrészi érdekekkel függ össze, de a megye közösségének is lehet közös érdeke. Ez is mutatja, hogy differenciált megközelítést feltételez a fogalom.¹⁹³ A helyi közügyek legfontosabb részét leginkább közszolgáltatások képezik, kevésbé pedig a hatósági jellegű feladat- és hatáskörök.¹⁹⁴ Helyi közszolgáltatásnak az olyan közszolgáltatások minősülnek, amelyek a helyi lakosság ellátására irányul és a jog nem minősíti országos közügynek (ezzel együtt országos közszolgáltatásnak).¹⁹⁵ Negatív megközelítésben tehát minden olyan közügy helyinek tekinthető, ami nem elsősorban az összállami szinthez kötődik, hanem valamelyik területi egységre korlátozódik.¹⁹⁶ Ez egy sokkal tágabb kör, mint a klasszikus végrehajtó igazgatás,¹⁹⁷ ide tartozik például a lakossággal való

¹⁹⁰ BALÁZS (2018) i. m. 387.

¹⁹¹ TOMCSÁNYI i. m. 243.

¹⁹² RÉNYI i. m. 17.

¹⁹³ FÁBIÁN (2013) i. m. 43.

¹⁹⁴ FÁBIÁN (2013) i. m. 44.

¹⁹⁵ NAGY-HOFFMAN i. m. 48.

¹⁹⁶ KÜPPER i. m. 1507.

¹⁹⁷ PÁLNÉ KOVÁCS (2017) i. m. [38]

együtműködés is.¹⁹⁸ Pálné Kovács Ilona öt fő tevékenységcsoportot különít el, amelyek mind a helyi közügyek körébe vonhatók. Ezek a helyi politikai élet irányítása, a szabályozás, a hatósági igazgatás, a közszolgáltatások nyújtása és megszervezése, továbbá a helyi gazdaságfejlesztés.¹⁹⁹

A tág értelemben vett közügyek egy része (pl. helyi gazdaságfejlesztés, civil szereplők támogatása) a szó szoros értelmében aligha tekinthető feladat- és hatáskörnek, ugyanis nem értelmezhetők sem hatósági, sem formalizált közhatalmi hatáskörként, mégis a helyi önkormányzás funkciójának fontos részeit képezik.²⁰⁰ Ugyanakkor a helyi közügy önálló intézésének mindig előfeltétele (egyben korlátja) a feladat- és hatáskör megléte, enélkül ugyanis az önkormányzatnak nincs döntési kompetenciája.²⁰¹ Mindebből a feladat- és hatáskörök fogalmának olyan nyílt végű értelmezési szükséglete bontakozik ki, amely lehetővé teszi minden olyan közügy ellátását, ami valamilyen szempontból különösen a helyi lakosságot érinti és ellátása nem tilalmazott (pl. mert más szerv feladatkörébe tartozik).²⁰²

Sok esetben az alkotmányok nem is határozzák meg a helyi közügyek fogalmát, de meghatározzák a feladat- és hatásköröket. Fogarasi József és szerzőtársai kiemelik, hogy a hatáskörtelepítést befolyásolja, hogy a központi kormányzás mennyire számít és támaszkodik az önkormányzatokra (gyakran politikai megfontolások függvénye); milyen a településhálózat, a települések és térségek jogállása (pl. vannak-e államigazgatási feladatai is); esetleg számíthatnak a történelmi előzmények és a beigazolódott sikerek.²⁰³ Fábrián Adrián rámutat, hogy praktikus megközelítésben az Országgyűlés dönti el, hogy mi a helyi közügy, azáltal, hogy a törvény kötelező feladatot határoz meg az önkormányzat számára. Az önként vállalt feladatok esetében ez a döntés a képviselő-testületet illeti.²⁰⁴ Mindezekből nem csak annak van jelentősége, hogy praktikus megfontolások alapján lehet dönteni a feladatok elosztásáról, hanem annak is, hogy ezt magas szintű normában kell megtenni. Az Önkormányzati Charta egészen pontosan az alkotmány vagy törvény útján teszi ezt lehetővé.²⁰⁵

¹⁹⁸ NAGY–HOFFMAN i. m. 48–49.

¹⁹⁹ PÁLNÉ KOVÁCS (2017) i. m. [38]

²⁰⁰ Köszönettel tartozom Smuk Péternek, amiért ennek fontosságára felhívta a figyelmemet.

²⁰¹ FOGARASI–IVANCSICS–KISS i. m. 66

²⁰² Ez elvezet a generálklauzulás rendszer jelentőségéhez, amellyel a következő pontban foglalkozom részletesebben.

²⁰³ FOGARASI–IVANCSICS–KISS i. m. 64.

²⁰⁴ FÁBIÁN (2013) i. m. 44.

²⁰⁵ Önkormányzati Charta 4. cikk (1) szakasz.

Álláspontom szerint az igazán érdekes ezzel a kérdéssel kapcsolatban az, hogy a döntéshozót milyen szempontok korlátozzák akkor, amikor egy helyi közügy vonatkozásában döntést hoz. Ezzel a kötet további részeiben fogok foglalkozni, különösen az alapelvek kapcsán.

4.2.2. Generálklauzula vs. enumeráció

A generálklauzulás és az enumerációs modell közötti különbségtétel azt hivatott kifejezni, hogy az önkormányzatok milyen ügyeket láthatnak el helyi közügyként.

A két típus között az az alapvető eltérés, hogy amíg előbbi rendszerben (jellemzően az európai kontinensen) széles önkormányzati felelősséggel társulva a helyi közügyek szabad szabályozása és igazgatása érvényesül, addig utóbbi az ‘ultra vires’ elvén működik, tehát az önkormányzatok hatásköre csak törvényben meghatározott határokig terjed (az angolszász államokra jellemző).²⁰⁶

Hoffman István rámutat, hogy az angolszász államok a parlamenti szuverenitásnak alávetett közjogi személyekként tekintenek az önkormányzatokra, így feladat- és hatáskörük is csak azokra az ügyekre terjedhet ki, amelyeket a parlament tételesen meghatározott. Alkalmazása egyszerűnek tűnik, de jelentős nehézségeket vet fel, ha a törvényekben nem egyértelmű a hatáskörök elhatárolása. A joggyakorlat úgy tágitotta az elvet, hogy csak a meghatározó anyagi jogi hatásköri szabályokat kell törvényben rendezni (azaz a megvalósítást szolgáló hatásköröket nem), amit az Amerikai Egyesült Államokban még tovább lazítottak, egyre inkább elismerve az önkormányzatok autonómiáját is.²⁰⁷ Az Egyesült Királyságban a feladatok a szükséges szolgáltatásokra, óvó szolgáltatásokra, kényelmi szolgáltatásokra és alkalmi szolgáltatásokra bonthatók.²⁰⁸

A generálklauzulás rendszer felfogása gyökeresen eltérő: ebben a rendszerben az önkormányzati autonómiát általános jelleggel ismerik el. A szabályozás alapja, hogy a helyi önkormányzatok az általános fogalomként meghatározott helyi közügyekben önállósággal rendelkeznek.²⁰⁹ Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok amellet, hogy ellátják a kötelező feladataikat, széleskörű szabadságot élveznek abban a tekintetben, hogy milyen további, önként vállalt

²⁰⁶ BARTA (2014a) i. m. 14.

²⁰⁷ HOFFMAN (2012) i. m. 27.

²⁰⁸ IVÁN i. m. 86.

²⁰⁹ HOFFMAN (2012) i. m. 27.

feladatok ellátásából veszik ki a részüket. Balázs István megfogalmazásában a „koncepció a helyi érdekekre épülő közügyekből, mint a közérdek lokális kifejeződéséből és realizálásából ered.”²¹⁰ Valójában szerinte ez a helyi autonómia olyan eszköze, ami biztosítja a helyi közügyekbe való általános beavatkozás lehetőségét a helyi önkormányzatok számára olyan területeken is, melyek nem szerepelnek a számukra rendszerint törvényi szinten rögzített hatásköri listán. Ezzel válnak megvalósíthatóvá olyan elvek, mint a szubszidiaritás²¹¹ vagy a helyi önkormányzatok szabad igazgatásnak és szabályozásának elvei.²¹² A generálklauzulás rendszerben elképzelhetetlen a helyi közösségek döntéseinek államigazgatási szervek általi szakszerűségi felülvizsgálata, mivel a helyi közügyek ellátása az önkormányzatok alkotmányosan védett hatáskörei körébe tartoznak.²¹³

Az Önkormányzati Charta a generálklauzulás rendszer talaján áll, hiszen kimondja, hogy: „A helyi önkormányzatok – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva.”²¹⁴ Ennek ellenére nincsenek elzárva a csatlakozástól az enumerációs modellt alkalmazó államok sem. Ezt Hoffman István azzal magyarázza, hogy az Önkormányzati Charta nem a túlzottan általános ‘helyi ügy’ vagy ‘saját ügy’ kifejezést használja, hanem a szerinte enyhébb ‘helyi közügy’ fogalmát.²¹⁵ Ráadásul nem tartalmaz feladatkataszt,²¹⁶ a törvényhozó gyakorlatilag diszkrecionális jogkörében döntheti el, hogy mely feladatokat utalja a helyi önkormányzatoknak.²¹⁷ Az Önkormányzati Charta elfogadása – ahogy arra Colin Crawford emlékeztet – a briteknél így is a felszínre hozta az ultra vires elv tarthatóságának kérdését. Sokan attól tartottak, hogy a generálklauzulás rendszer felé való eltolódás lehetőséget adhat a visszaélésekre. Colin Crawford szerint viszont valójában csak arról van szó, hogy az Önkormányzati Charta

²¹⁰ BALÁZS (2017) i. m. 3.

²¹¹ Balázs István vélekedésével szemben Kecő Gábor éppen szembeállítja ezt a modellt a szubszidiaritással, amikor azt írja az Önkormányzati Charta vonatkozó rendelkezéséről, hogy maradékelvként azt fekteti le, hogy az önkormányzatok csak azt láthatják el, amit az állami szervek nem. (KECSŐ i. m. 133–134.) Ld. még ezzel kapcsolatban az 5.3. pontot.

²¹² BALÁZS (2017) i. m. 3.

²¹³ HOFFMAN (2017a) i. m. 217.

²¹⁴ Önkormányzati Charta 4. cikk (2) szakasz.

²¹⁵ HOFFMAN (2015) i. m. 53.

²¹⁶ Fábíán Adrián hiányolja is a világos és következetesen érvényesülő rendező elvet. [FÁBIÁN (2016) i. m. 37.]

²¹⁷ FÁBIÁN (2016) i. m. 37.

szellemében vélelmezni kellene a feladatellátás jogszerűséget, de ettől még a visszaélésekkel szemben fel lehet lépni.²¹⁸

Megjegyzendő, hogy az enumerációs és generálklauzulás rendszer közötti különbség adja egyúttal az önkormányzati modellek fő elhatárolási szempontot is, hiszen a hatáskörök meghatározása és ennek autonómiával való kapcsolata a legalapvetőbb különbség az egyes modellek között.²¹⁹

4.2.3. Nem csak helyi közügyek

Habár a helyi közügyeket az önkormányzatoknak kell ellátniuk, az önkormányzatok nem kizárólag helyi közügyeket láthatnak el, hanem állami közügyeket is. Ennek lényegében praktikus okai vannak, hiszen az önkormányzatok helyben vannak. Magyary Zoltán ezt úgy fogalmazta meg, hogy felismerték, hogy a helyi közületek az országnak is részei és az állami ügyekben is érdekelve vannak, így országos ügyekkel is foglalkozniuk kell.²²⁰ Ebben a tekintetben jellemzően kétféle felfogás létezik. A monista rendszerben nem tesznek különbséget helyi és állami ügyek között, hanem valamennyi tevékenységet egységes egészként szemlélik, az igazgatás egységének elve alapján minden ügyet önkormányzati jellegűnek tekintenek. Ezzel szemben a dualista modellben élesen elkülönülnek a helyi közügyek és azok az államigazgatási ügyek, amelyek a polgárközei igazgatás miatt vannak csak az önkormányzatokra bízva.²²¹ Hangsúlyozni kell azonban, hogy az országos ügyek tekintetében nem lehet beszélni az önkormányzati autonómiáról. Takács Albert ezt igen alaposan írja körül:

„Ha az önkormányzatok jellegadó helyi közügyekkel kapcsolatos funkciója mellé más feladatok is társulnak, melyek azonban a szuverén állam szempontjából nem közömbösek, akkor az önkormányzat cselekvési lehetőségei szélesek lesznek ugyan, de a cselekvés autonómiája ennek arányában egyszersmind szűkül is. A helyi közügyek körén túl ellátandó feladatokhoz az autonóm

²¹⁸ CRAWFORD (1992) i. m. 76–77.

²¹⁹ Az önkormányzati modellek tekintetében ld. bővebben a 6.1. pontot

²²⁰ MAGYARY (1942) i. m. 115.

²²¹ HOFFMAN (2017a) i. m. 216–217.

helyi cselekvés lehetősége általában nem társul. Az önkormányzat ilyenkor csupán a feladat elvégzésének, végrehajtásának a helye.”²²²

Nem véletlen, hogy a dualista modellben az átruházott államigazgatási ügyek jellemzően a helyi önkormányzatok egyes szerveire, nem pedig általában a helyi önkormányzatokra (mint autonóm szervekre) vannak telepítve, ellátásának jogalapja pedig jellemzően egy külön szabály.²²³ Herbert Küpper – véleményem szerint egy kicsit nehézkesen – fogalmazza meg a két kategória különbségét, amikor azt írja, hogy a korábbi szóhasználat szerint elvileg szintbeli különbség volt a helyi közügy és a szintén használt önkormányzati ügy között. Szerinte, ha az önkormányzás jogát önkormányzati alapjoggá emelik, akkor lesz a helyi közügyből szilárdan önkormányzati ügy.²²⁴ Én ezt inkább úgy értelmezem (legalábbis úgy lehet rávetíteni a jelenlegi viszonyokra), hogy azok az önkormányzati ügyek minősülnek helyi közügyeknek, amelyek ellátásában az önkormányzatok autonómiával rendelkeznek (pontosabban: kell rendelkezniük). Természetesen az önkormányzatok feladatellátási szabadsága a helyi közügyek tekintetében sem korlátlan. Az önkormányzatok működése felett az állam kontrollt gyakorol, különböző kötelezettségeket is előír, végső fokon tehát biztosítja az állami szupremáciát.²²⁵ Hoffman István emlékeztet rá, hogy habár a dualista modellben az átruházott hatáskörök nem minősülnek önkormányzati feladatnak, de mégsem elhanyagolhatók az önkormányzatok szempontjából, mert jellemzően tömegügyként fontos szerepet játszanak az állampolgárok életében (így az önkormányzattal való érintkezés fontos eleme), az önkormányzatok feladatellátásában is fontos szerepük van (megfelelő erőforrásokat kell biztosítani számukra), továbbá az ilyen feladatok ellátása is értelmezhető az önkormányzatiság részeként.²²⁶ Georg Jellinek úgy fogalmaz, hogy az önkormányzatiság lehet passzív vagy aktív attól függően, hogy kötelességként vagy jogként gyakorolják. Előbbi jogi szempontból érdekeltek által gyakorolt államigazgatás, míg az aktív önkormányzatok nem állami szervként járnak el, hanem saját nevükben.²²⁷

²²² TAKÁCS i. m. 138.

²²³ HOFFMAN (2017a) i. m. 219.

²²⁴ KÜPPER i. m. 1577.

²²⁵ TAKÁCS i. m. 139.

²²⁶ HOFFMAN (2017a) i. m. 219.

²²⁷ JELLINEK i. m. 647.

Megjegyzendő, hogy Tomcsányi Móric teljesen tévesnek tartotta az eredeti és származékos hatáskör megkülönböztetését, ami a franciáktól szivárgott be. Megközelítése szerint az államban minden közhatalom forrása maga az állam, ezért minden hatalmi hatáskör állami, míg az egyes orgánumok hatásköre része az egységes állami hatalomnak. Nincs is jogelvi alapja szerinte, hanem csak politikai okból akarta nálunk a törvényhozás elismertetni a helyi ügyek vonatkozásában az intézés önállóságát, cserébe azért, hogy az állami ügyekben a helyi közületek csak önállóság nélküli végrehajtók legyenek (ezzel szemben a franciák pont a helyi hatalom erősítésére találták ki a veleszületett jogok mintájára). Ehelyett a helyi ügyek és az országos ügyek intézésében az a különbség, hogy előbbi esetében nagyobb a decentralizáció, de utóbbi körben sem hiányozhat teljesen az önálló intézés.²²⁸ Tulajdonképpen Kmety Károly is hasonlóan vélekedett, mint Tomcsányi Móric, helytelennek tartotta az önkormányzás és az állami közigazgatás közvetítése közötti különbségtételt. Hangsúlyozta, hogy a régi helyi önkormányzatok országos ügyek végrehajtásának helyi orgánumai voltak. A 'közvetítés' kifejezéssel ugyan történik egy névleges elkülönítés, de a valóságban ez a kör is saját hatáskör maradt.²²⁹ Az én értelmezésemben Tomcsányi Móric és Kmety Károly valójában azt kritizálja, hogy az éles különbségtétel azért problémás, mert az átruházott hatáskörök esetében elvezethet a decentralizáció hiányához, másrészt túl éles határvonalat húz állam és önkormányzat közé.

4.3. A helyi közhatalom

Az előző pontokban már említést tettem róla, hogy a közjogi önkormányzatok szükségképpeni jellemzője, hogy azok közhatalom gyakorlására vannak felhatalmazva. Ez a közhatalom a helyi önkormányzatok vonatkozásában helyi közhatalomként érvényesül, amelyet egyrészt az arra feljogosított szervek és személyek gyakorolnak, másrészt viszont annak visszavezethetően kell lennie a népre. Ezáltal a helyi közhatalom léte nem csak ténykérdés, hanem egyúttal program is, a helyi demokrácia megvalósításának szükségességét jelenti. Ez pedig számos további kérdést vet fel.

²²⁸ TOMCSÁNYI i. m. 245–246.

²²⁹ KMETY i. m. 89.

4.3.1. Állam az államban?

A település léte adottság (tény) földrajzi és történelmi kontextusban egyaránt. Akár ősidők óta lakott, akár újonnan létrehozott, mindenképpen emberek együttélésének természetes környezete. Önmagában viszont nem jogi kategória, mert ahhoz szükséges annak jogi rendezése is. Egyed István megfogalmazásában a falu természetes képződmény, de községként való működésének alapja az állami akarat.²³⁰ A településnek van területe és van népessége, ezek ténykérdések. A településekkel kapcsolatos vizsgálatot jogkérdéssé a jellineki hatalmi triász harmadik összetevője teszi: a főhatalom. Ki, miért és hogyan gyakorolja a főhatalmat a településeken?

Régóta vita tárgyát képezi a helyi önkormányzatokkal foglalkozó szerzők körében, hogy a központi állami szervek és az önkormányzatok milyen viszonyban vannak egymással. Az elképzelések igen széles skálán mozognak és elsősorban az önkormányzatok eredetének megítélésében, valamint az ebből levont következtetésekben vannak különbségek.

Ehelyütt csak visszautalok a 3.1.1. pontban írottakra, melynek lényege szerint a települések bizonyos értelemben idősebbek a központi állami intézményeknél, természetes együttélési formaként pedig a kezdetektől fogva jelen volt bennük a közösségi funkciók ellátása. Az államiság megjelenése után is sokáig kiépítetlen volt a helyi államhatalom, így a helyi közigazgatás szükségképpen épült ki. Később részben ezen eredetiségükre támaszkodva hangoztatták a települések az ott gyakorolt hatalom eredetiségét, államtól való függetlenségét.

Kmety Károly a községeket természetes társadalmi képződményeknek tartotta, amelyek az állam célzatos tevékenysége nélkül keletkeztek és kezdtek el az állami célokkal párhuzamosan a köz érdekében tevékenykedni. De egy megerősödő államhatalom főgondoskodása alá vette a községi életet, amely az államra nem csak erő, de veszélyforrás is lehet.²³¹ Ezzel szemben Otto von Gierke szerint a község nem önmagától keletkezett és (az állammal szemben) nem él önmagára visszavezethető saját életet. Szerinte mesterségesen mozzatott gépezetként az állam akaratából jött létre.²³² Magyary Zoltán azt is hangsúlyozza, hogy az önkormányzatiság időben is változott. A lassú közlekedés és a nagy távolságok idején az állam helyett, az állam nélkül az állampolgárok által való önkiszolgálás volt az önkormányzat tevékenységének lényege. A

²³⁰ EGYED (1947) i. m. 111.

²³¹ KMETY i. m. 175.

²³² EREKY (1939) i. m. 207.

posztmodern államban viszont már sokkal inkább az embereknek területi vagy testületi csoportosulásából létrejött olyan közigazgatási szervezeti egység, amely jogi személyiségét a törvény elismerte, a hatáskörükbe tartozó ügyeknek részben saját szolgálatukban álló közegek által való végrehajtása útján a közigazgatás és az emberek kapcsolatának állandó rugalmasságát biztosítják.²³³ Georg Jellinek pedig a terület-népeesség-főhatalom triászát a településekre is érvényesnek tartotta azzal a különbséggel, hogy ez a hatalom soha nem eredeti impérium, hanem az államtól származik (az általa alkotott jog sem eredeti jog). A települések területe egyszerre államterület is, polgárai egyben állampolgárok is, hatalma az államnak van alávetve. Sokszor az államtól függetlenül jöttek létre, átvészelték annak változásait, így ebben az értelemben helyes megállapítás, hogy idősebbek az államnál, de hatalmuk az államtól származik (csak a városi privilégiumok emlékének elmúlta után alakult ki az az elképzelés, hogy a településeknek eredeti hatalmuk van).²³⁴ Szerinte már megbukott az a természetjogi teória (ami a francia reformeszmékben gyökerezik és onnan szivárgott be a német liberalizmusba), ami befolyásolta a községek alapvető jogainak meghatározását, és amelynek értelmében a településeknek természetes jogai vannak.²³⁵

Dieter Hoffmann-Axthelm értelmezésében az önkormányzat lényege egykor polgári ellenállás volt. A helyi és a szakmai önkormányzatok aztán a polgárok hatalomban való részvételének bástyáivá váltak. Csak az állam, a politika és az igazgatás fokozatos demokratizálódásával szűnt meg ez a politikai törekvés.²³⁶ Figyelmeztet ugyanakkor arra is, hogy a globalizálódó világban nem lehetséges az önkormányzatiságot újra az eredeti értelemben érteni, hiszen már eleve mind demokraták vagyunk.²³⁷ Az abszolutizmus által, majd a polgári forradalmak után az államok kiterjesztették főhatalmukat az önkormányzatokra is, az ellenőrzésüket centralizálták, így az önkormányzatok az állami mechanizmus részeivé váltak.²³⁸ Hans Peters arra is figyelmeztet, hogy parlamentáris demokráciában már nem kell a rendőrállamot kiegyensúlyozni. Nem a nép áll szemben az államhatalommal, csak az egész nép saját részeivel. Ezek a részek pedig csak akkor szükségesek az önkormányzat védelmére, ha meg kell védeni a

²³³ MAGYARY (1942) i. m. 118–119.

²³⁴ JELLINEK i. m. 644.

²³⁵ Uo.

²³⁶ HOFFMANN-AXTHELM i. m. 11.

²³⁷ HOFFMANN-AXTHELM i. m. 13–14.

²³⁸ NAGY Zs. i. m. 78.

kisebbségeknek a teljes állami hatalmat hordozó egésszel szembeni nézeteit.²³⁹ A demokratikus jogállam követelményeinek megfelelően mára az önkormányzatiság lényegét a helyi közügyek demokratikus intézése, valamint a közhatalom helyi lakosok érdekében való gyakorlása jelenti.²⁴⁰ Hans Kelsen szerint az állammal szemben a községek a kezdetektől fogva demokratikusak voltak, ezért az önkormányzatért való harcot csak a demokráciáért való harcként tudta felfogni. Az önkormányzatok 'saját' joga azonban az állammal szemben csak egy politikai követelménynek természetjogi konstrukciója, de ez a politikai ok is elesik az állami demokratizálódás esetén. Ezáltal szerinte az önkormányzat az állami közigazgatásnak csupán egyik sajátos alakja.²⁴¹ Ivancsics Imre és Fábrián Adrián egyenesen úgy fogalmazzák, hogy a helyi önkormányzatok definiálásakor végleg búcsút kell venni a természetjogi jellegű megközelítésektől, az önkormányzatiság több elméleti kiindulóponton is visszavezethető, de a modern helyi önkormányzatok az államszervezet részét képezik.²⁴² Csefkó Ferenc megfogalmazásában: „Az önkormányzatok nem államként működnek az államban, valamilyen vegytiszta módon, elkülönülve, hanem pontosan fordítva, szerves részei lesznek az államszervezetnek.”²⁴³

A fentiek fényében mára igen nehéz lenne az önkormányzati hatalom eredetiségét alátámasztani abban az értelemben, hogy az államtól független közhatalmuk lenne. Ereky István szavaival élve (aki egyébként az autonómiát elismerte) „semmi részt nem külön eredetű felsőség az.”²⁴⁴ Concha Győző igen logikusan vezette le az önkormányzati szuverenitás kizártságát. Szerinte, ha van az állami törvényhozástól független törvényhozási hatalom a municipális hatalomban (szuverenitás megosztása), akkor ez szuverén funkcióként párhuzamosan halad az állam törvényhozási funkciójával, azaz nem tartozhat az adott állam hatalmai közé. Amennyiben azonban ez a hatalom nem független, akkor pusztán átruházott hatalommá válik, tehát nem önállóan járul a szuverén akarat megteremtéséhez. Ha viszont csak végrehajtó hatalom van a municipális funkcióban (még ha független is gyakorolható), akkor az szükségképpen a törvények keretén belül lehetőség csak, így az országos szuverenitást nem zavarja, de partikuláris államhatalmi jellege ez esetben sem lesz eltagadható. Az országos

²³⁹ PETERS i. m. 43.

²⁴⁰ NAGY Zs. i. m. 78.

²⁴¹ KELSEN i. m. 57–58.

²⁴² IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 103.

²⁴³ CSEFKÓ i. m. 22.

²⁴⁴ KMETY i. m. 89.

és helyi érdekeknek zavart okozó verseny keletkezésnek elkerülése érdekében azonban az önkormányzatokat ebben az esetben is az országos végrehajtó hatalom felügyelete alá helyezik.²⁴⁵

Valójában a hangsúly mára nem is ezeken a kérdéseken van. Az államhatalom és az önkormányzati hatalom az egységes közhatalom részei, amelyek legitimációjukat egyaránt a 'népre' vezetik vissza. A helyi autonómia ugyan az államhatalomtól bizonyos fokig elkülöníti a helyi közösséget, de azok szorosan kötődnek az államhoz.²⁴⁶ Egyfelől az állam központi szervei gyakorolnak önkorlátozást, amikor elismerik az önkormányzás jogát, azaz azt az állami elismerés alapozza meg. A másik nézőpont szerint viszont a helyi közösségek önszerveződése a nemzeti társadalom kialakulásától fogva ismert, amit az állam legitimál.²⁴⁷ Ezeket a kérdéseket nem érdemes a szerint megközelíteni, hogy a tyúk vagy a tojás volt-e előbb. A természetjogias megközelítésnek éppen ezért nem is az a lényege, hogy az önkormányzatiság időbeli elsőbbségét igazolja.

„Annak lényege ugyanis nem a tényleges történelmi folyamatok értelmezése, hanem egy meghatározott emberkép. Állam és közösség létrejöttének időbeli sorrendjétől függetlenül a helyi közösség az ember eredeti politikai kerete: ez az 'állam előtti' kifejezés logikai és *értékbeli* dimenziója. Az egy helyen való együtt lakás, együtt élés az a tény, amelyből a helyi közösség a maga eredeti, nem az államból levezetett, közvetlen legitimációját meríti. Az autonóm egyén eredeti módon a szomszédaival a helyi közösségen belül szerveződik, és ezt a képződményt – a 'contrat social' értelmében – a helyi közhatalom gyakorlásával ruházza fel. Az állam, amely ugyancsak autonóm emberek alkotása, ezek fölött áll, de a helyi közhatalométól eltérő legitimáció alapján.”²⁴⁸

Ez az alulról felfelé építkezés a demokrácia és a népszuverenitás lényege.²⁴⁹ Mindazonáltal a társadalom térbeli tagozódása önmagában is elengedhetetlené teszi a közigazgatás térbeli tagolását, a területi helyi szervek létrehozását.

²⁴⁵ CONCHA i. m. 14–15.

²⁴⁶ KÜPPER i. m. 1503.

²⁴⁷ CSALLÓ i. m. 24.

²⁴⁸ KÜPPER i. m. 1502–1503.

²⁴⁹ KÜPPER i. m. 1503.

Ahhoz azonban, hogy az államélet demokratikus legyen, elsőrendű feltétel a területi közösségek önkormányzathoz való jogának biztosítása. Még az autoriter államokban is megtalálhatók a helyi igazgatásban való társadalmi részvétel intézményes keretei, amelyek rendelkeznek az önkormányzatiság bizonyos elemeivel.²⁵⁰ Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy a tudományos-technikai forradalom olyan változásokat eredményezett, amelyek iránya a lokális helyett az integrációsra mutat. A zárt helyi közösségek a kistelepüléseken is felbomlóban vannak. A nagyvárosok pedig kevésbé hasonlítanak a kisebb települések emberléptékű helyi közösségére. Ezek a folyamatok kétségkívül veszélyt jelentenek az önkormányzat elvére nézve, ugyanakkor még fokozottabban indokolják az önkormányzat mint demokratikus intézmény jogi védelemben részesítését.²⁵¹ A demokrácia megvalósítása a helyi és nemzeti intézmények finom keverékét igényli. Szükség van helyi intézményekre, de szükség van egy nem helyi mechanizmusra is, amely felügyeli és kiegészíti azokat.²⁵² A rendszer kialakításának felelőssége az alkotmányozó és a törvényhozó vállát nyomja.²⁵³

4.3.2. A helyi közösség részvételének jelentősége

Ki ne akarná otthonát csinosabbá, tisztábbá, élhetőbbé tenni? Szilárd meggyőződés szerint az érdekeltség és a helyismeret azok a fontos körülmények, amelyek megalapozzák a helyi közösség igényét a helyi ügyek intézésében való részvételre. Nyilvánvaló, hogy a helyi közösség nélkül nincs helyi önkormányzat, viszont a helyi közösség léte önmagában még kevés hozzá, mert ahhoz „szükség van a helyi közösség aktivitására, részvételére, igényeik artikulációjára, helyi ügyek iránti elkötelezettségére, közreműködésére.”²⁵⁴ Günter Püttner szintén hangsúlyozza a polgárok részvétele előmozdításának jelentőségét, ami nem lehet formális, de nem is veheti át a hatékonyabb képviseleti szervek munkáját, kiegészítő szerepe viszont fontos.²⁵⁵ Roland Roth is emlékeztet rá, hogy a

²⁵⁰ BERÉNYI i. m. 303.

²⁵¹ KALTENBACH (1991) i. m. 136–137.

²⁵² EISGRUBER i. m. 87–91.

²⁵³ Az alkotmányokban a szervezetrendszer részleteinek kifejtésére jellemzően nincs mód (általában csak az államszervezet alapvető intézményeit és a hatalommegosztást rögzíti). Törvényi keretek szokták rögzíteni a főbb hatalmi ágak intézményeit, de annak keretei között (vagy azon túl is) a kormányzás hatékonysága érdekében a végrehajtó hatalom is rendelkezik bizonyos jogosítványokkal. {SMUK (2018a) i. m. [18]}

²⁵⁴ FÁBIÁN (2016) i. m. 36.

²⁵⁵ PÜTTNER (1980) i. m. 229.

közszégi demokrácia nem élhet kizárólag az intézményesített cselekvési terekben és a működő közszégi testületben, hanem alulról is elkötelezettséget igényel: kritikusan nyilvánosságot, ellentmondást, tiltakozást, önszegélyt és közvetlen részvételt.²⁵⁶ Az ehhez szükséges mechanizmusokat a helyi önkormányzatoknak kell működtetniük.²⁵⁷ Ereky István is azt hangsúlyozza, hogy az igazán lényeges követelmény az, hogy az önkormányzati alakulatok desztinatáriusai az őket érdeklő ügyeik intézésében részt vehessenek.²⁵⁸ Gajdusчек György pedig azt is kiemeli, hogy a helyi döntéshozóknak nem csak függetlennek kell lenniük a központi hatalomtól, de egyúttal függeniük is kell a helyi társadalomtól, ennek hiányában ugyanis a helyi hatalmi elit elszabadul és a saját érdekeit követi.²⁵⁹ Pálné Kovács Ilona szerint a múlt legkárosabb következménye éppen az, hogy az érdekközösség hiányában eltávolodott egymástól a helyi elit és a helyi társadalom.²⁶⁰ A helyi társadalomtól való függőség azért bír jelentőséggel, mert annak tagjai döntenek arról, hogy kik lássák el a feladatokat. Fábíán Adrián szerint a helyi közösség az önkormányzás alanya, a képviselő-testület (habár a helyi önkormányzat legfontosabb döntéshozó szerve) nem kiváltja, nem helyettesíti, csak képviseli a helyi közösséget.²⁶¹ Patyi András szerint viszont a helyi közösség nem igazán alanynak tekinthető, inkább az önkormányzás forrása, letéteményese (desztinatárius), míg az önkormányzati jog alanya inkább a választott testület.²⁶² Ha meg is oszlanak a vélemények azzal kapcsolatban, hogy a helyi közösség az alanya vagy a forrása a helyi önkormányzásnak,²⁶³ annyi bizonyos, hogy a kontinentális önkormányzati rendszerekben a felhatalmazás a helyi közösségtől származik.

Természetesen a fent írott folyamatok nem magától értetődő módon működnek. Józsa Zoltán például igen kritikusan szemléli a választásoktól való növekvő távolmaradást, ugyanis az lenne a legegyszerűbb és legkézenfekvőbb formája az aktivitásnak. Szerinte ez jelzi az emberek jelentős részének közömbösségét.²⁶⁴ Fábíán Adrián is a helyi közösség részvételi hajlandóságát hiányolva jegyzi meg, hogy a rendelkezésre álló demokratikus intézményeket

²⁵⁶ ROTH i. m. 228.

²⁵⁷ FÁBIÁN (2016) i. m. 40.

²⁵⁸ EREKY (1939) i. m. 368.

²⁵⁹ GAJDUSCHEK i. m. 64.

²⁶⁰ PÁLNÉ KOVÁCS (1992) i. m. 13.

²⁶¹ FÁBIÁN (2016) i. m. 36.

²⁶² PATYI i. m. 394.

²⁶³ A témát részletesebben érintem a 8.1.4. pontban.

²⁶⁴ JÓZSA (2018) i. m. 504.

(pl. népszavazás) jobban ki kellene használni.²⁶⁵ Ezek kézenfekvő és gyakran megjelenő szempontok, ugyanakkor nem vagyok benne biztos, hogy valóban a közösség érdektelenségét mutatják. Főleg kisebb településeken ugyanis a mindennapok eseményeiben való részvétel és a közvetlen visszajelzés sokkal megbízhatóbban mutatják az érdekeltséget.²⁶⁶ Éppen azért egyet tudok érteni Pálné Kovács Ilonával, aki szerint sokkal inkább az önkormányzatoknak kellene felismerniük a helyi társadalommal való intenzív együttműködés előnyeit és igyekezni döntéseik társadalmi legitimitásukat növelni. Szerinte ezen kellene lennie a hangsúlynak, nem elsősorban a formális eszközökön (pl. helyi népszavazáson). Ebben ő Magyarországon sok hiányosságot tapasztal.²⁶⁷ Fábián Adrián is utal erre, amikor azt írja, hogy a demokratikus legitimitáció szélesítését szolgálják a helyi önkormányzatot a lakosság önszerveződő közösségeinek támogatására kötelező, velük való együttműködést előíró rendelkezések.²⁶⁸ Józsa Zoltán szerint a demokrácia konvencionális értelmezése napjainkra elveszítette erejét és befolyását, ezért szélesebb értelmezésre van szükség, amihez kulcsfontosságú az érdekeltség és a kölcsönösség. Ahhoz, hogy a megegyezés a kollektív cselekvés középpontja legyen, szükséges a bizalom, a közös értékek és normák, valamint az állampolgári lét tudatossága.²⁶⁹ Arra is felhívja a figyelmet, hogy a helyi intézmények és a választók közeledését támogathatják közvetítőként a sajtó, egyesületek és más spontán közösségek. A technika vívmányai szerinte jó esélyt nyújtanak az információs akadályok legyőzéséhez és az érdekeltség felkeltéséhez.²⁷⁰

Megjegyzendő, hogy az államnak éppúgy érdeke lehet a helyi közösségekben rejlő potenciál kiaknázása. Alexis de Tocqueville gondolatait az önkormányzat és az állam viszonyára átfogalmazva²⁷¹ a kormánynak nagyobb hatalma van ugyan, de ritkán akar cselekedni, míg az önkormányzat kisebb dolgokat csinál, de soha nem nyugszik. Az egyik biztosítja az ország függetlenségét és nagyságát, olyan ügyekben, amelyek nem érintik közvetlenül az egyén jólétet,

²⁶⁵ FÁBIÁN (2016) i. m. 39.

²⁶⁶ Önmagában az alacsony választási részvétel jelentheti a fennálló helyzettel való elégedettséget is.

²⁶⁷ PÁLNÉ KOVÁCS (2008) i. m. 256.

²⁶⁸ FÁBIÁN (2013) i. m. 43.

²⁶⁹ JÓZSA (2018) i. m. 507.

²⁷⁰ JÓZSA (2018) i. m. 505.

²⁷¹ A szó szoros értelmében Alexis de Tocqueville az Unió és a tartományi kormány viszonyáról írt.

a másik szabályozza az egyes polgárok szabadságát és életét.²⁷² Hegel ezzel kapcsolatban az állam feladatát abban látta, hogy az egyéni és a közjó érdekeit integrálja, valamint a társadalom – és így az önkormányzatok – sajátos érdekeit érvényesítse.²⁷³ Józsa Zoltán meglátása szerint pedig a civil társadalom az állam és az egyes személyek között olyan kapcsolatot feltételez, ahol az utóbbiak a legváltozatosabb formákban kialakíthatják a maguk autonóm közösségeit. Azt vallja, hogy ahol nincs lehetőség az állami kapcsolatok befolyásolására, ott az egyének elszigeteltek és kiszolgáltatottak a döntésekkel szemben, míg az állam nem élvezzi az emberek bizalmát, és valódi hatékonysággal sem rendelkezik. Eszerint a hatékony állam és a virágzó civil társadalom kölcsönösen támogatják egymást.²⁷⁴

A fentiek alapján bizonyos, hogy a helyi közösség részvételének előmozdítása összetett és igen bonyolult feladat. A 4.1. pontban már érintettem, hogy a közügyek iránti nagyfokú érdektelenség általánosan jellemző jelenség. Ez azonban nem feltétlenül a választásokon, népszavazásokon vagy éppen a képviselő-testületi üléseken való részvételen keresztül mérhető igazán és a részvételnek nem is feltétlenül csak ezeken keresztül kell megvalósulnia.

Számos kistelepülésen nincsen valódi verseny a polgármesteri és képviselői helyekért. Ez természetesen jelezhet önmagában is érdektelenséget, de sokkal inkább a fennálló rendszerrel való elégedettséget. Ennek fennállása esetén kisebb a választáson való részvétel is, ami viszont a ciklus közbeni részvételt nem feltétlenül csökkenti. Nem véletlen, hogy az aktivitás látványosan (például tipikusan aktív és passzív választójog gyakorlásán keresztül) akkor szokott emelkedni, ha az elégedetlenség növekszik. Az a nagyobb településekre is jellemző, hogy különösen az elégedetlenséget kiváltó események hatására szokott látványosan nőni az aktivitás. Ezen felül a nagyobb lélekszámú településeken az jelenthét gondot, ha a helyi lakosok úgy érzik, hogy nincs meg a képességük a helyi ügyek alakításába való beleszólásra. A tehetetlenség érzése könnyen eltántorítja a közösség tagjait a közügyek gyakorlásában való részvételtől.

Azt is látni kell, hogy nem várható el a helyi közösség tagjaitól, hogy minden egyes szakkérdésben aktivitást mutassanak, hiszen erre a célra választották meg képviselőiket. Az viszont igen jelentős mértékben múlik a képviselők és a közösség tagjainak együttműködésén, hogy az önkormányzati működés megnyíven merül ki a kötelező szakfeladatok ellátásában. A pénzügyi lehetőségek

²⁷² TOCQUEVILLE i. m. 583.

²⁷³ HOLTKAMP i. m. 52.

²⁷⁴ JÓZSA (2006) 72–73.

szabta korlátok és a sokszor reménytelenségből táplálkozó általános közöny szomorú képet tud festeni az önkormányzatiságról, de ez csak akkor válik valósággá, ha a helyi közösség maga is elhiszi, hogy lehetetlen saját helyzete javítása. A legkisebb települések funkcióhiánya önmagában nem magyarázza ezt a folyamatot. Ha vannak közös érdekek és van kellő elszántság, akkor a generálklauzulás rendszer miatt az önkormányzat szinte bármilyen feladatot magára vállalhat. A pénzhiány természetesen ilyenkor is sokat számít, de ahogy vannak tisztességes szegénységben élő boldog családok is, úgy a közösség boldogulása sem lehet kizárólag pénzkérdés. Egyet kell értenem azokkal a szerzőkkel, akik szerint az első lépést a képviselői szervezeteknek kell megtenniük ebben a folyamatban, de tőlük sem várható el, hogy a szakmai feladatok ellátása mellett folyamatosan újabb és újabb kreatív ötletekkel rukkoljanak elő. Az ő feladatuk sokkal inkább az együttműködés biztosítása lehet. A helyi lakosság önszerveződő közösségeiben ellenben ott rejlik az a potenciál, ami a részvétel növeléséhez kell. A helyi civil szervezetek (vagy más önszerveződő közösségek) képesek a részvétel növelését előmozdítani és a javaslatokat hatékonyan közvetíteni a képviselői szervezetek felé. Ez megnyilvánulhat informális együttműködésben, közösen szervezett/finanszírozott programokban, az üléseken való tanácskozási jog biztosításában, de akár rendeletkezdeményezési jog biztosításában vagy a döntéshozatalba való bevonásban is.

4.3.3. A demokratikus legitimitás helyi biztosítása

A demokrácia elve alapvető jelentőséggel bír a modern államok működésében. Lényegében véve azt jelenti, hogy politikai hatalom csak a néptől származhat, a nép a képviselői útján vagy közvetlenül részt vehet a hatalom gyakorlásában.²⁷⁵ Nem kétséges, hogy ez az elv megkerülhetetlen az állami működésben, nélküle a jogállam értelmezhetetlen. Günter Püttner rávilágít az önkormányzatok (nem kizárólag a helyi önkormányzatok) demokratikus mivolta körüli vitákra. Az egyik fő álláspont szerint amennyiben az önkormányzat a demokratikus állam alsó szintje, akkor maga is szükségszerűen demokratikus. Ellenben más nézőpont szerint az önkormányzat egy decentralizált adminisztratív szervezet, aminek nincs politikai tartalma, azaz amennyiben a demokrácia a nép politikai uralmát jelenti, akkor nem is lehet demokratikus. Megint mások ideális közegnek tartják az önkormányzatot a demokrácia kibontakoztatására,

²⁷⁵ TRÓCSÁNYI i. m. 68.

azonban kételkednek a megvalósíthatóságában, mivel a vezetők nem függnék eléggé a választóik akaratától. Günter Püttner viszont azt is kiemeli, hogy ez a helyi önkormányzatoknál egyértelműbben eldönthető, mert a lehetőség mindenképpen megvan a demokratikus kialakításra, a helyi önkormányzat szerinte a demokratikus állam bázisa és alkotóeleme.²⁷⁶

A fenti részekben írottak fényében kijelenthető, hogy az önkormányzatok állami szervek, amelyek közhatalmat gyakorolnak. Függetlenül attól, hogy ezt a közhatalmat honnan eredeztetjük, bizonyos, hogy az ellátott feladatok olyan közfeladatok, amelyek állami ügyek, de azon belül elsősorban a helyi közösséget érintik. Ha az önkormányzat közügyek ellátása során közhatalmat gyakorol, akkor azt csak demokratikus módon teheti, azaz működése során a döntéshozók számára biztosítani kell a demokratikus legitimitációt. Ez önmagában nem lehet kérdéses, azonban több módon is biztosítható.

A nagy kérdés, hogy amennyiben létezik az összállami érdektől elkülönülő helyi érdek, akkor annak megvalósítására kiterjed-e a központi állami szervek demokratikus legitimitációja. Ténylegesen ugyanis ez dönt abban a kérdésben, hogy a decentralizált feladatot ki és milyen módon látja el.

Természetesen a helyi demokráciáról vallott nézetek is igen változatosak, azonban valamilyen módon rendre összeköttetésben vannak a közvetett (és sokszor a közvetlen) hatalomgyakorlási formák hangsúlyozásával, aminek értelmében a helyi döntéshozók a helyi közösség tagjainak jóvoltából tölthetik be a pozíciójukat.

Rinaldo Locatelli szerint a helyi demokrácia azt jelenti, hogy az állampolgárok jogot kapnak a mindennapi környezetüket érintő kérdésekben való döntéshez. Ez elsősorban a képviselők megválasztásában ölt testet, akik aztán az állampolgárok lakóhelyén felmerülő érdekek megvalósításáért felelősek, amihez pedig rendelkezniük kell saját felelősségük keretében a közügyek egy jelentős részének irányítására vonatkozó jogokkal és képességekkel.²⁷⁷ Azt Pálné Kovács Ilona is elismeri, hogy az önkormányzatiság nem szólhat kizárólag a feladatvégrehajtásról. Az önkormányzatok adják a helyi demokrácia gyakorlásának kereteit, így minden olyan változás veszélyes, ami lebontja ezeket a kereteket.²⁷⁸ Gelencsér József kifejezetten a népfelség elvét kiemelve állítja, hogy az a helyi önkormányzatok esetében is megvalósul, ami a helyi demokrácia teljeskörű érvényesülését jelenti. Ez közvetlenül és közvetve érvényesül, elsősorban

²⁷⁶ PÜTTNER (1982) i. m. 3–5.

²⁷⁷ LOCATELLI i. m. 52.

²⁷⁸ NAGY M. i. m. 26.

közvetve, a választott képviselő-testület útján.²⁷⁹ A választás jelentőségét Franz-Ludwig Knemeyer is kiemeli, aki a helyi önkormányzat megerősítését látja a polgármester országos közvetlen megválasztásában, hangsúlyozva, hogy a polgármestert is erős kompetenciákkal kell felruházni. Emellett kiemeli a népszavazások bevezetésének jelentőségét és az együttműködési demokrácia előmozdítását.²⁸⁰ Reinhard Hendlert arra figyelmeztet, hogy amíg a centralizált demokráciákban a polgárok részvétele a parlamenti választásra koncentrálódik, addig az önkormányzatokon keresztül erősödik a részvétel lehetősége, közelebb hozva a polgárt az államhoz. Lehetőséget ad az állami szinten kisebbségben lévőknek is felelősséget viselni a közügyekben, így ellensúlyozva az állam és a politikai ellenzék közötti elidegenedést. Arra is figyelmeztet ugyanakkor, hogy ez olyan centrifugális erőket is felszabadíthat, ami veszélyeztetheti is az állam egységét.²⁸¹ Lars Holtkamp kifejezetten hangsúlyozza, hogy helyi szinten ismétlődik kicsiben a nemzeti szinten nagyban zajló demokratikus folyamat. Bár történelmi szempontból nem helytálló (nincs egyenes út a város protodemokratikus intézményeitől a mai demokráciáig), de sokan a modern demokrácia forrásának tekintik az önkormányzatokat. Szerinte találóbba a demokrácia gyakorlóterepének tekinteni a helyi önkormányzást, ahol az egyének az őket közvetlenül érintő ügyekben átérzheti, miként működik a demokrácia.²⁸² Nagy Marianna és Hoffman István viszont inkább azt emelik ki, hogy a helyi közhatalom gyakorlása a helyi jogalkotást és az önkormányzati hatósági jogalkalmazást foglalja magába.²⁸³ Lényegében Balázs István is hasonlóan vélekedik, aki szerint a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása azt jelenti, hogy az önkormányzatok mindenkire nézve kötelező normatív és egyedi döntéseket hozhatnak, amit állami úton ki is kényszeríthetnek.²⁸⁴

Magam úgy vélem, hogy a helyi demokrácia középpontjában a helyi képviselők (és lehetőség szerint a polgármester) közvetlen választása áll. Pontosabban: a demokratikus legitimáció biztosítása csak a helyi döntéshozók helyi közösség tagjai által történő választása útján biztosítható.

Ha a nép a szuverén (amiben nem kételkedem), akkor az szükségképpen a teljes népet jelenti. Igaza van Csink Lórántnak abban, hogy unitárius államban a

²⁷⁹ GELENCSÉR i. m. 224.

²⁸⁰ HOLTkamp i. m. 66.

²⁸¹ HENDLER (2007) i. m. 16.

²⁸² KÜPPER i. m. 1505.

²⁸³ NAGY–HOFFMAN i. m. 48.

²⁸⁴ BALÁZS (2018) i. m. 387–388.

központi hatalommal szemben nincs olyan entitás, amely szintén a szuverenitást hordozná. Szerinte azonban, ha a nép egésze a szuverenitás forrása, akkor annak egyes részei nem azok.²⁸⁵ Reinhard Hendlar arra az ellentmondásra is rávilágít, hogy az önkormányzat célja, hogy a többi polgárnál nagyobb jogi befolyást biztosítson az érintett ügyek legitim kezelésében azoknak, akiket bizonyos közügyek különösen érintenek. Így viszont a polgárokat eltérően kell kezelni a politikai részvételi jogok tekintetében, ami elvileg ellentétes a demokratikus egyenlőség formális elvével, amely szerint minden polgár ugyanolyan mértékben vehet részt a közügyek gyakorlásában.²⁸⁶ Nyilvánvaló, hogy a népszuverenitás formális elve alapján, annak formális megbontásával nem lehet magyarázni a helyi részvétel biztosításának szükségességét. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a kérdés nincs is összefüggésben a népszuverenitással. Petrétei József szerint a helyi önkormányzatok a minden választópolgár számára biztosított akaratnyilvánítás következtében jönnek létre, ami a népszuverenitás egyik megnyilvánulását jelenti, ez pedig sajátos legitimációt is biztosít a számukra.²⁸⁷ Horváth Attila a magyar értelmezéssel kapcsolatosan a Tripartitumra visszavezetve a kérdés történeti kontextusára emlékeztet, hiszen a király és a nemzet már az akkori felfogás szerint is együtt gyakorolták a hatalmat, méghozzá a törvényhozó hatalmat egységben, míg a közigazgatásit megosztottan.²⁸⁸

Kossuth Lajos már 1851-es Alkotmánytervében megállapította a következőket:

„Főalapelv: a Népfelség vagyis Önkormányzat. Nép alatt értem a honpolgárok egyetemét. [...] Azonban a honpolgárok egyeteme választói jogának gyakorlásával, s az ezen választásból kifolyó megbízások csak az államot összesen érdeklő tárgyokban képezhetik a népfelség orgánumát. Vannak ennek más orgánumai is. Az egyén – az egyéni jogok körében – a család a családi ügyekre nézve, a község a községi ügyekre s a megye a megyei ügyekben szerintem szintoly *sérthetetlen orgánumai a népfelségnek, mint az összes nemzet nemzeti ügyekben.*”²⁸⁹

²⁸⁵ CSINK i. m. 156–157.

²⁸⁶ HENDLER (2007) i. m. 20.

²⁸⁷ PETRÉTEI (1995) i. m. 11.

²⁸⁸ HORVÁTH A. (2019) i. m. 370.

²⁸⁹ KOSSUTH i. m. 105.

Kossuth Lajos tehát a népfelség elvéből éppúgy le tudta vezetni a központi állam hatalmát, mint a helyi hatalmat. Kossuth Lajos ezen tétele tulajdonképpen nem tér el túlságosan Alexis de Tocqueville álláspontjától, aki a föderációval kapcsolatban (a központi és a tagállami szintek feladatai kapcsán) fogalmazott hasonlóan. Miközben a szuverént létrehozó egyénekről és a szuverenitás megosztásáról értekeznek, utal arra is, hogy a helységek esetében a szuverenitás olyan mértékig van redukálva, ami elengedhetetlen a jólétükhöz.²⁹⁰ Herbert Küpper ezt a megközelítést rendkívül jól foglalja össze azzal, hogy szerinte a helyi választópolgárok közössége közeli kapcsolatban áll a népszuverenitással, a helyi önkormányzathoz való jog felfogható helyi népszuverenitásként. Az ő értelmezésében: amit országos szinten a nép gyakorol, azt helyi szinten annak ott élő része. De ez csak annyit jelent, hogy a helyi közhatalom forrása és gyakorlója a helyi 'résznép' (adott esetben külföldiekkel kiegészülve). Ettől még a helyi önkormányzat nem szuverén, a helyi népszuverenitás csak az állami jog által körülírt és meghatározott keretben valósulhat meg.²⁹¹ Zongor Gábor azt hangsúlyozza, hogy az új államfelfogás szerint az állam meghatározó szerepéhez képest az önkormányzatok mozgástere korlátos (mintha a központi hatalomtól nyernék el hatalmukat).

„Leértékeli azt a tényt, hogy minden választópolgárnak kettős szavazata van. Egyrészt a parlamenti választások révén létrehozza a választópolgárok közössége az Országgyűlést és annak szerveit, vagyis szavazatukkal megteremtik a központi hatalmat. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy a másik vokssal a polgárok létrehozzák saját helyi közösségük vezetőit, a képviselő-testületek és polgármesterek választásával, vagyis létrejön a központi hatalomtól részlegesen független helyi hatalom.”²⁹²

Magam is úgy vélem, hogy a helyi közösségek éppúgy letéteményesei a népszuverenitásnak, mint a nép egésze.²⁹³ Az önkormányzati hatalom is a néptől ered, de a feladatai nyilvánvalóan eltérnek a központi állami feladatoktól. Nincs tehát szó a népszuverenitás formális megbontásáról, mindössze arról, hogy a

²⁹⁰ TOCQUEVILLE i. m. 584–585.

²⁹¹ KÜPPER i. m. 1517.

²⁹² ZONGOR i. m. 28.

²⁹³ Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy a választásra jogosultak között nem feltétlenül van teljes átfedés, amennyiben az adott országban (ahogy Magyarországon is) a helyi önkormányzati választáson bizonyos keretek között az ott élő külföldiek is részt vehetnek.

szuverén nép nem minden hatalmát központi szinten gyakorolja, hanem annak egy szeletét (természetesen a legfőbb népképviselői szerv által szabott keretek között) a helyi résznépek gyakorolják.²⁹⁴ Ez a problémakör álláspontom szerint elsősorban nem elvi jelentősége miatt fontos, sokkal inkább gyakorlati szükség-szerűségként jelentkezik.

A gyakorlati szükségszerűség egyébként éppen arra ösztönözhet, hogy a szuverenitással és a néppel/résznéppel kapcsolatos problémákhoz óvatosan szabad csak nyúlni. Ennek oka, hogy olyan kérdésekről van szó, amelyek esetében már a fogalmi bizonytalanság is jelentős,²⁹⁵ tartalmuk vizsgálata pedig önmagában is egy-egy önálló kutatás tárgya lehet. Ennek ellenére a demokratikus legitimitáció vizsgálata során elkerülhetetlen az elvi jelentőségű kérdések érintése, azonban ez nem lehet kizárólagos szempont. Gyakorlati irányból közelítve ugyanis arról sem szabad megfeledkezni, hogy az alapvető kérdésekkel kapcsolatos bizonytalanság mellett (és az abból esetlegesen eredő viták ellenére) biztos támpontot nyújt az államok azzal kapcsolatos konkrét jogi szabályozása, hogy az önkormányzati szervek létrehozását kire/kikre bízza. Ez pedig szükségszerűen vezet el a választójogi alapokon álló politikai közösség jelentőségéhez, az Önkormányzati Charta 3. cikk 2. szakasza ugyanis egyértelműen az önkormányzati szervek egyenlő, közvetlen, általános, szabad és titkos választása mellett tör lándzsát. Ennélfogva mindenféle elvi megfontolásbeli eltérések ellenére az önkormányzati szervek megválasztása mindenképpen egy olyan politikai közösség kezében van, amelyet a jogszabályok pontosan körülhatárolnak, és amelyek valamilyen módon az összes választópolgárnak csak egy részét teszik ki.²⁹⁶ Ezt a kérdést számos helyen érintem, de itt is szükséges hangsúlyozni, hogy az önkormányzatok jelentőségét a közvetlen választás miatt részben éppen a választójogi szabályokból eredő erős demokratikus legitimitáció adja.

Ami a konkrét megvalósulási formát illeti, a helyi demokrácia elsősorban a helyi képviselői szervek megválasztásában nyilvánul meg. Azonban nem merül ki ebben. Nagy Zsolt hangsúlyozza, hogy a helyi demokrácia a képviselői és a részvételi demokrácia különböző formáit egyaránt lefedi. Előbbit a választópolgárok közössége által megválasztott képviselő-testület gyakorolja, utóbbi körbe pedig a helyi népszavazás, népi kezdeményezés, lakossági fórumok tartása és egyéb eszközök tartoznak.²⁹⁷ A közvetlen hatalomgyakorlási

²⁹⁴ Ezt a kérdést több helyen is érintem, valójában itt csak a megközelítés más.

²⁹⁵ Ld. például ZLINSZKY (2006) i. m.

²⁹⁶ Magyarországon ld. az Alaptörvény XXIII. cikkét.

²⁹⁷ NAGY Zs i. m. 78.

formákkal kapcsolatban Kiss Mónika Dorota kiemeli, hogy ide tartozik minden olyan eszköz, amelyek gyakorlásával önkormányzati döntés érhető el. Egyes államokban ez csak a helyi népszavazás lehet, máshol a közmeghallgatás, a népi kezdeményezés, esetleg valamilyen speciális hatáskörű fórum is.²⁹⁸ Józsa Zoltán szerint viszont Magyarországon jelenleg tisztázatlan a politikai gyakorlatban a képviseleti és a részvételi demokrácia viszonya, hiába támogatott elvileg a részvételi formák bővítése a képviseleti szervek dominanciáján túl.²⁹⁹

Végeredményében bizonyos, hogy a közvetlenül a választóktól elnyert megbízatás miatt az országgyűlés mellett az önkormányzati szervek rendelkeznek a legerősebb politikai legitimációval.³⁰⁰ Bár lehet elméleti vitákat folytatni azzal kapcsolatban, hogy az önkormányzat mennyiben kell szükségszerűen demokratikus intézménynek lennie, de az tény, hogy ahova a jogalkotó a közvetlen választás által létrejött népképviseleti szervezet telepített, akkor annak demokratikus mivoltát aligha lehet kétségbe vonni.

4.3.4. Helyi politikai szféra mint a helyi demokrácia mércéje?

A fentiek szerint a helyi önkormányzatok szükségképpen demokratikus intézmények. A demokrácia pedig mindenképpen politikai tartalmat hordoz, ezáltal lehetőség nyílik a központtól eltérő politikai választásra. Ezt a politikai tartalmat nem lehet 'szükséges rosszként' felfogni, hanem éppen ellenkezőleg, ez a demokrácia esszenciális eleme. Ahogyan arra Smuk Péter is emlékeztet, a demokratikus uralmi rendszerek képviseleti elven működnek, még hozzá jellemzően pártok részvételével.³⁰¹ Ez két következménnyel jár: a helyi önkormányzatoknál is megjelenik a pártpolitika, valamint az önkormányzat politikai ellensúlyként képes viselkedni a központi állami szervekkel szemben. Mindezeknek pedig egy további következménye, hogy szembe kerülhet egymással a központi és a helyi akarat.

A politikai ellensúllyal kapcsolatosan Klaus Stern azt emeli ki, hogy az önkormányzatokat nem lehet az állammal szemben meghatározni, de nem is egyszerűen az állam technikai segítői. Valójában a helyi önkormányzat hatalommegosztó és -kiegyensúlyozó jellege miatt nélkülözhetetlen alapja a

²⁹⁸ KISS M. i. m. 630.

²⁹⁹ JÓZSA (2018) i. m. 505.

³⁰⁰ CSEFKÓ i. m. 217.

³⁰¹ SMUK (2018b) i. m. 211.

demokráciának.³⁰² Ez a kiegyensúlyozó szerep az állami működés általános demokratizálódása előtt – ahogyan arra már fentebb több helyen utaltam – más értelemben mutatkozott meg, hiszen az önkormányzat az abszolutizmusra törekvő állammal szembeni védőbástyaként is szolgálhatott.³⁰³ Manapság ez a szerep már nem értelmezhető, de ettől még nem szűnt meg ellensúly lenni. Ennek azért van nagy jelentősége, mert az általános demokratizálódás miatt sokan állítják, hogy az önkormányzatot már nincsen kívül szemben védeni, ezért csak adminisztratív, politikamentes szerepe lehet.³⁰⁴ Adelheid von Saldern viszont éppen a természetjogi megközelítéssel szemben érvelve állítja, hogy a demokratizálódás nem szüntette meg teljesen az önkormányzat jelentőségét, az önkormányzatiság folyamatos politikai és kulturális legitimitást, szükség esetén védelmet is igényel, főleg globális válság idején. Éppen ez indokolja sze-

³⁰² STERN i. m. 204.

³⁰³ Nem csak Magyarországon volt ez a vármegyék nyilvánvaló hivatása, de a németeknél is hasonló volt a helyzet, a XIX. század elején az önkormányzat a németeknél is az autokratikus államhatalom korlátozásáról szólt. (SALDERN i. m. 15.)

³⁰⁴ Ez a kérdés a német jogirodalmat nagyon hosszú ideje foglalkoztatja, és időről időre változik a tendencia. Lars Holtkamp ezt nagyon alaposan összefoglalja: az ő értelmezésében Stein a polgári-liberális állásponttal szemben foglalt állást, azaz a közösségek szerepe nem az állammal szembeni védekezés, míg Rotteck szerint a demokratikus elvek és a demokrácia nagyon is összeegyeztethetőek, a községben pedig kis túlzással egy kis államot látott. Stein még így is középutasnak számít, mert Gneist teljesen elutasította a községi demokratizálást, mert szerinte a községben nem kell politikai döntéseket hozni, csak politikamentesen végrehajtani a feladatokat. Az egyes társadalmi csoportok tisztában akarnak lenni jogaikkal, de nem akarják ennek terhét viselni (gyakorlatilag csak szavazni mennének el az emberek), erre lehet megoldás az állami és helyi érdek összeegyeztetése, az önkormányzat jó eszköz a szembenállás csökkentésére (az állam stabilizálására), de ehhez nem kell helyi demokrácia. Gneist hatása mutatkozik meg abban is, hogy a bismarcki időkben inkább a Selbstverwaltung kifejezés terjedt el. A Weimari Köztársaság elején Preuß erős hatása érződött, aki Gneist álláspontjával szemben a demokratizálásra helyezte a hangsúlyt és merítve Gierke szövetkezeti elméletéből, inkább az autonómiára helyezte a hangsúlyt, de nem kis demokratikus szigeteket szeretett volna, hanem magát az államot demokratizálni. Később ForsthoFF és Köttgen a politikamentes, adminisztratív önkormányzat mellett tesznek hitet. Schmitt is azt állítja, hogy az önkormányzat kiváló példája a köztársaság alapvető alkotmányjogi problémáinak, a politizálódás torzítja és kilúgozza az önkormányzatot, pártpolitikai érdekeknek szolgáltatja ki. Nem csoda, hogy a totális állam eszméjének terjedésekor az állam kudarcát jórészt a széttagoltságból eredő anarchiában látták, a nemzetszocialisták gyakorlatilag felszámolták az önkormányzatiságot. Az Alaptörvény hatálybalépésével az önkormányzatok függetlenebb státuszt kaptak, de korlátozott feladatkörrel. ForsthoFF és Köttgen politikamentes, adminisztratív önkormányzati nézetei uralkodtak. Eközben a Szövetségi Alkotmánybíróság egyre inkább elismerte a helyi önkormányzat politikai tartalmát, de ez nem változtatott az alapvetően hatékonyságorientált hozzáálláson, ami a 70-es években tetőzött, és csak a 80-as évektől kezdett ismételen a helyi demokrácia felé fordulni. Manapság a demokratikus szempontok erősebb figyelembevételre jellemző, de inkább a kooperatív elemek és a polgármester közvetlen választása által, nem pedig klasszikus pártpolitikai alapon. Azaz az önkormányzat politikai, de nem pártpolitikai tartalommal bír. (HOLTAMP i. m. 54–65.)

rinte, hogy a politikamentes önkormányzat klasszikus elképzelése csak látszat és ideológia volt.³⁰⁵ Ennek oka (itt is jelezve, hogy a fentiek okán eleve nem értek egyet a politikamentes önkormányzat eszméjével), hogy a központi és a helyi szinten nem csak demokraták állnak szemben demokratákkal, legalább ilyen fontos, hogy szükségképpen politikusok néznek farkasszemet politikusokkal. A politika valóságát pedig mégoly elvont szándékkal folytatott vizsgálat mellett sem lehetséges figyelmen kívül hagyni. A központi állami hatalom a pártszempont jelenléte miatt sokszor a saját számításai szerint cselekszik. Nem kell ebben önmagában ártó szándékot látni (demokratikus államberendezkedés nehezen lenne elképzelhető enélkül), de az ország működéséért minden államban a végrehajtás csúciszervei (Európában jellemzően a kormányok) felelnek. A hatékonyságot szem előtt tartva számukra nem kedvez, ha helyben van egy olyan, szintén közhatalmat gyakorló szerv, aminek preferenciái esetleg eltérnek a központi akarattól. Ebben a helyzetben az önkormányzatok óhatatlanul ellensúlyyá válnak, szintén politikai szerepben vannak (hiszen maguk is közhatalmat gyakorolnak), és adott esetben komoly vitákba keveredhetnek. Éppen emiatt az önkormányzatok könnyen kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek, hiszen pozíciójuk önmagában aligha teszi őket egyenrangú felekké.³⁰⁶ Fontos tehát szem előtt tartani, hogy az önkormányzatok rendelkeznek politikai tartalommal, de nézőpontom szerint alapvetően nem arra hivatottak, hogy az országos politika támogatói/ellenlábaisi legyenek, ez a helyi politikai célok megvalósítása mellett inkább csak egy eredmény. A helyi politika nem tekintheti magát szuverén, a központi állami hatalommal egyenlő politikai hatalomnak, ugyanakkor az országos politikának is tiszteletben kell tartania a helyi (akár eltérő) akaratot, amennyiben annak a jogi szabályozás alapján helye lehet (azaz a politikamentes önkormányzat sem lehet célkitűzés). Talán úgy is lehet fogalmazni, hogy az önkormányzás a helyi és az országos szereplőktől is érett hozzáállást kíván. Sem a politikai ellenlábais, sem az országos akarat végrehajtójának szerepe nem fejezi ki megfelelően azt, amire az önkormányzatok hivatottak, ezek inkább lehetséges következmények.

Az imént részletezett politikai szerep óhatatlanul hozza magával a pártpolitika helyi megjelenését is. Günter Püttner szerint a településpolitika is politika, a pártok (és választói szövetségek) munkája pedig nem csak legitim, de más alternatívákkal összevetve a legkedvezőbb megoldás a polgárokhoz való visz-

³⁰⁵ SALDERN i. m. 15.

³⁰⁶ A kérdés részleteibe ehelyütt nem kívánok elmerülni, hiszen kutatásom gyakorlatilag arra épül, hogy az ebből adódó problémákat részletesen vizsgálom.

szacsatolásra.³⁰⁷ Természetesen attól, hogy valami az adott viszonyok között a 'legkedvezőbb' megoldás, nem jelenti azt, hogy ez objektív mérce alapján is csak előnyökkel jár. A pártműködés szükségszerűen centralizált,³⁰⁸ a helyi párt-szervezetek mozgásterét a központi pártbefolyás szűkíti, fellépésüket pártérdek szerint torzítja, ami csökkenti a testületen belüli kompromisszum-készséget.³⁰⁹ A pártok helyi erőinek választaniuk kell aközött, hogy az önkormányzatok erősebbek és függetlenebbek legyenek, valamint aközött, hogy a társadalmat politikai nézeteiknek megfelelően formálják. Éppen emiatt a pártoknak kevésbé érdekük a centrista narratívával szembefordulni, mivel akkor elvesztik azon képességüket, hogy a településeken keresztül szerezzenek országos hatalmat.³¹⁰ Ahogyan azt Lars Holtkamp – más szerzőkre is támaszkodva – kiemeli, a parlamenti demokrácia pártpolitikai vitákkal átszőtt rendszere nem feltétlenül illeszkedik a városházába, a pártok központosító törekvései károsak lehetnek, mivel a helyi önkormányzat helyi problémákat old meg helyben.³¹¹ Hangsúlyozza, hogy nem cél az állam pártpolitikai leképzése helyi szinten, a pártoknak önszabályozó módon kell viselkedniük. Ez azt jelenti, hogy nem szabad behatolniuk az önkormányzati személyzetbe, és az alapvető ideológiai konfliktusok nem jelenhetnek meg a helyi önkormányzatban.³¹² Smuk Péter is kiemeli, hogy a helyi demokrácia bizonyos fórumai éppen a pártok távolmaradása esetén működnek megfelelően.³¹³ Azt már Pálné Kovács Ilona teszi hozzá, hogy a pártosodott testületi munka a bizalmatlanság és a testület monopolista hajlamának melegágya.³¹⁴ Arról nem is beszélve, hogy a demokratikus közigazgatás elvileg kizárja a részrehajlást és a közbenjárást.³¹⁵ Mindez azonban nem indokolhatja a pártok távoltartását a helyi politikai szférától, ugyanis a képviselői demokráciák szükségképpen velejárója a pártosodás. A citált szerzők inkább a veszélyekre figyelmeztetnek, amit én úgy értelmezek, hogy minél kisebb egy közösség, annál nagyobb az olyan konkrét, megoldandó

³⁰⁷ PÜTTNER (1982) i. m. 8.

³⁰⁸ Megjegyzendő, hogy ez a centralizáció nem feltétlenül országos mértékű, hiszen regionális pártok is léteznek. Pártközponat azonban ebben az esetben is van, legfeljebb a párt működési területe szűkebb.

³⁰⁹ PÁLNÉ KOVÁCS (1992) i. m. 16.

³¹⁰ COPUS–ROBERTS–WALL i. m. 180.

³¹¹ HOLTkamp i. m. 66.

³¹² HOLTkamp i. m. 67.

³¹³ SMUK (2018b) i. m. 212.

³¹⁴ PÁLNÉ KOVÁCS (1992) i. m. 15.

³¹⁵ EGYED (1947) i. m. 28.

feladatok aránya, amelyeket nem lehetséges (vagy legalábbis nem szerencsés) pusztán pártszempontok alapján eldönteni.

Horváth M. Tamás világít rá, hogy az integráltabb (nagyobb területi egységekre szervezett) önkormányzati rendszerekben a pártok nagyjából egyformán magas arányban vannak jelen a testületekben. Ezzel szemben az ‘egy település – egy önkormányzat’ elvét követő államokban (így Magyarországon is) differenciált módon pártosodtak, a pártok a nagyobb önkormányzatokban (a megyékben is) vannak jelen, a kisebbek inkább helyi közösség-elven működnek.³¹⁶ Visegrády Antal szerint viszont az Egyesült Államokban például a helyi kormányzatok kevésbé pártosak. A politizáltság foka szerinte magas, de azt nem a pártok határozzák meg. Ennek egyik oka, hogy ott a föderális pártok elsősorban választási pártok, másrészt pedig döntéshozatalra inkább informálisabb befolyásoló csoportok vannak hatással.³¹⁷ Ezzel szemben a briteknél helyi szinten erős a pártpolitikai jelenlét.³¹⁸ Mindez persze nem jelenti azt, hogy a pártpolitika minden egyes jellemzője az országgal azonos módon jelenik meg helyben. Egyet lehet érteni Böhm Antal megfigyelésével, hogy helyben gyakran egészen máshogy alakulnak a koalíciós kapcsolatok, mint országosan, mivel a politikai élet keretei szűkösek (kevés az agilis, helyi érdekeket felvállaló személy), továbbá a helyi közélet résztvevőit nem zavarják az ideológiai különbségek. A helyi politika szükségszerűen konszenzuserősítő. Az önkormányzatok számára persze szerinte is gondot jelent, ha erre a helyi politikára a pártpolitika rátelepszik.³¹⁹

Mindezek mellett azt is látni kell, hogy a sajátos egyesületként működő pártok egyúttal a rendelkezésükre álló szaktudással és erőforrásokkal segíthetik is az érdekérvényesítést, hiszen általuk a helyi döntéshozók hangja messzebbre eljuthat, szövetségeseket is könnyebben találnak, nem is szólva a pártok közösség-szervező potenciáljáról. Regionális vagy helyi pártok esetében ráadásul a centralizációs nyomás is jóval kisebb lehet.

Az országos pártpolitika helyi megjelenésével járó veszélyeket magam is osztom, de ettől a pártokat aligha lehet (és kell) kizárni az önkormányzati működésből. Ha az önkormányzatoknak van politikai szerepe, akkor ott ideológiai tényezők is megjelennek, ez önmagában nem jelent veszélyt az önkormányzásra, akár még előnyökkel is járhat (feltéve, hogy nem kerül a központi pártérdek

³¹⁶ HORVÁTH M. (1993) i. m. 89–90.

³¹⁷ VISEGRÁDY i. m. 93.

³¹⁸ VISEGRÁDY i. m. 95–96.

³¹⁹ BÖHM i. m. 122.

a helyi érdekek elé, valamint a szakfeladatok terén érvényesül a konszenzuskeresés) Ha viszont az országos pártérdekek teljes egészében leképződnek helyi szinten, akkor az önkormányzatiság gyakorlatilag értelmét veszti. Ráadásul az önkormányzatiság lelkét veszi el, ha az országos politikai kérdéseket helyezik át helyi szintre.

4.4. Hatékonyság és helyi közhatalom egymással szemben?

Az előző pontokban tárgyalt kérdések alapján hatékonyság és helyi közhatalomgyakorlás az önkormányzati működés tekintetében egymásra vannak utalva. Balázs István is felhívja rá a figyelmet, hogy jól működő polgári államhoz nélkülözhetetlen hatékony közigazgatás csak úgy építhető ki, ha egymásra figyelemmel, koherens módon fejlődik a közigazgatás mindkét nagy alrendszere. A helyi önkormányzati rendszert nem lehet kizárólag demokratikus intézménynek minősíteni. El kell ismerni, hogy önmagában nem érték sem az államigazgatás, sem pedig az önkormányzati közigazgatás, mindkét alrendszernek szakszerűen és a polgárokat szolgáló módon kell működnie.³²⁰ Józan, logikus, hatékonyságközpontú megállapítás ez, amely a helyi demokrácia jelentőségét is elismeri. Azonban azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a közügyek hatékony ellátása és a helyi demokrácia kibontakoztatása mindenféle egymásra utaltságuk ellenére a gyakorlatban sokszor mégis egymás ellen hatnak. Ennek elsődleges oka, hogy az államhatalom központi szervei (főleg a végrehajtó hatalom szervei) elsősorban a közügyek hatékony ellátásában érdekeltek, ugyanis végső soron az állami működés hatékonyságáért ők viselnek felelősséget. Eközben a helyi közösségek ragaszkodnak hozzá, hogy az őket érintő ügyekben lehetőség szerint maguk dönthessenek. Föderatív államokban a vertikális hatalommegosztás sokat segít a probléma kezelésében, de unitárius államokban (ahogy a föderatív államok esetében pedig a tagállami szinten belül) ez sokkal bonyolultabb. Működési gondok esetén az állam valamilyen módon a hatékonyság növelését szeretné elérni és ezt szükség esetén a centralizáció növelésével is véghez akarja vinni. Ebben segítségére van az állami főhatalom hangsúlyozása, amely alapján az önkormányzatok jogai az államtól erednek és csak a központi szinten meghatározott keretek között élhetnek. Ezzel szemben a helyi közösségek arra hivatkozhatnak, hogy tagjaik maguk is a hatalom részesei, akiknek joguk van ahhoz is, hogy a helyi ügyeiket maguk intézzék. Valójában mindkét

³²⁰ BALÁZS (2012) i. m. 2–3.

megközelítésnek van létjogosultsága, és elvben ezek nemhogy nincsenek kibékíthetetlen ellentétben egymással, de csak együttesen érhetik el céljaikat. A gyakorlatban mégis az látszódik, hogy a megvalósítás sokszor egyoldalú, időről időre bizonyos tendenciák kerülnek előtérbe, amelyek jellemzően a hatékonyság növelését a helyi közhatalom visszaszorításával igyekeznek elérni. Emellett azonban a helyi demokrácia növelésének szándéka is előtérbe szokott kerülni, ami pedig nehezen kezeli a hatékonysági problémákat.

Az önkormányzati reformok szinte mindig együtt járnak területi reformokkal is. Ennek elsődleges oka a szétaprózott településszerkezetben jelenlévő kistelepülések funkcióval való megtöltésének problémája.

Az elmúlt évtizedben (2008 és 2017 között) 15 európai országban³²¹ hajtottak végre területi reformokat, az európai önkormányzatok száma pedig több mint 5000-rel csökkent. Egyes országokban ez az átalakulás folyamatosan megy végbe. A 2008-as és az azt követő évek gazdasági válsága jelentősen hozzájárult a területi reformok újjáéledéséhez, a reformok esetében a költségek megtakarításával kapcsolatos érvek domináltak.³²² Hoffman István beszámol róla, hogy a méretgazdaságosság kérdéseire különféle technikákat alkalmaztak az államok. A skandináv államok (részben az angolszász országok és Németország is) települések összevonásával a megnövekedett önkormányzati feladatokhoz igyekeztek igazítani az önkormányzatok számát és méretét (Németországban a járások számát is csökkentették, Franciaországban nagyrégiókat hoztak létre).³²³ „Összevont, ám mégis az önkormányzati szervezetrendszeren belüli szervezeteket alakítottak ki, amelyek feladatait egyértelműen önkormányzati jellegűeknek tekinthetjük, hiszen a feladatot nem vonták el a helyi közösségektől, csak azt valamilyen szervezetükre bízták.”³²⁴ Más államokban ezzel szemben a területi szintet erősítették vagy kettőzték meg (pl. a latin modell államaiban), továbbá ismert a társulások szerepének erősítése is.³²⁵ Pawel Swianiewicz azonban a vonatkozó kutatások áttekintése alapján kételkedik benne, hogy a területi széttagoltság valóban probléma-e, még inkább kétségei vannak afelől, hogy az egyesülés megoldást jelent-e. Ezért szerinte talán nem is ez a helyes kérdés, hanem inkább azt kell vizsgálni, hogy mikor, hol és milyen körülmények között

³²¹ Albánia, Anglia, Ausztria (Stájerország), Észtország, Finnország, Görögország, Hollandia, Írország, Lettország, Luxemburg, Németország (több tartományban), Norvégia, Örményország, Svájc, Ukrajna. [SWIANIEWICZ (2018) i. m. 2.]

³²² SWIANIEWICZ (2018) i. m. 2–3.

³²³ HOFFMAN (2017a) i. m. 223.

³²⁴ Uo.

³²⁵ HOFFMAN (2015) i. m. 36–37.

jelenthet megoldást.³²⁶ Colin Copus, Mark Roberts és Rachel Wall kifejezetten szólnak a nagy önkormányzatok hátrányáról is. Szerintük abból a téves feltételezésből kiindulva, hogy a nagyobb jobb is, Angliában vannak a legnagyobb önkormányzati egységek Európában. Ahelyett, hogy földrajzilag elkülönülő közösségeket képviselnének, sok tanácsi terület több közösséget és különálló földrajzi területet von össze, hogy elérjék a hatékony és eredményes közszolgáltatások nyújtásához szükséges népességméretet. Ez szerintük a demokráciától a technokrácia felé vivő folyamat, amelyben eltávolodnak a helyi valóságtól (történelemtől, emberektől, helytől, kultúrától stb.).³²⁷ Pawel Swianiewicz szerint a hatástanulmányok jellemzően rendkívül felületesek, általános megállapításokból indulnak ki (pl. kistélepülésen magasabbak az egy főre jutó költségek; bizonyos szolgáltatásokat nehéz megszervezni), de nem számolnak azzal, hogy bizonyos körülmények nem a település különállásától függnek (pl. a hulladékszállítás ugyanolyan drága lesz, mert a település ugyanannyira nehezen megközelíthető marad).³²⁸ Falk Ebinger és szerzőtársai is azt emelik ki, hogy az állandó költségeket az önkormányzatok egyesítése révén nehéz csökkenteni, az egységenkénti költség sok területen szinte statikusak (pl. a szociális szolgáltatások terén a költségek gyakorlatilag függetlenek a mérettől). Az infrastruktúrához kötött területeken (pl. iskola, utak, más közintézmények), az együttműködés csak jelentős előzetes beruházások után érhető el. A személyzet csökkenése pedig a legtöbb rendszerben csak a természetes forgásra korlátozódik.³²⁹ John Stewart az angol önkormányzati rendszer elmúlt négy évtizedes átalakításaiból azt a következtetést vonja le, hogy a gazdaságra, társadalomra és környezetre nézve felmerülő számos probléma hatékony helyi szintű megoldást igényelne, de a valódi lokalista megközelítést nem lehet megvalósítani szétaprózott és tökéletlenül elszámoltatható struktúrákban, amelyeket a központi kormányzat túlkontrollál.³³⁰ Szerinte az elmúlt évtizedek leckéje egy olyan tanulásra képes kormány szükségessége, amely üdvözli a sokféleséget. Mindenki tanulhat a sokszínűség relatív sikereiből és kudarcairól, míg a centralizmus túl gyakran épít egységességet, amelyből csak az általános kudarcot lehet megtanulni. Ezeket a hibákat tartja leküzdendő célnak a valódi hatalommal bíró helyi önkormányzatok szerepének kiépítése, a meglévő struktúrák széttöredezettisé-

³²⁶ SWIANIEWICZ (2018) i. m. 7.

³²⁷ COPUS–ROBERTS–WALL i. m. 9.

³²⁸ SWIANIEWICZ (2018) i. m. 4.

³²⁹ EBINGER–KUHLMANN–BOGUMIL i. m. 16–17.

³³⁰ STEWART i. m. 849.

gének leküzdése, továbbá a hatékony elszámoltathatóság biztosítása érdekében. Ezen felül fontosnak tartja a képviseleti demokrácia megerősítését is, de nem a részvételi demokráciával szemben, hanem azzal kölcsönhatásban.³³¹

Józsa Zoltán utal rá, hogy a különböző közigazgatási reformokban az önkormányzatok mindig kiemelt helyen vannak, a részvétel növelése és a döntési mechanizmusok hatékonyságának javítása jellemző törekvés. Azonban a reformok eredményei jellemzően csalódást okoznak.³³² Reinhard Heinisch és szerzőtársai empirikus úton vizsgálták, hogy az önkormányzati reformok hogyan befolyásolják a választók részvételi arányát a helyi választásokon. Arra jutottak, hogy a népesség növekedése negatívan befolyásolja a részvételi arányt. Mivel a reformok a politikai egység méretének megnövelésével járnak, megváltoztatják az információs környezetet, valamint az egyén esélyét és várakozását arra, hogy nagyobb befolyást gyakoroljon a politikai döntésekre. A választók így kevésbé lesznek tájékozottak és elveszítik az érdeklődést a helyi választások iránt, ami a reformot követően a részvételi arány hirtelen csökkenéséhez vezet.³³³ Bár ők a stájerországi tapasztalatokat vizsgálták, más kutatásokra is hivatkoznak, és ezt sem mulasztják el megemlíteni, hogy ellenkező kutatási eredmény is született. Viszont azt is kifejtik, hogy ellenkező eredmény csak valamilyen nagyobb politikai hatás (pl. tüntetések) miatt vagy a korábbiaknál felfokozottabb kampány miatt született.³³⁴ A probléma gyökere Christopher L. Eisgruber megfogalmazásában az, hogy a demokratikus részvétel egyfajta intimitást igényel, mert elég kicsinek kell lennie a joghatóságnak ahhoz, hogy mindenki kiléphessen a közösségi színpadra, akit ez foglalkoztat.³³⁵ Fürcht Pál is hasonló alapon áll, amikor a következőket hangsúlyozza:

„A közösséget alkotó erő éppen a kisközségekben él – és még él, újra születik és erősödik – a legerőteljesebben. Semmilyen racionalizálás nem léphet túl ezen az értéken. Nem következik ebből viszont az, hogy valamennyi aprófalú önálló önkormányzata bármi áron fenntartható és fenntartandó.”³³⁶

³³¹ STEWART i. m. 849–850.

³³² JÓZSA (2012) i. m. 27.

³³³ HEINISCH–LEHNER–MÜHLBÖCK–SCHIMPF i. m. 478.

³³⁴ HEINISCH–LEHNER–MÜHLBÖCK–SCHIMPF i. m. 479.

³³⁵ EISGRUBER i. m. 87–91.

³³⁶ FÜRCHT i. m. 234.

Figyelmeztet rá, hogy nincs alkotmányos jogi megoldás arra, hogy mi történjen az elnéptelenedő község önkormányzatával és magával a községgel. A helyi önkormányzás a helyi közösség joga, így azt nem lehet kikényszeríteni. A településegysítés sem lehet cél szerinte, azonban az önkormányzati képesség elvesztése esetére szükségesnek tart bizonyos mechanizmusokat, leginkább a csatlakozó község intézményét (a település nevének megtartása mellett), amit korábban már elvetett a törvényalkotó.³³⁷

A területi reformok kérdése jellemző, de nem kizárólagos megnyilvánulása annak, amikor a helyi önkormányzatiság két alapvető célkitűzése egymással látszólag ellentétes irányba hathat. Ezek feszítő viszonyát számos irányból lehetne elemezni, jogtudományi szempontból azonban elsősorban azt tartom szükségesnek, hogy a helyi önkormányzatiság tartalmát alakító alapelvek megfelelő értelmezésén keresztül dogmatikai úton lehessen feloldani a dilemmákat. Ebben az alfejezetben ezért mindössze az volt a célom, hogy a felmerülő problémákra felhívjam a figyelmet. Határozott meggyőződésem, hogy ezekre a kérdésekre csak az önkormányzati alapelvek figyelembevételével lehet megfelelő válaszokat adni.³³⁸

³³⁷ FÜRCHT i. m. 234–236.

³³⁸ A decentralizáció elvének vizsgálatakor az 5.1.3. pontban külön is visszatérek annak vizsgálatára, hogy decentralizáció mennyiben a demokráciát erősítő elv.

5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATISÁG ALKOTMÁNYJOGI HELYZETÉT ALAKÍTÓ ALAPELVEK

Nehéz feladatra vállalkozik, aki az önkormányzatokra vonatkozó alapelvek katalógusát szeretné megalkotni, ugyanis ahány kutató, annyi csoportosítás létezik. Valójában minden ilyen felosztás annak a függvénye, hogy az önkormányzatiságot az egyes kutatók honnan eredeztetik, és mit tekintenek a fő céljának. Így másra fókuszál az, aki elsősorban közigazgatási szervezési egységet lát az önkormányzatokban és másra, aki a helyi önállóság megtestesítőjét. Nem mindegy ezzel kapcsolatban az sem, hogy elsősorban inkább a néptől vagy inkább az államtól eredeztetik az önkormányzatok jogait és kötelezettségeit. Más logika alapján vizsgálható a föderális államok területi tagozódása, mint az unitárius államok berendezkedése. Az is jelentőséggel bír, hogy a vizsgálat elsődleges fókuszában a státusz vagy a működés áll, azaz inkább alkotmányjogi vagy inkább közigazgatási jogi oldalról közelítenek.

Minden modellezés magán viseli tehát a vizsgáló szempontjait, de ettől még léteznek jellemzően megjelenő elvek, amelyeknek elsősorban nem a léte kérdéses, hanem az, hogy mennyire tulajdonítunk ezeknek meghatározó szerepet. Álláspontom szerint ilyen elvek az autonómia, a decentralizáció, a szubszidiaritás, továbbá a – részben eredményként megmutatkozó – hatalom vertikális osztódása. Mindezek elsősorban az előző fejezetben detektált alapvető célok közül a helyi demokrácia építésében játszanak nagy szerepet, míg a közügyek hatékony ellátása terén további alapelveket lehet detektálni. Jelen kutatás kerekei között azért koncentrálok erre az alkotmányjogilag meghatározó négy elvre, mivel a működés szempontjából kiemelkedő hatékonyság ugyan önmagában is cél, de elsősorban a többi elv érvényesülésétől függ. Ezek inkább minőségi, nem pedig mennyiségi alapelvek,³³⁹ szemben a hatékonysággal. Bár kétségtelen, hogy a decentralizáció gyakorlati szempontból inkább a hatékonysággal

³³⁹ Gerrit Meijer hasonló tárgyú megállapítása nyomán (MEIJER i. m. 76.).

összefüggésbe hozható közigazgatási szervezési elvnek számít, érvényesülése szintén az alkotmányos státuszra van hatással. Az alkotmányjogi szempontból releváns elvek meggyőződése szerint tehát (ezt igyekszem majd igazolni az alábbiakban) mind a helyi demokrácia előmozdítása érdekében működnek közre, ami alkotmányjogi szempontból az önkormányzatok elsődleges célja, egyszersmind létjogosultságuk alapja. Ez viszont szükségképpen párosul a közügyek hatékony ellátásának kívánalmával, hiszen önmagában, működési értelemben vett cél nélkül értelmezhetetlen és indokolhatatlan lenne a helyi demokrácia növelésének szándéka.

A fentiek fényében a következőkben ismertetem az önkormányzatisággal kapcsolatba hozható, alkotmányjogilag releváns alapelveket, annak érdekében, hogy feltárjam tartalmukat és jelentőségüket, majd a következő fejezetekben ezekből megkísérlek különböző következtetéseket levonni.

5.1. Decentralizáció

A decentralizáció az önkormányzatisággal talán leggyakrabban kapcsolatba hozott elv, melyre az Önkormányzati Charta is utal³⁴⁰, de az egyes államok alkotmányában is gyakran megjelenik. Jelentősége egyes esetekben külön megnevezés nélkül olvasható ki az egyes szabályok tartalmából,³⁴¹ más államok alkotmányai viszont gyakran kifejezetten deklarálják is ezt az elvet³⁴² vagy esetleg részletesebben is szabályozzák azt.³⁴³ Elsősorban úgy szokás rá tekinteni, mint a központi hatalom hatékonyság érdekében, célszerűségből alkalmazott önkorlátozó döntésére, de valójában ennél sokkal összetettebb elvről van szó.

³⁴⁰ A Preambulumban nevesítve is megjelenik, de a központi állami szervek korlátozott beavatkozási lehetőségeire tekintettel áthatja az Önkormányzati Charta egészét is.

³⁴¹ A magyar Alaptörvényben leghangsúlyosabban a 34. cikk rendelkezéséből olvasható ki a léte, a német Alaptörvény 28. cikkét, az osztrák Alkotmány 118. cikkét szintén áthatja, de a föderális államok alkotmányos berendezkedésében a vertikális hatalommegosztásra tekintettel egyébként is szükségképpen jelen van.

³⁴² Ld. például a belga Alkotmány 162. cikkét, a francia Alkotmány 1. cikkét, a görög Alkotmány 101. cikk (1) bekezdését, a lengyel Alkotmány 15. cikk (1) bekezdését, az olasz Alkotmány 5. cikkét, a román Alkotmány 120. szakasz (1) bekezdését, a spanyol Alkotmány 103. cikk (1) bekezdését.

³⁴³ Ld. például a portugál Alkotmány 6. cikk 1. szakaszát és a 237. cikk 1. szakaszát.

5.1.1. A decentralizáció alapjai

Magyary Zoltán olvasatában a végrehajtó hatalom központi szerve sohasem vállalkozhat minden közigazgatási feladat ellátására. Mindig keresi a munkamegosztást, a tehermentesítést. Ehhez jól kell megválasztania azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn.³⁴⁴ A hatalom- és a munkamegosztás legjellegzetesebb módjai a dekoncentráció és a decentralizáció.³⁴⁵ Tamás András megfogalmazásában a centralizáció elve bizonyos értelemben a hierarchia elvének érvényesítése az állami életre. Azt jelenti, hogy valami a szervezet csúcán helyezkedik el, az irányítás innen történik. A centralizált szerv lehet összpontosított (koncentrált) vagy szétpontositott (dekoncentrált). Előbbi egyetlen koncentrált szervezet, amely a feladatai ellátásához kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik, területileg szervezett egységek nélkül. Utóbbinál viszont a hatáskör és az illetékesség elválik egymástól, azaz egy olyan szervezet, amelyet egyetlen központ irányít, de annak területi és helyi szervei is vannak. A decentralizáció ennek a központosítottságnak az ellentéte. Több olyan, hasonló hatáskörű szervezet, amelyek illetékességük szerint különülnek el egymástól és autonómiájuk van, önállóak, nincs szervezetszerű központos irányításuk.³⁴⁶ Magyary Zoltán azonban tagadta a centralizáció és a decentralizáció ellentétbe állítását:

„Főnök csak ott lehet, ahol alárendeltek is vannak. A centralizáció a decentralizációtól elválaszthatatlan. A centrum a piramisnak csak a csúcsa, az összes többi fokozatok és szervek, a piramisnak talpa és egész teste decentralizált. A decentralizált szervek száma és szerepe tehát minden szervezetben jelentékeny. Szokás azt mondani, hogy a decentralizáció a centralizáció ellentéte. Ez téves, mert ugyanannak a szervezetnek a részei, egymás kiegészítői.”³⁴⁷

A centralizáció-dekoncentráció-decentralizáció aránya államonként eltérhet, Ereky István szerint „[o]lyan állam azonban, amely a közigazgatásnak hivatalnoki elintézésre alkalmas részét teljes egészében koncentrálná, vagy szétpontositáná, a többi részt pedig teljes egészében centralizálná vagy pedig önkormány-

³⁴⁴ MAGYARY (1942) i. m. 111.

³⁴⁵ EREKY (1939) i. m. 191.

³⁴⁶ TAMÁS A. i. m. 356–358.

³⁴⁷ MAGYARY (1942) i. m. 112.

zati alakulatok útján láttatna el, – nincs.”³⁴⁸ Magyary Zoltán rendkívül találóan szemlélteti a decentralizáció és a dekoncentráció különbségét, amikor azt írja, hogy, „[a]z önkormányzat és a dekoncentráció szerveinek földrajzi helyzete és a központhoz való távolsága tehát ugyanaz. A különbség egyrészt a szervezetben, másrészt a központhoz való viszonyában van.”³⁴⁹ *A decentralizált szervnek demokratikus tartalma van, míg a dekoncentrált szerveknek a bürokratikus szervezési logika jellemzi, az előbbi viszonylagos autonómiát birtokol, az utóbbi szigorú hierarchiába rendeződik.*³⁵⁰ Erek István arra helyezi a hangsúlyt, hogy a dekoncentráció természetes személyek (állami hivatalnokok) között osztja meg a feladatokat, míg a decentralizáció a teendők ellátásával jogi személyeket (önkormányzati alakulatokat) bíz meg.³⁵¹ Pálné Kovács Ilona hangsúlyozza, hogy a decentralizáció elve értelmében a központi szervek feladata elsősorban a szabályozás, koordináció, a társadalomirányító döntések meghozatala, nem pedig a konkrét, egyedi döntéshozatal. Ebbe az elvbe belefér a dekoncentráció is, de amíg abban a területi szerv csak végrehajtási önállóságot élvez, addig a decentralizáció esetén a hatalmat ténylegesen megosztják a területi döntéshozókkal, amelyek nincsenek alárendelve a központi szerveknek.³⁵²

Kiss László szerint minél nagyobb a modern ipari társadalmak differenciáltsága és komplikáltsága, annál kevésbé hatékony a központi kormányzás. Ennélfogva természetes igényként jelentkezik a decentralizáció, ami azonban nem egyirányú folyamat.³⁵³ Józsa Zoltán azt hangsúlyozza, hogy a decentralizáció a gyakorlatban négy célkitűzést szolgálhat. Alkalmazása révén javulhat a szolgáltatási színvonal, mivel a lakossági igények közvetlenebb és rugalmasabb kielégítését teheti lehetővé. Erősítheti a helyi felelősséget, beszámoltathatóságot, a szolgáltatási teljesítmény közvetlenebb megítélése és ellenőrzése révén. Segítheti az erőforrások differenciált, területre vagy lakossági csoportra koncentráló felhasználását. Hozzájárulhat a helyi ügyek megismertetéséhez, a helyi politika és politikusok támogatottságához. Kedvező munkakörnyezetet, közvetlen kapcsolatot teremthet a választók és az önkormányzat között. Végül a szervezeti kontroll révén javíthatja az önkormányzat költséghatékonyágát.³⁵⁴

³⁴⁸ EREKY (1939) i. m. 191.

³⁴⁹ MAGYARY (1942) i. m. 120.

³⁵⁰ PÁLNÉ KOVÁCS (2008) i. m. 24.

³⁵¹ EREKY (1939) i. m. 191.

³⁵² PÁLNÉ KOVÁCS (1996) i. m. 141.

³⁵³ KISS L. (1996) i. m. 387.

³⁵⁴ JÓZSA (2006) 148.

5.1.2. Helyi önkormányzatok és a decentralizáció

Bizonyos, hogy a helyi önkormányzat és a decentralizáció szorosan összetartozó fogalmak. Nyilvánvaló, hogy önkormányzati működés nem képzelhető el a decentralizáció elvének érvényesítése nélkül. Nem csoda, hogy bizonyos megközelítések gyakorlatilag egyenlőségjelet tesznek önkormányzat és decentralizáció közé. Ez szinte történelmi szükségszerűségként alakult így, ugyanis – ahogyan azt a fentebbi fejezetekben bemutattam – a modernkori helyi önkormányzatok jórészt a túlzott állami centralizációval szemben jöttek létre.³⁵⁵ Az is kétségtelen, hogy logikus is az állam számára, ha nem akar minden feladatot központi irányítás mellett ellátni. Ahogy arra Magyary Zoltán is utalt, a központnak a dolog természeténél fogva az országos jelentőségű ügyeket kell fenntartania, a kisebb jelentőségű vagy helyi ügyeket pedig az önkormányzatoknak átengednie.³⁵⁶ Fontos azonban azt is hangsúlyozni, hogy ez nem egyirányú folyamat. Hiába van természetes igény a decentralizációra, amely újabb és újabb önkormányzati feladatokat keletkeztet, az önkormányzatok hagyományos feladatainak egy része ugyanezen okok miatt átlépi a település határait és fokozatosan állami ügygé válik.³⁵⁷ A központi szintről történő feladatleadással párhuzamosan ráadásul erősödik az alsóbb kormányzati szintek közötti kooperáció és integráció is.³⁵⁸

Berényi József fejti ki, hogy a decentralizáció és a terület önkormányzati rendszer azonosítása nem lehetséges. Szorosan összekapcsolódnak, a decentralizáció akár a területi önkormányzat fogalmi elemeként is értékelhető, a decentralizáció azonban sokkal szélesebb kategória.³⁵⁹ Ereky István is hangsúlyozza, hogy úgy is lehet decentralizálni a közigazgatást, hogy közben egyáltalán nem jön létre önkormányzat. Különbséget téve közintézetek, közttestületek és üzemek között az látható, hogy a decentralizáció ellenére a közintézeteknek nincs, az üzemeknek pedig nem feltétlenül van önkormányzatuk (és ha van is, lényegesen különbözik a területi és a közttestületi önkormányzattól).³⁶⁰ Egyúttal a területi önkormányzás több is a közigazgatás decentralizációjánál. Rendelkezik

³⁵⁵ Ereky István szerint maga a decentralizáció kifejezés is a XIX. század harmincas éveiben keletkezett és terjedt el, amikor a végtelenségig vitt centralizáció szükségképpen ellenhatást szült. [EREKY (1939) i. m. 192.]

³⁵⁶ MAGYARY (1942) i. m. 111.

³⁵⁷ KISS L. (1996) i. m. 387.

³⁵⁸ VIGVÁRI i. m. 19.

³⁵⁹ BERÉNYI i. m. 307.

³⁶⁰ EREKY (1939) i. m. 199.

többek között politikai funkcióval, autonómiával, közjogi jogi személyiséggel, tulajdonosi pozícióval, pénzügyi autonómiával, az állam felügyeleti joga pedig korlátozott.³⁶¹

5.1.3. Demokráciát erősítő érték vagy célszerűségi eszköz?

A decentralizáció elve felől közelítve a helyi önkormányzat létrehozása a központi hatalom hatékonyságon alapuló, önkorlátozó döntése. Ebben a megközelítésben az önkormányzatiság eredetén van a hangsúly: az önkormányzatokat a központi hatalom alapítja, és nem az önkormányzathoz tartozó egyének.³⁶² Az állam egyfajta önkorlátozást gyakorol, amikor a területi, illetve települési szintek felé átruházza egyes funkcióit (ebben a logikában a helyi önkormányzatok is állami tevékenységet végeznek, az önkormányzati jogokat pedig az állami elismertség alapozza meg).³⁶³ Fontos kérdés a decentralizáció elvével kapcsolatban, hogy az mennyire járul hozzá a fentebb rögzítettek fényében a helyi demokrácia megvalósításához. Itt – a már ismertetett, eleve sokrétű vélemények mellett – két álláspontot szeretnék kifejezetten is ütköztetni, az egyik Soós Edittől, a másik Tamás Andrástól származik.

Soós Edit úgy fogalmaz, hogy a decentralizáció egyrészt a döntések lakossághoz közelebb vitelét, ugyanakkor a nagyobb részvétel lehetőségét is jelenti, így a részvételi demokrácia megvalósulásának előfeltétele. A regionális és helyi önkormányzatok hatáskörének megerősítése hatalmi ellensúlyt képez a központi kormányzattal szemben.³⁶⁴ Tamás András viszont azt hangsúlyozza, hogy a centralizáció és a helyi érdekeket védő decentralizáció mindenekelőtt jogpolitikai kérdés. Szerinte a decentralizáció nem struktúraépítő alapelv, hanem a centralizáció megvalósításának egyik változata.³⁶⁵ Általában is jellemző, hogy a decentralizációt elsősorban közigazgatás-szervezési elvnek szokták tekinteni, melynek megvalósulása főként célszerűségi kérdés.

Tisztázni kell azonban ezzel kapcsolatban, hogy az állam miért akarna egyáltalán bizonyos feladatokat decentralizálni. Ez időről-időre és államról-államra változik.

³⁶¹ BERÉNYI i. m. 308.

³⁶² CSINK i. m. 161.

³⁶³ FOGARASI (2010) i. m. 35.

³⁶⁴ SOÓS i. m. 57.

³⁶⁵ TAMÁS A. i. m. 359.

Európára az I. világháború óta jellemző a centralizáció. Minden hatalom megtalálta erre a maga indokát, de a jóléti államok nyújtotta szolgáltatások miatt is jellemző volt. Az irány a 70-es évekre fordult meg, amikor pragmatikus okokból (kormányzati terhek megszüntetése, illetve áthárítása érdekében) erősödött a decentralizáció.³⁶⁶ Még a hagyományosan központosított Franciaország is jelentős decentralizációt hajtott végre, a szintén központosított Spanyolországban pedig az utóbbi évtizedek talán legerőteljesebb regionalizációja ment végbe.³⁶⁷ A XX. század végéhez közeledve aztán az erősödő decentralizáció mellett centralizációs tendenciák is mutatkoztak, méghez a közszolgáltatások egységes nyújtása miatt. Az állam úgy próbálta befolyását erősíteni, hogy eközben a feladatok ellátásának felelőssége ne szálljon rá, így a központi szabályozás kiterjesztésével éltek, csökkentve ezzel az önkormányzatok szolgáltatásszervezési szabadságát. A 2008-as gazdasági válságot követően a pénzügyi autonómia csökkenése is megfigyelhető.³⁶⁸ A tendenciák dinamikus változását Vigvári András jól szemlélteti:

„A globalizáció eredményeként átalakulóban van a vegyes gazdaság körülményei között kialakult jóléti államokban megszokott állami szerepvállalás. Ez az átalakulás az eddigi tapasztalatok alapján nem az állam ‘méretének’ csökkenését, sokkal inkább a különféle funkciók közötti súlyponteltolódást, a feladatellátás új formáinak kialakulását, valamint új funkciók megjelenését és – nem utolsósorban – az állami feladatok kormányzati szintek közötti új megoszlását is eredményezi. Új fejlemény, hogy megjelentek szupranacionális, sőt globális államfunkciók is.”³⁶⁹

A decentralizáció Alexis de Tocqueville szerint olyan, mint a szabadság, amit az emberek vezetői megígérnek, de soha nem valósítják meg. Annak érdekében, hogy megszerezzék és megtarthassák, a nemzetek csak saját erőfeszítéseikre számíthatnak.³⁷⁰ Való igaz, jellemzően komoly politikai okok húzódnak meg a decentralizáció megvalósításának szándéka és mértéke mögött. Az állam ugyanis nehezen engedi el a feladatok feletti irányítást, nem véletlenül járt

³⁶⁶ LŐRINCZ i. m. 105

³⁶⁷ VIGVÁRI i. m. 19.

³⁶⁸ HOFFMAN (2015) i. m. 25–26.

³⁶⁹ VIGVÁRI i. m. 19.

³⁷⁰ TOCQUEVILLE i. m. 149.

együtt a történelem során központosítás és abszolútizmus. Az emiatt felvetődő problémákkal kapcsolatban Eötvös József így fogalmazott:

„Minél korlátlanabb az államot kormányzó felség hatalom, annál inkább közvetlenül tőle kell minden kormányselekvésnek kiindulni, annál inkább háttérbe kell vonulni a Selfgovernment, az önkormányzás elvének: még pedig annál fogva, mivel a korlátlan kormány, saját biztosságának érdekében, vonakodik a fontos ügyeket kezéből kibocsátani, a kevésbé fontosakat pedig nem bocsáthatja ki kezéből; miután, ha valamennyi fontos ügy az állam kezében központosított, nem találkozik alkalmas ember, ki a többinek kezelését magára vállalná.”³⁷¹

Nem véletlenül szögezi le Magyary Zoltán egyértelműen, hogy a közérdekre káros, ha a centralizáció és decentralizáció kérdésében hatalmi, nem pedig szervezési szempontok döntenek.³⁷² Ereky István beszámol róla, hogy például Hauriou szerint kizárólag a közigazgatás érdekeit szem előtt tartva a centralizált közigazgatás messze a decentralizált felett áll, mert ügyesebb, pártatlanabb, becsületesebb és olcsóbb. Azzal is tisztában volt viszont, hogy a modern államoknak a jó közigazgatás mellett a politikai szabadságra is szükségük van. A decentralizációnak (illetve az ő olvasatában azzal azonos önkormányzatnak) mindig politikai okai vannak, következménye pedig mindig a politikai szabadság.³⁷³ Alexis de Tocqueville viszont kételkedve fogadta a centralizáció feltétlen hatékonyságát. A centralizált hatalom szerinte csak akkor tud a településekről jobban gondoskodni, mint azok saját magukról, ha a központi hatalom felvilágosodott, de a helységek nem; ha az aktív, míg amazok passzívak; amikor az cselekszik, míg amazok engedelmeskednek. Azonban, amennyiben az emberek felvilágosodnak és figyelnek az érdekeikre, akkor a polgárok kollektív ereje mindig erősebb szerinte a szociális jólét eléréséhez, mint a kormányzat hatalma.³⁷⁴ Józsa Zoltán is azt hangsúlyozza, hogy a kormányzati feladatoknak és hatásköröknek a decentralizálása a demokratikus önkormányzatokkal karöltve fontos eszköze lehet a szolgáltatási színvonal javításának, továbbá hozzájárulhat ahhoz, hogy az emberek részt vegyenek saját közösségük ügyeinek az

³⁷¹ EÖTVÖS i. m.

³⁷² MAGYARY (1942) i. m. 111.

³⁷³ EREKY (1939) i. m. 197–198.

³⁷⁴ TOCQUEVILLE i. m. 153.

intézésében. A decentralizáció demokratikus dimenziójának szükséges eleme az erőforrások, jogkörök és a felelősség megosztása. Azt is hozzáteszi, hogy a területi decentralizáció ideáltípusának megvalósítása négy egymást kölcsönösen feltételező és erősítő elem érvényesülését kívánja meg: a lokalizációt, a rugalmasságot, delegált döntési jogköröket, valamint a szervezeti kultúra megváltozását.³⁷⁵

A decentralizáció gyakorlati megvalósítása mindezek fényében egy meglehetősen sokösszetevős folyamat. Nehéz lenne feltétlenül jó vagy kifejezetten rossz gyakorlatot kiemelni. Minden államnak megvan a maga történelmileg és földrajzilag kialakított gyakorlata, ami kétséget kizáróan erősen rányomja a bélyegét az egész önkormányzati berendezkedésre is.

Pálné Kovács Ilona hangsúlyozza, hogy ahol magas a közösségek részvétele, ott kevésbé jellemző az integráció (nagy árnak tartják ugyanis a demokratikus deficitet), ahol ez nem igaz (pl. skandináv országok, Anglia), ott inkább a funkcionalitás szempontjai érvényesülnek. Viszont arra is emlékeztet, hogy a helyi önállóság pusztán politikai célú megőrzése csak látszateredmény, ha eközben a rendszer kiüresedik.³⁷⁶ Az is mérlegelendő szempont továbbá, hogy a politikai decentralizáció (ami szükségképpen autonómiával jár együtt) legtöbb esetben a demokratikus minőség és a horizontális koordináció javulásával, de a vertikális koordinációs képesség csökkentésével jár együtt. Hatékonyabb és eredményesebb a feladat észlelése, de hátrány lehet a kis méret és az adminisztráció specializációjának hiánya.³⁷⁷ Lőrincz Lajos szerint akár a decentralizáció, akár a centralizáció erősítése a cél, a legelső kulcsszó a hatékonyság, a második a demokrácia, a harmadik pedig a szakértelem. Mindháromra hivatkoznak a decentralizáció és a centralizáció mellett érvelők is.³⁷⁸

A német decentralizációs modell a városi autonómia három konstitutív dimenzióján alapul: a szabadságon, a részvételen és a hatékonyságon.³⁷⁹ Ezzel szemben távolról nézve a brit enumerációs modell önmagában a generálklauzula hiánya miatt is centralizáltabbnak tűnhet, azonban ez a feladatellátás terén azért nem feltétlenül igaz. Mike Goldsmith és Ken Newton ugyanis rávilágít arra, hogy a központi kormányzat nem épít iskolákat, nem tanít gyerekeket, nem

³⁷⁵ JÓZSA (2006) 72–73., 149.

³⁷⁶ PÁLNÉ KOVÁCS (2013) i. m. 3.

³⁷⁷ KUHLMANN–BOGUMIL–EBINGER–GROHS–REITER i. m. 248.

³⁷⁸ LŐRINCZ i. m. 103–104.

³⁷⁹ HOFFMANN–MARTINOT i. m. 233.

biztosít könyvtárakat, nem gyűjt hulladékot, nem felügyeli a rendőrséget.³⁸⁰ Az én értelmezésemben így hiába kicsi a mozgástér, az önkormányzat nagyon közel van az emberekhez és a feladatellátás (bármilyen szigorú keretek között is) mégiscsak ott történik. Nem csoda, hogy amennyiben felébred a helyi politika, akkor ezt a saját javára tudja fordítani. És talán az sem meglepő, hogy ilyen szintű kiszervezés mellett (amit szintén Mike Goldsmith és Ken Newton vet fel) igen erőteljes a kormányzati bizalmatlanság is az önkormányzatok irányába azzal kapcsolatban, hogy valóban el tudják-e látni a feladataikat, amiért végső soron a központi kormány felel.³⁸¹ Ez pedig még inkább centralizációhoz vezethet. Ez Nagy-Britanniában elsődlegesen a pénzügyi autonómia radikális visszavágásában nyilvánult meg, a pénzügyi függőség pedig fenntartja a központ hatalmát.³⁸² Ezzel szemben a franciáknál a decentralizált közigazgatás terén a kezdeményezés és az irányítás klasszikusan kizárólag annak saját szerveit illeti meg. Hangsúlyosan különbséget tesznek a területi (általános), valamint a közszolgálat egyes ágaira szorítókozó (különleges) decentralizáció között. A valódi decentralizációhoz viszont az is kell, hogy a decentralizált közigazgatás szervei a községgel, a járással, vagy a megyével szorosabb kapcsolatban álljanak, valamint szükségük van a pénzügyi függőség csökkentése végett saját bevételekre.³⁸³

5.2. Autonómia

Autonómia nélkül nem létezik önkormányzás. Ennek az elvnek az érvényesülése elengedhetetlen az önkormányzáshoz, de nem csak a helyi önkormányzással hozható összefüggésbe. Az államon belül, bizonyos korlátok között megvalósuló szabadság számos összetevőből épül fel, ráadásul sokan használják eleve az önkormányzás szinonimájaként, ami nagyon megnehezíti valódi jelentéstartományának feltárását.

Az egyes államok alkotmányai ritkán szólnak kifejezetten az autonómia elvéről, még ritkábban a helyi önkormányzatokkal kapcsolatosan,³⁸⁴ de valójában

³⁸⁰ GOLDSMITH–NEWTON i. m. 217.

³⁸¹ GOLDSMITH–NEWTON i. m. 222.

³⁸² GOLDSMITH–NEWTON i. m. 229–231.

³⁸³ EREKY (1939) i. m. 194–195.

³⁸⁴ Ld például a horvát Alkotmány 137. cikkét, az olasz Alkotmány 139. cikk IX. pontját, a portugál Alkotmány 6. cikk 1. szakaszát, a román Alkotmány 73. szakasz (3) bekezdés O) pontját és 120–121. szakaszait, a spanyol Alkotmány 140. szakaszát és 141. szakasz (2) bekezdését.

minden olyan rendelkezés, ami valamilyen módon a helyi önkormányzatoknak jogszabályi keretek között saját felelősségre gyakorolható hatáskört biztosít, az az autonómia körébe vonható.³⁸⁵ Az Önkormányzati Chartában is ilyen módon jelenik meg.³⁸⁶

5.2.1. Az autonómia elvének fogalmi bizonytalansága

„Etimológiai szempontból az autonómia terminus két görög szóból származik: az auto (jelentése 'ön') és a nomos (jelentése 'törvény, szabály') szavakból. Így az autonómia szó eredeti jelentése arra a jogra vonatkozott, amely által valaki megalkothatja saját törvényeit.”³⁸⁷ Tomcsányi Móric is emlékeztet rá, hogy ez a kifejezés szoros nyelvtani értelmezés szerint öntörvényhozást jelent, tágabb értelemben azonban az önálló rendelkezés (leginkább az önálló szabályi rendelkezés) jogát. Köznapi és tudományos használata azonban kibővült, általában a rendelkezés önállóságának megjelölésére használják (szemben a kormányhatóság beavatkozási hatalmával).³⁸⁸ A kibővült jelentéstartalom miatt, különböző vizsgálati szempontok mentén a kutatók meglehetősen eltérő eredményekre jutnak, így a meghatározások is nagyon sokrétűek. Az autonómia jelentésének sokféleségét Kecső Gábor szerint főként a vizsgált tárgykörök eltérő vonásai okozzák.³⁸⁹ Pálné Kovács Ilona szerint *ez egy történelmileg kialakult demokratikus érték, melyet megőriztek a modern demokratikus államok. Több megközelítése is ismeretes, de rendkívül gyakorlatiasan megragadva az elv magját azt állítja, hogy a lokális autonómia a gyakorlatban nem több mint bizonyos kapacitások birtoklása a polgárok helyi ellátásának érdekében.*³⁹⁰ Fábrián Adrián arra koncentrál, hogy az autonómia lényege az önállóság, azaz, hogy a helyi önkormányzat a törvény keretei között (ami nem lehet formális, tényleges mozgásteret kell biztosítania) önállóan működik.³⁹¹ Kecső Gábor az önren-

³⁸⁵ Ld. például az osztrák Alkotmány 118. cikkét, a cseh Alkotmány 104. cikkét, az észt Alkotmány 154. és 157. cikkét, a görög Alkotmány 102. cikk (2) bekezdését, a lengyel Alkotmány 16. cikk (2) bekezdését és 166. cikk (1) bekezdését, a litván Alkotmány 120. cikk (2) bekezdését, a német Alaptörvény 28. cikk (2) bekezdését, a szlovák Alkotmány 64/A. cikkét és 65. cikk (1) bekezdését, a szlovén Alkotmány 140. cikk (1) bekezdését.

³⁸⁶ Ld. a Preambulum utolsó bekezdését, a 9. cikk 1. és 5. szakaszát, valamint a 11. cikket.

³⁸⁷ MIKLÓSNÉ ZAKAR i. m. 75.

³⁸⁸ TOMCSÁNYI i. m. 242.

³⁸⁹ KECSŐ i. m. 79.

³⁹⁰ PÁLNÉ KOVÁCS (2008) i. m. 14.

³⁹¹ FÁBIÁN (2016) i. m. 38.

delkezésre irányítja a figyelmet, szerinte az autonómia a helyi önkormányzat viszonylag szabad önrendelkezését jelenti a céljai meghatározása és az eszközök alkalmazása vonatkozásában. Az önrendelkezés pedig nem egyenlő a függetlenséggel, mert például a kormánytól az Alkotmánybíróság is független, de nem maga állapítja meg céljait és eszközeit, hanem a törvény.³⁹² Hoffman István az elkülönültséget hangsúlyozza, azaz az autonómia jellemzően a központi államhatalomtól való elkülönültséget jelenti elsősorban. Mivel az önkormányzatok állami szervek, így elkülönültségük viszonylagos, annak kiterjedtségét és garanciáit az állam közjogi normarendszere határozza meg.³⁹³ Gordon L. Clark szerint az autonómia – Bentham elméletére alapozva – az immunitáson és a kezdeményezőképeségen alapul. Előbbi az állam magasabb szintjeinek beavatkozásától véd, utóbbi pedig lehetővé teszi a saját érdekek alapján álló szabályozást. Az amerikai valóság szerinte ettől nagyon távol áll, éppen az ellenkezője, az állami kormányok bürokratikus kiterjesztései.³⁹⁴ Magyary Zoltán történeti kontextusba helyezi az önállóág kérdését, szerinte a megyei nemesség az autonómiát sohasem tekintette a megye eredeti jogának, amellyel a saját ügyeit önállóan intézi, hanem mindig az államélet egy darabjának, a végrehajtó hatalom gyakorlási módjának,³⁹⁵ melynek korlátja a törvényesség volt, aminek pedig csakis a törvényhozás és a bíróságok voltak a bírái.³⁹⁶ Jürgen Backhaus értelmezésében a helyi autonómia alapvetően a demokráciáról, a szubszidiaritásról és a fiskális felelősségről szól.³⁹⁷ Gyakorlatilag érték kategóriaként tekint az autonómiára, amit Nagy Marianna is kiemel, de ő azt hangsúlyozza, hogy

„[s]emmilyen autonómia nem önmagában érték, hanem akkor és azért érték, mert az autonómia keretein belül jobban, eredményesebben, demokratikusabban, hatékonyabban, olcsóbban stb. lehet egy feladatot ellátni. Ha így van, akkor meg kell őrizni az autonómiát, ha nem így van, akkor korrekciót kell végrehajtani.”³⁹⁸

Bibó István tulajdonképpen a hatalomkoncentrációtól való közjogi elválasztás lehetőségét látta az egyes területek (pl. tudomány, művészet, nevelés)

³⁹² KECSŐ i. m. 100.

³⁹³ HOFFMAN (2015) i. m. 40.

³⁹⁴ CLARK i. m. 205.

³⁹⁵ MAGYARY (1930) i. m. 165.

³⁹⁶ MAGYARY (1942) i. m. 63.

³⁹⁷ BACKHAUS i. m. 1.

³⁹⁸ NAGY M. i. m. 26.

autonómiájának növelésében. Ennek mintája szerinte a bírói hatalom történelmi sikeres függetlenedése.³⁹⁹ Miklósné Zakar Andrea számos elméleti-fogalmi megközelítést próbál egybegyűrni:

„Autonómiának tekinthető egy adott közösségnek valamilyen érdekképviseleti vagy akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézményrendszerrel való felruházása, mely jogosítványok kötődhetnek a közösség által lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez, de átfogja a közösséghez tartozó vagy oda tartozni akaró (identitást felvállaló) összes individuumot.”⁴⁰⁰

A meghatározások látszólag nagyon különbözőnek tűnnek, de általánosan az önállóság különböző aspektusait fogják össze, hiszen ez az elv valamilyen szinten feltétlenül a saját ügyekben való döntési jogosultsággal és a döntés önálló végrehajtásával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik.

Általánosságban elmondható, hogy az autonómia képezi az önkormányzat lényegét, az önkormányzat erre támaszkodik, annak szervezeti kifejeződése.⁴⁰¹ Önálló elv, de a rendkívül kibővült jelentéstartalom miatt egyben foglalatja is az összes többi önkormányzatra vonatkozó elvnek. Egyes szerzők kifejezetten az önkormányzat szinonimájaként használják, ami tovább nehezíti a fogalom kibontását. *Mivel az önkormányzatiság lényegét adja, így természetes, hogy az államnál alacsonyabb szinten álló közösségek szemében évszázadok óta középpontban van.* List már a XIX. század elején hangsúlyozta az autonómia fontosságát, a rendeletalkotási, adókivetési jog jelentőségét, amelyet választott képviselők útján kell gyakorolni. Ráadásul Lorenz von Stein álláspontjával szemben nem csak pragmatikus gazdasági megfontolások miatt tartotta fontosnak az autonómiát, hanem ezt tartotta az első lépésnek az alkotmányos kormányzáshoz, melyet a többszintű kormányzás révén lehet elérni.⁴⁰² Ann Bowman és Richard Kearney emlékeztetnek rá, hogy az önkormányzatok általában mindig nagyobb autonómiát akarnak, az állami kormányok viszont vonakodnak velük megosztani a politikai döntéshozatali területüket, hiszen inkább maguk szeretnek dönteni.⁴⁰³ Christopher L. Eisgruber szerint a helyi autonómia egyszerre elengedhetlen

³⁹⁹ BIBÓ i. m. 557–558.

⁴⁰⁰ MIKLÓSNÉ ZAKAR i. m. 77.

⁴⁰¹ KISS B. i. m. 427.

⁴⁰² CHALOUPEK i. m. 5–9.

⁴⁰³ BOWMAN–KEARNEY i. m. 329.

és veszélyes is a demokráciára, mert a helyi önkormányzatok egyrészt nélkülözhetetlenek a részvétel biztosításához, másrészt viszont önmagukban nem képesek minden tekintetben biztosítani az emberek számára a hatékony választás lehetőségét.⁴⁰⁴ Annyi biztos, hogy a helyi autonómia számos tényezőtől függ: történelmi körülményektől, alkotmányos berendezkedéstől, helyi erőforrásoktól, a helyi-nemzeti kapcsolatok formáitól, a társadalmi csoportok erősségétől, azok helyi közösségbe való bevonásától stb.⁴⁰⁵

„Az autonómiával rendelkező közösség tagjai között összekötő kapocs lehet az azonos foglalkozás, azonos tevékenység végezése, azonos kultúrához, nemzetiséghez való tartozás, vagy azonos földrajzi (közigazgatási) egységben (község, járás, kerület) lévő lakóhely. Ezen autonómiával rendelkező szervezetek önkormányzati elven működnek, önállóságuk származékos (szükséges a jogszabály általi elismerés).”⁴⁰⁶

Az is kétségtelen, hogy az autonómia nem szuverenitás. Andreas Ladner és szerzőtársai szerint azért jöhet létre, mert ezt a nemzeti vagy a regionális szabályozás biztosítja. Így pedig szükségszerűen korlátozott is, az autonómia nem védi a jogi keretnek nem megfelelő cselekvést. Mivel az autonóm szerv egy nagyobb politikai rendszer része, így az autonómia elvét össze kell egyeztetni az egység elvével.⁴⁰⁷ Magam is egyetértek azzal, hogy az autonómia létrejöttéhez szükséges annak magasabb szintű szabály általi biztosítása. Ennek oka, hogy ezt a szabályozásnak kell-e (és ha igen, akkor miért) biztosítania, már eltérő lehet. Ennek megfelelően, eredetét tekintve Kecő Gábor kétféle megközelítést mutat be. A származékos elmélet szerint az autonómiát más (magasabb hatalom) döntése keletkezteti, míg az eredetiségi elmélet szerint annak létezését a magasabb hatalom csak elismeri. Szerinte lényegében természetjogi és jogpozitivisták megközelítés közti választásról van szó.⁴⁰⁸ Nem kétséges, hogy a kétféle megközelítés között igen nagy különbség van, viszont eredményét tekintve mindenképpen egyfajta szabadsághoz vezet. Ez a szabadság Andreas Ladner és szerzőtársai szerint irányulhat valami ellen vagy valaminek az érdekében.

⁴⁰⁴ EISGRUBER i. m. 87–91.

⁴⁰⁵ VETTER i. m. 114.

⁴⁰⁶ KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 7.

⁴⁰⁷ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 175–176.

⁴⁰⁸ KECSŐ i. m. 79–80.

Előbbi szempontból tarthat igényt az önkormányzat az illetéktelen beavatkozás elleni védelemre, míg a másik olvasatban jelentheti a helyi kezdeményezőképesseget a közösségi célok elérése érdekében.⁴⁰⁹

Bár az autonómiát sok szerző gyakorlatilag az állam adományának tekinti, álláspontom szerint nem ennek igazolása vagy cáfolata a fő cél, hanem az elv eredeti tartalmának megfejtése. Úgy vélem, hogy az évszázadok során rendkívül kibővült jelentéstartalom egyre nehezíti az elv megértését, túl általánossá vált, amit mindenre lehet használni, ami az önkormányzatokat érinti. Ebben önmagában én nem látok különösebb problémát, de figyelni kell arra, hogy emiatt az autonómiára egyaránt lehet az önkormányzatiság tartalmát meghatározó alapelveként, valamint – az alapelvek foglalatoként – eredményként is tekinteni.

Az autonómiára eredményként tekintve, az önkormányzás lényegét talán nem a legkifejezőbb és nem is a legszerencsésebb az autonómia kibővült és túlságosan szerteágazó elvére építeni.⁴¹⁰ A szűkebb (eredeti) értelemben vett autonómiára viszont nagyon is lehet (sőt: kell) építeni.

A fentiekben ismertetett álláspontokban a közös kapocs a keretek között érvényesülő önállóság, a saját ügyekben való döntési jogosultság és a döntés önálló végrehajtása. Ehhez elengedhetetlen, hogy legyenek olyan hatáskörök, amelyen keresztül ez érvényesülhet is. Ereky István gondolataival maximálisan egyetértve: „Lényeges csak az, hogy legyen olyan hatáskörük, amelynek ellátásánál viszonylagos önállósággal járhatnak el.”⁴¹¹ Ezt a magot alapul véve az autonómia olyan követelményeket fogalmaz meg, amelyek más alapelvekből nem vezethetők le.⁴¹² Elvileg a decentralizáció elve nagyon hasonló még hozzá, így szükséges az attól való elhatárolás is, amihez az autonómia eredeti jelentéstartalmához kell visszanyúlni.

5.2.2. Autonómia és önszabályozás, azaz a szűkebb értelemben vett autonómia

A fentiekben már rögzítettem, hogy az autonómia eredeti jelentése szerint az önálló szabályozási jogot takarja. Német szerzők műveiben ez az eredeti elem

⁴⁰⁹ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 12–24.

⁴¹⁰ Ezt a későbbi fejezetekben igyekszem igazolni.

⁴¹¹ EREKY (1939) i. m. 372.

⁴¹² A többi (az autonómiát alapelv helyett eredménnyé tevő) kérdést ezért külön vizsgálom.

nagyon hangsúlyosan jelenik meg, aminek azért van jelentősége, mert ez segít ezt az elvet elhatárolni a decentralizációtól.

Normatív elvek igazolják, hogy a helyi önkormányzatoknak szabad szabályozási joggal kell rendelkezniük. Ez azt jelenti, hogy demokratikus struktúrát kell alkalmazniuk, meg kell találniuk az erőforrásokat a nyújtani kívánt szolgáltatások elvégzéséhez, képviselniük kell lakosságuk nézeteit más hatóságoknál, továbbá a magasabb szintű kormányzatnak tiszteletben kell tartania integritásukat és erkölcsileg legitim tevékenységeiket.⁴¹³ Hans Peters szerint az autonómia egy államtól eltérő közösség joga arra, hogy saját maga számára jogot alkosson. A helyi közösségek számára ez azt jelenti, hogy saját tevékenységi körükben általánosan kötelező normákat adhatnak ki. Az autonómia és az önkormányzat (pontosabban önigazgatás⁴¹⁴, amit ebben a bekezdésben a pontosság kedvéért így fordítok) az uralkodó nézet szerint két eltérő természetű fogalom. Maga is egyetért Paul Labanddal, aki szerint az önigazgatás és autonómia fogalma hasonló, azok gyakran összekapcsolódnak.⁴¹⁵ A kortárs szerzők közül kiemelve, Reinhard Hendler szintén azt hangsúlyozza, hogy bár az autonómiát és az önigazgatást köznapi értelemben szinonim fogalmaknak szokták tekinteni, de az autonómia a közjogi intézmények vonatkozásában valójában a törvényes felhatalmazáson alapuló önszabályozásról szól.⁴¹⁶

Az autonómia tehát az imént írottak szerint jogi értelemben szükségszerűen jelent jogalkotói hatalmat. Hans Peters szerint az önigazgatás önmagában csak igazgatás, nem tartalmazza a jogalkotás lehetőségét. A két fogalom viszont összekapcsolódva (*Autonomie zur Selbstverwaltung*, azaz önkormányzati autonómia) a közigazgatási jogalkotás lehetőségét takarja. A két fogalom tehát egymással szemben áll, mégis jól kiegészítik egymást.⁴¹⁷ Paul Laband szerint egyébként régebben mindkét fogalom az embernek azt a szabadságát jelentette, hogy jogi kapcsolatait saját akaratából rendezze. Az autonómia szerinte a törvényben elismert akarati és cselekvési képesség kifejezése. Ellentétben áll a szuverenitással, mivel az önálló szabályozás (jogalkotói hatalom) keretében csak azt teheti meg a közösség, amire a felhatalmazást a felsőbb közösség megadta (ezzel szemben ez a szuverént nem köti). Az autonómia mint jogilag releváns fogalom tehát nem szuverén hatalmat feltételez, tiszteletben kell tartania

⁴¹³ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 10.

⁴¹⁴ A német *Selbstverwaltung* szót egyszerűen önkormányzatnak szokás fordítani, de a szó szoros értelmében inkább önigazgatást, még pontosabban önálló igazgatást jelent.

⁴¹⁵ PETERS i. m. 37–38.

⁴¹⁶ HENDLER (2007) i. m. 12.

⁴¹⁷ PETERS i. m. 37–38.

a szuverén által meghatározott korlátokat, nem lehet ellentétes a szuverén által kibocsátott törvényekkel.⁴¹⁸ Az idézett német szerzők (és még sokan mások) tehát azt állítják, hogy a *Verwaltung* (általános fordításban önkormányzat) önmagában valójában csak önálló igazgatást jelent, ehhez az autonómia adja hozzá az önálló szabályozás lehetőségét.

Jól látható, hogy némileg eltérnek egymástól az általánosabb értelemben használt magyar és a német fogalmi keretek.⁴¹⁹ Magyarországon az önálló igazgatási joggal rendelkező szerveket az autonóm államigazgatási szerv jelzővel illetjük. Ezt külön bonyolítja, hogy benne van a magyar elnevezésben az autonómia kifejezés, amely mutatja a kormányzati befolyástól mentes döntéshozatal lehetőségét. Ebből úgy tűnhet, mintha Magyarországon mást értenénk autonómia alatt. Csakhogy nem véletlen, hogy az elnevezés autonóm államigazgatási szerv, nem pedig autonóm szerv, az elnevezés tehát maga szűkíti le az autonómiát az igazgatási szabadságra, azaz egy részterületre. Elnevezéstől függetlenül a lényeg, hogy ezek a szervek csak önálló igazgatási joggal rendelkeznek. Ezzel szemben a magyar önkormányzás kifejezés sokkal inkább a német *Selbstverwaltung* fogalom autonómiával kiegészített jelentéstartalmával bír. Azaz Magyarországon csak eleve olyan szervet nevezünk önkormányzatinak, amiben valamilyen szinten megjelenik a szabályozás önállósága (*Selbstgesetzgebung/Selbstregierung*) is, nem csak a szűk értelemben vett végrehajtó hatalom önállóságát jelenti.⁴²⁰ Ennélfogva biztosan nem áll olyan távol egymástól a két autonómiafogalom, csak nálunk általánosan inkább az önállóságra koncentrálnak a kutatók. Talán úgy lehet fogalmazni, hogy a jelző nélküli autonómia fogalom nálunk is szükségképpen tartalmaz szabályozási önállóságot.⁴²¹ Így pedig már könnyen

⁴¹⁸ LABAND i. m. 107–108.

⁴¹⁹ Megjegyzendő, hogy a német szerzőknél sem egyértelmű a fogalom jelentése, Georg Jellinek például lényegében a szuverenitással azonosítja az autonómiát (JELLINEK i. m. 493.)

⁴²⁰ Az angol nyelvű, de elsősorban nem az angol önkormányzatokra használt *self-government* fogalom talán éppen emiatt kifejezőbb.

⁴²¹ Részben erre utal Erekly István gondolatmenete is: „Mivel céljainak megvalósítása érdekében minden önkormányzati alakulatnak szüksége van anyagi eszközökre, – ritka kivételektől eltekintve minden önkormányzati alakulatnak kettős, t. i. közjogi és magánjogi személyisége van. Ehhez képest hatáskörük is két részre, t. i. a közjogi és a magánjogi jogi személyiségen felépülő hatáskörre válik szét. S közjogi hatáskörük ismét tovább tagozódik, s elsősorban arra jogosítja fel őket, illetve szerveiket, hogy egyes konkrét esetekben határozatokat hozzanak. De ha hatáskörük csak erre szorítkoznék, akkor mi akadály a sem volna annak, hogy szerveiket a kormány utasíthassa s határozataikat megváltoztassa. Viszonylagos önállóságra tehát csak akkor tehetnek szert, ha ezt a közigazgatási hatáskört kormányzati hatáskörrel egészítik ki. Ezen az alapon a tételes jog által megállapított terjedelemben jogszabályokat alkothatnak; – s ebbeli hatáskörük egyes amerikai államok tételes jogainak tanúsága szerint oly nagy terjedelmet ölthet, hogy szervezetüket és egyes szerveik hatáskörét is teljes egészében

belátható, hogy autonómia és önkormányzat, valamint autonómia és decentralizáció nem azonos fogalmak, de az autonómia szükségképpen része az önkormányzatnak. Erre utaltam már az önkormányzás fogalmánál is, amikor az Önkormányzati Chartára (is) alapozva állítottam, hogy az önkormányzás igazgatási és szabályozási tevékenység együtt.

Mivel az autonómia különösen is támaszkodik a decentralizáció elvére, ezért fontos az attól való elhatárolás, ami a fentiek okán már csak egyfajta szintetizálása az ott leírtaknak. Tomcsányi Móric azt hangsúlyozza, hogy amíg az autonómia a rendelkezés kezdeményezésében való önállóságot is magában foglalja, addig a decentralizáció esetén elképzelhető a felsőbb utasítás (de a szerv abban az esetben sem köteles végrehajtani a törvénytelennek tartott utasítást, döntése pedig szintén végleges).⁴²² Sabine Kuhlmann és szerzőtársai ezt úgy fogalmazzák meg, hogy az autonómia jelenti a különbséget az adminisztratív és a politikai decentralizáció között. Előbbi esetben a helyi választott képviselők nem kapnak autonóm döntési és ellenőrzési kompetenciát a helyi feladatok kiosztása tekintetében. Noha a helyi önkormányzatok itt önállóan döntenek a feladat konkrét szervezéséről, az állam vagy a hatóságok képviselőiként járnak el, azaz továbbra is az állam jogi és szakmai kontrollja, valamint a feladatellátás szakmai minőségének kontrollja alatt állnak. A politikai decentralizáció azonban azt jelenti, hogy egy helyben megválasztott testület teljes felelősséget vállal a feladat tervezésére, finanszírozására és irányítására vonatkozó autonóm döntésért, a helyi szervek tevékenységének legitimitását az állami szabályozó csak utólagosan ellenőrzi.⁴²³

5.2.3. Az autonómia egyes területei

Kétségtelen, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos kutatások jelentős része az autonómia egyes összetevőivel, illetve azok korlátozásával függ össze. Nem csoda, hogy a rendszerváltás után a magyar Alkotmánybíróság előtt is – Sólyom László szavaival élve – „[a]z önkormányzati ügyek kulcsfogalma kétségkívül az autonómia lett.”⁴²⁴ Különösen is nagy figyelmet kap ezek közül a pénzügyi autonómia, hiszen – ahogy Kecő Gábor fogalmaz – pénzügyi autonómia nélkül

önmaguk szabályozhatják, vagyis – afféle alkotmányozó nemzetgyűlés hasonlatosságára – alkotmányozó hatáskört is gyakorolhatnak.” [EREKY (1939) i. m. 369.]

⁴²² TOMCSÁNYI i. m. 242.

⁴²³ KUHLMANN–BOGUMIL–EBINGER–GROHS–REITER i. m. 22–23.

⁴²⁴ SÓLYOM i. m. 774.

a helyi önkormányzat autonómiája csak látszólagos.⁴²⁵ Jelen írás keretei között is szerepet kapnak az egyes összetevők éppúgy, ahogyan azok korlátozása is. Ebben a pontban azonban csak az általánosságok szintjén térek ki erre a kérdésre, céloom mindössze az egyes területek azonosítása.

Gyakorlati megközelítésben Csalló Krisztina arra jut, hogy tartalmát tekintve az autonómia négy aspektusa a szervezeti autonómia (önszerveződés, önálló szervezetek létrehozás a saját ügyek intézésére), a rendelkezési autonómia (önszabályozás, saját jogon való döntés; a tagok közvetlen vagy közvetett részvétele a döntésben), az igazgatási autonómia (a saját ügyek önálló intézése) és a gazdasági-pénzügyi autonómia (a pénzeszközök megteremtése és önálló felhasználása a saját ügyekkel kapcsolatban).⁴²⁶ Andreas Ladner és szerzőtársai nagyon részletesen felmérve az autonómia egyes összetevőit, a helyi autonómia megközelítéseit és alkotmányos szempontjait négy aldimenzióra osztják:

- Legalista megközelítés: Az alkotmányos státuszra és az általános kompetenciákra koncentrál. Fontos a jogi keretrendszer és azok alkotmányos védelme.
- Funkcionalista megközelítés: A konkrét döntéshozatali kompetenciákon és a funkcionális felelősségen van a hangsúly. A szolgáltatásnyújtáshoz szükséges a kapacitás a végrehajtáshoz. Ezért az autonómia összekapcsolódik az önállóan rendelkezésre álló pénzügyi forrásokkal és adóketési lehetőséggel.
- Szervezeti megközelítés: az adminisztratív apparátus önálló létrehozása áll a középpontban, azaz az önszabályozás. Ezáltal jöhet létre a helyi politikai rendszer.
- A kormányközi kapcsolatok politikai megközelítése: A hangsúly a vertikális kapcsolatokon van, fontos a központi vagy regionális kontroll. Ezek jellege és mértéke befolyásolja az autonómiát.⁴²⁷

Arra jutnak, hogy összességében helyi autonómia hét dimenzióját lehet azonosítani: jogi autonómia (státusz garantáltsága), szakpolitikai területek (elvégezendő feladatok), politikai diszkréció (döntéshozatali képesség), pénzügyi autonómia (pl. saját források, adóbevételek, hitelfelvételi lehetőség), szervezeti autonómia (saját adminisztráció megszervezése), beavatkozásmentesség (kontroll megszervezésének módja) és hozzáférés (magasabb szintű döntésekre való

⁴²⁵ KECSŐ i. m. 97.

⁴²⁶ CSALLÓ i. m. 16.

⁴²⁷ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 24–25.

ráhatás képessége). Ezek közül is sarokkövek szerintük a politikai diszkréció, a pénzügyi autonómia és a jogi autonómia.⁴²⁸

A helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök – ahogy erre Balázs István rávilágít – történelmileg alakultak ki a tradicionális demokráciákban, azonban azok egyáltalán nem megváltoztathatatlanok (nem véletlen, hogy számos államban az alkotmány nem is sorolja fel ezeket).⁴²⁹ Annyi bizonyos, hogy az önkormányzatok számára meghatározott összes döntési és végrehajtási feladatkör az autonómiát erősíti.

5.2.4. Egy sajátos megközelítés: a devolúció

A devolúció egy sajátos brit megközelítés, ami a parlamenti szuverenitás talaján álló rendszeren belül úgy próbál regionalizálni, hogy eközben a szuverenitást nem bontja meg. Közel áll a decentralizációhoz,⁴³⁰ így egyrészt logikus azzal összevetve értékelni, de valójában jóval több annál, végsősoron a politikai hatalom helyi erősítésén keresztül az önkormányzati autonómia megvalósulásához vezet. Hoffman István kiemeli, hogy az Egyesült Királyság 1997-et követően kialakult új szerkezetére (a skót, a walesi és az északír parlament és végrehajtó hatalom felállítása történt ekkor), sajátos hatáskör-átruházására használja a brit jogalkotás a devolúció kifejezést. Ez voltaképpen egy sajátos föderatív struktúra (a fenti egységek egyértelműen államisággal rendelkező entitások).⁴³¹ Iván Dániel szerint elmondható, hogy a devolúciós folyamatoknak komoly hatásuk volt, hiszen meg kellett találni azt az összhangot, amely strukturálisan és funkcionálisan a Királyság érdekeit szolgálják (a sajátos államberendezkedés nélkül az egyensúly könnyen felborulhatna).⁴³² Hoffman István azt is kiemeli, hogy a föderatív jelleg hangsúlyozása azért is fontos, mert ezzel lehet elhatárolni az önkormányzati egységeket megerősítő, a szűkebb értelemben vett decentralizáció részét képező devolúciótól, amely folyamat 2008-tól kezdődően indult meg.⁴³³ Ez a megállapítása azért bír jelentőséggel, mert az elmúlt bő évtizedben valóban egyre többször jelent meg a brit önkormányzati szakirodalomban is

⁴²⁸ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 333–334.

⁴²⁹ BALÁZS (2014b) i. m. 314.

⁴³⁰ Fogarasi József például különösebb magyarázat nélkül használja a devolúció kifejezést, gyakorlatilag a decentralizáció szinonimájaként. [Ld. FOGARASI (1997) i. m. 23–28.]

⁴³¹ HOFFMAN (2017a) i. m. 222.

⁴³² IVÁN i. m. 87.

⁴³³ HOFFMAN (2017a) i. m. 222.

a devolúció fogalmának használata, mintha a devolúció elméletének hasznosítható gondolatain keresztül próbálnák meg magyarázni az önkormányzati reformok szükségességét. Amíg azonban Hoffman István a decentralizáció részét képező devolúcióról ír, addig Colin Copus, Mark Roberts és Rachel Wall azt vallják, hogy a devolúció és a decentralizáció különálló és egymástól eltérő fogalmaknak tekinthetők, ahol a devolúció a politikai hatalom és az autonómia jelentős átadását vonja maga után, a központi és a helyi kormányzat közötti kapcsolat jelentős változásának eredményeként. Ezzel szemben a decentralizáció csak a hatásköröknek a funkciók, felelőségek, feladatok és pénzügyek tekintetében történő átruházását írja le az egyik szintről a másikra, összhangban a nemzeti politikai célokkal és a központi kormányzaton belüli politikai célszerűség motívumaival.⁴³⁴ Robert Agnaroff is azt állítja, hogy a devolúció az autonómia fejlesztésének egyik módja, avagy a hatalom lefelé történő átadása a köztes vagy helyi szintű politikai hatóságoknak.⁴³⁵ A devolúció mint önszabályozás megpróbálja összekapcsolni a demokrácia ígérését a kormány várható hatékonyságával, amelyek közelebb állnak a helyi döntések által érintett emberekhez. A devolúciót általában organikus vagy alapvető jellegű központi jogszabályok, valamint az azokat támogató további szabályok teszik lehetővé.⁴³⁶ John M. Cohen és Stephen B. Peterson hat normatív követelményt határoztak meg a devolúcióval kapcsolatban:

- biztosítani kell a meghatározott egység státuszát,
- világosan meg kell határozni a joghatóságot és a funkcionális határokat,
- a meghatározott hatásköröket át kell ruházni az egységek számára a meghatározott feladatok megtervezésére, döntéseire és kezelésére,
- fel kell állítani az egységek közötti interakció alapvető szabályait a kormányzati rendszerben,
- engedélyt kell adni a saját forrásból származó bevételek gyűjtésére,
- felhatalmazást kell adni az egységek számára saját költségvetési, számviteli és értékelési rendszerük létrehozására és kezelésére.⁴³⁷

A devolúció elvileg megvalósulhat az erősen központosított szövetségi államban éppúgy, mint a szövetségi felé mozduló unitárius államban vagy

⁴³⁴ COPUS–ROBERTS–WALL i. m. 11.

⁴³⁵ AGRANOFF i. m. 26.

⁴³⁶ AGRANOFF i. m. 29.

⁴³⁷ John M. COHEN – Stephen B. PETERSON: *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford, Kumarian Press, 1999. 27. Hivatkozva AGRANOFF i. m. 29.

a hatalmat a regionális vagy helyi szintre átadó unitárius államban. Sokban hasonlít a szövetségi államok hatalommegosztásához (pl. akár az alkotmány is garantálhatja az autonómiát), de el is tér attól (pl. jellemzően nincsnek kizárólagos hatáskörök).⁴³⁸

Az én olvasatomban úgy tűnik, hogy egyes brit szerzők a devolúció elmélete adta többletlehetőségeket kihasználva szeretnék elmozdítani a brit helyi kormányzatokat a valódi önkormányzás irányába, valójában nem beszélnek másról, mint a helyi önkormányzati autonómia bővítéséről. Colin Copus, Mark Roberts és Rachel Wall azt is megjegyzi, hogy ez egy rendkívül nehéz folyamat, szerintük az angol devolúciós kísérletek rendre megmaradnak az adminisztratív decentralizáció szintjén. A központi hatalom helyi szintre helyezése pedig elengedhetetlen lenne a helyi demokrácia megújításához. Ehhez azonban szükség van arra, hogy ezt a változást a helyi közösségek alulról szervezzék. Enélkül csak a központ céljai tudnak érvényre jutni, ami továbbra is bizalmatlan a helyi közösségekkel szemben.⁴³⁹

5.3. Szubszidiaritás

A szubszidiaritás fogalmát a legtöbben reflexszerűen társítják az Európai Unióhoz. Mivel alapvető fontosságú uniós elv, így nem csoda, hogy ezt a fogalmat a jogtudomány is elsősorban így kezeli. Bár az önkormányzati jogirodalomban (főleg német szerzőknél) is találkozni ezzel a fogalommal, szerepe kevésbé egyértelmű, mint az autonómia vagy a decentralizáció esetében. Sőt, még az sem jelenthető ki egyértelműen, hogy a szubszidiaritás minden esetben jogi alapelvként kerül az érdeklődés középpontjába, viszont a különböző politikai érdekek és érvek mentén gyakran jelenik meg hivatkozási pontként.⁴⁴⁰

A pusztán uniós elvként kezelés az eredeti jelentéstartalmat tekintve jelentős leegyszerűsítés, ami azonban a lényegen nem változtat: ez az elv tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területére való indokolatlan, azaz a közjó követelményével összeférhetetlen beavatkozást,⁴⁴¹ egyben meghatározza azt, hogy a felsőbb szint csak az alsóbb szint segítése érdekében avatkozhat be annak viszonyaiba.

⁴³⁸ AGRANOFF i. m. 28.

⁴³⁹ COPUS–ROBERTS–WALL i. m. 133–135.

⁴⁴⁰ TAMÁS Cs. i. m. 20.

⁴⁴¹ FRIVALDSZKY i. m. 36.

Az általános megközelítés ellenére az önkormányzatiság területén azért kiemelkedő a jelentősége, mert az Önkormányzati Charta – a fogalom megnevezése nélkül – előírja érvényesítésének szükségességét.⁴⁴² Az egyes alkotmányokban a helyi önkormányzattal kapcsolatosan ritkábban jelenik meg kifejezetten (bár az olasz Alkotmány 118. cikke tartalmában és a fogalmat is megnevezve rendeli alkalmazni), de az Önkormányzati Chartában részes tagállamok (az esetlegesen fenntartással élőkét leszámítva) vállalták az érvényesítését.

5.3.1. Eszmetörténeti alapok

Az elv alapjául szolgáló *subsidium* latin szó tartalékot, átvitt értelemben segítséget, támogatást jelent.⁴⁴³ Olyan segítségről van szó, mely elősegíti a magánszemélyek kezdeményezőképességét a magasabb társadalmi szinten lévő szervezetekkel szemben, illetve annak segítségét az adott közjó eléréséhez.⁴⁴⁴ Eszmetörténeti gyökere két irányból közelíthető meg. Az angolszász utilitarista iskola szerint az állam szerepe az egyéni érdekek érvényesülésének elősegítésére korlátozódik. A kontinentális katolikus gondolkodás viszont (Cicero és Aquinói Szent Tamás nyomán) az állam és a társadalom szoros kapcsolatában az állam elsődleges feladatának tekinti az állampolgárokról való gondoskodást. Előbbi az egyén érdekének veti alá az államot, míg utóbbi szerint az egyént szolidaritás köti össze az állammal és a társadalommal.⁴⁴⁵ Benjamin Constant már a XIX. század elején megfogalmazta az elv lényegét (nevén nem nevezve ekkor még) az önkormányzatokkal kapcsolatban, amikor azt írta, hogy

„[a]z egész ügyeinek elintézése az egészet illeti, tudniillik az egésznek képviselőit és követeit. Mi csak egy részt érdekel, azt csak ezen résznek kell elhatároznia: mi csak az egyénnel van viszonyban, annak csak a személytől kell függenie. Nem ismételnem eléggé, hogy a köz akarat tiszteletre nem méltóbb, mint a magán akarat, mihelyt körén túlhalad.”⁴⁴⁶

⁴⁴² Önkormányzati Charta 4. cikk 3. szakasz.

⁴⁴³ PACZOLAY i. m. 60.

⁴⁴⁴ NOVITZKY i. m.

⁴⁴⁵ PÁLNÉ KOVÁCS (2008) i. m. 28.

⁴⁴⁶ CONSTANT (1862) i. m. 125.

Ugyanígy List is már 1816-ban arról értekezett, hogy a politikai intézmények felépítésének ezen az általános elven kell alapulniuk. Ha önmagában az egyén jóléte a közcél, akkor az államnak csak akkor kezdődik a szerepe, ha az egyén nem tudja elérni ezt a célt. De amennyiben egy korlátozottabb társulás hatékonyabb ebben, mint az állam, akkor a feladatot az ilyen típusú társulásokra kell bízni. Ezért az államnak nemcsak engedélyeznie kell, hanem egyenesen neki kell ezeket létrehozni.⁴⁴⁷ Bár az elv a mai napig elsősorban a német jogirodalomban van hangsúlyosan jelen, gondolata az amerikai szerzőknél is megjelent. Mint alkotmányos érték többek szerint jelentőséggel bírhat,⁴⁴⁸ de olyan szerzők is vannak, akik kifejezetten a föderalizmussal hozzák összefüggésbe.⁴⁴⁹

A fogalom igazi kiteljesítése a Katolikus Egyháznak köszönhető. Ugyan a szubszidiaritás elve kifejezetten csak a Quadragesimo Anno körlevélben nyerte el végleges megfogalmazását, de bizonyos utalások már a XIII. Leó pápa 1891-es Rerum Novarum kezdetű körlevelében is megtalálhatók.⁴⁵⁰ A szubszidiaritás definíciójának ma már klasszikus leírása a Quadragesimo Anno körlevélben található:

„amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződésre áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztani vagy bekebeleznie azokat.”⁴⁵¹

Az elv lényege Szent II. János Pál megfogalmazása szerint, hogy

„egy magasabb szintű közösség nem avatkozhat be egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe és nem foszthatja meg illeté-

⁴⁴⁷ LIST i. m. 24. Hivatkozza CHALOUPEK i. m. 5.

⁴⁴⁸ Ld. JACKSON i. m.

⁴⁴⁹ Ld. CALABRESI–BICKFORD i. m.

⁴⁵⁰ NOVITZKY i. m.

⁴⁵¹ XI. PIUSZ PÁPA i. m. 79.

kességétől, sőt ha a szükség úgy kívánja, támogatnia és segítenie kell abban, hogy összehangolja tevékenységét a társadalmat alkotó más tényezőkkel, tudniillik a közjó érdekében.⁴⁵²

A Centesimus Annus enciklika alig említi kifejezetten a szubszidiaritást, annál többet szól az emberek közötti együttműködésről, a társulás jogáról. Szövegéből egyértelmű, hogy az ember személy voltát vonjuk kétségbe, ha megfosztjuk a három legfontosabb jogától: a magántulajdontól, a vallásszabadságtól, illetve a társulás jogától.⁴⁵³ Arno Waschkuhn nem mulasztja el megjegyezni, hogy a szubszidiaritás a protestáns etikában is nagy szerepet játszik. Leginkább arra mutat rá, hogy az evangélikusok ezen témához való hozzáállása elég felemás. Megjelenik benne, hogy a katolikus álláspontot egy nagyon leegyszerűsített társadalomra lehetne csak értelmezni, közben tartanak is a túlzott integráció veszélyétől (megjegyzi, hogy az EU ilyen irányú céljai főleg a protestáns államokban váltottak ki bizalmatlanságot), de közben az alapjai egybe is vágnak a protestáns gondolatokkal, sőt bizonyos tekintetben egyenesen a kálvinista tanításokból származnak, ennél fogva maguk is hozzájárultak az elv elterjedéséhez.⁴⁵⁴

5.3.2. A szubszidiaritás mint társadalomszervezési rendezőelv

Habár a szubszidiaritást mindenki a józan ész elvének tartja, sokkal könnyebb elméletben definiálni a tartalmát, mint konkrétan meghatározni.⁴⁵⁵ Kellően általánosítva egy olyan irányító elvről van szó, amely a közjó megvalósulásának eléréséhez szükséges hatalmat szabályozza. Védelmet nyújt a társadalomban a szabad kezdeményezésnek, védi a kicsinyek jogait a társadalmi életben és az alulról felfelé épülő társadalom kiépítését. A társadalmi tevékenység lényegénél fogva szubszidiárius, tehát segítő, olyan segítséget jelent, melyet az emberek együttlétük mellett fejtenek ki az egyes emberek személyiségének tökéletesítése céljából.⁴⁵⁶ A szubszidiaritás azon a hipotézisen alapul, hogy a személyek (egyedül vagy közösen) potenciálisan képesek megcélozni és kielégíteni kollek-

⁴⁵² II. JÁNOS PÁL PÁPA i. m. 48.

⁴⁵³ SZALAI i. m.

⁴⁵⁴ WASCHKUHN i. m. 31–35.

⁴⁵⁵ LOCATELLI i. m. 54.

⁴⁵⁶ NOVITZKY i. m.

tív szükségleteket.⁴⁵⁷ Hagyományosan hierarchikus és szegmentált társadalmi modellt feltételez, amelynek koncentrikus körök formájában kialakított rétegei az egyént ölelik körül, mint az autonómia eredeti referenciapontját.⁴⁵⁸

Nem lehet ezt az elvet önmagában állónak tekinteni, hangsúlyos a perszonalitás – szolidaritás – szubszidiaritás fogalmak társadalmi életben betöltött közös szerepe. Bármelyik túlhangsúlyozása a másik kettő kárára értelmetlenné, sőt lehetetlenné teszi a kívánatos cél, azaz a közjó elérését.⁴⁵⁹ Az egyház társadalmi tanításában a szubszidiaritás elve tehát a közjó, a személyiség és a szolidaritás elveivel együtt adják a szubszidiaritás teljesebb, helyes értelmezését, így elmondható, hogy nem csak államszervezeti, hanem társadalomszervezeti elv is.⁴⁶⁰ Novitzky Péter szerint a szubszidiaritás segítő, azaz sohasem tekinthető öncélnak. Ugyanakkor semmi esetre sem tekinthető a megnyilvánuló hiányosságok pótlékának, ez ugyanis ellent mondana a közjó alapján nyugvó szolidaritásnak. Álláspontja szerint a szubszidiaritás fogalma csak egy keretet ad a társadalomnak, hogy könnyebben meg tudja valósítani a közjót.⁴⁶¹ Fontos hangsúlyozni, hogy a szubszidiaritás elve meghatározza és egyben korlátozza is a cselekvési szabadságot. A legitim hatóság ugyanis fel van hatalmazva arra, hogy szükség esetén helyettesítse a kudarcot valló szereplőt.⁴⁶²

Mindezek alapján Novitzky Péter a szubszidiaritás elvét Wolfgang Ockenfels nézete alapján két oldalról közelíti meg: egyrészt az önmagam segítésén alapuló alapelvnek tekinti, másfelől a segítségnyújtás elvének. Szerepét tehát lényegében erre a két feladatra szűkíthetjük. Előbbi a cselekvő személy vagy kisebb közösség azon jogát és kötelességét határozza meg, miszerint cselekedeteikért felelősséget viselnek, utóbbi pedig a magasabb szinten lévő közösség jogát szabályozza, hogy támogatást nyújthasson ott, ahol erre szükség van, ott ahol nem elegendő az önségtség.⁴⁶³ Frivaldszky János arra az álláspontra helyezkedik, hogy ez a segítség mint ösztönzés és kiegészítés alapvetően közvetett, vagyis tiszteletben tartja az érintettek méltóságát, sajátos célt és identitást kiteljesítő jellege van. Ez ugyanis a magasabb közhatalmi szinten szerveződő politikai formációk igazi létjogosultsága és feladata a közjóval kapcsolatban. Eközben azonban koordinál

⁴⁵⁷ VITTADINI i. m. 23.

⁴⁵⁸ KAUFMANN i. m. 55.

⁴⁵⁹ NOVITZKY i. m.

⁴⁶⁰ FRIVALDSZKY i. m. 50–55.

⁴⁶¹ NOVITZKY i. m.

⁴⁶² BERTHET–CUNTIGH i. m. 186.

⁴⁶³ NOVITZKY i. m.

is a különböző társadalmi és politikai egységek között.⁴⁶⁴ Az állam és a személy között kölcsönösséget feltételez az általános jogképesség (ami az emberi minőségen alapul) és állampolgárság által kifejezett tagságon alapuló lojalítás.⁴⁶⁵ Pozitív megfogalmazásban ez az elv biztosítja a közösségi autonómiát és elősegíti annak kiteljesedését, ezáltal pedig a polgárok javának középpontba kerülését (a népszuverenitás új megnyilvánulási formája), míg negatív megközelítésben tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területeire való indokolatlan beavatkozást.⁴⁶⁶ Lényegében a szubszidiaritás az államot és az egyént egyaránt kötő, önkorlátozásra kényszerítő elv.⁴⁶⁷

Megjegyzendő mindezek mellett, hogy világunk folyamatos változásával a társadalmi viszonyok is egyre összetettebbé válnak. Franz-Xaver Kaufmann szerint a koncentrikus körök formájában kialakított és az egyént körülölelő társadalmi rétegek elképzelése a társadalmi viszonyok átrendeződése miatt az utóbbi időben funkcionális szempontból megkérdőjelezhetővé vált. A nagyobb-kisebb viszonyt szerinte már nem lehet egyértelműen alkalmazni, figyelembe kell venni, hogy az élet releváns körei már nem koncentrikusak, hanem átfedésben vannak. Ezért azt javasolja, hogy a szubszidiaritás gondolatát kössék össze egy másik elméleti konstrukcióval, nevezetesen a cselekvési láncok szükséges hosszával. A munkamegosztás és az ezzel lehetővé vált specializáció a hatékonyság növelését eredményezi, vagyis a cselekvési láncok meghosszabbodása önmagában együtt járhat a racionálisabb problémakezeléssel. Lehetséges ugyanis, hogy a magasabb cselekvési környezetben magasabb a cselekvési képesség is.⁴⁶⁸

5.3.3. A szubszidiaritás mint normatív előírás

Az Önkormányzati Charta 4. cikk 3. pontja kimondja, hogy a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervekre történő átruházását a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől kell függővé tenni.

⁴⁶⁴ FRIVALDSZKY i. m. 36–37.

⁴⁶⁵ VARGA Zs. (2009) i. m. 105.

⁴⁶⁶ FRIVALDSZKY i. m. 36.

⁴⁶⁷ VARGA Zs. (2009) i. m. 105.

⁴⁶⁸ KAUFMANN i. m. 55–57.

Ez a deklaráció nem más, mint a szubszidiaritás elvének megfogalmazása, ráadásul a normatív előírások közül talán a legvilágosabb, legprecízebb. Ennek azért van különös jelentősége, mert a szubszidiaritás elvének normativitása általában erősen vitatott.

Chronowski Nóra szerint az elv legnagyobb hiányossága a csekély normatív ereje.⁴⁶⁹ Hugo Preuß is arra hívja fel a figyelmet, hogy pozitív jogi oldalról közelítve elég nehéz lenne levezetni az elv kötelező érvényesülését. Azt állítja, hogy ezzel az elvvel ugyan egyet lehet érteni, de ettől ez még soha nem jogi szabály, valójában az állam semmilyen módon nem korlátozódik másodlagos szerepre.⁴⁷⁰ Reinhard Hendler ennél már megengedőbb, amikor úgy fogalmaz, hogy a szubszidiaritás elve csak akkor fejthet ki joghatást, ha az állam elismeri, anélkül csak politikai tervezési elv.⁴⁷¹ Kétségtelen, hogy az Önkormányzati Charta előírja az alkalmazását, azonban Kecső Gábor érvelése szerint még a Chartán belül is másodlagos a szerepe, mert a 4. cikk 2. pontjában megfogalmazott maradékelv (*residuality principle*) előbbre való, ami az Önkormányzati Charta rendszerében a szubszidiaritással szemben kiemelt elv.⁴⁷² Ezt én annyiban vitatom, hogy az Önkormányzati Charta Kecső Gábor által előbbre sorolt rendelkezésében inkább csak a generálklauzulus modell alkalmazásáról szól, ami nemhogy a szubszidiaritással szemben hat, hanem éppen megnyitja felé az utat (szemben az enumerációs modellel). Franz-Ludwig Knemeyer ugyanakkor a szubszidiaritás elvét alkotmányos valóságnak tartja. Szerinte az alkotmányban való említés hiányában is az egyik legfontosabb alapelvnek számít.⁴⁷³ Arno Waschkuhn szerint a német alaptörvényt is áthatja az elv, közvetetten az alapjogok kapcsán is, jobban az állami kompetenciák vonatkozásában, az alulról építkező szövetségi felépítésben pedig konkrétan is.⁴⁷⁴ Reinhard Hendler kissé óvatosabban úgy fogalmaz, hogy a német alkotmányjogi szabályozásban számos ponton megjelenik a szubszidiaritás, míg számos ponton pedig ellentmond ennek az elvnek. Ebből az következik szerinte, hogy ez az elv nem minősíthető általános alkotmányos követelménynek, amelyből konkrét követelmények vezethetők le az állami struktúra szervezeti felépítésére vonatkozóan. A jogi érvelés és a következtetés alkotmányos kiindulópontja nem a szubszidiaritás

⁴⁶⁹ CHRONOWSKI i. m. 87.

⁴⁷⁰ PREUSS i. m. 81.

⁴⁷¹ HENDLER (2007) i. m. 17.

⁴⁷² KECSŐ i. m. 133–134.

⁴⁷³ KNEMEYER (1990) i. m. 174.

⁴⁷⁴ WASCHKUHN i. m. 58.

önálló alkotmányos alapelve, hanem a vonatkozó alkotmányos szabályozás.⁴⁷⁵ Ezzel önmagában talán nehéz lenne vitatkozni, de ez az elv mára mégis széles körben elterjedt, hiszen éppen azokat támogatja, akik saját kezdeményező-képességük alapján meg tudják oldani problémáikat és a segítséget nem egy magasabb, anonim és már készen adott forrásból szeretnék meríteni.⁴⁷⁶ Bár az államok alkotmányaiban valóban nem feltétlenül szerepel kifejezetten a szubszidiaritás elve,⁴⁷⁷ de ettől még a helyi közösségek helyi közügyek intézésében játszott szerepét elismerik, de anélkül, hogy eközben az állam egységét megbontanák. Egyet tudok érteni Varga Zs. Andrással abban, hogy a szolidaritás–személyi méltóság–szubszidiaritás triáusza levezethető a jog dogmatikai értelmezéséből és a pozitív jog fogalom-elemzéséből is (pl. szerinte a közteherviselés kötelezettsége a szubszidiaritás dogmatikai követelményének pozitív jogi leképződése).⁴⁷⁸

5.3.4. A szubszidiaritás jelentősége

A fent rögzítettek fényében nem meglepő, hogy a szubszidiaritás elve kiemelkedő szerepre tett szert az önkormányzatisággal kapcsolatban.⁴⁷⁹ Ez az elv tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területére való indokolatlan, azaz a közjó követelményével összeférhetetlen beavatkozást,⁴⁸⁰ egyben meghatározza azt, hogy a felsőbb szint csak az alsóbb szint segítése érdekében avatkozhat be annak viszonyaiba. Lényegét tekintve a hatalom korlátozásának és egyben a beavatkozás szükségességének és szabályozásának elve.⁴⁸¹ Komplex elv, ami átfogja az egyén és a helyi önkormányzat, valamint

⁴⁷⁵ HENDLER (2007) i. m. 17.

⁴⁷⁶ NOVITZKY i. m.

⁴⁷⁷ A magyar Alaptörvényben sem szerepel ez az elv.

⁴⁷⁸ VARGA (2009) i. m. 105.

⁴⁷⁹ Megjegyzendő, hogy az elv nem csak az önkormányzatok, hanem az Európai Unió működésének egyik alapelve is. Paczolay Péter nem is mulasztja el megjegyezni, hogy a keresztény előzmények után meglepő a szubszidiaritás fogalmának megjelenése az Európai Unió alapelvei között. Némi magyarázattal szerinte az európai integrációban kezdeti időkben érvényesülő katolikus befolyás szolgálhat. (PACZOLAY i. m. 60.)

⁴⁸⁰ FRIVALDSZKY i. m. 36.

⁴⁸¹ BALÁZS István: Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Igazgató Bizottsága ülésének állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 1994/5. Hivatkozza SOMLYÓDINÉ PFEIL i. m. 15.

az állam és a nemzetközi közösség viszonyának teljes vertikumát.⁴⁸² Gyakorlati következménye – egyetértve Varga Zs. András következtetésével –, hogy a szolidaritás–személyi méltóság–szubszidiaritás triásza nélkül nem érdemes alkotmányozni, mert az eredményt a társadalom nem fogja magáénak érezni, hanem az alkotmány csak egy ténybeli megalapozottságát tekintve esetleges, a hatalomgyakorlást többé-kevésbé szabályozó pozitív jogi eszköz lesz.⁴⁸³

Nem lehet kétséges, hogy az önkormányzat akkor tudja betölteni alkotmányos rendeltetését, ha az adott településen lakó helyi közösséget alkotó emberek igényeiből keletkező ügyeket saját felelősségére elláthatja.⁴⁸⁴ Elméletileg azok a döntési hatáskörök vannak helyi szinten, amelyeknek lokalitásuk van, ahol értékesebb a helyi mozgástér és kezdeményezőkészség, mint a szintén fontos standardizáció.⁴⁸⁵ A szubszidiaritás elve ezekben a nagyon nehezen eldönthető kérdésekben elsősorban a bizonyítási terhet szabályozza, ugyanis ennek értelmében a feltevés a kisebb közösségek autonómiája mellett szól, így azoknak, akik korlátozni akarják ezeket, kellően indokolniuk kell a beavatkozást.⁴⁸⁶

A szubszidiaritás mindezek alapján azt követeli meg, hogy a problémákat lehetőség szerint a keletkezésükhöz legközelebbi szinten oldják meg. Verebélyi Imre szerint elsősorban az egyént és annak önszerveződő kisközösségét kell képessé tenni az öngondoskodásra (azaz a szubszidiaritás által állított korlát az önkormányzattal szemben is él). Ezt követően az önkormányzati rendszeren belül a települési önkormányzat a kedvezményezett, míg a megyei önkormányzat az állam központi és térségi szerveihez képest számít közelebbi szintnek.⁴⁸⁷ Ennek értelmében az önkormányzati szintek egymáshoz való viszonya (továbbá a feladat- és hatáskörtelepítés szabályai) a szubszidiaritás eszméje által meghatározottan alakulnak.⁴⁸⁸ Ez az érv már a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelent, amikor a testület utalt arra, hogy a települési önkormányzattól a megyei önkormányzatra történő feladatátruházást a szubszidiaritás elve érvényesítésével összefüggésben lehet értékelni.⁴⁸⁹

Azt is hangsúlyozni kell azonban, hogy az elv lényege nem a szabadság túllontúl való hangsúlyozása az állammal szemben, hanem a partnerségi együtt-

⁴⁸² VEREBÉLYI (1996) i. m. 57.

⁴⁸³ VARGA (2009) i. m. 107.

⁴⁸⁴ SOMLYÓDINÉ PFEIL i. m. 262.

⁴⁸⁵ KALTENBACH (2010) i. m. 47.

⁴⁸⁶ KAUFMANN i. m. 55.

⁴⁸⁷ VEREBÉLYI (1996) i. m. 57.

⁴⁸⁸ SOMLYÓDINÉ PFEIL i. m. 13.

⁴⁸⁹ 8/2021 (III. 2.) AB határozat, Indokolás [171].

működés biztosítása.⁴⁹⁰ Ezáltal is a társadalom helyes működési rendjének kiépítéséhez járul hozzá.⁴⁹¹ Ennélfogva adott esetben az is a szubszidiaritás része, ha egy alacsony szinten megoldhatatlan feladat helyett egy magasabb szintre helyeznek bizonyos önkormányzati feladatokat.⁴⁹² A magasabb szint akkor cselekszik, ha a kisebb közigazgatási egység teljesítőképessége már nem elégséges. Amennyiben egy önkormányzati feladatot feltétlenül el kell látni, akkor döntő szempont, hogy az illetékes helyhatóság helyzete megengedi-e a teljesítést, mivel a szubszidiaritás értelmében az illetékesség fennálltának lényegi ismérve a teljesítőképesség.⁴⁹³ Ezen megállapítások fényében tulajdonképpen egyet lehet érteni Verebélyi Imrével abban, hogy a szubszidiaritás (legalábbis önmagában) nem ad alapot arra, hogy a települési önkormányzatot értékesebbnek lehessen tartani a megyei önkormányzatnál vagy a dekoncentrált szerveknél. A különböző szintek között nem értékbeli különbség van, hanem feladat- és hatáskörmegosztás érvényesül.⁴⁹⁴

Az elv általános elismertsége ellenére kritikák is megfogalmazhatók ellene. Andreas Føllesdal szerint népszerűsége részben abból fakad, hogy elhomályosítja a központi kérdéseket és ritkán oldhatók meg ezzel a hatalom megosztásával kapcsolatos problémák. A versengő felfogások (EU, USA, Katolikus Egyház, nemzetközi jog) az ő értelmezésében mind vitatott premisszákon alapulnak, és egészen másképp mutatnak rá fontos kompromisszumokra. Szerinte ezeket a különféle elképzeléseket és egymásnak ellentmondó következményeiket túl gyakran figyelmen kívül hagyják.⁴⁹⁵ Ugyanakkor azt ő is elismeri, hogy a koncepció egyik előnye, hogy elősegíti az egyes kérdéskörökben az érvek felépítését a hatáskör legmegfelelőbb elosztásával kapcsolatban, továbbá (az USA viszonyai között) javíthatja a szövetségi rendeletek stabilitását.⁴⁹⁶

Az esetleges kritikák ellenére a szubszidiaritás elve segít az önkormányzatiság teljesebb és pontosabb megértésében, egyúttal alapot szolgáltat a helyi közösség számára arra, hogy az őket érintő ügyekben döntési jogra tartsanak igényt. Ez az elv tiltja ugyanis a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak

⁴⁹⁰ HEINZE i. m. 15.

⁴⁹¹ Pálné Kovács Iona utal rá, hogy a német politikusok a szubszidiaritást Európa Magna Chartájának hívják, amivel arra utalnak, hogy hogyan épülnek be a területi döntéshozók a közösségi döntéshozásba. [PÁLNÉ KOVÁCS (2006) i. m. 289.]

⁴⁹² WASCHKUH N i. m. 59.

⁴⁹³ SOMLYÓDINÉ PFEIL i. m. 263.

⁴⁹⁴ VEREBÉLYI (1996) i. m. 58.

⁴⁹⁵ FØLLESDAL i. m. 215.

⁴⁹⁶ FØLLESDAL i. m. 226.

illetékességi területeire való indokolatlan beavatkozást. Ez az elv mondja ki, hogy a felsőbb hatalmi körök feladata a kisegítés. Végző soron részben ez az elv igazolja az egész önkormányzatiság létjogosultságát.

5.4. A hatalom vertikális osztódása

A hatalommegosztás klasszikus szereplőihez képest a helyi önkormányzatok vertikális pozícióban vannak. A kutatók között megoszlanak a vélemények azzal kapcsolatban, hogy ezt a vertikális pozíciót hogyan értelmezzék. Egyesek szerint a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágnak kell tekinteni. Mások ezt tagadják és inkább a vertikális hatalommegosztással igyekeznek az önkormányzatok helyzetét magyarázni. Megint mások azonban azzal érvelnek, hogy vertikális hatalommegosztásról csak föderatív államokban lehet beszélni, így unitárius államban ez értelmezhetetlen. Ezek a szerzők jellemzően vagy a végrehajtó hatalom egyfajta korlátozóját látják a helyi önkormányzatokban, vagy még azt sem.

Az egyes alkotmányokat tekintve sem egyértelmű a kép. A szövetségi államokban természetesen jelen van a vertikális hatalommegosztás, de kifejezetten csak a helyi önkormányzatok ilyen szerepére fókuszálva is akadnak példák: az észt Alkotmány gyakorlatilag külön hatalmi ágként kezeli a helyi önkormányzatokat,⁴⁹⁷ a horvát Alkotmány pedig a három hatalmi ág korlátozósaként fogalmazza meg a helyi önkormányzatisághoz való jogot.⁴⁹⁸ Jellemzően azonban csak az egyes szabályok értelmezése által lehet következtetni a helyi önkormányzatok hatalommegosztásban játszott szerepére.

5.4.1. Helyi önkormányzat és a hatalommegosztás

Az önkormányzatok hatalmi ágak rendszerében elfoglalt helyét keresve az elsődleges kérdés az, hogy mi alapján tekintünk egy hatalmi ágat hatalmi ágnak. Locke és Montesquieu klasszikus elméleteitől kiindulva, az ezeket különféle szempontból bővítő elképzeléseken át a hatalommegosztás tagadásáig⁴⁹⁹ szinte

⁴⁹⁷ Az Észt Köztársaság Alkotmánya 14. cikk.

⁴⁹⁸ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 4. cikk.

⁴⁹⁹ Benjamin Constant például hiábavalónak tartotta a hatalommegosztást, mert amennyiben a hatalom összege végtelen, akkor a szereplőknek csak koalícióra kell lépniük a zsarnok-

végtelen az ebben a tárgykörben született elméletek sokasága. Mindezek részletes vizsgálata jelen kutatásnak nem képezi tárgyát, a hatalommegosztás létét alkotmányos ténynek tekintve⁵⁰⁰ csak arra koncentrálok, hogy ebben a rendszerben hogyan helyezhetők el a helyi önkormányzatok. A hatalommegosztás lényege nem a merev szétválasztás, hanem a kölcsönös ellenőrzés és korlátozás.⁵⁰¹ A kérdést szervezeti szempontból vizsgálva minden olyan közhatalmi feladatot ellátó szerv önálló hatalmi ágának tekinthető, amely nem függ más szereplőktől, viszont korlátozza azok hatalmát. Így a sor elég hosszúvá nyújtható, és nyilvánvaló, hogy ennek a megközelítésnek is évszázados hagyománya van.⁵⁰² Ha viszont a hatalmi ágakat funkcionálisan, aszerint különböztetjük meg, hogy milyen típusú feladatot látnak el, akkor nincs okunk a klasszikus triász bővítésére. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy egy-egy hatalmi ág feladataiból több szerv is részesüljön. Ennélfogva autonómiájuk birtokában az egyes hatalmi szereplők egy adott hatalmi ágon belül is korlátozzák egymást, de mindnyájan az adott típusú feladat megvalósulásának letéteményesei.

Modern világunk kihívásai egyre kevésbé teszik lehetővé a rendkívül merev, institutionális felosztás követését. A különböző szervek sokasodása egyre inkább magával vonja az ezek által ellátott feladatok összetettebbé válását is⁵⁰³, miközben nehezen cáfolható, hogy az ezek által ellátott tevékenység továbbra is a három államhatalmi funkció valamelyikébe (esetleg kifejezetten keveredve is) tartozik. Emiatt könnyen egyet tudok érteni Varga Zs. András álláspontjával, aki a hatalommegosztás institutionális felfogása helyett a funkcionális megközelítést javasolja, azaz szerinte szakítani kell az egyféle hatalom – egyféle szervezet megközelítéssel. Egyetlen hatalmi ágat sem lehet egyetlen kizárólagos szervhez kötni és egy szervezet jellemzően nem csak egyféle hatalmat gyakorol.⁵⁰⁴

Ezek alapján a kérdés, hogy a helyi önkormányzatokat lehetséges-e önálló hatalmi ágaknak tekinteni. Az önkormányzati (municipális) hatalom jogirodalomban való megjelenését Benjamin Constant munkásságához szokás kötni. Való igaz, szerinte

ság érdekében. A lényeg azon van, hogy semelyik szereplő se léphessen túl a hatáskörén. [CONSTANT (1997) i. m. 81.]

⁵⁰⁰ Ebből a szempontból támaszkodom az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésére is, amely szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

⁵⁰¹ FOGARASI–IVANCICS–KISS i. m. 21.

⁵⁰² Ráadásul a hatalommegosztás olyan dimenziókkal való bővítése sem újkeletű, amelyek nem vagy nem feltétlenül kötődnek a közhatalom gyakorlásához. (ERDŐS–SMUK i. m. 139.)

⁵⁰³ Itt érdemes például a számvevőszék vagy az ombudsman tevékenységére gondolni.

⁵⁰⁴ VARGA (2015) i. m. 51.

„[e]ddig a helyhatóság a végrehajtó hatalom függő ágának tartatott; ellenkezőleg áll, nem kell ugyan soha ezt akadályoznia, de tőle függenie sem kell. Ha ugyanazon kezekre bízatnak a részek s az egész ország érdekei, vagy ha a helybeli érdekek depositariusainak ügyviselői csináltatnak, ebből többféle bajok származnak, s még azon bajok is, melyek egymást kizárni látszanak, benne együtt létezendenek.”⁵⁰⁵

Benjamin Constant sokak szerint a hatalmi ágak triászát egészítette ki az önkormányzatokkal, de én úgy látom, hogy ez túlzott leegyszerűsítés. Elméletéből az olvasható ki elsősorban, hogy az önkormányzatok a központi végrehajtó hatalomhoz képest vertikális pozícióban vannak, védett feladatkörökkel rendelkeznek, azaz valójában az önkormányzatokat hatalmi ellensúlyá teszi a szubszidiaritás és az autonómia elveinek érvényesülése. Sári János is úgy értelmezi Benjamin Constant elméletét, hogy nem külön hatalmi ágról beszél, csak a saját érdekeltséget feltételező, helybeliség alapján álló elkülönülésről.⁵⁰⁶ Gyakorlati alkalmazására Ereky István hívja fel a figyelmet, beszámol róla, hogy a végletekig vitt centralizáció ellenhatásaként Belgiumban az alkotmány a Montesquieu által megnevezett hatalmi ágakon kívül negyedikként elismerte a megyei, vagy községi hatalmat. Elvileg sok szerző erre igyekezett alapozni szerinte a francia decentralizációs modellt is, de a valóságban a modern önkormányzat francia rendszerének alapelveit fejtették ki és foglalták rendszerbe.⁵⁰⁷ Annyi bizonyos, hogy Benjamin Constant elmélete nyomán újra és újra felbukkannak a jogirodalomban a helyi önkormányzatok önálló hatalmi ági jellegével összefüggő kérdések, de ezeknek hosszú ideig nem igazán sikerült megszilárdulniuk. Magyary Zoltán például a tudomány által tisztázott kérdésnek tekintette, hogy az önkormányzat a végrehajtó hatalom egyszerű formája, amelyben azonban a nemzet nemcsak a törvényhozó hatalom körében érvényesülő parlamentarizmus útján, hanem közvetlenül is részt kap a végrehajtó hatalom gyakorlásában (a népképviselőket kiegészítve, azzal együtt teszi ki a teljes alkotmányosságot). Ugyanakkor szerinte az önkormányzat feltétlenül és kizárólag állami végrehajtás, amelyben a nemzet tagjai az állam szolgálatában állva maguk hajtják végre magukon az állam akaratát.⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ CONSTANT (1862) i. m. 126.

⁵⁰⁶ SÁRI i. m. 42.

⁵⁰⁷ EREKY (1939) i. m. 192.

⁵⁰⁸ MAGYARY (1930) i. m. 166.

A neoliberalis államfejlődés csak a XX. század második felében kezdett el visszanyúlni Benjamin Constant elvéhez és a helyi önkormányzatok természetjogias eredetéhez, ezzel együtt a helyi önkormányzatok önálló államhatalmi ágként tételezéséhez. Balázs István szerint ezek a helyi önkormányzatok demokratikus jellegét és autonómiáját abszolutizáló elképzelések, amelyek a 80-as években a decentralizációs reformokban és a regionalizációban érték el csúcspontjukat.⁵⁰⁹ Árvai Zsuzsanna is azt hangsúlyozza, hogy a klasszikus Montesquieu-i hatalommegosztási koncepció a modern korszakban alig alkalmazható. Szerinte a decentralizáció elvén kialakult helyi önkormányzatokkal kapcsolatban több olyan tényező is van (államigazgatástól különálló státuszuk, autonómiájuk), amely esetében felmerül a hatalmi tényezőként való elismerés kérdése.⁵¹⁰ A Balázs István által konzervatívnak minősített álláspont szerint a végrehajtó hatalmi ági funkciókat ellátó önkormányzatoknak az autonómiájuk miatt önálló hatalmi ági jellegük van, míg a másik nézet szerint a végrehajtó hatalmi funkciók mellett az államhatalom területi megosztását is megvalósítják, ezért ténylegesen is önálló hatalmi ágként működnek. A különbség inkább teoretikus, az állami szervekkel való kapcsolatban nyilvánul meg, önálló hatalmi ágként lazább a központi állami szervekhez való kötődés és a Kormány általi kontroll. Ennek a kérdésnek gyakorlati jelentősége inkább a diktatúrákból létrejött újabb demokráciák esetén volt (ellenhatásként jelent meg radikálisabban önálló hatalmi ági jelleg), de a gazdasági világválság miatt ezekben az államokban is újra kellett értékelni a szerepüket.⁵¹¹

Az önálló hatalmi ágként való felfogás tehát időben és térben egyaránt dinamikusán változik,⁵¹² ráadásul meglátásom szerint ebben a formában a kérdés jelentősége is elhanyagolható. Bár vannak szerzők, akik önálló hatalmi ágként tételezik az önkormányzatokat, sokan inkább kifejezetten a vertikális hatalommegosztásra fókuszálnak,⁵¹³ mások pedig gyakorlati szempontból közelítve inkább az autonómia érvényesülésére,⁵¹⁴ vagy a hatalmi ellensúly megvalósulására⁵¹⁵ koncentrálnak.

⁵⁰⁹ BALÁZS (2014b) i. m. 298.

⁵¹⁰ ÁRVAI i. m. 37–38.

⁵¹¹ BALÁZS (2014b) i. m. 298–299.

⁵¹² Szegvári Péter szerint például az Alkotmány értelmében inkább voltak önálló hatalmi ágnak tekinthetőek az önkormányzatok, mint az Alaptörvény rendszerében. [SZEGVÁRI (2017) i. m. 763.]

⁵¹³ Ld. például VERESS i. m. 260.

⁵¹⁴ Ld. például IVANCSICS i. m. 185.

⁵¹⁵ Ld. például BERÉNYI i. m. 309.

Álláspontom szerint a helyi önkormányzatok feladataikat tekintve nem más típusú feladatot látnak el a többi hatalmi ághoz viszonyítva (közel állnak a végrehajtó hatalomhoz, ám a népképviselői jelleg és az önálló szabályalkotás is jellemző rájuk⁵¹⁶), csupán más szinten teszik azt. Helyzetük tehát nem fogható fel a horizontális logika alapján építkező hatalommegosztás rendszerében, a többi szereplőhöz való viszonyuk csak vertikálisan értelmezhető.

5.4.2. Föderáció kontra önkormányzat, a szűk értelemben vett vertikális hatalommegosztás

A fentiek fényében adja magát a lehetőség, hogy a fogalmi bizonytalanságot a vertikális hatalommegosztás elvén keresztül érdemes feloldani. Azonban ez is számos nehézségbe ütközik.

A vertikális hatalommegosztás általánosan arra a rendezőelvre épül, hogy a hatalom gyakorlása egyes területi vagy testületi szintekre tagolható. A hatalommegosztás elvét ugyanis az államhatalomnak központi, területi vagy helyi szintekre, illetve autonóm testületekre való felosztása is megvalósítja.⁵¹⁷ A vertikális hatalommegosztás az amerikai jogdogmatika terméke. Legtágabb értelemben akkor beszélhetünk róla, ha egy szerv döntési szabadságát egy eltérő területi alapon szervezett másik szerv korlátozza, vagy legalább ellensúlyozza.⁵¹⁸

A föderális berendezkedésű államokban a szövetségi parlament hatásköre csak a szövetségi szintű kérdések szabályozására terjed ki, a tagállamok hatáskörei pedig szigorú alkotmányos védelmet élveznek.⁵¹⁹ Ezekben az államokban a tagállami szint és a szövetségi szint is rendelkezik az államiság ismérveivel és a tagállamok szuverenitásuk birtokában csatlakoznak a szövetséghez. Mivel szuverenitásukat a szövetségi államon belül is megtartják, ezért rendezni kell, hogy mely hatáskörök tartoznak a szövetségre és melyek a tagállamra. Ez pedig szükségképpen vezet a vertikális hatalommegosztáshoz, amelyben szuverén korlátoz szuverént. Megjegyzendő azonban az is, hogy például Hans Kelsen értelmezésében a szövetségi állam lényegét a decentralizáció foka és típusa adja, amihez konkrét alkotmányi tételezésre van szükség. Ebben a keletkezés

⁵¹⁶ CSINK i. m. 155.

⁵¹⁷ PETRÉTEI (2018) i. m. [30]

⁵¹⁸ CSINK i. m. 156.

⁵¹⁹ ERDŐS–SMUK i. m. 138.

módját és a szuverenitás meglétét (csak a központi állam, csak a tagállam, vagy mindkettő szuverén) nem tartotta fontosnak, azt álproblémának tekintette.⁵²⁰

Ezzel szemben unitárius államokban közjogi értelemben a helyi önkormányzatok nem rendelkeznek a törvényhozó hatalommal szemben ellensúlyt képező jogokkal, de a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogát az államnak tiszteletben kell tartania.⁵²¹ Ezen túlmenően azonban ezekben az államokban a parlament jogalkotói jogköre nagyon tág, az országgyűlés politikai mérlegelésére van bízva a helyi és országos ügyek megkülönböztetése.⁵²² Az önkormányzatok nem mini köztársaságok, hanem az állami mechanizmus integráns részei, amelytől azonban törvényben biztosított jogosítványok viszonylag elkülöníthetővé, önállóvá is teszik.⁵²³

Amíg a föderációban a nem szövetségi hatáskörbe tartozó ügyekben a tagállami szuverenitás továbbra is fennáll, addig az unitárius államban (vagy a szövetségi állam tagállamán belül) működő önkormányzatok a központi hatalmat befolyásolhatják ugyan, de velük szemben mindig érvényesül a központi hatalom autoritása.⁵²⁴ Ez azt jelenti, hogy a föderatív berendezkedés által megvalósuló vertikális hatalommegosztás önmagában nem biztosított.⁵²⁵ Ugyanakkor az önkormányzatok jelenléte a végrehajtó hatalom belső tagolását eredményezi, ezért a megvalósuló helyi autonómia betölt hatalomkorlátozó szerepet.⁵²⁶ Ezzel a korlátozó szereppel Magyary Zoltán például nem értett egyet. Ő úgy osztotta fel a típusokat, hogy az önkormányzat, tartalmát tekintve lehet politikai és adminisztratív. Ezek közül a politikai önkormányzatnak törvényhozó hatalma is van, így nem tartja meg az állami jog egységét. Ezt ő (is) azonosítja a föderalizmussal. A másik rendszerben az állami jog egységét fenntartják, de a közigazgatási hatáskörüik nem teljes. Az impérium centralizálva van a központi hatalomnál, ezért amennyiben az önkormányzat impériumot gyakorol, azt csak az állam által átruházott és körülhatárolt hatáskörben, nem pedig eredeti jogon és tetszés szerinti hatáskörben gyakorolhatja. Az önkormányzat szerinte csak az állami

⁵²⁰ KELSEN i. m. 59–60.

⁵²¹ SZOBOSZLAI i. m. 29.

⁵²² ERDŐS–SMUK i. m. 138.

⁵²³ FOGARASI–IVANCICS–KISS i. m. 21.

⁵²⁴ DEZSŐ–SOMODY i. m. 148–149.

⁵²⁵ Ennek megfelelően Sólyom László szerint a magyar Alkotmánybíróság soha nem tekintette az önkormányzati autonómiát kvázi föderatív struktúrának. Rejtett, majdnem föderatív hatáskör-ellenőrzésnek csak az önkormányzati rendeletnek a jogalkotási hatáskör túllépésével kapcsolatos utólagos vizsgálata tekinthető (SÓLYOM i. m. 769).

⁵²⁶ VERESS i. m. 275.

közigazgatásnak sajátos alakja.⁵²⁷ Ereký István nagyon hasonlóan mutatja be ugyanezen témával kapcsolatban a francia felfogást, azzal a különbséggel, hogy álláspontja szerint a franciák nem ismerik el a közigazgatási decentralizáció és az alkotmányjogi decentralizáció különbségtételét (ők kizárólag föderáció és decentralizáció között tesznek különbséget).⁵²⁸

Azt is hangsúlyozni kell mindezek mellett, hogy az utóbbi időkben egyre több országban váltak a korábban önkormányzati jellegűnek tekintett egységek a tagállamhoz hasonlóvá, így viszonylagossá téve az elhatárolást.⁵²⁹ A regionális államokban a régióknak az önkormányzatokhoz képest szélesebb körűek a jogosultságaik (pl. kormányal is rendelkezhetnek), de szuverenitásuk nem elismert. Erdős Csaba és Smuk Péter úgy fogalmazzák, hogy ezekben az államokban az autonóm terület önálló részesedését a főhatalomból nem ismerik el, de önálló szabályozási jogát igen, amelynek gyakorlása akár a parlamenten keresztül is lehetséges, azaz a területi autonómia a központi parlament alkotmányi korlátjaként mutatkozik meg.⁵³⁰

Hans Kelsen megközelítésében az elhatárolás viszonylagossága és az átmenet lehetősége elég jól megmutatkozik. Szerinte az önkormányzati decentralizáció generális normák irányába való kiterjesztésével (ami rendszerint a helyi normák relatíve nagyobb térbeli érvényességi körzetével jár együtt) 'országok' (*Land*) szerinti decentralizáció jön létre, amely esetében a végrehajtás mellett a törvényhozás is megoszlik a központi és a helyi szervek között. Ezeket az 'országokat' nehéz az autonóm tartományoktól megkülönböztetni, főleg akkor, ha a tartományok autonóm státútumokat (esetleg tartományi törvényeket) is alkothatnak, valamint amennyiben az 'országok' szervei is demokratikus jellegűek. A különbség ebben az esetben csak a törvényhozó hatáskör jelentékenyebb volta, innen pedig a decentralizáció fokozásával (ami alkotmányozási hatáskört jelent) már csak egy lépés a szövetségi állam tagállama. A tagállam mindenképpen részesül a központi törvényhozásból és végrehajtásból is, méghozzá a parlament második kamaráján keresztül.⁵³¹

Mindezek alapján kijelenthető, hogy vertikális hatalommegosztásnak a szoros értelmében kizárólag a föderatív államok berendezkedése tekinthető,

⁵²⁷ MAGYARY (1942) i. m. 113.

⁵²⁸ EREKY (1939) i. m. 193.

⁵²⁹ HOFFMAN (2015) i. m. 43–44.

⁵³⁰ ERDŐS–SMUK i. m. 138.

⁵³¹ KELSEN i. m. 58–59.

a fogalom az unitárius államokon belül (vagy a szövetségi állam tagállamán belül) megvalósuló önkormányzati berendezkedésére nem értelmezhető.

5.4.3. A népszuverenitás és a hatalom vertikális osztódása

Csink Lóránt maga is a vertikális hatalommegosztás fenti értelmezése mellett érvel, mindehhez azonban még hozzáveszi a népszuverenitást is és kiemeli, hogy szűkebb értelemben az is szükséges a vertikális hatalommegosztás megvalósulásához, hogy a két intézmény legitimitása azonos legyen, azaz mindkettő a népszuverenitás hordozója legyen. Más szerzőkkel egybevágóan azt állítja, hogy a szövetségi berendezkedésű államoknál mind a tagállam, mind a szövetség rendelkezik szuverenitással, azonban az unitárius államban a központi hatalommal szemben nincs olyan entitás, amely szintén a szuverenitást hordozná. Szerinte azonban, ha a nép egésze a szuverenitás forrása, akkor annak egyes részei nem azok.⁵³²

Nyilvánvaló, hogy az állam hatalma a néptől ered és dogmatikailag magyarázható is, de az állami szuverenitás és a népszuverenitás ennyire direkt összekötése gyakorlati szempontból inkább problémákat szül. Csink Lóránt maga is felhossa azt az érvet, ami szerintem is leginkább ez ellen a megközelítés ellen szól. Nevezetesen: több föderatív állam is a nép egészét jelöli meg szuverénnek. Ezt ő azzal oldja fel Magyarországra vetítve, hogy a vertikális hatalommegosztás azért nem valósul meg, mert nem adott ehhez megfelelő hatáskör és garancia a helyi önkormányzatok számára.⁵³³ Ez a magyarázat viszont végső soron inkább a népszuverenitás és a vertikális hatalommegosztás direkt összekötése ellen szól, mintsem alátámasztaná azt. Azonban éppen ezen okból tartom fontosnak magam is a népszuverenitás szerepét.

5.4.4. Vertikális hatalommegosztás mint eredmény

Számos kutató a fent rögzített megközelítésnél nem megy tovább, ők a vertikális hatalommegosztást a föderatív államszerkezet ismérvének tartják, melynek elengedhetetlen követelménye a szuverenitás másik szuverén által való korlátozása.

⁵³² CSINK i. m. 156–157.

⁵³³ CSINK i. m. 156–157.

Ezek a megközelítések rendkívül logikusak, de egyúttal nagyon formálisak is. Nem tartom önmagában elvetendőnek, ha a föderális államberendezkedésre vonatkozó elvet hívja valaki vertikális hatalommegosztásnak, azonban azt is hangsúlyoznom kell, hogy egyrészt nem szerencsés a hatalom vertikális korlátjának kizárólag ezt tekinteni, másrészt az sem elvetendő nézet, ha valaki mindent vertikális hatalommegosztásként tételez, ami végső soron funkcionális szempontból korlátozza a központi államhatalom teljességét.

A hatalommegosztás (aminek lényege a fent rögzítettek szerint a kölcsönös ellenőrzés és korlátozás) nyújtotta egyensúlynak a központi hatalom és helyi hatalom viszonyrendszerében is meg kell jelennie. A hatalmi egyensúlynak a vertikális munkamegosztás területén is jellemzőnek és jelenvalónak kell lennie.⁵³⁴ Szegvári Péter megközelítésében az önkormányzatok alapjogai és kompetenciái (Bibó István gondolatmenetét követve) technikailag lehetővé teszik a hatalmi koncentráció megbontását, vertikális hatalommegosztás, hatalmi konkurencia kialakulását.⁵³⁵ Ádám Antal azt emeli ki, hogy az alapvető hatásköri jogok alkotmányi meghatározásában és az ezt tiszteletben tartó törvényi szabályozásban fellelhető bizonyos közhatalmi jogok átadása, amit ő is vertikális hatalommegosztásnak nevez.⁵³⁶ Veress Emőd vertikális hatalommegosztás alatt a végrehajtó hatalmon belüli, a központi állami és az önkormányzati közötti hatásköri elkülönülést érti.⁵³⁷ Herbert Küpper is használja a vertikális hatalommegosztás kifejezést a végrehajtó hatalmon belüli megosztásra. A végrehajtó hatalom felosztása a Kormánynak alávetett államigazgatásra és az önállósult önkormányzatokra vertikális hatalommegosztás, de ez nem kérdőjelezi meg az önkormányzat végrehajtó hatalomhoz tartozását. Gyakorlatilag belső hatalommegosztásról van szó szerinte, megjelennek a fékek és egyensúlyok, mert gyakorlati szempontból a végrehajtó hatalom jelenti a legnagyobb veszélyt az egyén szabadságára. Azt is megemlíti, hogy az Alkotmánybíróság lényegében ezt hívja autonómiának.⁵³⁸ A fékek és egyensúlyok kapcsán megemlítendő, hogy Pálné Kovács Ilona szerint az amerikai alkotmányos felfogás a helyi önkormányzatokat is féknek tekinti a központi állammal és a többség

⁵³⁴ FOGARASI–IVANCSICS–KISS i. m. 21.

⁵³⁵ SZEGVÁRI (2017) i. m. 765.

⁵³⁶ ÁDÁM i. m. 151–152.

⁵³⁷ VERESS i. m. 294.

⁵³⁸ KÜPPER i. m. 1503–1504.

diktatúrájával szemben. Ennélfogva nem veti el a hatalom területi megosztásán alapuló alkotmányi megoldást.⁵³⁹

Úgy vélem, hogy amennyiben a helyi hatalom és központi hatalom tiszteletben tartja egymás mozgásterét, az szükségszerűen vezet a hatalom vertikális osztódásához. Nem azért, mert duplikálva vannak a hatalmi szintek, hanem éppen annak hiánya miatt. A helyi önkormányzatok nyilvánvalóan nem rendelkeznek állami szuverenitással és azokat nem is helyes a központi hatalom ‘versenyársainak’ tekinteni. Ellenben ki-ki a saját feladatkörében eljárva tevékenykedik. Az állam nem akarja magához vonni a helyi közösségek ügyeit, míg az önkormányzatok nem akarnak állam lenni az államban. Ebben az olvasatban pedig ez az elv leginkább az önkorlátozásról szól, ami viszont oda vezet, hogy végső soron mégiscsak megoszlik a hatalom a központi és a helyi szint között. Inkább eredmény, mintsem kiindulópont, ennélfogva viszont nem is lehetne távolabb attól az elvtől, amit a föderatív államok esetében vertikális hatalommegosztásnak hívunk. Az eredmény mégis hasonló: az állam nem avatkozik be a helyi ügyekbe és fordítva, azaz érvényesül az autonómia és a szubszidiaritás elve. Reinhard Hendler megfogalmazásában az önkormányzat mint a decentralizáció megnyilvánulásának eszköze az állami döntéshozók sokféleségéhez vezet, vertikális hatalommegosztásként a politikai hatalom megbontását szolgálja.⁵⁴⁰ Ez a megosztás elsősorban a központi végrehajtó hatalommal szemben értékelhető, azonban a törvényhozónak is tiszteletben kell tartania az alkotmányozó által felállított határokat, mint amit például a helyi közügyekben való rendeletalkotás joga jelent. Annyiban tehát a törvényhozó is korlátozva van, hogy az önkormányzatok hatásköreit törvénnyel nem üresítheti ki.

Ez a levezetés nyilvánvalóan közel áll ahhoz, amit a fentiekben az autonómiával kapcsolatban megfogalmaztam. Azonban amíg az autonómia arra ad választ, hogy az állam elhatározása folytán mihez van joga az önkormányzatoknak, a hatalom vertikális osztódása inkább annak megválaszolásában segít, hogy ezt az autonómia megvalósítása során az állami beavatkozás lehetőségének ténylegesen miért kell határok közé korlátozódnia.

Készséggel el kell ismerni, hogy éppen a fentiek miatt, talán nem szerencsés vertikális hatalommegosztásnak hívni ezt az elvet, mert az könnyen félreértésekre adhat okot. Meggyőződésem szerint azonban a hangsúlynak nem is az elnevezésen kell lennie, hanem azon, hogy az önkormányzat végeredményében képes-e a központi államhatalom ellensúlyozására, korlátozására. Ennélfogva –

⁵³⁹ PÁLNÉ KOVÁCS (1996) i. m. 132.

⁵⁴⁰ HENDLER (2007) i. m. 15.

a vertikális hatalommegosztás klasszikus megközelítésével szemben – nem az elvi kereteket, hanem sokkal inkább a gyakorlati hatásokat tartom meghatározónak. Egyetértve Veress Emőddel, ennek megvalósíthatóságához két előfeltételt kell kiemelni: egyrészt a központi és a helyi hatáskörök elválasztását, másrészt pedig a helyi közösségek lehetőségét az eltérő politikai választásra.⁵⁴¹ Ezek teszik alkalmassá ugyanis az önkormányzatot arra, hogy valóban meglegyen a lehetősége a törvény adta kereteken belül, saját érdekei alapján, a központi államhatalom szándékaitól eltérő döntések meghozatalára. Ennek garantálása érdekében azonban elengedhetetlen az is, hogy az önkormányzatok ebbéli szabadsága a jogszabályok és a bíróság által is biztosítva legyen. Kaltenbach Jenő külön kiemeli, hogy az önkormányzati önállóságot az országos politikai érdekeket szem előtt tartó törvényhozással szemben is védeni kell (pl. az önkormányzat autonómiáját egyszerű törvénnyel ne lehessen megszüntetni vagy alapjaiban megváltoztatni), egyúttal a horizontális elemekhez hasonlóan az önkormányzatnak is az alkotmány szabályozási tárgyának kell lennie.⁵⁴²

⁵⁴¹ VERESS i. m. 275.

⁵⁴² KALTENBACH (1991) i. m. 136–137.

6. NEMZETKÖZI IGAZODÁSI PONTOK

6.1. Az önkormányzati modellek alapvonásai

A különböző államok önkormányzati berendezkedései nagyon jelentős különbségeket mutatnak, sokkal nagyobbakat, mint a központi állami szervek szintjén. Bár a rendszer összetevőinek listája gyakorlatilag mindenhol ugyanaz, ezek aránya rendkívül eltérő.⁵⁴³ Önkormányzati modellek vizsgálata, illetve egyes államok önkormányzati rendszereinek ismertetése külön kutatás tárgya lehetne,⁵⁴⁴ jelen írásnak a rendszerek összehasonlítása kevésbé képezi a tárgyát. Két szempontból tartom mégis fontosnak érintőlegesen a modellekkel foglalkozni: egyrészt érzékeltetni kívánom, hogy az egyes államok mennyire eltérő végeredményre jutnak a hasonló elveket felhasználva, másrészt pedig az eltérő felfogások szem előtt tartása segíthet elkerülni egy-egy hasonló intézmény egymásnak való téves megfeleltetését.⁵⁴⁵

Az önkormányzatokat (ahogyan általában a közigazgatást is) jelentősen befolyásolja külső környezetük, szerepet játszanak arculata megvalósításában az adott terület hagyományai (gazdasági, társadalmi, földrajzi, nemzeti, kulturális, történelmi hagyományok),⁵⁴⁶ az állam felépítése és térszerkezete.⁵⁴⁷ Ezáltal eleve megkérdőjelezhető az uniformizált rendszerek kialakulásának lehetősége,⁵⁴⁸ de a tipizálásban is inkább ezek a hatások a meghatározóak, nem pedig egy-egy konkrét önkormányzati modell.⁵⁴⁹ Hoffman István szerint emiatt eltérő önkor-

⁵⁴³ Kis túlzással az angol és a német önkormányzati berendezkedésnek annyi köze van egymáshoz, mint a hamburgernek a gulyásleveshez: mindkettőhöz kell marhahús, hagyma, paradicsom, burgonya, fűszerek, valamint péksüteményt is tálalnak mellé. A különbséget gyakorlatilag csak a paprika felhasználása jelenti, összességében mégsem hasonlíthatók egymáshoz. A kérdés valójában éppen az, hogy a meglévő összetevőkből ki mit szeretne főzni.

⁵⁴⁴ Ld. a témában különösen FÁBIÁN (2012) i. m.; HOFFMAN (2015) i. m.

⁵⁴⁵ Önmagában már az önkormányzat fogalma is ilyen eltérés, ahogyan azt a 2.2. pontban írtam.

⁵⁴⁶ BARTA (2014a) i. m. 14.

⁵⁴⁷ HOFFMAN (2014b) i. m. 95.

⁵⁴⁸ BARTA (2014a) i. m. 14.

⁵⁴⁹ HOFFMAN (2014b) i. m. 95.

mányzati rendszerű országokban is kialakulhatnak hasonló megoldások (pl. az önkormányzati szintek rendszere nem determináló a modellek tekintetében).⁵⁵⁰

A csoportképzést különböző vizsgálati szempontok mentén lehet végezni, de a legalapvetőbb különbség a hatáskörökhöz való hozzáállásban figyelhető meg, eszerint lehet beszélni generálklauzulás és enumerációs rendszerről. Ahogyan azt fentebb már kifejtettem, a generálklauzulás rendszerben a helyi közügyek szabad szabályozása és igazgatása érvényesül, míg az enumerációs rendszerben az önkormányzatok hatásköre csak törvényben meghatározott határokig terjed.⁵⁵¹ Előbbi megoldás képezi a kontinentális típusú önkormányzati modellek alapját, míg utóbbi az angolszász modellre jellemző.

Az önkormányzati rendszerek tipizálásának nehézségét mutatja, hogy Pawel Swianiewicz csak a közép-európai országokon belül is öt különböző modellt különböztet meg, melyek bizonyos jellemzőkben hasonlítanak más modellekre, de számos különbséget is mutatnak.⁵⁵² Ennél nagyobb általánosítás mellett azonban José Martínez Soria megközelítését elég jó kiindulópontnak tartom, aki négy önkormányzati modellt különböztet meg. Ezek a következők:⁵⁵³

- a független községi modell (skandináv modell)
- az önigazgató községi modell (német–svájci modell)
- az állam által felügyelt községi modell (*pouvoir municipal* tan)
- a közigazgatási egység modell (brit modell)

José Martínez Soria felosztása esetleg kiegészíthető még egy vegyes modellel is, ami főleg a fent említett közép-európai államok különböző megoldásait fogja egybe.

A *független községi modell*ben (skandináv modell) bár az önkormányzatok formálisan állami testületek, de nagyrészt függetlenek az állami törvényhozótól és a végrehajtó hatalomtól. Az önkormányzásba való beavatkozás jogalkotói lehetőségét az alkotmány vagy az alkotmányos gyakorlat jelentősen csökkentette.⁵⁵⁴ Széles felelősségi kör, továbbá nagyméretű (integrált) és megfelelő pénzügyi kapacitással rendelkező önkormányzatok jellemzik.⁵⁵⁵ A helyi önkormányzatok az adott állam alkotmánya által csak részlegesen szabályozottak. A települési feladat- és hatáskörök, közszolgáltatások szerepe kiterjedt, ehhez

⁵⁵⁰ Uo.

⁵⁵¹ Ld. részletesebben a 4.2.2. pontban.

⁵⁵² Ld. SWIANIEWICZ (2014) i. m. 292–311.

⁵⁵³ SORIA i. m. 1018–1022.

⁵⁵⁴ SORIA i. m. 1018–1019.

⁵⁵⁵ BARTA (2014a) i. m. 15.

jelentős gazdasági önállósággal és bevételekkel rendelkeznek.⁵⁵⁶ A települési és megyei önkormányzatok nem állnak egymással alá- fölérendeltségi viszonyban. A törvényességi kontrollt a közigazgatás középszintjén működő államigazgatási szervek látják el.⁵⁵⁷

Az öngazgató községi modellben (német–svájci modell) – José Martínez Soria szerint – a történelmi kiindulópont a jogalkotás autonómiája. Bár az önkormányzat az állam része, de nem része a hierarchikus döntéshozatali folyamatnak. Ezért az önkormányzatokat decentralizált-részvételi igazgatásként kell értelmezni, amely saját alulról szerveződő, felügyelhető és rugalmas legitimációs rendszerén alapul. Ennek a modellnek a lényeges eleme az önkormányzat átfogó alkotmányos garanciája és feladatok egyetemessége, különös tekintettel az autonóm jogalkotási hatáskörre. Pénzügyi önállóság és hatékony jogorvoslati lehetőségek jellemzik.⁵⁵⁸ Az önkormányzatoknak a közhatalmi funkción túl jelentős szerepük van a közszolgáltatások biztosításában is.⁵⁵⁹ A klasszikus megközelítés értelmében a közvetlenül választott testületek útján be lehet vonni a polgárokat az államéletbe.⁵⁶⁰ Mindazonáltal az ide sorolható államok (mivel jellemzően föderációk) elég változatos önkormányzati szabályanyaggal bírnak, önkormányzati rendszerükre nincs egységes séma. A német tartományok például a központi szint alatt háromszintű közigazgatási rendszerrel rendelkeznek (községi, járási, valamint kerületi szint)⁵⁶¹ Amíg azonban a délnémet tartományok többségében erős együttműködés mellett minden település rendelkezik a helyi önkormányzás jogával, északon gyakori a több településből álló önkormányzat.⁵⁶²

Az állam által felügyelt községi modellben (*pouvoir municipal* tan) – José Martínez Soria szerint – a hierarchikus állami struktúrába integrált, autonóm jogokkal ellátott közösségek vannak. Az önkormányzati ügyeket általában az államigazgatás részeként kell értelmezni. A községek saját cselekvési körrel rendelkeznek, de ennek mértéke azonban alkotmányosan nem biztosított. Minden település (mértettől, gazdasági jelentőségtől függetlenül) egy egységet képez, így sok az életképtelen község, amire az állam úgy reagál, hogy az ellátandó fel-

⁵⁵⁶ KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 10.

⁵⁵⁷ BARTA (2014a) i. m. 15.

⁵⁵⁸ SORIA i. m. 1019–1020.

⁵⁵⁹ KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 9.

⁵⁶⁰ IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 103.

⁵⁶¹ BARTA (2014a) i. m. 15–16.

⁵⁶² KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 9–10.

adatokat a mindegyik által ellátható szintre redukálja.⁵⁶³ A francia mintát követi többek között Olaszország, Spanyolország, Görögország,⁵⁶⁴ továbbá Belgium és Portugália is.⁵⁶⁵ Ebben a modellben a helyi hatalom az államhatalom önálló részeként a központosítás ellenpólusa.⁵⁶⁶ A hatáskörök nagyobb részét a nagyobb teljesítőképeségű önkormányzati szintek látják el, a szétagoltság enyhítése érdekében pedig jellemző a szerteágazó társulási rendszer. Az önkormányzatok a helyi közügyek széles körét látják el, hatásköreik külön szabályozás hiányában is kiterjedhetnek bármilyen helyi feladat megoldására.⁵⁶⁷ Utólagos állami kontroll érvényesül, amelyet területi szintű dekoncentrált államigazgatási szerv biztosít.⁵⁶⁸ Ez átfogó állami kontrollt jelent, ami mellett jellemző a nagyfokú pénzügyi függőség és a polgármester állami jogállása.⁵⁶⁹ Balázs István rámutat, hogy a modellt megalapozó Franciaországot több nagy decentralizációs reform is érintette az elmúlt évtizedekben, amelyek nem hoztak igazi áttörést. Az utóbbi években zajló újabb reform nyomán a korábbi bázisnak számító települési szint helyett a súlypontok a kötelezően létrehozandó társulásokra, illetve a nagyvárosi szintre (sajátos társulás) helyeződnek.⁵⁷⁰

A *közigazgatási egység modell*ben (brit modell) a községek közigazgatási egységek, autonómiájuk elképzelhetetlen. Viszont szabadon növekedhetnek és a gyakorlatban nagy az elismertségük. Demokratikus legitimációval és funkcióval kell rendelkezniük. Feladatait az *ultra vires* elv alapján a parlament határozza meg, léte ennek akaratától függ. Állami előirányzatokból vagy külön díjakból gazdálkodnak, adóztatási joguk nincs.⁵⁷¹ Ezt a modellt követi az Egyesült Királyság, Írország, Kanada, Ausztrália, továbbá részben az Egyesült Államok és Új-Zéland.⁵⁷² Az önkormányzatok nem élveznek alkotmányos státuszt, de az állami felügyelet sem olyan erős, a szintek közötti kapcsolatok kevésbé hierarchikusak.⁵⁷³ Jelentős differenciáltság jellemzi, a falusi tanácsok csak csekély önkormányzati hatáskörrel rendelkeznek (alapvetően a körzeti és

⁵⁶³ SORIA i. m. 1020–1021.

⁵⁶⁴ BARTA (2014a) i. m. 15.

⁵⁶⁵ KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 9.

⁵⁶⁶ FÁBIÁN (2016) i. m. 36.

⁵⁶⁷ BARTA (2014a) i. m. 15.

⁵⁶⁸ Uo.

⁵⁶⁹ SORIA i. m. 1020–1021.

⁵⁷⁰ BALÁZS (2016) i. m. 16.

⁵⁷¹ SORIA i. m. 1021–1022.

⁵⁷² KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 9.

⁵⁷³ Uo.

megyei önkormányzatok felé közvetítik érdekeiket), míg a városi szint és a területi önkormányzatok széles felelősségi körrel rendelkeznek. A helyi közszolgáltatásokat speciális körzeti hatóságok biztosítják.⁵⁷⁴ Nincs az államigazgatással szemben álló önkormányzati igazgatás (utóbbi egy köztes forma az állam és a társadalom között), az önkormányzat saját felelősséggel önállóan igazgat és helyben kormányoz.⁵⁷⁵ Az amerikai modell csak részben sorolható ide, amelynek egyik oka, hogy a helyi önkormányzatok nem tervezetten jöttek létre, inkább a polgárok igényei, az érdekcsoportok nyomása és az állami kormányok beleegyezése kombinációjának eredményeként. Ennélfogva az ottani felfogás szerint nem is létezik észszerű önkormányzati rendszer.⁵⁷⁶ A brit modell különül el leglátványosabban a többi önkormányzati modelltől, azonban az utóbbi évtizedekben – ahogyan arra én is több helyen utalok – egyre több angol szerző veti fel a kontinentális értelemben vett demokratizálódás szükségességét.⁵⁷⁷

A vegyes önkormányzati rendszerek jellemzője, hogy ötvözik a fenti modellek több jellemzőjét is. Jellemzően azokat a közép-európai államokat lehet ide sorolni, amelyek a rendszerváltás során saját történelmi hagyományaikat ötvözték más mintaadó modellek sajátosságaival.⁵⁷⁸ Az antidemokratikus, centralizált diktatórikus rendszer hatása ma is érződik az ebbe a körbe sorolható országok közigazgatásán.⁵⁷⁹ Barta Attila szerint a magyar önkormányzati rendszer például épít az 1945 előtt kialakult önkormányzati hagyományokra, de struktúrája a franciához hasonlóan fragmentált, feladatrendszerét tekintve

⁵⁷⁴ BARTA (2014a) i. m. 14.

⁵⁷⁵ IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 103.

⁵⁷⁶ BOWMAN–KEARNEY i. m. 272.

⁵⁷⁷ Jim Chandler például áttekintve és elemezve az angolszász szerzők álláspontját, arra jut, hogy a helyi önkormányzatoknak kellene meghatározniuk és végrehajtaniuk azokat a politikákat, amelyek nem sértik a területükön kívüli érdekeket, miközben képviselik saját véleményüket más ügynökségek őket érintő ügyeikben. Erről jól tudja, hogy ez a brit rendszer radikális átalakítását jelentené. Mindazonáltal a legtöbb ember számos földrajzi területtel azonosul, és nem tart megfelelőnek egyetlen partikuláris kormányt az összes közszolgáltatás teljesítéséhez, ezért az önkormányzat felépítése több kormányzati rétegre oszlik. A szinteknek nem feltétlenül a közösség érzésén kell alapulniuk, hanem a polgárok kölcsönös elismerésén, a szolgáltatások gyakorlati nyújtása szempontjából legmegfelelőbb helység kialakításán és a környezetüket formáló döntések meghatározásán. Ebben a struktúrában a nemzeti kormány fontos szerepet játszik az önkormányzatok azon jogának biztosításában, hogy meghatározzák saját politikájukat, és független bírók útján megoldják a közöttük fennálló különbségeket. Gyakorlati szempontból a többcélú közösségi kormányzást pártolná, nagyobb pénzügyi autonómiával, ami a polgároknak is nagyobb beleszólást eredményezne az őket érintő ügyekre nézve. (CHANDLER i. m. 18–19.)

⁵⁷⁸ BARTA (2014a) i. m. 16.

⁵⁷⁹ KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 15.

viszont a skandináv államok megoldásával kombinált.⁵⁸⁰ Szerinte a rendszer-váltás következménye egy olyan modell lett, amely formailag kétszintű, de tartalmában településcentrikus és fragmentált. A korábban erős megyei szint elvesztette súlyát, az átalakulás során a létjogosultságát is megkérdőjelezték.⁵⁸¹

6.2. Az Önkormányzati Charta jelentősége

Az Egyesült Királyság, Írország, Norvégia és Lettország kivételével az összes európai ország rendelkezik olyan alkotmányos rendelkezésekkel, amelyek az önkormányzatok helyzetét határozzák meg az államban.⁵⁸² Ezek a rendelkezések viszont – ahogy azt az előző pontban és a megelőző fejezetekben igyekeztem bemutatni – nagyon különbözőek. Ilyen körülmények között bátor vállalkozás közös igazodási pontokat, közös minimumokat találni, mindezeket nemzetközi szerződésbe foglalni különösen az. Nem véletlen, hogy jogrendszerünk nem hemzseg az ilyen normáktól, egy azonban már évtizedek óta sikeresnek mondható. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára az eddigi fejezetekben is többször hivatkoztam már, mivel az Európa Tanács keretei között létrejött egyezmény arra vállalkozott, hogy olyan közös minimumokat határozzon meg, amelyet minden tagállam magára nézve elfogadhatónak tart. Az egyezmény azért is jelentőséggel bír jelen kutatás szempontjából, mert azt Magyarország fenntartások nélkül, az egész szöveget kihirdetve ismerte el kötelező erejűnek.⁵⁸³

Egy ilyen alapvető szabályok kidolgozására tett kísérletnek – vallja Colin Crawford – szembe kell néznie az Európában már létező intézményi rendszerek sokféleségével és távolságával.⁵⁸⁴ Nem véletlen, hogy inkább csak iránymutató, önkormányzati standardokat összefoglaló, de alapvetően közvetlenül nem kikényszeríthető norma, inkább a nemzetközi soft law kategóriájába tartozik.⁵⁸⁵ Az Önkormányzati Charta tehát nem kísérelte meg a települési önkormányzatokat érintő joganyag egységesítését (lehetetlen is lett volna⁵⁸⁶), hanem egy

⁵⁸⁰ BARTA (2014a) i. m. 16.

⁵⁸¹ BARTA (2014a) i. m. 22.

⁵⁸² SORIA i. m. 1017.

⁵⁸³ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

⁵⁸⁴ CRAWFORD i. m. 70.

⁵⁸⁵ HOFFMAN (2015) i. m. 55–56.

⁵⁸⁶ Balázs István szerint azért sem lehetséges a helyi önkormányzathoz való jog egységes szabályozása, mert a közigazgatási rendszerek és az egyes országok megoldásai is eltérnek

minimális szintű kritériumrendszer bevezetésére törekedett annak érdekében, hogy minél több állam számára elfogadható legyen az államspecifikus tényezők ellenére is⁵⁸⁷ Ezt jelzi az is, hogy a szerződő feleknek azt kell vállalniuk, hogy legalább húsz szakaszt magukra kötelezően elismernek, amiből legalább tíz egy meghatározott szűkebb magba tartozik.⁵⁸⁸ Hoffman István hangsúlyozza is, hogy az ‘á la carte’ jelleg miatt különösen inkább tartalmánál fogva jelent iránymutatást, mintsem jogi kötőereje révén.⁵⁸⁹ Az Önkormányzati Charta előírásai szándékosan elég általánosak is, de Sente Zoltán azért nem mulasztja el megjegyezni, hogy értelmezése ma már olyan gazdag és részletesen kimunkált, hogy a szigorú nyelvtani értelmezés vagy a különállást, vagy a tájékozatlanságot mutatja.⁵⁹⁰

Az Önkormányzati Charta a Preambulum mellett 18 cikkből áll, a tartalmi jelentőséggel bíró rendelkezések a 2–11. cikkekben található. Nagyrészt Szabó Anita felosztására alapozva a dokumentumon végigvonuló jelentős elveket négy nagy csoportba lehet osztani:⁵⁹¹

- a helyi önkormányzás alapelveinek rögzítése a belső jogalkotásban. (2. cikk);
- a helyi önkormányzás tartalma (3–5. cikkek);
- a függetlenség garanciái (6. cikk 1. szakasz, 7–11. cikkek);
- a helyi önkormányzatoknál tevékenykedő köztisztviselők alkalmazási feltételei (6. cikk 2. szakasz).

Az Önkormányzati Charta legfontosabb rendelkezéseire a kötet különböző részeiben folyamatosan hivatkozok, de ehelyütt is érdemes kiemelni néhány kérdést. Ezek közé tartozik, hogy a helyi önkormányzást egyértelműen jognak (és egyben képességnek is) tekinti, ami a helyi önkormányzatokat illeti.⁵⁹² Hangsúlyozza a szervek közvetlen választásának jelentőségét⁵⁹³ és az önkor-

egymástól. Az eltérő jogrendszerek egyben eltérő közigazgatást is jelentenek, ezen belül pedig a helyi önkormányzatok sajátos helyet foglalnak el mindenütt. [BALÁZS (2014b) i. m. 305.]

⁵⁸⁷ SZABÓ A. i. m. 116.

⁵⁸⁸ Önkormányzati Charta 12. cikk (1) szakasz.

⁵⁸⁹ HOFFMAN (2015) i. m. 55–56.

⁵⁹⁰ SZENTE (2014a) i. m. 28.

⁵⁹¹ SZABÓ A. i. m. 117.

⁵⁹² Önkormányzati Charta 3. cikk (1) szakasz.

⁵⁹³ Önkormányzati Charta 3. cikk (2) szakasz.

mányzat határainak védelmét is.⁵⁹⁴ Rendelkezik a szubszidiaritás elvéről,⁵⁹⁵ méghozzá a nemzetközi dokumentumok közül elsőként.⁵⁹⁶ Meghúzza az állami felügyelet határait (a törvényességi felügyeleten túlmutató célszerűségi felügyelet csak átruházott hatáskör esetében lehetséges)⁵⁹⁷ és rögzíti a jogvédelem jelentőségét is.⁵⁹⁸

A helyi önkormányzatokra vonatkozó sztenderdek fejlődése miatt 2009-ben a tagállamok kiegészítő jegyzőkönyvet⁵⁹⁹ fogadtak el a polgárok demokratikus részvételének formáiról, ami 2012-ben lépett hatályba a csatlakozó országok tekintetében.⁶⁰⁰ Ezt a polgárok aktivizálása érdekében dolgozták ki, hogy a demokratikus deficitet leküzdhessék és a csökkenő érdeklődést visszafordítsák.⁶⁰¹ Preambulumból és 7 cikkből áll, melyek közül kettő tartalmaz érdemi rendelkezést, méghozzá a közügyekben való részvétellel, valamint az azokhoz szükséges intézkedésekkel kapcsolatban.

Az Önkormányzati Charta végrehajtásának ellenőrzésére jelentésben megtestesülő monitoring vizsgálatok szolgálnak,⁶⁰² ami az Európa Tanács Helyi

⁵⁹⁴ Önkormányzati Charta 5. cikk

⁵⁹⁵ Önkormányzati Charta 4. cikk (3) szakasz.

⁵⁹⁶ SZABÓ A. i. m. 117.

⁵⁹⁷ Önkormányzati Charta 8. cikk.

⁵⁹⁸ Önkormányzati Charta 11. cikk.

⁵⁹⁹ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve.

⁶⁰⁰ SZENTE Zoltán: Az önkormányzatiság standardjainak ellenőrzése Európában. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 543–544. Hivatkozva FÁBIÁN (2016) i. m. 39.

⁶⁰¹ BALÁZS (2018) i. m. 389.

⁶⁰² Sente Zoltán részletesen kifejti a monitoring vizsgálatok menetét: Háromféle vizsgálat van, amelyek közül a rendszeres monitoring-eljárások egy adott tagállam egész önkormányzati rendszerét vizsgálja, az ex-officio vizsgálatok egy konkrét alapelvűből származó követelmények meghatározására szolgálnak, egyes ügyekben pedig különvizsgálatoknak is helye van. Az 1996-ban felállított rendszert 2010-től kezdődően több ponton is megreformálták, rendszeresebb ellenőrzéseket írtak elő (ötévente), valamint előírták az önkormányzatok szerepének vizsgálatát az emberi jogok érvényesülésében. A monitoring-vizsgálatra rapportőröket jelölnek ki (jellemzően egy a települési, egy pedig a területi szintért felelős), akik jellemzően különböző pártcsaládból érkeznek, és nem lehetnek a vizsgált ország szomszédos államainak, vagy az adott országgal speciális viszonyban álló ország polgárai. A Független Szakértői Bizottság tagja készíti elő a kérdéseket és a jelentés tervezetét is, míg a látogatások előkészítése és a kormányzati kapcsolattartás a titkárság két tagjára hárul. A vizsgálat a vonatkozó joganyag és egyéb dokumentációk elemzésével kezdődik. Ezt egy találkozókkal teli többnapos helyszíni látogatás követi (szükség szerint lehet második látogatás is), de jellemző a kiegészítő információkérés is. A látogatást követően hat héten belül kell elkészíteni a jelentés tervezetét. A jelentés szigorú tartalmi követelmények alapján épül fel, az Önkormányzati Charta struktúrája szerint pontról-pontra kell vizsgálni a rendszert, vizsgálni kell az előző

és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának⁶⁰³ hatáskörébe tartozik, az egyezmény jellegéből adódóan a bírósági felügyeletnek Szente Zoltán szerint nincs realitása.⁶⁰⁴ Problémának tartja a szankció hiányát, kifejti, hogy az elmarasztalt államok gyakran két fél vitájaként állítják be a bírálatokat (ahol nincs döntőbíró), ami aligha áll összhangban az Európa Tanács működési elveivel (ami a konszenzusra és az együttműködésre épül).⁶⁰⁵

Mindezek alapján leszűrhető az a következtetés, hogy az Önkormányzati Charta soft law jellege ellenére nagyon fontos minimumokat állapít meg az önkormányzatisággal kapcsolatban, logikai felépítését tekintve pedig egyértelműen megállapítható, hogy a helyi önkormányzást jognak tekinti, méghozzá olyan jognak, amelyet megfelelő védelemben kell részesíteni az illetéktelen beavatkozással szemben. Ezen felül alapállása, hogy az önkormányzatokat képessé is kell tenni arra, hogy a helyi közügyek lényegi részét maguk láthassák el.

Az Önkormányzati Charta összességében sikeres egyezménynek tekinthető, amit Szente Zoltán azzal is aláhúz, hogy az Európa Tanács minden tagállama aláírta és ratifikálta. Nem véletlen, hogy generális felülvizsgálatát nem tervezik, Szente Zoltán szerint az Európa Tanács célja az, hogy egyre kevesebb fenntartással éljenek az államok az egyes rendelkezéseivel szemben.⁶⁰⁶

jelentés ajánlásainak végrehajtását is. A jelentéstervezetet megküldik a kormánynak és más érintetteknek, amit jellemzően egy hosszú egyeztetési folyamat követ. A tervezetet ezt követően először a Monitoring Bizottság vizsgálja, onnan kerül a Kongresszus elé végső szavazásra. A jelentés tartalma a politikai egyeztetés során gyakran változik, a szakmai tartalom a politikai lobbieredményessége mértékében csökken. [SZENTE (2014a) i. m. 25–27.]

⁶⁰³ A Kongresszus az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2015) 9. számú Alapszabályi Határozatának 1. cikke értelmében egy helyi és regionális önkormányzatok képviselőiből álló tanácsadó testület. Nagy szerepe van a helyi és regionális önkormányzatoknak az Európa Tanács munkájában való részvételének biztosításában.

⁶⁰⁴ SZENTE (2014a) i. m. 25.

⁶⁰⁵ SZENTE (2014a) i. m. 29.

⁶⁰⁶ SZENTE (2014a) i. m. 25.

7. HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG

A helyi önkormányzatok körüli viták az elmúlt évszázadokban sokszor valamilyen részkérdés köré csoportosultak és kevéssé fordultak valóban a helyi lakosok saját problémáinak megoldása felé. Bizonyos időszakokban az embereket akarták védeni az államtól, máskor fordítva. Egyes esetekben csak a szabadságot hangsúlyozták, máskor a hatékonyság mindenek feletti jelentőségét. Ehelyett azonban a kérdést komplexitásában érdemes nézni. Nem látom elvi akadályt annak, hogy mindezen nézeteket ki lehessen egyensúlyozni, méghozzá az önkormányzás kettős célját (helyi közhatalom gyakorlása és helyi közügyek ellátása) szem előtt tartva, az egyes alapelveket egymásra is hatást gyakorló, komplex rendszerként kezelve.

Günter Püttner kiáll amellett, hogy minden közösséget megillet az önkormányzás, nem lehet túlzásba esni a társulások és egyéb, a döntéseket magasabb szintre emelő megoldások erőltetésével, mert így veszélybe kerül az autonómia és a polgárok részvétele.⁶⁰⁷ Ennek a jognak az érvényesülése – Előházi Zsófia értelmezésében – több tényezőn alapul. Egyik feltétele a népképviselői választás útján létrejött döntéshozó testület (a döntéshozatal miatt), a másik pedig az olyan ügyekben átengedett önállóság, melyek valós és kompetens hatáskört jelentenek.⁶⁰⁸ Éppen a hatáskörök kapcsán jegyzi meg Hoffman István, hogy szerinte az önkormányzáshoz való jog jellemzően a helyi közügyek generálklauzulájára terjed ki.⁶⁰⁹ Balázs István a generálklauzula elvével kapcsolatban felveti, hogy vajon önmagában ez képes-e megvédeni a helyi önkormányzatok autonómiáját, vagy csak más elvekkel, így a szubszidiaritás és a szabad igazgatás és szabályozás elveivel együtt érvényesülve képes erre. Ez a kérdés pedig oda vezet, hogy a helyi önkormányzatok jogvédelmi rendszere képes-e érvényesíteni ezeket az elveket.⁶¹⁰

⁶⁰⁷ PÜTTNER (1980) i. m. 227.

⁶⁰⁸ ELŐHÁZI i. m. 394.

⁶⁰⁹ HOFFMAN (2015) i. m. 24.

⁶¹⁰ BALÁZS (2017) i. m. 4.

Az előzőekben már magam is kísérletet tettem az önkormányzatokra vonatkozó alkotmányjogi alapelvek bemutatására, azt megelőzően pedig az önkormányzatiság alapjainak tisztázására. A felvetődő kérdések összetevőit külön-külön is vizsgáltam, de szilárd meggyőződésem szerint valójában ezek együttesen alkotnak egy koherens rendszert, számos ponton átfedésben vannak egymással, de egymás nélkül mindegyik csak részkérdésekre ad választ. Azért csak részkérdésekre, mert a valódi kérdés az, hogy létezik-e mindezek alapján önkormányzáshoz való jog.

7.1. A kollektív alapjogi megközelítés

Az önkormányzáshoz való kollektív alapjog alulról felfelé építkezve az önkormányzatokat az egyének alapjogaira vezeti vissza. Ebben a megközelítésben a közösség helyett az egyéneknek van alapjuk arra, hogy a helyi ügyeket a közösség többi tagjával együttesen intézhessék.⁶¹¹ Már a XIX. században demokratikus alapjogként fogalmazták meg az önkormányzáshoz való jogot, amely Berényi József szerint a modern felfogás szerint is szorosan kapcsolódik az állampolgároknak ahhoz az alkotmányos jogához, hogy részt vegyenek a közügyek intézésében.⁶¹² Balázs István viszont arra helyezi a hangsúlyt, hogy ennek a történelmi fejlődés eredményeként kialakult alapjognak a tartalmát elsősorban az határozza meg, hogy hol van a helye a helyi önkormányzatoknak az állami szervek és funkciók rendszerében.⁶¹³ Kollektív alapjogként jogosultja az egyén, de ezt a jogát csak másokkal együttesen gyakorolhatja. E joghoz kapcsolódó intézményi garancia az önkormányzat autonómiájának a védelme és ez a jog csak az alapjog korlátozásának általános szabályai szerint korlátozható, azaz legitim cél elérése érdekében, szükséges és arányos módon.⁶¹⁴

Az európai államok jellemzően nem tekintik a helyi önkormányzás jogát a helyi közösséget közösen megillető (kollektív) alapjognak.⁶¹⁵ Vannak ugyan alkotmányok, amik rögzítenek önkormányzati jogosultságokat, azonban önkormányzati alapjogok formálisan (vagyis ilyen elnevezéssel) nem jelennek meg

⁶¹¹ CSINK i. m. 159–160.

⁶¹² BERÉNYI i. m. 306.

⁶¹³ BALÁZS (2018) i. m. 385.

⁶¹⁴ CSINK i. m. 159–160.

⁶¹⁵ KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 8.

máshol.⁶¹⁶ Balázs István értelmezésében ez a kérdés Európában alapvetően a választójoghoz kapcsolódik, alapjogként főleg a kelet-közép-európai országok szabályozására jellemző. Ennek okát ő alapvetően a rendszerváltást követő fokozott garanciakeresésben látja.⁶¹⁷ Franciaországban inkább a területi közösségeknek van joguk a szabad szabályozásra és igazgatásra, amire hasonlít a spanyol és a portugál szabályozás is. A német és svéd szabályozás a szabad helyi választásokhoz kötik az autonómia gyakorlását, de sok államban ilyen rendelkezést sem találunk.⁶¹⁸ Az európai országok nagyobb része az alkotmányban tehát nem az önkormányzáshoz való jogot, hanem a helyi önkormányzás elvét, a helyi önkormányzat fogalmát szabályozza. Ha mégis valamilyen általános jog formájában jelenítik meg (Ausztriában, Németországban), akkor sem alapjogként deklarálják, alanyi oldalra pedig a helyi önkormányzatot helyezik.⁶¹⁹

Valójában tehát a nemzeti alkotmányra van bízva, hogy biztosítja-e a helyi közösség tagjainak a helyi önkormányzás alapjogát. Nem csoda ezért, hogy számos alkotmányban formálisan sem jelenik meg. Ennek oka Csink Lóránt szerint az, hogy az önkormányzatok 'erejét' jellemzően nem az alapjogi jogosultság, hanem az érdekérvényesítési képesség adja.⁶²⁰ Balázs István pedig inkább arra helyezi a hangsúlyt, hogy a kollektív alapjogi felfogások mindenképpen köthetőek voltak a központi államhatalom korlátozásához.⁶²¹

A kollektív alapjogként tételezés hiánya azonban nem csak praktikus okokon alapul. Az alapjogok jellemzően a jogfejlődés szerves részeként fejlődtek ki a történelem során, mára jelenlétük a jogrendszerben gyakorlatilag természetesen tekinthető (ebből a szempontból most nincs jelentősége, hogy az alapjogokat honnan eredeztetjük). Ugyanez az önkormányzáshoz való kollektív alapjogról aligha mondható el. Léte egyértelműen az alkotmányozó akaratán múlik, gyakorlatilag egy kreált jog, emiatt sem illeszkedik az alapjogok rendszerébe.

Hans Peters számos álláspont megismerésén alapuló következtetése szerint a községek nem természetes entitások abban az értelemben, hogy létüket vagy nem létüket, valamint az egyes községek tartalmát és mértékét nem a természet határozza meg. Ha azonban a létük a személyiségen kívüli körülményeken alapszik, akkor először azt kell feltételezni, hogy nem eredetiek, nem rendelkeznek

⁶¹⁶ TEMESI i. m. 27.

⁶¹⁷ BALÁZS (2018) i. m. 386.

⁶¹⁸ BALÁZS (2018) i. m. 387.

⁶¹⁹ VEREBÉLYI (1996) i. m. 35.

⁶²⁰ CSINK i. m. 160.

⁶²¹ BALÁZS (2018) i. m. 388.

alapvető jogokkal. De még ha a községeket természetes entitásnak is tekintjük, el kell kerülni szerinte azt a kérdést, hogy eredeti önkormányzati joguk van-e. Ezen szerinte az sem változtat, ha az alkotmány az alapjogok között említi az önkormányzáshoz való jogot.⁶²² Verebélyi Imre is hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzás joga nem valódi értelemben felfogható jog, mert annak alanya (a választópolgárok közössége) közvetlenül és közvetve sem képes azt érvényesíteni, illetve megvédeni. A választójogon keresztül az egyéni jog érvényesül, a helyi közösség pedig inkább a helyi közhatalom gyakorlásának forrása és célja.⁶²³ Nagyon érdekesen közelíti meg ugyanezt a kérdést Herbert Küpper: mivel szerinte az egyéni választójog meghosszabbításáról van szó, az egyéni választójog pedig alapjog, így az önkormányzás joga kollektív alapjognak nevezhető.⁶²⁴ Verebélyi Imre és Herbert Küpper álláspontja között valójában nincs nagy különbség, közös bennük, hogy a néptől eredő közhatalmat emelik ki. Ugyanerre a gondolati síkra helyezhető el Patyi András nézete is, aki rendkívül találóan fogalmazza meg, hogy a választópolgárok közösségéhez kapcsolt önkormányzáshoz való jog mindössze egy alkotmányjogi metafora, ugyanis a helyi választópolgárok közössége nem jogalany, így jogok és köteleességek sem rendelhetőek hozzá. Az alkotmánypolitikai célok érdekében a választópolgárok közösségének kreált alapjoggal alanytalan közjog jön létre, ennek minden elméleti és gyakorlati problémájával.⁶²⁵ Herbert Küpper is hasonlóan vélekedik, amikor azt írja, hogy a kollektív alapjogként tételezés nemzetközi szinten azért járatlan út, mert dogmatikai szempontból az alapjog az egyén joga az állam túlkapásaival szemben. Egyaránt problémát jelent szerinte az alany és a védelem kérdése is. A választópolgárok közössége ugyanis egy tagolhatatlan személyösszesség, jogilag nem definiálható. Mivel nincs cselekvőképes alanya, így veszélyeztetni sem lehet az egyéni szabadságot.⁶²⁶ Mindezen vélekedésekkel némileg szemben állva Pálné Kovács Ilona fenntarthatónak tartja, hogy az önkormányzati kollektív jogok alanya a közösség, ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy az államnak megvan a joga a szervezet szabályozására a racionalitás miatt.⁶²⁷

⁶²² PETERS i. m. 23–24.

⁶²³ VEREBÉLYI (1996) i. m. 29–30.

⁶²⁴ KÜPPER i. m. 1519.

⁶²⁵ LAPSÁNSZKY-PATYI-TAKÁCS i. m. 190.

⁶²⁶ KÜPPER i. m. 1519–1520.

⁶²⁷ PÁLNÉ KOVÁCS (1996) i. m. 146–147.

Magyarországon a rendszerváltást követően az önkormányzáshoz való jog alapjogként történő tételezése, a helyi önkormányzatok alapjogai és ahhoz kapcsolódó kompetenciák alkalmasak voltak a hatalomkoncentráció megakadályozására, lehetővé vált a vertikális típusú hatalommegosztás, hatalmi konkurencia kialakulása.⁶²⁸ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény előtti korszakban⁶²⁹ rámutatott arra, hogy az önkormányzáshoz való jog alapjogi jellegéből következik, hogy az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, így az ide vonatkozó alapvető szabályokat is törvénynek kell megállapítania. Ezen felül az Alkotmánybíróság olvasatában az önkormányzáshoz való jog egyúttal az önkormányzati jogok anyajogát is jelentette.⁶³⁰ Sólyom László maga is azt hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság a gyakorlatban következetesen megkülönböztette az önkormányzás alapjogának védelmét az önkormányzatok alapjogainak védelmétől és az utóbbi körre sosem alkalmazta az alapjog-korlátozás tesztjét, hanem csak a kiüresedést tekintette alkotmányos mércének.⁶³¹ A kollektív alapjog a választópolgárokat megillető alapjog, ami egyúttal az önkormányzati jogok anyajogát is jelentette, aminek az alanyai viszont már nem a választópolgárok, hanem a képviselő-testületek.⁶³² Logikusan jut el Csink Lóránt arra a következtetésre, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat az alapjogi modellt a közigazgatási szervezeti egység szemlélethez közelítette.⁶³³ Nagyon fontos ez a kettősség: Az önkormányzáshoz való alapvető jog és az önkormányzati alapjog. Ez a két fogalom a szakirodalomban gyakran összemósodik, pedig közel sem bírnak azonos tartalommal. Előbbi a választópolgárokat illeti meg, utóbbi a képviselő-testületet. Patyi András kiemeli annak jelentőségét, hogy az elengedhetetlenül fontos tényleges érvényesüléshez az kell, hogy a választópolgárok az önkormányzati alapjogokat ténylegesen gyakorolni képes képviselő-testület válasszanak meg.⁶³⁴ Az önkormányzatok alapvető hatásköri jogai és az egyén alapjogai közötti különbségeket jól szemlélteti Verebélyi Imre:⁶³⁵

– A hatásköri jogokat nemzetközi bíróságnál nem lehet érvényesíteni.

⁶²⁸ SZEGVÁRI Péter: Helyi érdekek és helyi képviselet. In: FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2006. 357–359. Hivatkozva CSALLÓ i. m. 25–26.

⁶²⁹ Az Alaptörvény hatálybalépése utáni magyarországi alkotmánybírósági gyakorlatról az 8.3.3. pontban írok részletesebben.

⁶³⁰ 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 167.

⁶³¹ SÓLYOM i. m. 777.

⁶³² PATYI i. m. 381.

⁶³³ CSINK i. m. 164.

⁶³⁴ PATYI i. m. 381.

⁶³⁵ VEREBÉLYI (1996) i. m. 65.

- Az önkormányzat nem csak jogosult, de köteles is élni alapvető hatásköri jogainak egy részével.
- Az önkormányzatok alapvető hatásköri jogai alkotmányos eljárásban felfüggeszthetőek, ha az ország biztonságát fenyegető rendkívüli helyzet áll elő.
- Az önkormányzati jogok védelmére az ombudsman védelmi fellépése nem terjed ki.

Mindezek alapján azt az álláspontot osztom, hogy a kollektív alapjogként tételezés általában véve elhibázott konstrukció. Alkalmas, de nem a leglogikusabb, különösen nem kizárólagos módja az önkormányzáshoz való jog hatékony védelmének, ha kollektív alapjogként kezelik. Különösen nehézkes, ha keveredik az önkormányzáshoz való alapjog és az önkormányzati alapjogok fogalmának használata. A két fogalom együttesen alkothat ugyan egy olyan keretet, ami megadhatja a rendkívül összetett önkormányzáshoz való jog egyik alapját, mindez viszont nem jelenti azt, hogy csak együttesen értelmezhetőek. Az önkormányzati alapjogok létét lehetséges, de nem szükségszerű az önkormányzáshoz való kollektív alapjogból eredeztetni. A valóban fajsúlyos kérdésnek azt tartom, hogy az önkormányzatoknak vannak-e olyan hatáskörcsoportjai, amelyek bírósági, illetve alkotmánybírósági védelem alatt állnak. Ez a védelem fakadhat az alapjogból is, de a fent részletezett további alapelvek együttes érvényesüléséből is.

7.2. Helyi önkormányzáshoz való jog mint az alapelvek foglalata

Annak ellenére, hogy nem vagyok híve a helyi önkormányzáshoz való jog kollektív alapjogként tételezésének, szilárd meggyőződésem, hogy önkormányzáshoz való jog létezik.

A fejezet elején megfogalmazott állításomat az alapelvek egymásra hatásáról arra alapozom, hogy a gyakorlatban ezek nem tudnak vegytisztán, külön-külön megvalósulni. Az előző fejezetben mindent megtettem annak érdekében, hogy az alapelvek lényegi tartalmát feltárjam, de több helyen is utaltam rá, hogy a gyakorlatban a fogalomhasználat rendkívül bonyolult, néha egészen ellentmondásos,⁶³⁶ továbbá az elvek gyakran valamelyik másik elvvel együtt fejtik ki

⁶³⁶ Ennek oka az lehet, hogy egyes szerzők egy adott elvvel kapcsolatban elsősorban a gyakorlatból próbálnak elméleti következtetéseket levonni, a gyakorlat viszont sokkal komplexebb, mint amit egy-egy elv elméleti meghatározásával körül lehet írni.

hatásukat. Ezt természetesen sok szerző felismeri és igyekszik is érzékeltetni ezeket a hatásokat.

Tomcsányi Móric értelmezésében az autonómia, az önkormányzat és (bizonyos mértékben) a decentralizáció találkoznak az önállóság momentumában.⁶³⁷ Szegvári Péter azt emeli ki, hogy az önkormányzatok a decentralizáció következtében tettek szert nagyfokú jogi, politikai és gazdasági autonómiára tettek szert, aminek azért van jelentősége, mert tényleges hatalmuk abban mutatkozik meg, hogy a rendelkezésükre álló anyagi és szellemi erőforrásokkal a központi végrehajtó hatalommal összevetve mennyiben rendelkeznek.⁶³⁸ Lőrincz Lajos és Takács Albert a decentralizáció és autonómia kapcsolatára helyezik a hangsúlyt. Szerintük ezek szorosan összefüggnek, egymást feltételező kategóriák: „az önálló döntéshozatal több helyen valósul meg, a döntéseket a helyi közösség vagy választott képviselői hozzák, de az igazgatottak is bekapcsolódhatnak az őket érintő döntések meghozatalába, míg a központ törvényességi kontrollt gyakorol.”⁶³⁹

Mindezek természetesen csak kiragadott példák, melyek célja mindössze az alapelvek összekapcsolásával kapcsolatos különböző felfogások felvillantása. Némileg ellentmondó megközelítések, melyek vizsgálatába nézetem szerint a szubszidiaritás elvét középpontba helyezve lehet rendszert vinni. A szubszidiaritás ugyanis egy olyan nézőpontot hoz be a vizsgálatba (gyakorlatilag katalizátorként), amely képes minden elvet demokratikus tartalommal megtölteni. Arno Waschkuhn ezt úgy fogalmazza meg, hogy egy olyan szabályozó eszme, ami ki tudja fejezni a *‘sein’* és a *‘sollen’* között áthidalandó különbséget.⁶⁴⁰ Azt állítja, hogy a szubszidiaritás részt vesz a demokrácia építésében mint az államhatalom korlátozásának és a szabadság biztosítékának eszköze. A decentralizációval is összefüggésbe hozza mint kiegyensúlyozó és a feladatok elosztásánál jelentőséggel bíró elvet. Azt is bemutatja, hogy politikai közösségek mennyire eltérően tekintenek erre az elvre, amit ő végső soron az európai föderációhoz közelebb vivőnek tart.⁶⁴¹

A föderációval (esetleg általánosabban a vertikális hatalommegosztással mások is összefüggésbe hozzák. Chronowski Nóra a szubszidiaritást (igaz, ezt kifejezetten az EU és a tagállamok viszonyában vizsgálja) a vertikális

⁶³⁷ TOMCSÁNYI i. m. 242.

⁶³⁸ SZEGVÁRI (2017) i. m. 764.

⁶³⁹ LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel, 2001. 97–98. Hivatkozza FÁBIÁN (2016) i. m. 37.

⁶⁴⁰ WASCHKUHNS i. m. 9., 18.

⁶⁴¹ Ld. bővebben WASCHKUHNS i. m. 31–182.

hatalommegosztás garanciájának tekinti.⁶⁴² Loren King pedig lényegében azt állítja, hogy szubszidiaritás és föderalizmus hasonlóak, kiegészítik egymást. Ennek oka szerinte, hogy számos politikai kérdés eltérő térbeli léptékű, nem ugyanannyira érinti a különböző közösségeket. Klasszikus föderalizmussal kapcsolatos probléma, hogy van egyfajta egységesülés, de az érdekek területenként eltérnek, és így nem jön létre differenciálatlan szuverén állam.⁶⁴³

Álláspontom szerint a szubszidiaritás és a hatalom vertikális osztódásának összefüggései ott mutatkoznak meg leginkább, amikor a központi államhatalom egy közfeladat ellátásának helyi (vagy legalábbis a központi szintnél alacsonyabb) szintre helyezéséről dönt. Elvileg az adott állam szuverén döntése, hogy mit ismer el helyi közügynek, mekkora körben és milyen szempontok alapján dönt úgy, hogy azok intézését átengedi az önkormányzatoknak. Azonban ez a kérdés mégsem ennyire egyszerű, hiszen ez a szubszidiaritás érvényre juttatása kapcsán kötelezettségeket is ró az államra. Ezt azonban dekoncentráció útján is lehetne biztosítani...

A decentralizáció elvének szerepét ezen a ponton kell hozzáadni a vizsgálathoz.

A decentralizáció elvéről az 5.1.3. pontban már megállapítottam, hogy a szakirodalomban megoszlik a szerzők véleménye azzal kapcsolatban, hogy ez az elv a hatékonyságot vagy a demokráciát szolgálja-e inkább. Vajon mi lehet az oka ennek a kettős vélekedésnek? Demokratikus alapelv vagy hatékonysági kérdés? Esetleg mindkettő értelmezésnek lehet létjogosultsága? Itt jöhet számításba a decentralizáció és a szubszidiaritás kapcsolata.

Akármelyik szemszögből is közelítjük meg a kérdéseket, a decentralizáció következménye végső soron a többszintű kormányzás.⁶⁴⁴ Soós Edit megfogalmazásában a szubszidiaritás elve a decentralizáció kísérőelve. A többszintű kormányzás megvalósításának alapja a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása, ami megakadályozza, hogy a döntéseket egyetlen hatalmi szintre összpontosítsák, és biztosítja, hogy a politikák kidolgozása és alkalmazása a legmegfelelőbb szinten történjen. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása és a többszintű kormányzás egymástól elválaszthatatlan, mivel a szubszidiaritás különböző hatalmi szintek hatásköreivel függ össze,

⁶⁴² CHRONOWSKI i. m. 86.

⁶⁴³ KING i. m. 311.

⁶⁴⁴ Soós i. m. 57.

a többszintű kormányzás pedig a kormányzati szintek interakciójára helyezi a hangsúlyt.⁶⁴⁵

Arno Waschkuhn fentebb bemutatott gondolatai is szorosan összekötik a szubszidiaritást a decentralizációval, de különösen is utal rá (részben más szerzőkre is hivatkozva), hogy a szubszidiaritás elve különösen ott jelenik meg a decentralizációval kapcsolatban, hogy a megfelelő szinteknek a megfelelő feladatok legyenek átadva és szükségképpen kapcsolódik hozzá relatív autonómia is. Szerinte a decentralizáció, a szubszidiaritás és a föderalizmus komplementer fogalmak és a szeparatista törekvésekkel szembeállítva legitimitást biztosító jelentéssel bírnak. Szerinte nagy jelentősége van a regionális törekvések erősödése idején ennek az elvnek, ami segít kiegyensúlyozni az egymással ellentétes törekvéseket.⁶⁴⁶ Gérald Orange pedig azt hangsúlyozza, hogy minden európai állam többé-kevésbé decentralizált közigazgatási és területi szinttel rendelkezik, amit a szubszidiaritás elve is megkövetel. A vezetés közelsége lehetővé teszi a jobb tájékoztatást, az ellenkező érdekek figyelembevételét és a nagyobb hatékonyságot. Mivel nagyobb autonómiát kívánnak előmozdítani, a rendszerek nagyobb teret engednek a decentralizációnak, kivéve szerinte Franciaországot, ahol vonakodnak ettől a képviselők és a pártok.⁶⁴⁷ Képes György még az Amerikai Egyesült Államokkal kapcsolatban is megemlíti az elv szerepét, miszerint a hatalom területi megosztásában az önkormányzatiság elve a szubszidiaritással hozható összefüggésbe, amelyet az önkormányzatiság értelmében mint elfogadott elvet említ.⁶⁴⁸

Természetesen a decentralizáció fogalma teljesen érthető és magyarázható a szubszidiaritás adta többletjelentés nélkül is, de nem az önkormányzatisággal kapcsolatban. Ennek oka, hogy a szubszidiaritás nélküli decentralizáció (az állam egységének mindenféle hatásköri és illetékességi megosztása) így valóban pusztán hatékonysági kérdésnek tűnik, melynek léte, illetve mértéke elsősorban az állam célszerűségi szempontok alapján hozott döntésétől függ. A fentiekben azonban azt állítottam, hogy az önkormányzatoknak a szubszidiaritás elve alapján biztosítani is kell a feladatok lehető legalacsonyabb szinten történő ellátását. Így a két elv szorosan hat egymásra, hiszen ami az egyik irányból az állam döntése, arra a másik irányból a helyi közösség tagjai igényt tartanak. Végző soron úgy is lehet fogalmazni, hogy az

⁶⁴⁵ Soós i. m. 62.

⁶⁴⁶ WASCHKUHNS i. m. 89–91.

⁶⁴⁷ ORANGE i. m. 117.

⁶⁴⁸ KÉPES György: *A tökéletesebb unió: Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya*. Budapest, Gondolat, 2003. 159. Hivatkozza FRIVALDSZKY i. m.

önkormányzatok szemszögéből a szubszidiaritás a decentralizációhoz való jogosultságot alapozza meg.

Visszatérve a fenti eszmefuttatáshoz ismételten ki kell emelnem, hogy elvileg az adott állam szuverén döntése, hogy mit ismer el helyi közügynek, ami azonban a szubszidiaritás érvényre juttatása kapcsán kötelezettségeket is ró az államra. Ezt dekoncentráció útján is lehetne biztosítani, viszont decentralizáció útján (elismerve ezáltal az autonómiát) szükségszerűen önmagát is korlátozza a központi hatalom, mert olyan hatásköröket ad át az önkormányzatoknak, amelyekkel kapcsolatban aztán nem tarthat igényt arra, hogy a központi végrehajtó hatalom mégis magához vonja a döntéseket. Ez oda vezet, hogy az állam központi szintje szükségképpen lemond arról, hogy ő dönthesse az adott kérdésben. Ez meggyőződésem szerint – elnevezéstől függetlenül – gyakorlatilag maga a hatalom vertikális osztódása.

7.3. A helyi önkormányzáshoz való jog lényegi tartalma

Nézőpontom szerint az önkormányzatiság létének elsődleges célja, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyeket saját hatáskörben, saját felelősségére ellássa. Ehhez azonban alkotmányjogi szempontból elengedhetetlen a helyi demokrácia kiteljesítése. Mivel a demokrácia megvalósítása jogállami alapelvként önmagában is cél, így válhat a helyi demokrácia megvalósítása elsődleges alkotmányjogi céllá (amelynek azonban szükségképpen kell párosulnia a hatékonyság követelményével).

A valódi hangsúly azon van, hogy legyen olyan ügy, amelyet helyben önállóan és demokratikusan végezhetnek. A cél, hogy a szubszidiaritás elvét a középpontba helyezve a helyi közösségek olyan feladatokat és annyiban lássanak el, amennyiben azok valóban a helyi szintre tartoznak és saját erejükből (a központi szint segítő jelenléte mellett) megvalósítható. Ezek az önkormányzati feladat- és hatáskörök.

A folyamat legfontosabb eszköze az autonómia, azaz a saját ügyekben való döntési szabadság (beleértve a döntési feltételek meghatározását is). Ennek építésében fontos szerepet játszik a decentralizáció és a szubszidiaritás. Előbbi az állam irányából teremt alapot a többszintű kormányzáshoz, míg utóbbi a helyi közösség oldaláról tart igényt ugyanerre. Az ezek alapján álló önkormányzati hatáskörök szükségképpen eredményezik azt, hogy az önkormányzatok hatalmi ellensúlyt képeznek a központi államhatalommal szemben, az elvek együttes alkalmazása a hatalom vertikális osztódásához vezet. Osztódik a hatalom,

de nem szuverén korlátozó szuverént, hanem a demokrácia elvéből fakadóan a szuverén állam saját magát. A folyamat joggá akkor válik, amikor felvetődik annak szükségessége, hogy a fontos hatáskörökkel rendelkező, de a szuverén államhatalommal szemben végső soron mégiscsak kiszolgáltatott helyi önkormányzatot védelmezni szükséges.

A hatáskörök védelmének szükségessége a hatalmi ellensúly miatt vetődik fel: elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben érvényesül, de a törvényhozó mozgásteret sem korlátlan (még abban az esetben sem, ha az autonómia csak törvény keretei között él), mivel alkotmányosan védett hatásköröket nem üresítheti ki. Ezáltal jön létre az önkormányzáshoz való jog.

Mindezek ellenére az önkormányzat nem államon kívüli szerv (nem kérdőjeleződik meg az állam szupremáciája), nincsenek az állammal szemben gyakorolható jogai, de elvárhatja hatásköreinek tiszteletben tartását. Hatalmi ellensúlylá is emiatt válik: ha van a központi akarattól elkülönülő helyi közérdek, akkor az szükségképpen korlátozza a központi államhatalom mozgásterét. Ha veszélyben van az autonómia, akkor ez különösen felerősödhet, de ettől még nem lehet kifejezett politikai cél. Nem mindegy tehát a cél-eszköz viszony: az önkormányzatok tehát nem a központi államhatalom ellensúlyozása miatt működnek (ellenben az évszázadokkal ezelőtti felfogással), hanem csak annyiban lesz ilyen szerepük, amennyiben figyelembe kell venni a helyiek érdekét.

Ez a jog elnevezésétől függetlenül nem alapjogként él, hanem egyfajta korlátozott államhatalomként, melynek keretében a helyi közösségek igényt tarthatnak arra, hogy az őket érintő ügyekben az állami szuverenitás tiszteletben tartása mellett maguk dönthessenek. Valójában tehát államszervezési kérdés, amit nem magasztosan megfogalmazni, hanem a mindennapokban gyakorolni szükséges. Csak akkor kezd el valóban 'jogként' viselkedni, ha a magasabb szintű államhatalom valami miatt nem tartja tiszteletben az önkormányzatok hatásköreit, cselekvési szabadságát.

Mivel nem alapjog, így nem feltétlenül érdemes alapjogi értelemben vett alanyt és kötelezettet keresni. Egyetértek azokkal a szerzőkkel, akik szerint tényleges alapjoga a helyi lakosoknak arra van, hogy megválasszák a helyi képviselői szerveket vagy adott esetben közvetlenül maguk hozhassanak döntéseket. Bátran állítható, hogy demokratikus berendezkedésű államban az önkormányzás joga nyilvánvalóan a népet illeti, de attól függően, hogy ezt közvetve vagy közvetlenül gyakorolja, lehet a jog forrásaként (ilyenkor az alany a választott testület) vagy annak alanyaként is tekinteni. Ezzel kapcsolatban nem tartom túlzásnak megkockáztatni, hogy bizonyos értelemben maga az önkormányzás is a népszuverenitás talaján áll, mivel a szuverén nép által

megválasztott népképviselési szerv bizonyos közügyek gyakorlását rábízza a szuverén nép egyes részei (bizonyos helyben élő külföldiekkel kiegészülve) által választott helyi szervekre.

7.4. A helyi önkormányzáshoz való jog biztosítéka és korlátja

A helyi önkormányzatok Janus-arcú szervek. Közhatalmat gyakorolnak és velük szemben is gyakorolnak közhatalmat. Ez azt jelenti, hogy a polgárokkal szemben kötelezettségként megnyilvánuló hatáskörük a központi állami intézményekkel szemben jogként viselkedik. Emiatt kiemelt jelentősége van az önkormányzatok tevékenysége felett gyakorolt kontrollnak és az önkormányzati jogok védelmének. Előbbi biztosítja, hogy az önkormányzati hatalomgyakorlás a jogszabályi keretek között maradjon, míg utóbbi eszköz a biztosítéka annak, hogy az önkormányzatok jogszerűen gyakorolt hatásköreit ne sértsék meg az államhatalom más szervei.

A gyakorlatban a két eszköz összetartozik, akár a jogvédelem két irányának is lehet tartani. Mivel a jogszerű feladatellátás van védve, így ez szükségképpen fedi le mindkét irányt: az önkormányzatnak joga van gyakorolnia a hatásköreit, de ez csak addig igaz, amíg azok gyakorlásával nem él vissza. Ellenkező esetben fel kell lépni, ami valójában éppen az önkormányzatiságot oltalmazza, azaz a polgárokat védi a visszaéléstől.⁶⁴⁹

A közhatalmat gyakorló önkormányzatok védelmét tekintem szűk értelemben vett önkormányzati jogvédelemnek,⁶⁵⁰ míg az önkormányzatokkal szemben megvalósuló, a törvényes keretek betartását biztosító eszközöket az önkormányzati kontroll körébe sorolom.

⁶⁴⁹ Mivel az önkormányzati jogoknak végső soron a helyi közösség a jogosultja, ezért nyilvánvaló, hogy a helyi közösséget védeni kell az önkormányzat jogellenes hatalomgyakorlásától is. Ez is jogvédelem és szerepe is kiemelkedő az önkormányzati működésre, de dogmatikai szempontból külön kérdésnek tekintem.

⁶⁵⁰ A 2012 előtti magyar megközelítésben ez nagyjából az önkormányzati alapjogok védelmét jelenti.

7.4.1. Az önkormányzati jogok védelme

Az én megközelítésemben az önkormányzati jogvédelem alapja, hogy számos szempontból az önkormányzat a hatalomgyakorlás passzív oldalán van, azaz bizonyos szempontból alárendelt pozícióban helyezkedik el az államszervezetben belül.

Az Önkormányzati Charta is abból az alaptételből indul ki, hogy garatálni kell a helyi önkormányzatok autonómiáját a központi államhatalommal és a közigazgatási szervekkel szemben.⁶⁵¹ Ennek nem az az oka, hogy egy kiszolgáltatott demokratikus szervet védeni kell valamiféle antidemokratikus befolyástól, hiszen a központi szinten elhelyezkedő hatalmi szereplők kétségtelesen a népszuverenitás talaján állva jöttek létre, demokratikus legitimációval rendelkeznek. Annak kell megteremteni a jogi eszköztárát, hogy az erősebb hatalommal rendelkező központi szervek saját politikai vagy szakmai preferenciákat ne kényszeríthessék rá az eltérő politikai/szakmai meggyőződéssel rendelkező helyi közösségekre.

Témám szempontjából ennek a kérdésnek azért van jelentősége, mert ezen keresztül mutatkozik meg, hogy az állam hogyan tekint az önkormányzatokra, valóban elismeri-e jogként a helyi önkormányzást.

Az önkormányzati jogvédelem tekintetében annak van jelentősége, hogy a jogrendszer tartalmazzon olyan szabályokat, amelyek a hatáskörök védelmét biztosítják⁶⁵² és legyen olyan szerv (Alkotmánybíróság vagy más, hatásköri bíraskodást ellátó szerv) amely ennek érvényt is szerez.

A jogvédelem elengedhetetlen az önkormányzati autonómia védelméhez. Ahogy arra Patyi András rávilágít, az érdemi önállóság fennmaradása az autonómia alapvető feltétele, a helyi közügyekkel kapcsolatos törvényi korlátok csak addig alkotmányosak, amíg nem vezetnek az adott témakörben az önállóság teljes elvonásához.⁶⁵³

Figyelemre méltó, hogy több államban magas szintű normákban is kifejezetten megjelenik ez a védelem. A cseh Alkotmány szerint például az önkormányzatok alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be a törvénytelen állami beavatkozá-

⁶⁵¹ SZABÓ A. i. m. 116.

⁶⁵² Herbert Küpper ezt a szabályt a védett hatáskörökben látja, ami védelmet nyújt a hatáskör-elvonás ellen. (KÜPPER i. m. 1546.) Verebéli Imre egyfajta örökérvényűségi szabályt is elképzelhetőnek tart, ami akár a későbbi alkotmánymódosításoktól is védene. [VEREBÉLYI (1996) i. m. 29–30.]

⁶⁵³ PATYI i. m. 389.

sok ellen,⁶⁵⁴ de a horvát Alkotmány is rendelkezik a helyi önkormányzatiság sérelmének alkotmánybíróági vizsgálatáról.⁶⁵⁵ Alacsonyabb jogforrási szinten, de a német szabályozás is hasonlóan rendelkezik,⁶⁵⁶ melynek értelmében az önkormányzatok és szövetségeik alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be az Alaptörvény azon rendelkezésének sérelmére alapozva,⁶⁵⁷ amelynek értelmében biztosítani kell a községek számára az önkormányzáshoz való jogot. Lengyelországban az Alkotmány az önkormányzatiság bírósági védelmének szükségességéről rendelkezik,⁶⁵⁸ más országokban pedig az önkormányzatok és más szervek közötti hatásköri összeütközésekről való döntésre jogosítja fel az Alkotmány az Alkotmánybírószéket/bíróságot.⁶⁵⁹

A magam részéről nem látom feltétlenül szükségét a jogvédelem jelentősége normatív túlhangsúlyozásának, mivel alapvetően az állami szervek egymáshoz való viszonyáról van szó.⁶⁶⁰ Ha a hatalommegosztás elvén felépülő államszervezetben az alkotmány vagy más magas szintű jogszabály meghatároz olyan helyi közügyeket, amelyeknek autonóm intézése az önkormányzatokra van bízva, továbbá az Alkotmánybírószék vagy más bíróság előtt van olyan eljárás, amelyen keresztül az önkormányzat ezt kikényszerítheti, az jogállami keretek között már kellő garanciát jelenthet az önkormányzatok számára. Sőt, valójában a kikényszerítés lehetőségének megteremtése is csak akkor szükséges, ha az adott állam viszonyai között egyáltalán felvetődik az önkormányzati jogok sérelmének lehetősége. Tulajdonképpen ez ebből a szempontból részben jogi kultúra kérdése.

⁶⁵⁴ A Cseh Köztársaság Alkotmánya 87. cikk (1) bekezdés c) pont.

⁶⁵⁵ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 129. cikk.

⁶⁵⁶ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht 91. §.

⁶⁵⁷ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 28. cikk.

⁶⁵⁸ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 165. cikk (2) bekezdés.

⁶⁵⁹ Ld. például a Bolgár Köztársaság Alkotmánya 149. cikk (1) bekezdés 3. pontját vagy a Cseh Köztársaság Alkotmánya 87. cikk (1) bekezdés k) pontját.

⁶⁶⁰ Arra az esetre sem jellemző a részletes szabályozás, ha a kormány elvonja az országgyűlés hatáskörét. Az ilyen esetekre az alkotmányok általános rendelkezéseiből kiolvasható a megoldás.

7.4.2. A helyi önkormányzáshoz való jog korlátja: az állami kontroll

Magam is többször hangsúlyoztam már, amire Andreas Ladner és szerzőtársai is felhívják a figyelmet, miszerint az autonómia nem szuverenitás. Azért jöhet létre, mert ezt a nemzeti vagy a regionális szabályozás biztosítja, így pedig szükségszerűen korlátozott is, az autonómia nem védi a jogi keretnek nem megfelelő cselekvést. Mivel az autonóm szerv egy nagyobb politikai rendszer része, így az autonómia elvét össze kell egyeztetni az egység elvével.⁶⁶¹

Egészen az önkormányzatok megjelenése óta természetes jelenség, hogy a központi hatalom törekszik megjelenni a helyi szinteken a különböző kontroll-eszközökön keresztül.⁶⁶² Rényi József úgy tartotta, hogy a jó közigazgatás egyik legfőbb biztosítója az ellenőrzés helyes szervezésében rejlik. A jogállamban uralkodó szervezési elvek egyik legsarkalatosabbja, hogy minden közhatalmat csak ellenőrzés alatt lehet gyakorolni.⁶⁶³ Hans Peters arra is rámutat, hogy az önkormányzati felügyeletről csak ott lehet beszélni, ahol van valódi öngazgatás (nem véletlen szerinte, hogy például a rendőrség esetében ez értelmezhetetlen). Nem egy szükséges rossz, hanem a léte szükségszerűen függ össze az önkormányzatisággal.⁶⁶⁴

Tág értelemben szinte minden az önkormányzatok felett gyakorolt kontroll körébe vonható, amikor a jogállami keretek szabta feltételek érvényesítése érdekében a központi állami szervek valamilyen módon befolyást gyakorolnak a helyi önkormányzati rendszerre vagy a feladatellátásra. Rényi József megközelítéséből kiindulva minden ilyen esetben az állami szuverenitás érvényre juttatása történik az alárendelt partikuláris társadalmi körökkel szemben.⁶⁶⁵ Az autonómia határai és a közigazgatás joghoz kötöttsége miatt ezek a korlátok nem csak elfogadhatók, hanem egyenesen nélkülözhetetlenek is. Az eszközök rendkívül sokfélék lehetnek, hiszen a helyi önkormányzatok alkotmányos státusza már eleve korlátokat állít fel (ezeket a megelőző fejezetekben vizsgáltam), amelynek részletes szabályozása a parlament feladata. A választási szabályok vagy az állam területi beosztásának megállapításával éppúgy jelentős befolyást lehet gyakorolni a rendszer működésére, ahogyan a feladat- és hatáskörök meg-

⁶⁶¹ LADNER –KEUFFER –BALDERSHEIM –HLEPAS –SWIANIEWICZ –STEYVERS –NAVARRO i. m. 175–176.

⁶⁶² TÓTH i. m. 37.

⁶⁶³ RÉNYI i. m. 5.

⁶⁶⁴ PETERS i. m. 216.

⁶⁶⁵ RÉNYI i. m. 25.

határozása és a működés törvényes kereteinek felállítása által. Mindezek természetesen korlátok, amelyek a helyi önkormányzatok államon belüli korlátozott autonómiájából következnek. Ezeknek az eszközöknek a részletes vizsgálata nem képezi jelen kutatás tárgyát, mindösszesen arra kívánok rávilágítani, hogy az alkotmányos rendszer szabta korlátok egyúttal bizonyos megközelítésben állami kontrollnak is tekinthetők.

Kicsit szűkítve a vizsgálódást kifejezetten a működésre, azt kell kidomborítani, hogy a helyi önkormányzatok közigazgatási szervek, az ilyen szervek működését pedig a közigazgatás joghoz kötöttségéből – illetve hierarchikusan felépülő szervezetek esetében célszerűségi okokból is – következően kontrollálni kell. A törvényes/helyes működés biztosításában elsősorban a központi végrehajtó hatalom és a bíróságok vesznek részt, de a kontroll körébe vonhatók az állami szerveknek a közigazgatás működését befolyásoló legkülönbözőbb intézkedései, mint az országgyűlés beavatkozási lehetőségei (pl. önkormányzatok esetében a felosztatási jog), a számvevőszék ellenőrzései, az ügyészség törvényességi felépése (ha az adott országban vannak ilyen feladatai az ügyészségnek), vagy az ombudsman eljárása is.⁶⁶⁶ Jelen kötet keretei között ezek részletes vizsgálatában sincs módom elmélyedni, az állami kontroll kereteit adottnak tekintve, a kutatás céljait figyelembe véve csak a kontroll jelentőségével és az önkormányzatiság logikájából fakadó határaival foglalkozom.⁶⁶⁷ A kontroll rendkívül sokféle lehet. Jelentősége van annak, hogy ellenőrzés vagy felügyelet, továbbá annak is, hogy csak a törvényességre, vagy a célszerűségre is kiterjed-e. Az általános felfogás szerint az ellenőrzés mindig utólagos, a felügyelet viszont előzetes beavatkozást is lehetővé tesz. Amennyiben viszont ezeket 'törvényességi' előtaggal látják el, akkor az előzetes vagy utólagos jellegtől függetlenül mindenképpen csak a jogszabályok betartására irányulhat, azaz nem vizsgálhatja a célszerűséget. Ez az önkormányzatok esetében a decentralizációra tekintettel bír különös jelentőséggel. Hans Peters is azt hangsúlyozza, hogy más felügyeletkehez képest itt hiányzik az alárendeltség (az szerinte csak átruházott hatáskörök esetében jöhet szóba), azonban az ellenőrzéshez lépest itt van beavatkozási lehetőség is.⁶⁶⁸

⁶⁶⁶ Ld. VARGA (2012) i. m.; VARGA (2018) i. m.

⁶⁶⁷ Meg kell jegyezni, hogy a helyi önkormányzatok felett gyakorolt kontroll témakörével az utóbbi időben több disszertáció is részletesen foglalkozott. Ld. FAZEKASNÉ PÁL Emese: *A törvényesség biztosítása a közigazgatásban, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére (doktori értekezés)*. Pécs, 2019.; GYURITA E. Rita: *A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete*. Doktori értekezés. Győr, 2019.

⁶⁶⁸ PETERS i. m. 220–221.

Az Önkormányzati Charta segítséget nyújt felállítani a kontroll lehetőségének határait, amikor kijelenti, hogy a felügyelet csak a törvényesség és az alkotmányos elvekkel való összhang vizsgálatára irányulhat, mely alól csak az átruházott hatáskörök képeznek kivételt, amelynek esetében célszerűségi felügyelet is elképzelhető.⁶⁶⁹ Ezen felül a beavatkozásnak arányban kell állnia a védeni szándékozott érdek fontosságával.⁶⁷⁰ Az Önkormányzati Charta rendelkezése mellett tartalmi érv az is, hogy habár a kontroll nem feltétlenül csak a törvényességre terjed ki, de nem vezethet az önkormányzati szerv alárendelt helyzetéhez, mert az nem egyeztethető össze az autonómiával.⁶⁷¹ Ennek ellenére a francia és a brit modellben a felügyeleti jog hagyományosan magában foglalja a célszerűségi felügyeletet is, ami összhangban van a község mint államigazgatási egység alapvető elképzelésével.⁶⁷²

A modern democráciákban az önkormányzati döntések feletti kontroll tekintetében többféle megoldást alakítottak ki, melynek két fő modellje az angolszász és a kontinentális rendszer. Előbbiben a szabályozási és befolyásolási eszközök élveznek kiemelt jelentőséget, míg utóbbiban hagyományosan az *a posteriori* vizsgálatoké az elsőbbség. Emellett minden modellben növekszik az államigazgatási szabályozó és instruáló eszközök jelentősége, ahogyan a döntések törvényességével kapcsolatos, egyéni jogvitákon alapuló jogszerűségi felülvizsgálati eljárások fontossága is.⁶⁷³

Rögzíteni szükséges, hogy a decentralizáció hatékony megvalósítása és a minél korlátozottabb törvényességi kontroll között nem vonható párhuzam. Éppen ellenkezőleg, valódi decentralizáció csak rendszeres és hatékony törvényességi kontroll mellett képzelhető el, amit nem csak a magyar közjogi hagyományok támasztanak alá, de hiányában az állam unitárius jellege is veszélybe kerülne.⁶⁷⁴ Rényi József⁶⁷⁵ kifejtette azt is, hogy az állami felügyeletnek az önkormányzat szerveivel szemben okvetlenül annyira kell terjeszkednie, hogy azokat szükség esetén a hatáskörükben való eljárásra, tehát cselekvésre,

⁶⁶⁹ Önkormányzati Charta 8. cikk 2. szakasz.

⁶⁷⁰ Önkormányzati Charta 8. cikk 3. szakasz.

⁶⁷¹ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 177.

⁶⁷² SORIA i. m. 1040.

⁶⁷³ HOFFMAN (2013a) i. m. 42.

⁶⁷⁴ Ez elég erőteljesen mutatkozott meg Magyarországon, amikor 2010 előtt egy átmeneti időszakban *de facto* megszűnt az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.

⁶⁷⁵ Megjegyzendő a pontosság kedvéért, hogy Rényi József egyáltalán nem csak a törvényességi felügyeletet tartotta elfogadhatónak, a célszerűségi kontroll híve volt.

kötelességeik teljesítésére kötelezhesse.⁶⁷⁶ Fábíán Adrián kifejezetten a német felfogással kapcsolatban emeli ki, hogy az állami felügyelet elsődleges célja nem a törvényes működés biztosítása, hanem az önkormányzati feladatok ellátásának segítése, törekedve a közigazgatás törvényessége alkotmányos alapelveinek érvényre juttatására is.⁶⁷⁷ És valóban, Lorenz von Stein szerint a kormány feladata az önkormányzatokat a fennálló jog és a legmagasabb általános érdekek megsértésében megakadályozni, viszont nem feladata olyan pozitív tevékenység, hogy a saját akaratát az önkormányzat elé helyezve az önkormányzat helyett cselekedjen.⁶⁷⁸ Hans Peters már a két világháború közötti porosz viszonyok között is hangsúlyozta, hogy az önkormányzati felügyelet szükségszerűen csak a közérdet szolgálhatja, nélkülözve a magán- vagy fiskális célt.⁶⁷⁹ Kaltenbach Jenő szerint az önkormányzati felügyeleti jogviszonyban az önkormányzatok legfontosabb jogosultságai az információkérés, a fellebbezés (ellentmondás) és a keresetindítás.⁶⁸⁰ Szerinte a vertikális hatalommegosztás elvének megfelelően egy olyan 'párbeszéd' van felügyelő és felügyelt között, amiben mindkét félnek lehetőséget kell adni álláspontja kifejtéséhez.⁶⁸¹ Tilk Péter azt is hangsúlyozza, hogy a jogalkotással kapcsolatos felügyeleti intézkedések gyakorlásának feltétele a hiteles és gyors tudomásszerzés.⁶⁸² Így önmagában a szigorú törvényességi felügyeleti szabályozásból nem következik az önkormányzati jogok korlátozása. Rényi József nagyon találóan fogalmazta meg, hogy „[a]ki az önkormányzatban az államhatalom abszolutisztikus törekvéseivel szemben való 'bizalmatlanságra alapított' közigazgatási rendszert keres, az állami felügyeletben az állami abszolutizmusnak az önkormányzati önállóság ellen törő leplezett támadását sejtí.”⁶⁸³

Megjegyzendő, hogy többszintű önkormányzati rendszer esetén – amennyiben az önkormányzati rendszeren belül van alá-fölé rendeltség – nem kizárt, hogy a magasabb fokú önkormányzat is szerepet kapjon a jogorvoslatban a döntések megváltoztatása vagy megsemmisítése által.⁶⁸⁴

⁶⁷⁶ RÉNYI i. m. 22.

⁶⁷⁷ FÁBIÁN (2008) i. m. 32.

⁶⁷⁸ LORENZ VON STEIN: *Handbuch der Verwaltungslehre. I. Th.* Stuttgart, Verlag der J. G. Cotta'sche Buchhandlung, 1888, 233. Hivatkozva RÉNYI i. m. 28.

⁶⁷⁹ PETERS i. m. 220–221.

⁶⁸⁰ KALTENBACH (1991) i. m. 210.

⁶⁸¹ KALTENBACH (1991) i. m. 211–212.

⁶⁸² TILK (2011b) i. m. 9.

⁶⁸³ RÉNYI i. m. 5.

⁶⁸⁴ KELSEN i. m. 57.

Az önkormányzatok felett gyakorolt kontrollban szükségképpen szerepet kapnak a bíróságok is. Bizonyos kontrolleszközök tekintetében kifejezetten jellemző, hogy azt kizárólag bíróság előtt lehet érvényesíteni, de a bíróság általi döntés-felülvizsgálat lehetősége egyébként is jogállami szükségszerűség. Ez logikus is, ahogyan Ereky István is kiemeli: a bíróságok pártatlanságuk, függetlenségük és kizárólag a törvényeknek való alávetettségük miatt nem tudják veszélyeztetni az önkormányzatok relatív önállóságát.⁶⁸⁵ Christopher L. Eisgruber az amerikai rendszerrel kapcsolatban kifejezetten a bírósági felülvizsgálatra vonatkozóan jegyzi meg, hogy az beavatkozik ugyan a helyi autonómiába, de ennek vannak előnyei és hátrányai is. Nyilván alkalmas arra, hogy a részvétel lehetőségét csökkentse, de egyben meg is tudja védeni azt, ha valamilyen visszaélésről van szó. Szerinte, ha nem lenne bírósági felülvizsgálat, akkor kialakulna helyette valami más.⁶⁸⁶

Bírósághoz jellemzően vagy a kontrollt gyakorló hatóság vagy az önkormányzat fordul, annak fényében, hogy eleve a bíróság előtt érvényesíthető az adott kontrolleszköz vagy pedig a hatóság döntése elleni felülvizsgálatról van szó. Emellett felvetődik a magánszemélyek általi megtámadás is, hiszen a jogellenes önkormányzati hatalomgyakorlásnak jellemzően ők az elszenvedői. Hoffman István kiemeli, hogy ez az angolszász modellek kifejezetten az egyik jellemzője, normatív és egyedi aktust is megtámadhatnak, amennyiben igazolni tudják, hogy az a jogukat vagy jogos érdekeiket érinti.⁶⁸⁷

A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata jellemzően kiterjed a normatív döntések felülvizsgálatára is. Ennek azért van jelentősége, mert ezzel a bíróság védi a közigazgatás jognak való alávetettségét, de fel is lép az önkormányzati jogsértésekkel szemben, azaz szubjektív és objektív jogvédelmet is ellát.⁶⁸⁸

⁶⁸⁵ EREKY (1939) i. m. 375.

⁶⁸⁶ EISGRUBER i. m. 92–93.

⁶⁸⁷ HOFFMAN (2013b) i. m. 39.

⁶⁸⁸ HOFFMAN (2017b) i. m. 337–338.

8. HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉBEN

8.1. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokról

Az Alaptörvény a 31–35. cikkeken fekteti le a helyi önkormányzati rendszer alapjait, ami mellett még figyelembe kell venni a C) cikk (1) bekezdését (hatalommegosztás⁶⁸⁹), az F) cikket (Magyarország területi tagozódásáról rendelkezik), a T) cikket (amely szerint az önkormányzat rendelete jogszabály), a XXIII. cikket (ami a választójogot szabályozza) és a hatóságokra vonatkozó általános elveket is. Az Alaptörvény számos újdonságot hozott, számos rendelkezés viszont hiányzik a régi Alkotmányhoz képest.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzás tartalma kettős: egyrészt a helyi közügyek intézése, másrészt a helyi közhatalom gyakorlása. Ennek általános jelentőségéről és egymáshoz kapcsolódásáról a fentiekben már írtam, ehelyütt csak utalok rá, hogy ez a helyi közhatalom gyakorlására tekintettel szükségképpen takar autonómiát és decentralizált rendszert. Az Alaptörvény az autonómia lényeges tartalmát és kereteit is meghatározza, amikor rögzíti az önkormányzati hatásköröket (melyeket a képviselő-testület gyakorol) és azt, hogy ezek törvény keretei között élnek.

A helyi önkormányzatok jogosultak a kötelező feladat- és hatásköreikkel arányban álló költségvetési támogatásra, továbbá az Alaptörvény rögzíti a helyi önkormányzatok és az állami szervek együttműködési kötelezettségét is.⁶⁹⁰ Ez egy elég furcsa megfogalmazás, mert pusztán nyelvtani értelmezéssel azt a következtetést is le lehetne belőle vonni, hogy a helyi önkormányzatok nem

⁶⁸⁹ A hatalommegosztás elvének rögzítése formálisan új elem az Alaptörvényben, de ténylegesen nem jelent különösebb újítást. Az Alkotmány szövegének sorai között, egyéb alapelvekből és az államszervezetre vonatkozó további szabályokból korábban is kiolvasható volt az érvényesülése. [SMUK (2016) i. m. 75.]

⁶⁹⁰ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

állami szervek.⁶⁹¹ Ez természetesen nem igaz, hiszen amellett, hogy állami feladatokat látnak el és törvény keretei között működnek (ezek alapján még lehetnének akár civil szervezetek is) közvetlenül közhatalmat gyakorolnak és tulajdonuk is köztulajdon. Ez a kitétel valójában a központi állami szervekkel való együttműködési kötelezettséget jelenti. Tartalmát tekintve ez az előírás újszerű, de egyúttal logikus is: a helyi közösséget szolgáló önkormányzatoknak és az egész közösséget szolgáló állami szerveknek egyaránt a közjó előmozdításán kell munkálkodniuk, az ebben való együttműködés szükségessége nem csak egy üres szólam, hanem az egész Alaptörvényt átható alaptétel érvényesítése. Az önkormányzatok és az állam központi szinten elhelyezkedő szerveinek együttműködése ráadásul egyenesen a szubszidiaritás elvéből fakadó követelmény, ami megköveteli az állam segítő jelenlétét. Tilk Péter ráadásul arra is emlékeztet, hogy az együttműködési kötelezettség az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint korábban is fennállt.⁶⁹² Pálné Kovács Ilona viszont mást olvas ki ebből a rendelkezésből, szerinte ez a viszony újfajta felfogását tükrözi, ami az elkülönítés helyett alkotmányosan összeboronálta a két szektort, előkészítve ezzel a későbbi drasztikus feladat-átrendeződést az állami és önkormányzati szervek között.⁶⁹³

Az Alaptörvény mindezek mellett deklarálja a helyi népszavazás lehetőségét, az önálló rendeletalkotási jogot, egyes szervekre vonatkozó egy-egy fontos kitétel, a kivételes államigazgatási feladat- és hatáskör megállapításának lehetőségét, továbbá a megválasztás/megszűnés, valamint a törvényességi felügyelet legfontosabb szabályait.

Az Alaptörvény egyebekben nem szól a helyi önkormányzatokról. Nem határozza meg pontosan a szerveket és azok feladatait, az egyes önkormányzati szintekkel és azok feladataival is alig foglalkozik (csak a megyei önkormányzat léte derül ki belőle), nem szól a jogvédelmi lehetőségekről sem. Mindezek mellett (mintegy tucatnyi helyen) sarkalatos törvényekre és törvényekre bízta a szabályozás kibontását.

Ezen felül az Alaptörvény szövegszerűen a helyi önkormányzás elvének elismerését sem mondja ki. Ez annyiból mindenképpen fontos körülmény, hogy az Önkormányzati Charta elvárja az elv belső jogalkotásban és lehetőség szerint Alkotmányban való elismerésének szükségességét.⁶⁹⁴ Bár a cikk tartalmazza

⁶⁹¹ Vö. BALÁZS (2014a) i. m. 2.

⁶⁹² TILK (2011a) i. m. 27.

⁶⁹³ PÁLNÉ KOVÁCS (2016) i. m. 590.

⁶⁹⁴ Önkormányzati Charta 2. cikk.

a 'lehetőleg' fordulatot, a Velencei Bizottság⁶⁹⁵ (és ennek nyomán az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának jelentése⁶⁹⁶) mégis kritikaként róta fel ezt a hiányt az Alaptörvénnyel kapcsolatban.⁶⁹⁷

Az Alaptörvény rendelkezései nagyfokú azonosságot mutatnak a régi Alkotmány szabályaival. Pontosán erre tekintettel az Alaptörvény elfogadása óta nagyobb figyelem irányul a megváltozott rendelkezésekre. Nehéz lenne ezeket egyenként számba venni és nem mindegyik bír külön jelentőséggel. Fontos látni, hogy az Alaptörvény nem a régi Alkotmány módosítása, eltér a logikai felépítés, a szóhasználat, a részletezés, csak a legszükségesebb szabályokat tartalmazza.⁶⁹⁸ Igaz volt ez az Alkotmányra is, de amíg az egy átmeneti időszak felemás megoldásokkal tarkított produktuma volt, addig az Alaptörvény egy jóval átgondoltabb szövegezés eredménye. Bizonyos rendelkezések kimaradása elvileg jelezhet paradigmaváltást, de csak akkor, ha ugyanaz az értelmezés eltérő logikai megközelítés útján vagy más szabályok együttes értelmezésével nem vezethető le. Éppen emiatt annak van igazán nagy jelentősége, ami benne van a szövegben, hiszen azok a szabályok vagy a rendszer alapját jelentik, vagy olyan előírások, amelyek az Alaptörvényben való rögzítés hiányában alaptörvényellenesek lennének. Utóbbi kör azért is érdekes, mert mutatja az alkotmányozó hatalom ezen kérdésekről alkotott álláspontját.

Bár kétségtelen, hogy gyakorlati szempontból van igazság Pálné Kovács Ilona azon megállapításában, hogy rangja ellenére nem az Alaptörvény jelentette a legfontosabb jogalkotási változást az önkormányzatok életében,⁶⁹⁹ normatív szempontból az Alaptörvény a mérce, azaz minden alacsonyabb szintű jogforrás tartalmát az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából kell vizsgálni.

A fontosabb változások ezek alapján három csoportba sorolhatók:

⁶⁹⁵ Opinion no. 621/2011 [CDL-AD(2011)016] 116. pont.

⁶⁹⁶ Recommendation 341 (2013) 4.a) pont.

⁶⁹⁷ Utóbbi jelentés ezt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény számára is felrója, azonban álláspontom szerint a törvény ezt világosan tartalmazza, még hozzá a helyi önkormányzáshoz való jog kimondásán keresztül. Kétségtelen azonban, hogy a jelentés kifejezetten a 'helyi önkormányzás elve' szó szerinti kimondását hiányolja. [Recommendation 341 (2013) 94. és 101. pontok.]

⁶⁹⁸ Csefkó Ferenc felhívja a figyelmet arra, hogy nagyon fontos megtalálni a középutat a túl rövid és a túl részletező szöveg között. Szerinte a túl részletező alkotmány nem csak a teljességre törekvés teljesíthetetlen feladatát jelenti, de mozgásteret nem hagyva eleve sérti a meghirdetett önkormányzati önállóságot. A túlságosan elnagyolt, tézisszerű keretszabályozás viszont könnyen deklaratív válnak, ami még a legalapvetőbb garanciákat sem rögzíti, viszont túl széles mozgásteret enged a jogalkotónak. (CSEFKÓ i. m. 213.)

⁶⁹⁹ PÁLNÉ KOVÁCS (2016) i. m. 587.

- hiányzik a kollektív alapjogokra való utalás és az önkormányzás alanyainak meghatározása (ezzel együtt az is, hogy hol kell önkormányzatoknak működniük);
- megváltozott a működés feletti kontroll, továbbá
- kifejezetten új elem a társulási kötelezettség lehetősége, az aktuspótlás és a hitelfelvétel korlátozása.

8.1.1. Az önkormányzás szintjei

Az Alkotmány így rendelkezett: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.”⁷⁰⁰ Egyetlen mondaton belül határozta meg, hogy kik az önkormányzás alanyai és deklarálta azt, hogy őket megilleti a helyi önkormányzás joga. Az Alaptörvényben ehhez hasonló rendelkezést nem találni, de az Alaptörvény F) cikke deklarálja Magyarország területi tagozódását, melynek értelmében az ország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. Kijelenti azt is, hogy a fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.

Az Alaptörvény egyértelműen átgondolt koncepció mentén épül fel, ugyanis már a szakértői tervezetben sem akarták az önkormányzatok hatásköreinek kérdését összekeverni a területi beosztással:

„A közigazgatásról szóló fejezet bevezető rendelkezései között célszerű elhelyezni az állam területi beosztásának jelenleg a helyi önkormányzati fejezetben szereplő szabályait. Bár ez a beosztás az igazságszolgáltatás számára is alapul szolgál, az Alkotmányban a közigazgatási fejezet az, ahol ez először felmerül és szabályozandó. A területi beosztás rögzítése ugyanakkor nem tartalmaz hatásköri szabályokat, azok az egyes területszervezési döntésre felhatalmazott szerveknél (államfő, Országgyűlés, Kormány és annak tagja) szerepelnek. Az egyes területi egységek számát (a főváros kivételével) és méretét az Alkotmány nem rögzíti, ugyancsak nem szabályozza a területfelosztásnál az egyes területi egységek altípusait (pl. megyei jogú város). Az Alkotmány utaljon arra, hogy a

⁷⁰⁰ Alkotmány 42. §

hagyományokon nyugvó területbeosztás alapvető célja a hatékony közigazgatás és állami működés elérése.”⁷⁰¹

Ebből a változásból több kutató is azt a következtetést vonta le, hogy nem kell minden településnek önkormányzattal rendelkeznie. Az F) cikkről Ivancsics Imre és Fábíán Adrián úgy tartja, hogy a mindenáron való változtatásra törekvés látszatát kelti. Egyrészt kiemeli a felsorolásból a fővárost (mintha legitimálná, hogy más politikai és jogi megítélés alá eshet a főváros és a vidék), ennél viszont lényegesebb, hogy abban már nem esik szó a fővárosi kerületekről mint (a helyi önkormányzás jogával felruházott) településtípusról.⁷⁰² Hoffman István azt emeli ki, hogy szerinte nincs alkotmányos garancia a megyei önkormányzati szervek működésére, azokat sarkalatos törvényben teljes egészében meg is lehet szüntetni. Szerinte csak annyi követelmény fakad az Alaptörvényből ebben a tekintetben, hogy mindenképpen kell legalább egy önkormányzati szintnek működni (de azt a törvényhozó dönti el, hogy melyik).⁷⁰³ Nagy Marianna ehhez azt is hozzáteszi, hogy a középszint nem csak súlytalan lett, hanem gyakorlatilag eltűnt, ami egyenes következménye megyei kormányhivatalok 2010 óta zajló térnyerésének (gyakorlatilag a területi államigazgatás csaknem egyedüli szereplőivé váltak).⁷⁰⁴ Pálné Kovács Ilona úgy fogalmaz, hogy a szabályozás megszilárdítja ugyan a megyéket mint földrajzi kereteket, de összességében az önkormányzatok számára a korábbiakhoz képest kisebb védelmet nyújt.⁷⁰⁵ Patyi András kicsit óvatosabban úgy érvel, hogy az Alaptörvény azt nem követeli meg, hogy minden községben és fővárosi kerületben teljes jogkörű, önálló önkormányzat működjön, de azt nem is zárja ki. Ennek az is az oka szerinte, hogy már nem alapjog az önkormányzás joga, így azt megsérteni sem lehet azzal, ha valahol elmarad a képviselő-testületi működés.⁷⁰⁶ Csörgits Lajos egyenesen úgy érvel, hogy mivel nem alkotmányos alapjog, hogy valamennyi település önkormányzattal rendelkezzen, így ennek az alkotmányos védeltsége megszűnt, a jövőben nem lenne alaptörvény-ellenes, ha nem lenne biztosítva valamennyi település számára az önkormányzati autonómia.⁷⁰⁷

⁷⁰¹ PATYI–SZALAY–VARGA i. m. 16.

⁷⁰² IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 99.

⁷⁰³ HOFFMAN (2012) i. m. 31.

⁷⁰⁴ NAGY M. i. m. 20.

⁷⁰⁵ PÁLNÉ KOVÁCS (2016) i. m. 588.

⁷⁰⁶ PATYI i. m. 387.

⁷⁰⁷ CSÖRGITS i. m. 21.

A magam részéről ezt a kérdést kicsit árnyaltabbnak látom. Az Alaptörvény 33. cikke szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja, rendelkezik a polgármesterről és a megyei közgyűlés elnökéről is. A 35. cikk (1) bekezdése pedig azt rögzíti, hogy a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok választják. Ezt a három rendelkezést egybevetve megállapítható, hogy az önkormányzati rendszernek legalább kétszintűnek kell lennie, hiszen a polgármester és a megyei közgyűlés elnöke is rögzítve van benne. A megyei szint ilyen módon adott, emellett még a főváros, a városok, a községek és a kerületek léteznek. Bizonyos, hogy ezek közül nem csak a fővárosban kell működnie helyi önkormányzatnak, ugyanis (tekintettel arra, hogy csak egy van belőle) azt világosan így rögzítené az Alaptörvény. Maradnak a városok, a községek és a kerületek. A kerületek léte valóban nincs kőbe vésve, de ezt nem is rejti véka alá az Alaptörvény. A községeket és a városokat viszont szükségképpen külön egységként kell kezelni, azaz a község nem lehet a város egyik területi egysége, mert az az Alaptörvény értelmében a kerület. Ha viszont a község nem lehet a város része, akkor azok szükségképpen vannak azonos szervezeti szinten, így az Alaptörvény logikájába aligha férhet bele az, hogy az egyikben ne működjön helyi önkormányzat. Következésképpen a megyében, a fővárosban, a városokban és a községekben szükségképpen kell helyi önkormányzatoknak működniük, a kerületekben azonban nem feltétlenül.

Nem kétséges, hogy ez inkább csak egy logikai levezetés, de valójában az ország területi beosztásának rendezése nem is kell, hogy ennél többet jelentsen. A tartalmi kérdések nem csak ezen keresztül dőlnek el, ez a rendelkezés csak egy talapzatot nyújt a további vizsgálódáshoz. Ebből a rendelkezésből tehát annyi levezethető, hogy formálisan működjenek helyi önkormányzatok az F) cikkben rögzített helyeken, de annak tartalmára nem lehet következtetést levonni. Ebben a vonatkozásban egyet tudok érteni Patyi András fent idézett gondolatával, amelyben az önkormányzatok teljes jogkörű működését firtatja.

Álláspontom szerint azonban a kritikusok nagyobb része nem önmagában a területi beosztásról szóló rendelkezés tartalmával elégedetlen, hanem a korábban azzal egy helyen kimondott önkormányzáshoz való kollektív alapjog hiányával is.

8.1.2. A kollektív alapjog kérdése

Alaptörvényben már hiába keresnénk a kollektív alapjogra utalást, az csak annyit tartalmaz, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.⁷⁰⁸ Kétségtelen, hogy számos kritika ezzel a rendelkezéssel (pontosabban: a korábbi rendelkezés hiányával) függ össze. Sok kutató önmagában ennek a rendelkezésnek a megváltozása miatt visszalépést vélelmez. Ennek oka az, hogy korábban egyértelműen a kollektív alapjog talaján állt a helyi önkormányzati rendszer, ami egyfajta biztonságérzetet nyújtott az önkormányzatok sérthetlenségére.⁷⁰⁹

Horváth M. Tamás szerint nem ugyanaz a választópolgárok közösségét megillető kollektív alapjog, mint a közügyek intézésének és a közhatalom gyakorlásának formájaként megjelölt önkormányzat. Szerinte könnyű belátni, hogy csak egyik megjelenési formája az önkormányzás gyakorlásának az adott szervezeti formában megtestesülő helyi önkormányzat.⁷¹⁰ Nagy Marianna szerint a változtatással az alkotmányozó megteremtette annak a lehetőségét, hogy a jogalkotó akár főszabályként is elvonhassa az önkormányzati közfeladatok megoldását, és azokat államigazgatási szervekre bízza. Ő ennek tudja be a közoktatási és az egészségügyi ellátás állami intézményfenntartó központokba szervezését.⁷¹¹ Szegvári Péter pedig azt emeli ki, hogy a szubszidiaritás, valamint az autonómia érvényesítése és védelme háttérbe szorult, az államszervezet részeként szabályozott feladat- és hatáskörök egy szervezetlen, politikai érdekek alapján felülről vezérelt modernizációs folyamatot takarnak.⁷¹² Balázs István elvi szinten valamivel megengedőbbnek tűnik. Szerinte amennyiben egy alapjogi szabályozás eltűnik a rendszerből, azzal sérül ugyan az alapjogok vívmány jellege, de ettől még lehet olyan törvényi szabályozás, amitől ez a jog éppenhogy kiteljesedik.⁷¹³ Úgy véli, hogy az „alkotmányos védelem eszköz-rendszere és szintje nagy mértékben függ a jogi szabályozás mikéntjétől is, de ez is inkább annak következménye, hogy az adott konkrét rendszerben milyen

⁷⁰⁸ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés

⁷⁰⁹ Természetesen a helyi önkormányzás kérdésének továbbra is van alapjogi kötődése, ugyanis az Alaptörvény XXIII. cikke a választójoggal kapcsolatosan rögzíti a legfontosabb szabályokat. Mivel ezek a rendelkezések inkább a helyi önkormányzás alanyával/forrásával hozhatók kapcsolatba, ezért részletesebben a 8.1.4. pontban térek ki rá.

⁷¹⁰ HORVÁTH M. (2012) i. m. 5.

⁷¹¹ NAGY M. i. m. 19.

⁷¹² SZEGVÁRI (2017) i. m. 766.

⁷¹³ BALÁZS (2018) i. m. 389.

az alkotmányvédelem eszközrendszere.”⁷¹⁴ Ő inkább abban látja a problémát (az Önkormányzati Chartára is alapozva) hogy a főként az eredményesség és hatékonyság nevében végrehajtott változtatások visszalépést jelentenek egy megelőző szabályozásban megjelenő autonómia szinthez képest.⁷¹⁵ Pálné Kovács Ilona is azt emeli ki, hogy az Alaptörvény megfogalmazása konzekvens abban a tekintetben, hogy az önkormányzat elsősorban nem az állampolgári részvétel és képviselő fóruma, hanem az egységes állam végrehajtó hatalmi ágának részeként a közfeladatok megvalósítója.⁷¹⁶ Hoffman István ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy a generálklauzulus megközelítés megmaradt, az új megfogalmazás értelmében az önkormányzatok továbbra is általános hatáskörű szervek, amelyek hatásköre a helyi közügyek ellátására kiterjed.⁷¹⁷ Bár Sente Zoltán is sok szempontból igen kritikus az új önkormányzati rendszerrel kapcsolatban, de azokat nem a kollektív alapjog hiányából eredezteti. Kifejezetten a korábbi rendszer strukturális problémájának tekinti az önkormányzás speciális magyar felfogását. Ez elvileg komoly konfliktusforrás volt, de azért nem okozott nehézségeket szerinte, mert a kollektív emberi jogi felfogást senki sem vette komolyan (ő ennek tudja be az Alkotmánybíróság önkormányzati alapjogokról vallott felfogását). Azt is megjegyzi, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) még mindig a korábbi alapon áll, mégsem sikerült megakadályozni a feladat- és hatáskörök radikális csökkentését, valamint a forráselvonást. Szerinte célszerűbb lett volna az önkormányzatiság alapjait demokratikus államszervezeti elvként meghatározni, összhangban az uralkodó európai normákkal.⁷¹⁸ Patyi András – bár nem feltétlenül kritikaként – azt is kiemeli, hogy a választópolgárokat megillető alapjog hiányában a képviselő-testületi működés hiánya sem sértheti ezt a jogot, hanem csak a hatásköröket biztosító alaptörvényi rendelkezéseket.⁷¹⁹ Jakab András és Szilágyi Emese pedig egyenesen azt állítják, hogy a változás dogmatikailag támogatható, mert az alapjogként való konceptualizálás számos kritikát kapott korábban is például az alapjogi tesztek alkalmazhatatlansága miatt.⁷²⁰

Meggyőződésem szerint önmagában a kollektív alapjog hiánya nem jelent visszalépést az önkormányzáshoz való joggal kapcsolatosan. A 7.1. pontban

⁷¹⁴ BALÁZS (2014b) i. m. 305.

⁷¹⁵ BALÁZS (2014b) i. m. 310.

⁷¹⁶ PÁLNÉ KOVÁCS (2016) i. m. 588.

⁷¹⁷ HOFFMAN (2012) i. m. 31.

⁷¹⁸ SZENTE (2014b) i. m. 4.

⁷¹⁹ PATYI i. m. 387.

⁷²⁰ JAKAB–SZILÁGYI i. m. 302–303.

már részletesebben írtam az alapjogi megközelítés problémáiról, ehelyütt csak utalok rá, hogy a hangsúllynak nem ezen kellene lennie, hanem a jogvédelem megvalósulásán (ahogyan erre Balázs István is utalt a fent idézett gondolataiban). Úgy látom tehát, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog nem szűnt meg, csak az Alaptörvény már nem tekinti ezt kifejezetten alapjognak. A 'helyi közhatalom gyakorlása' fordulat (mint a helyi demokrácia elvének tételezése) továbbra is megadja az alapot a helyi önkormányzás jogának, még akkor is, ha kifejezetten az 'önkormányzáshoz való jog' fogalmát (amely az Möt. értelmében továbbra is a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga⁷²¹) csak törvény. tartalmazza.⁷²²

Valójában az alapjogként való tételezés korábban is csak arra volt alkalmas, hogy ezáltal a rendszerváltás nehéz időszakában a lehető legmagasabb szinten bátyázzák körül az évtizedek után újra felélesztett önkormányzati rendszert, ezáltal védve az esetleges kormányzati beavatkozástól.

Az Alkotmánybíróság ezt a nehezen megfogható alapjogot több évtizedes gyakorlatában arra használta, hogy ezt mintegy átkonvertálva az önkormányzati alapjogokra, levezesse azt, hogy miért lehetnek az önkormányzatoknak védett hatáskörsoportjai. Több szerző is felhívja rá a figyelmet, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai valójában védett hatáskörsoportok, melyek nem is az általános alapjogi teszt alapján voltak korlátozhatók, mivel az alkotmánybírósági gyakorlat csak a kiüresítést tiltotta (a korlátozás legitim céljának, szükségességének és arányosságának a vizsgálata így nem volt elvárás), ráadásul számos önkormányzati hatáskör eleve csak a törvény keretei között volt biztosítva.⁷²³

Szilárd meggyőződésem, hogy mindezek alapján az Alaptörvény nem hoz szükségeszerű visszalépést az önkormányzáshoz való jogot illetően,⁷²⁴ csak a korábbi gyakorlathoz igazította a fogalmakat. Mi sem mutatja ezt jobban, mint hogy a törvényhozó hatalom maga is ezt a következtetést vonta le, ugyanis az Möt. miniszteri indokolása szerint alapvető cél, hogy a választópolgároknak a helyi önkormányzáshoz való joga változatlanul és hiánytalanul érvényesüljön.⁷²⁵ Nézetem szerint ennek legfőbb mércéje, hogy – elnevezéstől függetlenül – bírósági és alkotmánybírósági védelem alatt álljanak az önkormányzatok alap-

⁷²¹ Möt. 2. §.

⁷²² Möt. Preambulum.

⁷²³ CSINK i. m. 164.; TILK (2012) i. m. 42.; PATYI i. m. 382.

⁷²⁴ Vö. CSÖRGITS i. m. 25.

⁷²⁵ Möt. miniszteri indokolás, általános indokolás.

jogai/hatáskörei.⁷²⁶ Ez elsősorban nem attól függ, hogy ez az Alaptörvényben kifejezetten rögzítve van-e, hiszen a fentiek alapján ez kiolvasható belőle, a törvényhozó ezt meg is tette, hiszen rögzítette az Möt.v.-ben.⁷²⁷

8.1.3. A hatásköri katalógus

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése két szempontból is jelentőséggel bír: egyrészt rögzíti az önkormányzati autonómia határait, másrészt ki is jelöli az autonómia tartalmának legfontosabb összetevőit. Abban a tekintetben a helyi önkormányzatra vonatkozó szabályozás 'lelkének' is tekinthető, hogy ezek a szabályok töltik meg tartalommal a helyi önkormányzatiságot.

A hatályon kívül helyezett Alkotmány ezeket a rendelkezéseket tekintette a helyi önkormányzatok alapjogainak, ezt a kifejezést az Alaptörvényben viszont már hiába keresnénk, a hatáskörök tekintetében az Alaptörvény a helyi közügyek körébe tartozó feladat- és hatáskörök fogalmát használja (maga a felsorolás gyakorlatilag szövegszerűen magában foglalja az Alkotmányban korábban nevesített alapjogokat), azaz a helyi közügyek intézése körében csak az önkormányzatok hatáskörsoportjait sorolja fel. Látszólag ez komoly különbség, de az alkotmánybíróági értelmezés korábban is hatáskörsoportoknak tekintette az alapjogokat.⁷²⁸ Hoffman István figyelmeztet azonban, hogy a tiszta alapjogias megközelítés oldódása ellenére az Alkotmánybíróóság nem egyszerűen hatáskörsoportokként kezelte ezeket, hanem kidomborította védelmük jelentőségét, egyre inkább relatíve védett hatáskörsoportokként értelmezte, ami erős korlát volt a törvényalkotó számára.⁷²⁹

Az Alaptörvény szövegszerűen nem utal arra, hogy ezek a hatáskörsoportok továbbra is védelmet élveznek-e.

Bár az Alaptörvény felsorolása hatáskörsoportokat rögzít, ezek gyakorlatilag az autonómia legfontosabb összetevői a szabályozási autonómiától kezdve a szervezeti, igazgatási szabadságon át a gazdasági/pénzügyi önállóságig.⁷³⁰

⁷²⁶ Ezzel a kérdéssel a 8.3. pontban foglalkozom részletesebben.

⁷²⁷ Möt.v. 5. §.

⁷²⁸ BALOGH (2012) i. m. 16.

⁷²⁹ HOFFMAN (2012) i. m. 31.

⁷³⁰ Ezek közül a jelképkeltési és kitüntetés alapítási jog annyiból érdekes, hogy ez tűnik a szó szoros értelmében legkevésbé hatáskörnek, sokkal inkább kidomborodik az alapjogi jelleg, hiszen már az is az önkormányzat döntése, hogy egyáltalán alapít-e például díjat. [TILK (2011a) i. m. 24.]

Patyi András ezeket áttekintve arra jut, hogy mindegyik hatáskör az autonómiát építi.⁷³¹

A felsorolás nem taxatív, mivel az 1) pontban kimondja, hogy a helyi önkormányzat törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket is gyakorol. Ez Balogh Zsolt értelmezésében azt jelenti, hogy a helyi közügy fogalmi elemei nem képeznek egy, az Alaptörvény által lezárt rendszert, mivel azt további törvények kiegészíthetik a helyi önkormányzatok által gyakorolható más feladatokkal és hatáskörökkel.⁷³²

Az is nagyon fontos viszont, hogy egyebekben az Országgyűlés jogosult az önkormányzati hatáskör-telepítésre, amiből nem csak az következik, hogy az Országgyűlésnek joga van meghatározni ezt a kört, hanem az is, hogy egyéb szervnek nincs. Tilk Péter emlékeztet rá, hogy ez biztosítja azt, hogy államigazgatási szervek nem korlátozhatják és nem vonhatják el a helyi önkormányzatok feladatait és hatásköreit.⁷³³

Látható, hogy az Alaptörvény csak a feladatok jellegének meghatározására szorítkozik, mintegy kijelölve azokat a területeket, amelyekre a törvényalkotónak tekintettel kell lenni. Részletesebb szabályozást csak a rendeletalkotással kapcsolatban tartalmaz, még hozzá eléggé szélesre vonva a rendeletalkotási szabadságot, hiszen a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére is rendeletet alkot.⁷³⁴

A helyi önkormányzatok autonómiáját illetően az Alaptörvény kérlelhetetlen precizitással rögzíti, hogy az csak a törvény keretei között él. Ez szintén visszalépésnek tűnhet, hiszen korábban az Alkotmány nem általánosságban, csak bizonyos hatáskörök kapcsán tartalmazta szövegszerűen ezt a szűkítő feltételt. Tilk Péter azonban emlékeztet rá, hogy az Alkotmánybíróság ezt korábban is így értelmezte, bármely önkormányzati alapjog csak törvény keretei között érvényesülhetett.⁷³⁵ Ez a megközelítés egyenesen az autonómia lényegéből adódik.

Bár Hoffman István felveti, hogy 'a törvény keretei között' fordulat akár azt is lehetővé tehetné, hogy a feladatok körét a taxatíván felsorolt körre lehessen visszaszorítani, támaszkodva a német Alaptörvény szövetségi alkotmánybírói gyakorlatára arra jut, hogy Németországban is megköveteli az

⁷³¹ PATYI i. m. 387–391.

⁷³² BALOGH (2013) i. m. 37.

⁷³³ TILK (2011a) i. m. 28.

⁷³⁴ Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés.

⁷³⁵ TILK (2012) i. m. 42.

Alkotmánybíróság, hogy ez a fordulat ne járjon az önkormányzatiság ‘magterületeinek’ elvonásával.⁷³⁶ Én ehhez még azt is hozzáteszem, hogy azért sem lehetséges az enumeratív megközelítés alkalmazása, mert akkor értelmét veszítené az Alaptörvény azon rendelkezése, amelynek értelmében az önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére is rendeletet alkothat. Ezen felül azt is tartalmazza az Alaptörvény, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat,⁷³⁷ csak törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört, továbbá a költségvetési támogatás is a kötelező feladatokhoz kapcsolódik.⁷³⁸ Ezeknek a rendelkezésnek köszönhetően (bár a szabályozási elvekben foglalt javaslattal ellentétben szövegszerűen nem jelenik meg⁷³⁹) levezethető az önként vállalt feladat- és hatáskörök létének szükségessége.

Nagy Marianna szerint az autonómia célhoz kötötté vált, ami azt mutatja, hogy a közigazgatáson belül eltolódott a hangsúly a dekoncentrált feladat-végrehajtásra, az Alaptörvény rendelkezései miatt a széles felelősségű önkormányzatokból egy nagyon korlátozott hatáskörű önkormányzati rendszer lett.⁷⁴⁰

Az is megjegyzendő azonban, hogy a ‘törvény keretei között’ kitétel nem jelent korlátlan felhatalmazást az Országgyűlés számára a határok meghúzásához, különben nyilvánvalóan nem lenne szükséges az Alaptörvényben rögzíteni a rendeletpótlás, a kölcsönfelvétel hozzájáruláshoz kötésének vagy a kötelező társulás lehetőségének előírását.

Az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerint törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Ez a szabály elvileg a 32. cikk (1) bekezdés k) pontjának azon rendelkezését szűkíti, ami szerint a helyi önkormányzat törvény keretei között szabadon társulhat más helyi önkormányzattal. Ennek az érdekessége abban áll, hogy az autonómiának ez az eleme is törvény keretei között él, azaz eleve törvény szabja meg ennek határait. Ha azonban ebbe beleférne a kötelező társulás előírása, akkor nyilvánvalóan nem lett volna szükség ennek külön rögzítésére az Alaptörvényben. Márpedig a kötelező társulás nem csak keretek közé szorítja, hanem az adott kérdés tekintetében teljesen elvonja a szabad társulás lehetőségét.⁷⁴¹

⁷³⁶ HOFFMAN (2012) i. m. 32.

⁷³⁷ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés g) pont.

⁷³⁸ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

⁷³⁹ PATYI-SZALAY-VARGA i. m. 18.

⁷⁴⁰ NAGY M. i. m. 26.

⁷⁴¹ A kötelező társulásról a 8.2.3. pontban írok részletesebben.

Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat tulajdona köztulajdon, amely feladatai ellátását szolgálja,⁷⁴² kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához pedig azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.⁷⁴³ Nagy Marianna szerint a tulajdon köztulajdonná minősítésével az önkormányzat sokkal kevesebb védelemben részesül az államigazgatással szemben (szerinte ez az alapja annak, hogy az önkormányzati feladattal együtt az ahhoz kapcsolódó vagyon is mozogjon).⁷⁴⁴ Önmagában ez a rendelkezés álláspontom szerint nem azért vet fel problémákat, mert köztulajdonnak minősíti az önkormányzat tulajdonát (az ugyanis nem egyenlő az állami tulajdonnal, ráadásul a köztulajdonnal szemben csak a magántulajdon állhatna), hanem inkább azért, mert nem ad fogódzót a tulajdon védelmével kapcsolatban.

A támogatásokra való jogosultság tekintetében azt kell kiemelni, hogy az Alaptörvény nem szabályozza, hogy a helyi önkormányzatnak joga lenne a saját bevételre (bár a helyi adó kivetéséről rendelkezik). Kecső Gábor szerint az arányos támogatás bizonytalan értelmezésre ad lehetőséget, amit a 'más vagyoni támogatás' még tovább homályosít.⁷⁴⁵ Ivancsics Imre és Fábíán Adrián szerint viszont nem a határozatlan jogi fogalom a legnagyobb probléma, hanem az, hogy nem biztosít semmilyen érdemi garanciát a helyi önkormányzatok részére. A torzuló arányok (aránytalanságok) az önkormányzatiság ellen hatnak.⁷⁴⁶

8.1.4. A helyi önkormányzás alanyai

Az előző pontokból egyenesen következik, hogy tisztázni szükséges, hogy ki/mi minősül az önkormányzás alanyának. Az Alaptörvény kifejezetten nem rendelkezik erről. A feladatokat jellemzően a választott képviselők által álló testület látja el, de ők a választópolgároktól kapják erre a felhatalmazást.

Választójogi szempontból közelítve a kérdés annyiból mindenképpen egyértelmű, hogy az Alaptörvény XXIII. cikke rögzíti, hogy kik jogosultak résztvenni a képviselők és a polgármesterek megválasztásában, valamint a helyi népszavazáson. Ennek értelmében a magyar állampolgárokon kívül az Európai Unió más tagállamának Magyarországon élő állampolgárai is rendelkeznek

⁷⁴² Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés.

⁷⁴³ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

⁷⁴⁴ NAGY M. i. m. 25.

⁷⁴⁵ KECSŐ I. m. 217.

⁷⁴⁶ IVANCSICS–FÁBIÁN I. m. 103.

aktív és passzív választójoggal, továbbá rajtuk kívül aktív választójoggal még a menekültek, bevándoroltak és letelepedettek is.

Az alaptörvényi rendelkezések alapján azt egyértelműen rögzíteni szükséges, hogy ez a politikai közösség (illetve a közösségek összessége) nincs teljes átfedésben az országgyűlési képviselők megválasztására jogosultakkal, ugyanis ahhoz képest kiegészül a helyben lakó – a fentiekben rögzített – külföldiekkel, de az már nem állapítható meg belőle, hogy ebből a körből az aktív választójog tekintetében külön alaptörvényi rögzítés hiányában⁷⁴⁷ is logikusan hiányozniuk kell a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgároknak.⁷⁴⁸ Önmagában a legutóbbi következtetésből is látható, hogy ezek a választójogi rendelkezések nem adnak egyértelmű és kizárólagos választ a helyi önkormányzás alanyával kapcsolatos problémákra. Azt ugyanis alacsonyabb szintű szabályokban kell rögzíteni, hogy melyik választó területileg hol rendelkezik választójoggal, továbbá melyik magyar állampolgárok nem tudnak résztvenni (magyarországi lakóhely hiányában) a helyi önkormányzati választásban. Ezt csak a helyi önkormányzatokra vonatkozó alaptörvényi szabályok és a helyi közösség fenti fejezetekben vizsgált ismérveinek figyelembevételével lehet rendezni, aminek értelmében az aktív választójog gyakorlásának helyét mindenképpen a lakóhely/tartózkodási hely figyelembevételével kell meghatározni.⁷⁴⁹

Patyi András rávilágít, hogy nem egyértelmű, hogy ki az önkormányzás alanya. Azt szűri le, hogy a választópolgárok adott területen élő közösségére inkább az önkormányzás forrásaként lehet tekinteni, nem pedig a jog alanyaként, mert az önkormányzati jog alanya a választott testület. Nem véletlen szerinte, hogy korábban az Alkotmány is a képviselő-testület hatásköreit tekintette önkormányzati alapjogoknak.⁷⁵⁰ Fábián Adrián ezzel szemben úgy véli, hogy a legfontosabb döntéshozó szerv ugyan a képviselő-testület, de az nem kapcsolódik közvetlenül és szervesen a helyi önkormányzat fogalmához, azaz

⁷⁴⁷ Erre a XXIII. cikk (4) bekezdése ad lehetőséget.

⁷⁴⁸ Formális logikai megközelítésben az Alaptörvény szövege alapján nem zárható ki olyan törvényi megoldás, ami lehetőséget biztosít a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok aktív választójogának gyakorlására, de ez ellentmondana a helyi közösség fogalmának.

⁷⁴⁹ A választhatóság adott településen való lakóhelyhez/tartózkodási helyhez kötése nehezebben indokolható, mert ahhoz azt is igazolni kell, hogy a képviselőknek feltétlenül a választóikkal azonos attribútumokkal kell rendelkezniük. Képviselési demokráciában ennek alkalmazása kétséges, a kérdés részletes vizsgálata kívül esik jelen kutatás keretein.

⁷⁵⁰ PATYI i. m. 394.

nem váltja ki, nem helyettesíti, mindössze képviseli⁷⁵¹ a helyi közösséget.⁷⁵² Tilk Péter számára is egyértelmű, hogy az alany továbbra is a helyi választópolgárok közössége. Bár ez már nincs rögzítve az önkormányzati részben, de az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szól a népszavazásról, ahogy a 31. cikk (2) bekezdés is. Márpedig szerinte amennyiben a választóknak joguk van a közvetlen hatalomgyakorláshoz, akkor a közvetettnek is ők az alanyai.⁷⁵³

Látszólag nagy az ellentmondás a két nézet között, azonban a szerzők nem ugyanarra koncentrálnak. Patyi András egyértelműen a kérdést praktikus szemlével onnan közelíti, hogy amennyiben egy szervnek hatáskörei és polgári jogi eljárási képessége van, akkor szükségképpen jogalany, ami szerinte ebben az esetben logikusan a képviselő-testület (ezért nem ért egyet azzal sem, hogy az Mötv. értelmében maga az önkormányzat a jogi személy).⁷⁵⁴ Patyi András tehát az én olvasatomban eljárási jogalanyiságról beszél, míg Fábián Adrián és Tilk Péter anyagi jogi jogalanyiságról. Ez utóbbi valószínűleg megfelelne alapvetően Patyi András desztinatáriusi felfogásának is, csak hogy eközben a közvetlen hatalomgyakorlás lehetősége miatt mégsem lehetséges mindössze a hatalomgyakorlás forrásának tekinteni a választópolgárokat.⁷⁵⁵

Mindezek alapján levezethető, hogy az önkormányzati feladatellátás címzettje a képviselő-testület, melynek hatalomgyakorlását a választókra kell visszavezetni (adott esetben biztosítva a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségét is). Az lehet vita tárgya, hogy a választókra alanyként vagy forrásként kell tekinteni, de ez csak addig igaz, amíg egységesen kezeljük ezt a kérdést. Az én olvasatomban ugyanis elválík egymástól az önkormányzás joga és a feladatellátás kérdése. Az önkormányzás jogának a választópolgárok szerintem mindenképpen alanyai, maga a jog ugyanis egyértelműen a közösséget illeti meg. A feladatellátást (hatalomgyakorlást) tekintve az alany viszont általában a képviselőtestület (forrása pedig a helyi közösséget alkotó választók⁷⁵⁶), kivételes esetben azonban (közvetlen hatalomgyakorlás esetén) maguk a választópolgárok is a feladatellátás alanyává válnak. A törvényhozó hatalom maga is erre

⁷⁵¹ Fábián Adrián megközelítése arra is magyarázatot ad, hogy a képviselőknek miért nem kell feltétlenül az adott település lakóinak lenniük.

⁷⁵² FÁBIÁN (2016) i. m. 36.

⁷⁵³ TILK (2011a) i. m. 22.

⁷⁵⁴ PATYI i. m. 394–395.

⁷⁵⁵ Bár nem az Alaptörvényből, hanem csak az Mötv.-ből ered, de érdekes adalék a helyi közösség öngondoskodási kötelezettségének szabályozása [Mötv. 8. § (1) bekezdés a) pont]. Márpedig kötelezettséget megállapítani aligha lehetne annak, aki nem maga is alanya az adott jognak.

⁷⁵⁶ Ez egybecseng azzal, hogy az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése értelmében a közhatalom forrása a nép.

az értelmezésre jutott, hiszen az Mötv. rögzíti, hogy a „helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga”⁷⁵⁷ (azaz a választókat tekinti a jog alanyának), de a 41. § értelmében az önkormányzat jogi személy, azaz – a feladatellátás vonatkozásában – maga is jogalany.

Valójában a probléma jelentősége annak a kérdésnek a megválaszolásakor domborodik ki, hogy kinek vannak védett jogai. Ha az önkormányzáshoz való jog alanya a választópolgárok közössége, akkor elvileg az ő jogaikat kellene védeni. Ehhez képest az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az önkormányzatnak állapít meg feladat- és hatásköröket (amelyről a 8.3. pontban igyekszem levezetni, hogy az önkormányzáshoz való jog alapját jelentő védett jogoknak minősülnek). Ez okozhatna problémákat az értelmezésben, azonban az Alaptörvény azt is kimondja, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről helyi népszavazást lehet tartani.⁷⁵⁸ Ezzel az Alaptörvény gyakorlatilag behúzza a választók közösségét a 32. cikk hatálya alá.

8.1.5. Törvényességi felügyelet

Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése értelmében a Kormány biztosítja a törvényességi felügyeletet a helyi önkormányzatok felett, még hozzá a megyei és fővárosi kormányhivatal útján. Ez új elem az Alaptörvényben, ugyanis az Alkotmány rendszerében a Kormány még csak törvényességi ellenőrzést gyakorolt. Ezzel a rendelkezéssel az Alaptörvény komoly változásoknak ágyazott meg az önkormányzatok felett gyakorolt – alapvetően a kontinentális rendszer német típusához sorolható – törvényességi kontroll tekintetében.

A törvényességi ellenőrzés törvényességi felügyeletté alakításával megváltozott a központi kormányzattal való viszony, ami a rendszeresebb és akár megelőző jellegű kontroll mellett az új felügyeleti eszközökben is testet ölt. Ezek az eszközök korábban teljesen hiányoztak a rendszerből.⁷⁵⁹

⁷⁵⁷ Mötv. 2. § (1) bekezdés, de tartalmában ugyanez ismételtelen megjelenik a 3. § (1) bekezdésben is.

⁷⁵⁸ Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdés.

⁷⁵⁹ BALÁZS (2012) i. m. 12.

Szakmai körökben ez a változás önmagában nem generált komolyabb elégedetlenséget,⁷⁶⁰ valójában a legtöbb szakember egyetértését fejezte ki.⁷⁶¹ Más szerzőkkel egyetértésben Balogh Zsolt azt emeli ki, hogy ez a felügyelet valóban felügyelet, de bírói garanciákkal, melyben fontos változás, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata az Alkotmánybíróságtól a bíróság hatáskörébe került. Ezáltal a bírói szervezet normakontroll feladatokat is kapott.⁷⁶² Ez az Alaptörvény azon rendelkezésén alapul, ami szerint kormányhivatal a bíróságnál (tehát már nem az Alkotmánybíróságnál) kezdeményezheti az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát, ha azt jogszabálysértőnek találja.⁷⁶³ A Kúria ilyen irányú feladata új elem, azonban egyúttal logikus is, hiszen ez nem csak normakontroll-jellegű tevékenység, hanem egyben közigazgatási jellegű tevékenység is.⁷⁶⁴

Egyebekben az Alaptörvény nem ad részletesebb fogódzót az egyes eszközök meghatározása tekintetében, aminek értelmében minden olyan törvényességi felügyeleti eszköz összhangban van az Alaptörvénnyel, ami megmarad a törvényesség felügyeletének talaján. Ugyanakkor Ivancsics Imre és Fábíán Adrián szerint az Alaptörvényben lefektetett beavatkozási lehetőség távol áll a törvénytértek megelőzését szolgáló korszerű felügyeleti módszerektől, az elsődleges cél a törvényes önkormányzati működés biztosítása, továbbá az önkormányzati feladatellátás elősegítése, egyúttal törekvés a közigazgatás törvényessége alkotmányos alapelveinek érvényre juttatására. Cél továbbá az is, hogy tanácsadással segítsék a helyi önkormányzatokat feladataik ellátásában, támogassák, védjék a helyi közösségeket, valamint növeljék az önkormányzati szervek felelősségérzetét.⁷⁶⁵

Valójában az én olvasatomban a kérdés az, hogy a törvényességi felügyelet valóban csak törvényességi felügyelet-e, tényleg csak a törvényesség biz-

⁷⁶⁰ Ebben valószínűleg nagy szerepet játszott az is, hogy 2007-től kezdődően nagyon markánsan mutatkoztak meg a törvényességi kontroll hiányának súlyos következményei. Ez volt az az időszak, amikor a helyi önkormányzatok gyakorlatilag kontroll nélkül működtek, mivel a Kormány megyei közigazgatási hivatalokat regionálissá alakítani szándékozó törekvései alapján megalkotott jogszabályokat az Alkotmánybíróság kétszer is megsemmisítette. Az ezt követő *ex lex* állapotban az önkormányzatok egyszerűen figyelmen kívül tudták hagyni *de facto* továbbra is működő regionális közigazgatási hivatalok intézkedéseit, mert azok a helyi önkormányzatok döntéseinek megsemmisítésének érdekében nem tudtak eredményesen az Alkotmánybírósághoz fordulni.

⁷⁶¹ Ld. például IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 104.; SZABÓ L. i. m. 38.

⁷⁶² BALOGH (2012) i. m. 16.

⁷⁶³ Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdés.

⁷⁶⁴ VARGA (2012) i. m. 113.

⁷⁶⁵ IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 101.

tosítására szolgál-e? Esetleg alkalmas arra is, hogy a közvetlenül választott, jogalkotási és végrehajtási hatáskörökkel is rendelkező önkormányzatok felett a végrehajtó hatalmi ágba tartozó (ezáltal pedig számos esetben szükségképpen politikailag ellenérdekelt) megyei kormányhivatalok befolyást tudjanak szerezni? Ez a hatályos közjogi rendszerben nyilvánvalóan nem lehet deklarált cél (bár egyesek szerint az Alaptörvény mutat némi elmozdulást az egységes közigazgatás koncepciója felé), ráadásul a bírósági jogérvényesítésre tekintettel a Kúria hatékonyan tudja csökkenteni az esetleges visszaélések veszélyét, például a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazásával kapcsolatban elvárt fokozatosság megkövetelésével.⁷⁶⁶ Ennek ellenére nem zárható ki a törvényességi felügyelet szabta határok kitágítása. A kérdés, hogy amennyiben ilyen helyzet bekövetkezik, akkor ez vajon minek köszönhető.

Ebben a körben pedig két konkrét alaptörvényi rendelkezést kell kiemelni, amelyek feszegetik a törvényességi felügyelet kereteit. Olyan rendelkezésekről van szó, amelyeket valószínűleg nem kellett volna az Alaptörvényben rögzíteni, ha a rendszer kereteit nem feszítenék szét. Ide tartozik a kölcsönfelvétel előzetes jóváhagyáshoz kötése⁷⁶⁷ és az aktuspótlás lehetősége.⁷⁶⁸ Bár nem ismeretlen utólagos felügyeleti eszköz, hogy megfelelő bírói kontroll mellett az önkormányzat törvénysértő mulasztását bizonyos esetekben a felügyeleti hatóság pótolhatja,⁷⁶⁹ azonban kifejezetten erős felügyeleti hatáskör, hogy a kormányhivatal vezetőjének aktuspótlási joga van az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetére.⁷⁷⁰

Ezeknek a rendelkezéseknek a logikája az, hogy mivel az önállóságról maga az Alaptörvény rendelkezik, ezért annak korlátozására is csak az ott van lehetőség.⁷⁷¹ Ezeknek tehát azért kellett bekerülniük az Alaptörvénybe, mert ennek hiányában bizonyosan alaptörvény-ellenes lennének a hasonló szellemben megfogalmazott törvényi rendelkezések.

Mivel mindkét eszköz léte alaptörvényi rendelkezésen alapulva korlátozza az önkormányzatok autonómiáját, ezért a 8.2. pontban külön is foglalkozom ezekkel.

⁷⁶⁶ Köszönettel tartozom Tilk Péternek, amiért ennek fontosságára felhívta a figyelmemet. A Kúria gyakorlatával kapcsolatosan ld. TILK (2014a) i. m.

⁷⁶⁷ Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdés.

⁷⁶⁸ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés.

⁷⁶⁹ HOFFMAN (2013a) i. m. 41.

⁷⁷⁰ IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 102.

⁷⁷¹ PATYI i. m. 389.

8.1.6. A sarkalatosság kérdései

Az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.⁷⁷² Azonban a helyi önkormányzatok a helyi közügyeket törvény keretei között gyakorolják,⁷⁷³ egyéb feladat- és hatáskört is törvény határozhat meg.⁷⁷⁴ Törvény rendelheti el kötelező feladat társulásban való ellátásának kötelezettségét⁷⁷⁵ és törvény kötheti feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához az önkormányzati kölcsönfelvételt.⁷⁷⁶ Ellenben sarkalatos törvényben meghatározottak szerint hozhat létre a képviselő-testület hivatalt és választhat bizottságot,⁷⁷⁷ sarkalatos törvényben szabályozottak szerint választják a polgármestert és a képviselőket, valamint a képviselő-testület is sarkalatos törvény szerint mondhatja ki feloszlását.⁷⁷⁸

Jól látható, hogy az Alaptörvényben elég változatos képet mutat, hogy mely kérdések rendezése tartozik sarkalatos tárgykörbe. Az egyes részkérdések vonatkozásában ezek értelmezése önmagában nem ütközne különösebb nehézségbe, azonban a 31. cikk (3) bekezdése általánosan jelenti ki, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A sarkalatosság szélesebb értelemben a minősített többség követelményi rendszerébe tartozik. Az Alaptörvény egyes rendelkezései ugyanis bizonyos alapvető jogokra, intézményekre, vagy valamely alkotmányos értékre illetve cél megvalósítására vonatkozó szabályozás elfogadását széleskörű konszenzushoz (tipikusan a mindenkori kormánytöbbséget meghaladó szavazatarányhoz) kötik. Az egyes törvények elfogadása (módosítása) során az Országgyűlés – az ide vonatkozó alaptörvényi rendelkezésre tekintettel – esetről-esetre dönt arról, hogy az adott törvény egésze, részterülete vagy valamely rendelkezése minősített többséget igényel-e.⁷⁷⁹

Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdésének megfogalmazása a sarkalatosságot illetően határozott, nyelvtani értelemben ellentmondást nem tűrően az

⁷⁷² Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdés.

⁷⁷³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés.

⁷⁷⁴ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés 1) pont és 34. cikk (1) bekezdés.

⁷⁷⁵ Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés.

⁷⁷⁶ Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdés.

⁷⁷⁷ Alaptörvény 33. cikk (3) bekezdés.

⁷⁷⁸ Alaptörvény 35. cikk (4) bekezdés.

⁷⁷⁹ Ezt az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 50. § (3) bekezdése szabályozza, miszerint: „Ha a zárószavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a zárószavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni.”

önkormányzatokra vonatkozó szabályokat tekinti sarkalatos kérdéskörnek.⁷⁸⁰ Szükséges értelmezés esetén ez alapján akár azt a következtetést is le lehetne vonni, hogy minden, az önkormányzatokra vonatkozó törvényi rendelkezést minősített többséggel kell elfogadni. Ez mégis ellentmondana az Alaptörvény által kialakított helyi önkormányzati rendszer koncepciójának. Ennélfogva maga az Alaptörvény oldja az értelmezés merevségét, amikor több helyen is utal arra, hogy nem minden, a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályt kell sarkalatos törvényben rögzíteni.

Az Alkotmány 44/C. §-a még úgy fogalmazott, hogy „[a] helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai.” Ez alapján kifejezetten az önkormányzati törvény megalkotása volt minősített többséghez kötve, míg az önkormányzatok alapjogainak védelmét értelmező szabályként a második mondat volt hivatva biztosítani. Ennélfogva a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel ellentétes, az alapjogokat ahhoz képest korlátozó törvényt kellett minősített többséggel elfogadni.⁷⁸¹

Az Alaptörvény értelmében viszont a „helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok” kategória szükségképpen felöleli az eljárási jogi, az anyagi jogi és a szervezeti kérdéseket is, így mindhárom sarkalatos tárgykörbe tartozik. Ez a három pillér együtt biztosítja a helyi önkormányzati rendszer stabilitását. A szabályozásnak tehát választ kell adnia arra, hogy milyen szerv, milyen keretek és eljárási szabályok között, milyen feladatot lát el.

Így az Alaptörvény a 31. cikk (3) bekezdésén keresztül az önkormányzatokra vonatkozó szabályozást általánosságban minősített többséghez köti, azonban eközben maga ad lehetőséget arra, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó további szabályokat egyszerű többséghez kötött törvényekkel is lehessen elfogadni.⁷⁸² A hatályos rendszer tehát a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogalkotási követelményekkel kapcsolatban kimondatlanul is fenntartja a korábbi szabályozással analóg megközelítést annyiban, hogy a minősített többség követelménye nem bármely törvényi szabályozásra vonatkozik, hanem csakis

⁷⁸⁰ Ez nem egyenlő az önkormányzati törvénnyel, ugyanis az Alaptörvény rendszerében már nem csak teljes törvények, hanem egyes törvényi rendelkezések is lehetnek sarkalatosak. (JAKAB–SZILÁGYI i. m. 246.)

⁷⁸¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993., 48.

⁷⁸² Ezt támasztja alá az is, hogy az Alaptörvény nem a részletes szabályok vonatkozásában írja elő a sarkalatos törvényi szabályozást, hanem csak általánosságban, ami arra utal, hogy az alkotmányozó nem tartotta kiemelten fontosnak minden egyes részletkérdés sarkalatos törvényben történő rendezését.

az adott alaptörvényi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre.

Ebből az következik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok magja mindenképpen sarkalatosnak tekintendő. Azaz az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatos törvényben kell meghatározni a helyi önkormányzatok által ellátandó azon feladatköröket, amelyek biztosítják azt, hogy legyenek egyáltalán önkormányzatok által ellátandó ügyek. Enélkül ugyanis a helyi önkormányzatok létének értelme kérdőjeleződne meg. A jogalkotó ennek az alaptörvényi kötelezettségének tett eleget, amikor sarkalatos törvényben határozta meg a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó legalapvetőbb feladatokat,⁷⁸³ majd az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésében biztosított jogával élve nyitva hagyta a lehetőséget arra, hogy törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthasson. A feladatok tekintetében tehát a rendszer csak egyik oldalról zárt, ugyanis a sarkalatos körben meghatározott feladatok törvénnyel tovább bővíthetők.

Mindezek alapján megállapíthatónak tartom, hogy a helyi önkormányzatok státuszával, valamint közvetlenül az Alaptörvényből fakadó feladat- és hatáskörökkel kapcsolatos kérdések élveznek sarkalatos védelmet.

8.1.7. A helyi önkormányzatok tulajdona

A területi önkormányzás amiatt is jelent többet a közigazgatás decentralizációjánál, mert rendelkezik többek között tulajdonosi pozícióval és pénzügyi autonómiával is.⁷⁸⁴ Az autonómia egyes kérdéseivel számos szempontból foglalkozom, ehhez azonban figyelemmel kell lenni a tulajdonosi pozíciót érintő kérdésekre is.

A korábbi Alkotmány a tulajdoni viszonyokat szabályozó rendelkezések között több olyan előírást is tartalmazott, ami érintette az önkormányzati tulajdont. Egyrészt a 10. § (1) bekezdése kimondta, hogy az állam tulajdona nemzeti vagyon, másrészt pedig a 12. § (2) bekezdésében úgy rendelkezett (2011 novemberéig), hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Ebből első ránézésre akár azt a következtetést is le lehet vonni, hogy az önkormányzat

⁷⁸³ Az Möt. 145. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján az Möt. feladat- és hatásköröket szabályozó II. fejezete sarkalatosnak minősül.

⁷⁸⁴ BERÉNYI i. m. 308.

tulajdona mereven elkülönült az állam tulajdonától, továbbá az önkormányzati tulajdon nem volt része a nemzeti vagyonnak.

Ezeknek a rendelkezéseknek a felhívása elsősorban amiatt vetődik fel, mert az Alaptörvény az önkormányzati tulajdon kérdését máshonnan közelítve rendezi. Egyrészt a 32. cikk (6) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. Ezen felül a 38. cikk (1) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona (az állam tulajdonához hasonlóan) nemzeti vagyon. Erre tekintettel az önkormányzati tulajdonra is vonatkoznak a nemzeti vagyont érintő szabályok, mint a speciális cél (közérdek szolgálata), a felelős gazdálkodás követelményei, az elidegenítési korlátok.⁷⁸⁵

Nagy Marianna szerint az önkormányzati tulajdont védő konstrukció ezzel gyökeresen megváltozott, mivel az Alaptörvény megteremtette az alapot ahhoz, hogy az önkormányzati feladattal együtt a hozzá kapcsolódó vagyon is mozogjon, az önkormányzati vagyon sokkal kevesebb védelemben részesül az államigazgatással szemben.⁷⁸⁶ Árva Zsuzsanna viszont úgy fogalmaz, hogy habár az Alaptörvény nem biztosít kiemelt védelmet az önkormányzati tulajdonnak, de a 32. cikk (6) bekezdése megerősíti ezt a védelmet azzal, hogy deklarálja a helyi önkormányzati tulajdon köztulajdoni jellegét.⁷⁸⁷

Amennyiben a helyi önkormányzat állami szerv (amit igyekeztem igazolni a megelőző fejezetekben), akkor nem lehet kérdéses, hogy vagyona is része az állami/nemzeti vagyonnak. Habár Gajdushek György önmagában már a nemzeti vagyon részeként való tételezést is jelentős korlátozásnak tartja,⁷⁸⁸ esetleges probléma talán mégsem ebből adódhat, hanem abból a hiányzó mondatból, amely szerint az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Adódik ugyanis a kérdés, hogy ennek a szabálynak az eltűnésével gyengül-e az önkormányzati tulajdon védelme.

A rendszerváltás idején született alkotmányi rendelkezések kétségtelenül egy speciális időszakban jöttek létre, amikor a pártállami idők tulajdoni viszonyait rendezni kellett, a társadalmi tulajdonban álló elemeket el kellett osztani az új tulajdonosok között. Habár az alkotmányos keretek merevnek tüntek (itt visszautalok az alfejezet elején felvillantott értelmezési lehetőségre), az Alkotmánybíróság ezt igyekezett tompítani. Súlyom László úgy látja, hogy az

⁷⁸⁵ Alaptörvény 38. cikk (1)–(5) bekezdés.

⁷⁸⁶ NAGY M. i. m. 25.

⁷⁸⁷ ÁRVA i. m. 44.

⁷⁸⁸ GAJDUSCHEK i. m. 67.

Alkotmánybíróság gondot fordított arra, hogy az önkormányzás alapjoga (autonómiája) realizálásához szükséges tulajdon valóban rendelkezésre is álljon. Eközben egyensúlyozva ki kellett védeni az állam utólagos műveleteit (amivel az önkormányzatoknak szánt tulajdont saját céljai szolgálatában visszatartotta vagy megterhelte) és az önkormányzatok túlzó igényeivel szemben is definiálni kellett a jogszerű határokat.⁷⁸⁹

Ebben az időszakban ugyanis legelőször az önkormányzatok tulajdonszerzésének kérdései voltak terítéken, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság szerint az államnak meglehetősen nagy a törvényhozói és tulajdonosi szabadsága.⁷⁹⁰ Az államot mindössze abban a körben terhelte kötelezettség, hogy az önkormányzatok a feladatok ellátásához feltétlenül szükséges vagyonnal rendelkezzenek, de nem volt levezethető az Alkotmányból konkrétan meghatározott vagyontárgyak átadási kötelezettsége, ilyen vagyonelemekre csak törvényben biztosított kétségtelen jogcím esetén tarthattak igényt az önkormányzatok. Megszerzett tulajdont azonban már csak az önkormányzati alapjogok korlátozására vonatkozó szabályok, illetve a kisajátításra vonatkozó rendelkezések alapján lehetett elvonni. Azaz az alapjogi jogvédelem a megszerzett tulajdonra (a tulajdonosi jogállásra) és a kétségtelen jogcím védelmére vonatkozott.⁷⁹¹ Még ezen kereteken belül is csak az ingyenes vagyonátadás egésze (nem pedig egyes terhek vagy más elemek) képezhetette alkotmányossági vizsgálat tárgyát (pl. mert nem kapott az önkormányzat elegendő vagyont a feladatok ellátásához).⁷⁹² A későbbiekben az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy az önkormányzati tulajdont utólag megterhelni vagy meglévő terhet súlyosítani nem lehet, csak az fogadható el, ha a teher az alkotmányosan védett tulajdoni igények keletkezését megelőzően már fennállott.⁷⁹³

Mindehhez hozzá kell még tenni, hogy az Alkotmányból az Alaptörvény hatálybalépése előtt, de már annak kihirdetését követően, 2011 novemberében kikerült ez az ominózus rendelkezés, helyébe az a szabály került, melynek értelmében törvény rendelkezhet a helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról.⁷⁹⁴ Ráadásul az

⁷⁸⁹ SÓLYOM i. m. 781.

⁷⁹⁰ 2100/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 554., 556.

⁷⁹¹ 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238., 244.

⁷⁹² 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373., 378.

⁷⁹³ 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263., 267–268.

⁷⁹⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXLVI. törvény 1. §.

Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 25. pontja értelmében ezt a rendelkezést egészen 2013. december 31-ig alkalmazni kellett.

Szabó Lajos szerint ez a szabály felülírta az Alaptörvényt, amellyel az érintett időszakban feltehetően az iskolák ingyenes állami átvétele lehetőségének megteremtése volt a cél, veszélyeztetve az önkormányzati tulajdonnal való gazdálkodás és rendelkezés szabadságát. Szerinte a helyes szabályozás az lett volna, hogy ilyen esetekben térítsék meg az értéknövelő beruházást, az állami juttatáson kívüli önkormányzati hozzájárulást, továbbá a feladatellátást terhelő hitel és kötvény visszafizetési kötelezettség átvállalása is történjen meg.⁷⁹⁵

Visszaulva ennek az alpontnak a kezdő gondolataira meg kell jegyezni, hogy álláspontom szerint a tulajdon védelme nem önmagában véve bír jelentőséggel, hanem abban a kontextusban, hogy tulajdon nélkül vagy a tulajdon részleges elvonásával sérülhet az autonómia. A tulajdonnal való gazdálkodás jelenti tehát a rendszer másik lábát, vagy ahogy Patyi András fogalmaz: a tulajdon és annak tárgyai csak a gazdálkodás alapfeltételeit, azaz statikáját jelentik, ezzel szemben a dinamikát a gazdálkodás képezi.⁷⁹⁶ Ebben a vonatkozásban az Alkotmány és az Alaptörvény egyezően azt tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat.⁷⁹⁷ Látszólag nagy különbség, hogy az Alaptörvény mindezt kifejezetten törvény keretei között engedi, azonban az Alaptörvény hatálybalépése előtti időszak alkotmánybírói gyakorlata (a fentebb részletezettek szerint) korábban is a törvény általi kiüresítést tekintette az önkormányzati alapjogok korlátozása mércéjének.

Kétségtelen, hogy az önkormányzati tulajdon korlátozásán vagy elvonásán keresztül érheti sérelem az önkormányzatokat, amelyek különösen akkor lehetnek visszasak, ha az együtt jár az autonómia sérelmével. A kérdés, hogy létezhet-e olyan megoldás, ami egyszerre van tekintettel a tulajdon köztulajdon jellegére, egyúttal ki is zárja a külső beavatkozást, mindezt olyan módon, hogy az ne is gátolja a hatékony (adott esetben még a szubszidiaritás elvét is figyelembe vevő) állami működést. Álláspontom szerint ebben a vonatkozásban a tulajdonvédelem nem csodaszer. Önmagában a túl erőteljes tulajdonjogi szempontú védelem figyelmen kívül hagyja azt, hogy az önkormányzatok is az államszervezet részei, de ettől még nem gátolja meg azt, hogy a feladatokat más

⁷⁹⁵ SZABÓ L. i. m. 34.

⁷⁹⁶ PATYI i. m. 390.

⁷⁹⁷ Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontja, illetve az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja.

módon elvegyék az önkormányzatoktól. Mitől védte a rendszerváltás után az önkormányzatokat az önkormányzati tulajdon tiszteletben tartásának előírása valójában? Attól, hogy illegitim (központi) állami befolyás érje az önkormányzatokat. Valójában azonban ekkor is az volt a probléma központi eleme, hogy az önkormányzatoknak legyen anyagi forrásuk ahhoz, hogy az autonómiát megvalósítsák.

A gazdasági autonómiához fontos, hogy a tulajdonnal és a megszerzett pénzügyi forrásokkal az önkormányzat önállóan rendelkezessen. Patyi András arra emlékeztet, hogy az önálló gazdálkodást az Alaptörvény biztosítja, többek között kimondva, hogy az önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Azaz annak ellenére, hogy ez a tulajdon a köztulajdon része (és egyben feladataik ellátását szolgálja), a tulajdonosi jogok gyakorlása nem más szervtől függ (nem a kormánytól vagy annak hivatalától), hanem a választott testület dönt róla.⁷⁹⁸

Az Alaptörvény XIII. cikkében garantált tulajdonjog kiterjed az önkormányzatokra is, ha a tulajdonosi pozíció ténybeli alapjai fennállnak (ehhez elsősorban ma is az kell, hogy az önkormányzatnak lehessen tulajdona). Ezt az Alkotmánybíróság gyakorlata is igazolja, hiszen számos esetben a XIII. cikk alapján álló indítványokat érdemben bírál el,⁷⁹⁹ miközben láthatóan komoly kihívást jelent a közfeladatok törvény általi átrendezéséhez kapcsolódó tulajdoni elemek elvonásának alkotmányos értelmezése. Erre mutat rá a 8/2021 (III. 2.) AB határozat forgalomképtelen törzsvagyon másik önkormányzatnak (a konkrét ügyben településitől megyei önkormányzatnak) való törvény általi átadását alkotmányosnak ítéelő álláspontja. Ezt megelőzően azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami az általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja.⁸⁰⁰ Az Alkotmánybíróság álláspontja nyilvánvalóan türi a szakmai vitát, amelynek részletei túlmutatnak jelen kutatás keretein. Én helyüttl mindössze arra kívánok rámutatni, hogy egy radikálisabb tulajdonvédő megközelítés sem biztos, hogy elősegítené az önkormányzati autonómia hatékonyabb érvényesülését. Meg lehet tiltani a tulajdon elvonását vagy lehet kisajátításként értékelve meg-

⁷⁹⁸ PATYI i. m. 390.

⁷⁹⁹ Ld. például 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat; 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat.

⁸⁰⁰ 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [21].

követelni a kártalanítást. Ha azonban eközben a feladatokat törvény elvonhatja, akkor sem egy üresen álló (vagy a továbbiakban más célt szolgáló) korábbi iskolaépület, sem az annak helyébe lépő vagyon nem segít akkor, ha a problémát éppen a feladat elvonása okozza.

Összességében úgy ítélem meg, hogy az Alaptörvény önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos szabályai önmagukban véve se nem jobbak, se nem rosszabbak az Alkotmányhoz képest. Észszerűnek tartom a köztulajdon-jelleg kidomborítását és célhoz kötését, ugyanakkor ez kétségtelenül könnyebbség lehet ahhoz, hogy ilyen irányú politikai szándék esetén megkönnyítse az autonómiába való beavatkozást. Éppen emiatt azonban nem is tartom a kérdést önmagában kiemelkedő jelentőségűnek, csak az autonómiaira vonatkozó szabályokra tekintettel. Ebben a meglévő tulajdon elvonása lehet egy komoly tényező, de semmiképpen nem komolyabb (sőt), mint a források elvonása. Márpedig a megfelelő forrás rendelkezésre állásához aligha nyújt segítséget a tulajdonjogra való hivatkozás. Egy eszköz az autonómia védelméhez, de nem biztos, hogy a leghatékonyabbak közül való.

8.2. Az Alaptörvény alapján álló önkormányzati rendszer egyes alkotmányjogi kérdései

A bevezetőben rögzítettem, hogy nem a magyar helyi önkormányzati rendszer részletes vizsgálatára törekszem, hanem csak a helyi önkormányzáshoz való jog megvalósulásának peremfeltételeit vizsgálom, ami jelen fejezet szempontjából az alaptörvényi rendelkezések értelmezése. Habár konkrét törvényi rendelkezések vizsgálatát emiatt mellőzöm, azonban mégis ki kell térnem azokra a szabályokra, amelyek közvetlenül az Alaptörvény rendelkezésein alapulnak. Ezek ugyanis nem csak egy általános alaptörvényi szabály jogalkotó általi értelmezésén alapuló törvényi rendelkezések (amelyek vagy megfelelnek az Alaptörvény által támasztott elvárásoknak, vagy nem), hanem olyan jogintézmények, amelyek léte az Alaptörvény *expressis verbis* megfogalmazott rendelkezésén alapulva szükségszerű.

8.2.1. Rendeletpótlás

A helyettesítő elintézés (németül: *Ersatzvornahme*) ismert felügyeleti eszköz, lényege, hogy amennyiben az önkormányzat nem teljesíti a törvényességi fel-

ügyeleti hatóság kérését az előírt határidőn belül, akkor a helyi önkormányzat helyett és annak költségére végrehajthatja a szükséges intézkedéseket, vagy a végrehajtást harmadik félre ruházhatja át. A helyettesítéssel a felügyeleti hatóság megkapja a törvényes képviselő jogi státuszát. A felügyeleti hatóság elvben nemcsak egyedi aktusokat, hanem általános és elvont normákat is kiadhat.⁸⁰¹

Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése szerint:

„A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.”⁸⁰²

Az Alaptörvényben a pótlási jogkörrel kapcsolatba hozható további rendelkezés nem található, az elfogadást követően még meglehetősen homályos és hiányos rendelkezés az Mötv. elfogadásával lett teljes, a technikai részletek megértésében pedig a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szabályai nyújtanak segítséget. Ezek összességében igen érdekes képet festenek, hiszen egy olyan kapu nyílt meg a végrehajtó hatalom előtt, amelynek segítségével (vagy annak lehetőségével) nem csak a helyi önkormányzatok törvényes működésének kikényszerítése érhető el, de túl is mutat a törvényességi felügyeleten, egyben rengeteg kérdést is felvet.

Nyilvánvaló, hogy az aktuspótlás intézménye formálisan nem lehet Alaptörvény-ellenes, hiszen az Alaptörvény lehetővé teszi a létét, ráadásul nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget sem feltétlenül sért. A legtöbb szerző egyetért abban, hogy hatáskörrelvonást jelent, amely azonban alkotmányos megalapozottságú.

⁸⁰¹ KNEMEYER (2007) i. m. 232.

⁸⁰² Ebből a szabályból a határozat pótlására vonatkozó rész csak az Alaptörvény átmeneti rendelkezései, majd ennek megsemmisítése után az Alaptörvény negyedik módosítása alapján kerültek az Alaptörvénybe [Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 21. cikk (1) bekezdés v) pont].

Gajdusчек György említést tesz róla, hogy az új önkormányzati rendszerből a legtöbben az önkormányzati rendelet pótlását kifogásolják, bizonynal joggal, ám szerinte ennek inkább csak elméleti, semmint gyakorlati jelentősége van.⁸⁰³ Hoffman István szerint az aktuspótlás bevezetése azt a fontos szemléletbeli változást jelzi, hogy megerősödtek az önkormányzati funkció védelmét célzó felügyeleti eszközök.⁸⁰⁴ Kiemeli továbbá, hogy az eljárás annyiban hatékony, hogy a működés alapvető feltételeinek biztosítását garantálja, de önmagában nem állítja helyre az önkormányzat megfelelő működését.⁸⁰⁵ Pálné Kovács Ilona sajátos jogtechnikai megoldásnak tartja, hogy az Alaptörvény jóval részletesebben szabályozza az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos törvényességi felügyeletet az ‘alapjogoknál’, ami szerinte az alkotmányos értékrend módosulása mellett az önkormányzatokkal szembeni bizalmatlanságot is jelzi.⁸⁰⁶ Balogh Zsolt szerint figyelembe kell venni, hogy a beavatkozás nem előzmények nélküli, hiszen két bírósági eljárás is megelőzi, amelyre az önkormányzat szabadon reagálhat és elkerülheti az aktuspótlási eljárást. Az önkormányzatnak tisztában kell lennie azzal, hogy mivel jár az, ha a bírósági felhívásnak nem tesz eleget. A Kúriának a határozatában lehetősége van meghatározni a rendeletalkotás kereteit és előírni, hogy milyen garanciák beépítésével alkothatják meg az önkormányzati rendeletet, amit aztán a Magyar Közlönyben is közzé kell tenni. Mindezek alapján úgy véli, hogy az önkormányzati autonómiába történő mély beavatkozás ellenére megfelelő garanciákkal körbezárt az eljárás, amely mögött látni kell azt a célt, hogy a helyi közösség életviszonyainak szükségképeni rendezéséről van szó, az önkormányzat mulasztásának következtében.⁸⁰⁷ Siket Judit azt hangsúlyozza, hogy a rendeletpótlás lehetősége meghatározó befolyást biztosít a kormányhivatalok számára a helyi társadalmi viszonyok alakításában. Felhívja rá a figyelmet, hogy ez eljárást előzmény nélkül vezették be, az eljárást meghatározó törvényi szabályozás lakonikus, a részletes szabályokat a joggyakorlat alakítja.⁸⁰⁸ Nagy Marianna úgy tartja, hogy ez megfelelő és szükséges eszköz a mulasztások kiküszöbölésére, szerinte korábban is nagy

⁸⁰³ GAJDUSCHEK i. m. 69.

⁸⁰⁴ HOFFMAN (2014a) i. m. 340.

⁸⁰⁵ HOFFMAN (2014a) i. m. 349.

⁸⁰⁶ PÁLNÉ KOVÁCS (2016) i. m. 589.

⁸⁰⁷ BALOGH (2012) i. m. 17–18.

⁸⁰⁸ SIKET i. m. 55.

szükség lett volna rá.⁸⁰⁹ Tilk Péter pedig egyenesen azon az állásponton van, hogy az eljárást még egyszerűbbé és hatékonyabbá kellene tenni.⁸¹⁰

A helyi önkormányzatok működése kapcsán megállapítható, hogy az ott folyó jogalkotás – az intézmény jellegéből adódóan – némileg speciális vonásokat mutat más jogalkotók tevékenységéhez képest. Az Alaptörvény a helyi önkormányzat hatásköreinek felsorolásánál kimondja, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot és határozatot hoz.⁸¹¹ Az önkormányzati rendelet jogszabály, amely más jogszabállyal nem lehet ellentéte,⁸¹² ezt a követelményt az önkormányzati rendeletek esetében nem csak vertikálisan, de horizontálisan (más önkormányzati rendeletekkel szemben) is biztosítani kell.⁸¹³ Jakab András ugyanakkor azt is megállapítja, hogy az önkormányzati rendeletek és a központi közigazgatás rendeletei között nincs tényleges hierarchia. Az azokkal való szembenállást tiltó rendelkezés általánosságban véve felesleges, mert ezek sosem konkurálhatnak egymással (mivel nem adhat felhatalmazást rendelet az önkormányzati rendelet megalkotására).⁸¹⁴

Az önkormányzati rendeletek két fajtája határolható el egymástól. Eszerint a képviselő-testület feladatkörében eljárva rendeletet adhat ki egyrészt eredeti jogalkotó hatásköre alapján a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, másrészt jogosult törvény felhatalmazása alapján végrehajtási rendelet kibocsátására is.⁸¹⁵ Hacsak a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik, akkor az önkormányzat a felhatalmazás jogosultjaként a jogszabályt köteles megalkotni.⁸¹⁶ A 'kifejezetten más nem következik' fordulat viszont azt mutatja, hogy ez a szabály nem annyira egyértelmű, mint amennyire első ránézésre tűnik. Tilk Péter szerint gyakran nem világos, hogy mit jelent és milyen formában nyilvánul meg ez a kitétel: konkrétan ki kell mondani a megalkotás elmaradásának lehetőségét vagy elég, ha csak tartalmilag következik belőle. Szerinte ugyanis a 'kifejezetten' kitétel a második értelmezést sem zárja ki.⁸¹⁷

⁸⁰⁹ NAGY M. i. m. 22.

⁸¹⁰ TILK (2014b) i. m. 38.

⁸¹¹ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) és b) pont.

⁸¹² Alaptörvény T) cikk és 32. cikk (3) bekezdés.

⁸¹³ GYERGYÁK i. m. 49.

⁸¹⁴ JAKAB i. m. 176.

⁸¹⁵ Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés.

⁸¹⁶ Jat. 5. § (4) bekezdés.

⁸¹⁷ TILK (2015) i. m. 88.

Nem lenne teljesen igaz az a megállapítás, hogy a rendeletpótlás intézményének megalkotásával a magyar joggyakorlattól teljesen idegen szabályozást vezetett be az alkotmányozó. Kiss László emlékeztet rá, hogy a magyar helyi jogalkotás gyakorlata élen járt egész Európában (tárgyválasztásában, terjedelmében fejlettebb és korszerűbb volt számos rendszer gyakorlatánál), nemegyszer mintaértékű megoldásokat teremtett.⁸¹⁸ Bár a modern európai gyakorlattól valóban idegen ez a megoldás,⁸¹⁹ van magyar előzménye. Az 1886. évi XXI. törvénycikk,⁸²⁰ az 1930. évi XVIII. törvénycikk és az 1944. évi II. törvénycikk is ismert hasonló intézményt. Első ránézésre is látszik némi hasonlóság a mostani törvényi szabályozással (bár itt a bíróság még nem kapott szerepet a pótlási eljárásban), azonban mégis nehéz lenne közöttük párhuzamot vonni, hiszen a jogszabályi környezet teljesen eltérő volt, a mai értelemben vett önkormányzati autonómiáról, esetlegesen önkormányzati alapjogokról semmi esetre sem lehetett beszélni. Annyi bizonyos, hogy ez a szabályozás a mai jogszabályi környezetben még a legenyhébb megfogalmazás szerint is szokatlan.

A nemzetközi vonatkozások tekintetében Balázs István emeli ki,⁸²¹ hogy annak ellenére, hogy a rendeletpótlás kétségkívül hatáskörelvonást jelent, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája igen megengedően szabályoz, miszerint a helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos, amit más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.⁸²² Ezt az előírást tehát nem szegi meg a magyar szabályozás.

Érdekeség, hogy a rendeletpótlás intézménye sem a Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozatban,⁸²³ sem az annak gondolatébresztőjeként említhető szakértői változatban sem szere-

⁸¹⁸ KISS L. (1990) i. m. 46.

⁸¹⁹ BALÁZS (2012) i. m. 12.

⁸²⁰ Fábian Adrián összefoglalásában a törvénycikk olyan önkormányzati szabályrendeletek esetén, melyek megalkotását törvény tette a törvényhatóság kötelezettségévé, a kormánynak a hiányok pótlására módosításokat vagy átalakításokat volt joga megkívánni. Ebben a körben – több eszköz mellett – a kormány jogosult volt rendeleti úton intézkedni (ő alkotta meg a rendeletet) ha a szabályrendelet törvénnyel ellentétes, a szabályrendelet megalkotása megtagadása esetén, továbbá alakí vagy tartalmi fogyatékoság esetén. Ha a törvényhatóság később megfelelő szabályrendeletet alkotott, akkor a kormány megerősítése után a kormány szabályrendelete hatályát veszítette. [FÁBIÁN (2008) i. m. 41.]

⁸²¹ BALÁZS (2014a) i. m. 9.

⁸²² Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikk (4) szakasz.

⁸²³ Az Országgyűlés 9/2011. (III. 9.) OGY határozata az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

pelt,⁸²⁴ így az Alaptörvény tervezetében sem került be. Tulajdonképpen fel sem merült az alkotmányozás során, hogy szükséges lenne az intézmény alapjainak megteremtése. A rendeletpótlás intézményének alapjául szolgáló bekezdés minden előzmény nélkül, csak 2011. április 18-án (azaz az elfogadás napján), egy zárószavazás előtti módosító javaslattal került minden előzmény és indoklás nélkül a tervezetbe.⁸²⁵ A határozat pótlásának lehetőségét pedig az Alaptörvény átmeneti rendelkezései tették lehetővé, de az eredeti tervezetben ez még szintén nem szerepelt, az az Alkotmányügyi Bizottság T/5005/58. számú módosító javaslatának elfogadását követően kerülhetett bele az ÁR-ba, indoklása szerint azért, hogy az Mötv. tervezetével összhangban alkotmányos alapot teremtsen az intézkedésre.

A rendeletpótláshoz vezető eljárás részletes szabályait az Mötv. és a Kp. szabályozza, melyek tartalmát a bíróság gyakorlata árnyalja még tovább. A szabályozás értelmében egy többlépcsős rendszer jött létre. Ennek első – megelőző – eleme a megyei kormányhivatal önkormányzathoz címzett törvényességi felhívása.⁸²⁶ Ennek eredménytelenségét követően a kormányhivatal az önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett a Kúriához fordul,⁸²⁷ melynek határidejére vonatkozóan nincs egyértelmű jogszabályi megkötés.⁸²⁸ A rendelet pótlására egy kétlépcsős eljárásban, többszöri felszólítás után kerülhet sor. Amennyiben a Kúria elrendeli a pótlást, úgy a kormányhivatal vezetője alkotja meg a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint, amit a kormányhivatal vezetője ír alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni, majd meg kell küldeni a helyi önkormányzatnak is, ahol aztán a jegyző gondoskodik a rendeletekkel azonos közzétételéről.⁸²⁹

Az Mötv. azt is előírja, hogy a pótolta rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül, de módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat csak a következő önkormányzati választást követően jogosult, addig

⁸²⁴ PATYI–SZALAY–VARGA i. m. 17–19.

⁸²⁵ T/2627/167. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

⁸²⁶ Mötv. 134. § (1) bekezdés.

⁸²⁷ Egyéb indítványozó nem lehetséges a törvény értelmében, a más szervtől származó kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. [HOFFMAN (2014a) i. m. 344.]

⁸²⁸ Ezt Tilk Péter szerint mindenképpen indokolt lett volna szabályozni akár a rendelet megküldésére nyitva álló határidő elteltétől számítva, akár a tudásszerzés idejét figyelembe véve [TILK (2011b) i. m. 12.]. Korábban a Kúria a rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatára vonatkozó szabályt alkalmazta megfelelően, de ez már nincs hatályban.

⁸²⁹ Mötv. 138. § (1)–(2) bekezdés.

azonban ez a kormányhivatal vezetőjét illeti,⁸³⁰ az érintett helyi önkormányzat csak kezdeményezheti a módosítást.⁸³¹

Megemlítendő, hogy érdekes helyzet állhat elő, ha mulasztás esetleg közvetlenül az Alaptörvényt sérti, ugyanis amennyiben az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor arra nem alkalmazhatók az Möt. aktuspótlásra vonatkozó szabályai.⁸³² Ez azért érdekes, mert nem fordulhat elő olyan eset, hogy az önkormányzati rendelet csak jogszabályba ütközik, hiszen a más jogszabályba ütközés egyúttal a normahierarchia sérelmét is jelenti, azaz szükségképpen Alaptörvény-ellenes is.⁸³³

A gyakorlatot tekintve a rendeletpótlás 2012-es bevezetése óta számos ügy került a Kúria önkormányzati tanácsa elé, de túlzás lenne azt állítani, hogy az eltelt időben komoly bírósági gyakorlat alakult volna ki a rendeletpótlással kapcsolatban. Bizonyos fontos tapasztalatokkal azonban így is szolgálnak ezek az esetek.

Az eddig indult néhány tucat ügy közül a legtöbb az eljárás első szakaszában véget is ért, ugyanis az önkormányzatok többnyire a felszólítást követően (esetenként már az eljárás megindítása után, de még a felszólítás előtt) megalkották a hiányzó rendeletet. Több alkalommal az önkormányzat a megállapított határidőn belül sem alkotta meg a rendeletet (ami miatt a kormányhivatal ismételten a Kúriához fordult), de végül még a pótlás elrendelését megelőzően megszületett a hiányzó jogszabály. Mindösszesen hat esetben fordult elő, hogy a Kúria elrendelte a rendelet pótlását.⁸³⁴ Előfordult olyan eset is, amikor a Kúria megállapította a mulasztást, de nem rendelte el a pótlást.⁸³⁵

Az már ez első áttekintést követően is látszik, hogy a Kúria maga is ultima rationak tekinti a rendelet pótlásának elrendelését, hiszen az egyes önkormányzatok valós problémáit figyelembe véve, néhol meglehetősen hosszú határidőket szabva,⁸³⁶ többszöri felszólítást követően rendel csak el pótlást. A Kúria eljárása

⁸³⁰ Möt. 138. § (3) bekezdés.

⁸³¹ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól (a továbbiakban: Korm. rendelet) 14. § (1) bekezdés.

⁸³² NAGY–HOFFMAN (szerk.) i. m. 528.

⁸³³ BODNÁR–SZALBOT i. m. 13.

⁸³⁴ Köm.5.009/2013/3.; Köm.5025/2013/7.; Köm.5038/2017/5.; Köm.5003/2018/5.; Köf.5042/2018/3. és 5032/2019/2. számú határozatok.

⁸³⁵ Köm.5.072/2013/3. számú határozat.

⁸³⁶ Tar Község Önkormányzata például majdnem nyolc hónapos határidőt kapott a jogalkotási kötelezettség teljesítésére, mivel a jegyzői állás hosszú ideje betöltetlen volt, amellyel kapcsolatban ráadásul közigazgatási per is folyamatban volt az eljárás idején (Köm.5074/2013/4. számú határozat).

ebből adódóan azonban rendkívül hosszadalmas is, hiszen az eleve két szakaszból álló eljárásban számos alkalommal lehetőséget biztosítanak az önkormányzatoknak mind álláspontjuk kifejtésére, mind pedig a rendeletek megalkotására, amit ráadásul még több alkalommal újabb felhívások mellett ellenőriznek is. A számos garanciális elv miatt hosszúra nyújtott eljárás azonban éppen emiatt nehezen tud valódi gyógyírt nyújtani a helyi közösségeknek.

Az is egyértelmű tapasztalat, hogy a Kúriának még a látszólag objektív körülmények fennállása esetén is van lehetősége mérlegelni, hiszen nem rendelte el a rendelet pótlását abban az esetben, amikor Esztergom Város Önkormányzata nem alkotta meg a 2013. évi költségvetéséről szóló rendeletét. Ennek oka az volt, hogy a döntés már csak a tárgyévet követően született meg, így a pótlás elrendelésének nem lett volna értelme.⁸³⁷

Az is megállapítható, hogy nem csak az vezethet a Kúria eljárásához (és végső soron a rendelet pótlásához), ha egy rendelet teljesen hiányzik, hanem az is, ha egy bizonyos – felhatalmazás alapján rendezendő – részben hiányos a rendelet, sőt akár az is, ha a rendelet érintett részét az önkormányzat nem a felhatalmazásnak megfelelően, azaz tulajdonképpen hibásan alkotta meg.⁸³⁸ Előbbi feltételt a Kúria már az első jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatt indult eljárásban megállapította, miszerint: „vizsgálhatja egy adott tárgyú önkormányzati rendelet egésze megalkotásának elmulasztását, illetve – mint ahogy a jelen ügyben is – hatályos rendelet meghatározott rendelkezéseihez kapcsolódó törvénysértő helyzetet eredményező mulasztást.”⁸³⁹ Utóbbi esetkörben az önkormányzati rendelet jogszabálysértő rendelkezésének ‘ellenszere’ elvileg a megsemmisítés, amivel a Kúria élt is, de emellett azt is megállapította, hogy a nem a vonatkozó jogszabályi követelményeknek megfelelő szabályozás is rendeletpótláshoz vezethet.

A Kúria ezek mellett több olyan további eljárási zsinórmértéket is kialakított, amely ezt követően több határozatban is megjelent.

Mérlegre téve a szabályozást nyilvánvaló, hogy az rendeletpótlás intézménye formálisan nem lehet Alaptörvény-ellenes, hiszen az Alaptörvény lehetővé teszi a létét, ráadásul nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget sem feltétlenül sért.

⁸³⁷ Köm.5.072/2013/3. számú határozat.

⁸³⁸ Ilyenkor a hiba elvileg már olyan mértékű, mintha nem is alkotott volna szabályozást az önkormányzat.

⁸³⁹ Köf.5.046/2012/6. számú határozat indokolásának II. 1. pontja.

Kézenfekvő a rendeletpótlás szükségességét azzal indokolni, hogy az önkormányzat nem alkotott meg egy szükséges rendeletet, ami végső soron a helyi közösség számára hátrányos. Azonban a valóságban rendkívül sok oka lehet annak, hogy erre a mulasztásra miért kerül sor.

Ebben a körben elsősorban figyelembe kell venni azt, hogy az önkormányzat képviselő-testülete egy olyan népképviselői szerv, melynek tagjai közvetlenül a választóktól nyerik mandátumukat, amellyel aztán a közösség érdekében, legjobb tudásuk és lelkiismeretük szerint élnek. Ha az alkotmányozó a helyi közügyek intézésére egy testületi szerv létrehozását tartotta a legcélszerűbb megoldásnak, akkor azután nem szerencsés annak testületi jellegéből következő problémákon megütközni. Márpedig a testületi jellegből adódik, hogy a képviselők szavaznak, és csak akkor tudnak döntést hozni, ha valamelyik oldal többségbe kerül. Hogy ez problémákat okozhat a felhatalmazás alapján megalkotandó rendeletek esetében? Lehetséges, de az alkotmányozó ezt a kockázatot már a rendszerváltáskor vállalta. Ez persze nyilvánvalóan nem járhat a helyi közösség érdekeinek sérelmével, de amennyiben az önkormányzat valóban képtelen ellátni a feladatát, akkor arra nem csak a rendelet pótlása lehet a megoldás. Egy döntés ilyen módon történő kikényszerítése álláspontom szerint semmivel sem kevésbé kritizálható, mintha arra az Országgyűlés esetében kerülne sor, miközben ott sem vitás, hogy az Országgyűlésnek vannak olyan kötelességei, melyeknek törvényalkotásban kell testet ölteniük. Ahogy az Országgyűlés feloszlására is lehetőség van például a költségvetés megalkotásának elmulasztásánál, úgy a végtelenségig megosztott és ezáltal működésképtelen önkormányzat feloszlása is célszerű eszköznek mutatkozik.

Ez még akkor is igaz, ha az Alaptörvény a szabad mandátum elvét az önkormányzati képviselők esetében kifejezetten nem fekteti le. Ez ugyanis nem jelenti a szabad mandátum hiányát, csupán azt, hogy az nem élvez alaptörvényi védelmet. A képviselők szabad mandátuma végletes esetben elvileg korlátozható, de amennyiben a képviselőt kifejezetten egy bizonyos szavazat leadására kényszeríti, az nem korlátozza, hanem lényegében kiüresíti a képviselői jogosultságot.

Azt is látni kell, hogy a mulasztás mögött számos eseten egyébként nem a megegyezés hiánya van, hanem adott esetben valamilyen objektív ok (pl. nem tudják betölteni a jegyzői pozíciót és pereskedik az önkormányzat a közös hivatalhoz való csatlakozás érdekében).

Látható, hogy a Kúria is tapogatózik, még évek múltán is nagyon óvatosan nyúl a rendeletpótlás kérdéséhez. Arról nem is beszélve, hogy nem csak az eljárás gyakorlatát kellett kidolgoznia, hanem számos esetben a jogszabályok tartalmi

hiányossága okán kénytelen volt néhány fontos zsinórmértéket is felállítani. Bár ez alapján eljárása és álláspontja szilárdnak tűnik, mégis előfordulnak benne logikátlanok tűnő elemek.

Ide sorolható, hogy nagyon sok határozatban megjelenik az ultima ratio jellegre történő utalás (főleg a tág határidőkben és a többszöri felszólításban ölt testet), amelyet a Kúria minden egyes határozat indokolásában alaposan kifejt. Ehhez képest mégis nagyon kiterjesztően vonja meg pótolhatóság határát. Abban még kétségkívül igaza van a Kúriának, hogy nemcsak a teljesen hiányzó rendelet adhat okot a pótlásra, hanem az is, amikor a rendelet hiányos. Az azonban már vitatható, hogy olyan esetekre is rendeletpótlást lehet alapítani, amelyekben nem hiányzik a rendelet, csupán ellentétes más jogszabállyal (a Köm.5.069/2012/3. számú határozat megfogalmazása szerint: „nem szabályozta a jogszabályoknak megfelelően”). Ezekben az ügyekben ugyanis alapvetően egy jogszabálysértő rendelet megsemmisítése mellett vetődik fel a rendeletpótlás lehetősége. Tilk Péter mutat rá arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában egyáltalán nem kizárt, hogy egyidejűleg induljon meg mindkét irányba az eljárás,⁸⁴⁰ azonban szerintem ez a megközelítés nagyon messzire vezet, elvi síkon ugyanis megnyitja annak lehetőségét, hogy a Kúria szinte szabadon mérlegelve dönthessen bármikor a rendelet megsemmisítése helyett/mellett a rendelet pótlásáról. Ennek oka, hogy szinte minden jogszabálysértő rendeletre igaz bizonyos fokig, hogy nem a jogszabályoknak megfelelően szabályozta az önkormányzat az adott kérdést.

A Kúria gyakorlatának másik kritizálható elemét abban látom, hogy az önkormányzat hallgatását végső soron úgy tekinti, mintha a rendelet hiányozna. Ez nincs összhangban a jogszabály érvényességi kellékeivel. A Kúria megközelítése annyiban mindenképpen logikus, hogy ezzel kizárja az információhiány miatti döntésképtelenség lehetőségét. Viszont így előfordulhat, hogy egy olyan rendeletet pótolnak, amely eközben érvényesen létrejött és hatályban van. Ez úgy fordulhat elő, hogy a rendelet érvényességi kelléke e körben mindössze annak kihirdetése, amely a helyben szokásos módon történik. Ez jellemzően a hirdetőtáblán történő kifüggesztés. Bár meg kell küldeni a kormányhivatalnak, de ennek elmaradása az érvényességet nem érinti, ahogy az sem, ha az önkormányzat nem reagál a Kúria felhívásaira. Ilyen módon a Kúria a praktikum oltárán feláldozhatónak tartana egy érvényesen létrejött rendeletet. A valóságban viszont egy ilyen rendelet a Kúria határozatától függetlenül, sőt a pótol

⁸⁴⁰ TILK (2014b) i. m. 39.

rendelet kihirdetésétől függetlenül is érvényes maradna, így érdekes helyzetet teremtene, amikor az később mégiscsak előkerülne.

Figyelemre méltó az az eset is,⁸⁴¹ amikor a Kúria úgy állapította meg a határidőt, hogy az éppen a régi testület mandátumának lejárta előtt járt le, a pótlást pedig már az önkormányzati választások után rendelte el, esélyt sem adva az újonnan megalakuló, a helyi közösség akaratából létrejött képviselő-testületnek a rendelet megalkotására.

Érdemes néhány gondolatot szentelni azokra a problémaforrásokra is, amelyek a kormányhivatal eljárásából eredhetnek. Ezt már csak azért is ki kell emelni, mert a kormányhivatalokat messze nem csak az illegitim befolyásolás szándéka vezetheti, sőt, az eszköz visszaélésekre is lehetőséget adó léte ellenére azt kell feltételezni, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv jogalkalmazóként elsősorban a törvényes működést szeretné helyreállítani. Ehhez viszont elengedhetetlen lenne, hogy a szabályok világosak és egyértelműen alkalmazhatók legyenek.

A kormányhivatal ugyan köteles a fellépésre, de milyen következménnyel jár, ha ezzel mégsem él? Hoffman István szerint ehhez az ultima ratio eszköz-höz leginkább akkor fordulnak a kormányhivatalok, amikor a helyi közösség működőképessége kerül veszélybe (legtöbbször költségvetési és zárszámadási rendelet megalkotásának elmulasztása miatt).⁸⁴² Ha valami miatt nincs szándék a fellépésre, vagy szakmai hibából nem kerül rá sor, akkor az önkormányzat mulasztása következmények nélkül maradhat, mivel más szerv vagy személy nem fordulhat a Kúriához. Ehhez kapcsolódóan meg kell említeni az időtényezőzt is, hiszen a határidők is nagy szerephez jutnak az eljárás során. Ezek közül is kiemelkedően fontos a kormányhivatal számára, hogy amennyiben a Kúria által mulasztás orvoslására adott határidő eredménytelenül telik el, akkor 30 napja van ismételten a Kúriához fordulni. Világos, hogy egy bírósági eljárás nehezen működik határidők nélkül, de nehezen képzelhető el, hogy a jogsértő állapot fennmaradása azért nyerjen legitimitációt, mert a Kormányhivatal nem fordult időben a Kúriához. Mi történik, ha elmulasztja a határidőt a kormányhivatal? Bár erre még nem volt példa, de legfeljebb azt tudnám elképzelni, ha ilyen esetben az egész eljárás az elejéről kezdődne, azt viszont nehezen, hogy ilyenkor egy határidő-mulasztás miatt fennmaradhatna a jogsértő állapot. Az eljárás azonban ennél fogva még inkább elhúzódhat.

⁸⁴¹ Köm.5032/2019/2. számú határozat.

⁸⁴² HOFFMAN (2014a) i. m. 349.

Mi történik, ha a rendeletpótlás elrendelését követően a kormányhivatal sem alkotja meg a rendeletet? Adódik a viszont-kérdés, hogy miért ne alkotná meg? Ez nyilván csak elvi síkon fordulhat elő, de valami miatt már az önkormányzat sem alkotta meg, így a kormányhivatal esetében is felvetődik ennek lehetősége. Az adott tárgykör szabályozására így nem kerül sor, ami miatt Tilk Péter szerint indokolt a kormányhivatal-vezetővel szemben is felelősségi alakzatokat érvényesíteni.⁸⁴³

Rengeteg problémát szülhet az önkormányzat és a kormányhivatal közti együttműködés hiánya is. Előfordulhat például, hogy egy pótolta rendelet száma megegyezik egy időközben megalkotott más tartalmú önkormányzati rendelettel. Itt Tilk Péter szerint nagy jelentősége lenne az együttműködésnek. Részben emiatt hiteles, naprakész önkormányzati rendelettárat is hiányol.⁸⁴⁴

Tilk Péter szerint elgondolkodtató az is, hogy a kormányhivatal mennyiben képes a helyi viszonyoknak megfelelő jogszabályi rendelkezések kialakítására. Itt is nagy szerepe lehet az érintett önkormányzattal való együttműködésnek, felkészültségének és a helyi viszonyokban való jártasságnak. A kormányhivatal hozzáállásán sok múlhat a sablonmegoldások és a mintarendeletek kreativitás nélküli átvételének elkerülésében.⁸⁴⁵ Ugyancsak ő hívja fel a figyelmet arra, hogy problémát jelenthet, ha a pótolta rendelet ellentétes egy másik önkormányzati rendelettel. Ennek elkerüléséhez szerinte szükséges lenne deregulációs felhatalmazás is.⁸⁴⁶ Ezzel én nem tudok egyetérteni (éppen a túlzott hatáskörelvonás miatt), de ettől még valós problémaként jelenhet meg ez a helyzet.

Tudvalevő, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Fogalmi zavart jelent, hogy az Alaptörvény szerint az önkormányzat nevében alkotja meg a rendeletet a kormányhivatal vezetője. Azaz az önkormányzat helyett és nevében jár el. Ez fikció. Alaptörvény által elismerten, de mégiscsak fikció. Gyakorlatilag fiktív normák alkotására ad felhatalmazást az Alaptörvény, ahol az anyagi és az alaki jogforrás teljes ellentmondásban van.

Mi garantálja, hogy a pótolta rendelet törvényes lesz? Ez a kérdés a szakirodalomban már többször felvetődött és a szerzők ez alapján arra jutottak, hogy gyakorlatilag önfelügyelet jön létre. Ebben az esetben nem egyszerűen arról lehet csak szó, hogy eleve törvénytörő a megalkotott rendelet (bár nyilván ennek lehetősége is fennáll), hanem arról is, hogy utóbb lenne szükséges a módosítás.

⁸⁴³ TILK (2014b) i. m. 41.

⁸⁴⁴ TILK (2011b) i. m. 15.

⁸⁴⁵ TILK (2014b) i. m. 39.

⁸⁴⁶ TILK (2011b) i. m. 14–15.

A képviselő-testület nem módosíthatja a rendeletet, legfeljebb kezdeményezheti azt, ami vagy sikerrel jár, vagy nem. Az Möt. (a fentebb bemutatottak szerint) ugyan említést tesz ebben a körben a miniszter szerepéről, de ennek részletei nincsenek szabályozva.

A probléma abból adódik, hogy törvénysértés esetén annak a kormányhivatalnak kellene a Kúria előtt megtámadni a rendeletet, melynek vezetője megalkotta azt. Azért is érdekes ez, mert nem feltétlenül az lehet a gond, hogy a rendelet törvénysértő, hanem az, hogy tartalma korszerű-e, megfelel-e a helyi viszonyoknak, nem életidegen-e a szabályozás. Ilyen esetekre ugyanis nem terjed ki az alkotmánybírósági védelem, az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a célszerűtlen, korszerűtlen szabályozás önmagában még nem hordoz alkotmányossági problémát.⁸⁴⁷ Annyi bizonyos, hogy szükséges lenne rendezni a törvényben, hogy ki és milyen fórumhoz fordulhat akkor, ha a rendeletet a kormányhivatal nem módosítja. Tilk Péter erre már 2011-ben javaslatot tett.⁸⁴⁸

Itt kell megemlíteni azt a körülményt is, hogy az az egyértelműnek tűnő rendelkezés, miszerint a pótoltt rendelet módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat csak a következő önkormányzati választást követően jogosult, valójában nem is olyan egyértelmű. Jellemző ugyanis, hogy nem egy teljes rendelet hiányzik, hanem annak csak bizonyos részei. A rendelet pótlására ilyenkor technikailag úgy kerülhet sor, hogy a kormányhivatal vezetője egy módosító rendeletet alkot, amely aztán beépül az eredeti normába. Ezen a ponton pedig rögtön a dereguláció útvesztőinek legmélyére lehet jutni. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. § (1) és (2) bekezdése értelmében ugyanis a módosító rendelkezés a hatálybalépéssel végrehajtottá válik és a következő napon hatályát is veszíti. Így pedig felesleges arról gondolkodni, hogy az önkormányzat módosíthatja-e vagy hatályon kívül helyezheti-e a kormány megbízott által alkotott rendeletet, hiszen ezekben az esetekben a Jat. ezt a törvény erejénél fogva megteszi. Innentől kezdve pedig az önkormányzat nem a pótoltt rendeletet, hanem az eredeti rendeletet tudná módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Így a jogalkotó szándéka azért nem tud érvényre jutni, mert azt éppen saját maga korlátozza egy másik törvényi szabállyal.

Nem kizárt, hogy elvileg lehetne kiterjesztően is értelmezni a módosításra vonatkozó szabályt: ebben az esetben egyetlen pótoltt módosító rendelkezés miatt 'érinthetetlenné' válna az egész rendelet. Ez azonban már olyan szintű

⁸⁴⁷ TILK (2012) i. m. 50.

⁸⁴⁸ TILK (2011b) i. m. 14.

hatáskörrelvonás lenne, amely véleményem szerint nem vezethető le a törvény szövegéből.

Nézetem szerint a legkomolyabb alkotmányos aggályt is a módosítási tilalom veti fel. Az Alaptörvény egyértelműen felsorolja a jogszabályokat, köztük az önkormányzati rendeletet,⁸⁴⁹ amely más jogszabállyal nem lehet ellentétes.⁸⁵⁰ Bár rendszertanilag nem létezik a pótoltt önkormányzati rendelet (hiszen az önkormányzati rendeletnek minősül) az Möt. a módosítási tilalom előírásával *de facto* mégis egy új lépcsőfokot ékel be a jogforrási hierarchiába, hiszen ezáltal az önkormányzat rendelete tulajdonképpen nem lehet ellentétes a pótoltt önkormányzati rendelettel. Ráadásul alaptörvényi felhatalmazás nélkül fosztja meg az önkormányzatot a pótlást követően a jogalkotás lehetőségétől, így teremtve alaptörvény-ellenes helyzetet.

Nem lehet kérdéses az sem, hogy mind a képviselő-testület tagjai, mind pedig a megyei kormányhivatal vezetői megfelelnek a demokratikus legitimáció támasztotta feltételeknek. Amíg azonban a képviselő-testület tagjai közvetlenül a helyi választóktól nyerik el mandátumukat, addig a kormányhivatal vezetője választások és kinevezések hosszú láncolatán keresztül kapja a megbízatását. Ebben a körben tehát utóbbi egyértelműen hátrányt szenved a demokratikus legitimáció ranglétráján. Ha ehhez hozzátesszem, hogy a kormányhivatal vezetője egyértelműen a végrehajtó hatalom kinevezett tisztviselője, akkor adja magát a felvetés, hogy helyes-e végső soron a választott képviselő-testület helyett egy kormányzattól függő személy⁸⁵¹ kezébe tenni egy olyan hatáskört, ami ilyen erősen avatkozik be az önkormányzati autonómiába. Arról sem szabad elfeledkezni – tulajdonképpen ez az előző gondolat a másik irányból megközelítve –, hogy amíg a képviselő-testület a helyi választópolgárok közösségét megillető önkormányzáshoz való jog alapján⁸⁵² a helyi közakaratot fejezi ki és valósítja meg,⁸⁵³ addig erről a megyei kormányhivatal vezetője tekintetében szó sincs. Tekintve, hogy a helyi jogalkotás is az imént említett önkormányzás jogából ered, így problémákat vethet fel, ha ennek egy szelete – még ha csak

⁸⁴⁹ Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés.

⁸⁵⁰ Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés.

⁸⁵¹ Gajdusчек György hívja fel rá a figyelmet, hogy a kormányhivatalok élén politikai kinevezettek, a kormány(párt) bizalmi emberei állnak, ami meghagyja az illegitim politikai befolyás lehetőségét. (GAJDUSЧEK i. m. 69.) Sente Zoltán pedig azt emeli ki, hogy önmagában a felügyeleti eszköztár megerősítése – így a rendelet pótlásának lehetősége – nem aggályos, csak azzal együtt, hogy a kormányhivatalok élére politikai kinevezetteket állítottak. [SZENTE (2012) i. m. 14.]

⁸⁵² Möt. 2. § (1) bekezdés.

⁸⁵³ Möt. 2. § (2) bekezdés.

szubszidiárius jelleggel is – egy olyan szerv vagy személy kezébe kerül, amelynek egyébként nincs jogalkotó hatásköre.

A Kúria előtt az elmúlt hét évben mindösszesen pár tucat ügy indult, melyek közül hat végződött a rendelet pótlásával. Önmagában ez a szám éppúgy alátámaszthatná az eszköz indokoltságát, ahogy meg is cáfolhatná azt. Alátámaszthatná, hiszen elmondható, hogy az esetek döntő többségében célt ér a megelőző eljárás és az önkormányzatokat maguk orvosolják a hibákat. Ezzel szemben ez az alacsony szám azt is mutathatja, hogy nagyon kevés a Kúria elé kerülő ügy, ami arra is engedhet következtetni, hogy nem volt célszerű bevezetni az intézményt, mivel nem élnek vele. Szerintem viszont mindkettő megközelítés téves, valójában a bíróság elé kerülő ügyek száma alapján nem lehet megítélni a rendszer hatékonyságát. A rendeletpótlás intézményének létjogosultságát ugyanis maga a léte igazolja. Ennek oka, hogy az önkormányzatok tisztában vannak vele, hogy nem érdemes a kormányhivatalok álláspontjával szembe helyezkedni (akár igazuk van, akár nincs), mivel az előbb-utóbb a rendelet pótlásához vezet.

Tény, hogy közel 3200 helyi önkormányzat működik Magyarországon, amelyek működése felett nagyon nehéz feladat biztosítani a törvényességi felügyeletet. Az is igaz, hogy az önkormányzati autonómia eleve korlátozva van, hiszen az csak törvény keretei között létezik. Így önmagában a rendeletpótlás általi korlátozás nem feltétlenül alkotmányossági kérdés. Ez viszont nem jelenti azt, hogy minden eleme alkotmányos, azt pedig végképp nem, hogy célszerű is. Az intézmény egészét vizsgálva pedig felvetődik, hogy ténylegesen (tehát gyakorlati értelemben) lehet-e úgy önkormányzati autonómiáról beszélni, ha az önkormányzat pontosan tudja, hogy nincs jelentősége annak, hogy milyen okok miatt nem alkotja meg a rendeletet, végső soron ki fogják kényszeríteni.

Természetesen a felhatalmazás kötelezettséget jelent a rendelet megalkotására, de ha ez végső soron ilyen úton is kikényszeríthető, akkor az meddig tekinthető még ténylegesen önkormányzati feladatnak? Az is igaz, hogy a többi jogalkotó mulasztása jobban szem előtt van (és többségüknél a politikai felelősség által van más megoldás is a kikényszerítésre), de vajon ez elegendő indok-e arra, hogy csak a helyi önkormányzatokkal kapcsolatban létezik a rendeletpótlás?

Az a meggyőződésem, hogy a rendeletpótlás lehetőségének Alaptörvény általi megteremtése sokkal többet jelent egy hatékony törvényességi felügyeleti eszköz megalkotásánál, mivel szétfeszíti az alkotmányos kereteket. Egyrészt felborítja a jogforrási rendszerről kialakult paradigmákat, másrészt kérdéseket vet fel a hatalmi ágak megosztásának érvényesülésével kapcsolatban, továbbá

sérti az önkormányzati autonómiát is. Adódik a kérdés, hogy végső soron mi a célja a rendeletpótlás intézményének? Elvileg a megfelelő eszközök enélkül is rendelkezésre állnak. Ha egy önkormányzat ‚ellenáll’ a kötelezettségének, akkor arra valószínűleg vagy alapos oka lehet (ami talán nem elfogadható, de amelyre a jogsértést megtorló érvényesítés csak akkor megoldás, ha nem cél a szubszidiaritás jegyében a megnyugtató válaszok megtalálása és az arányosság biztosítása), vagy olyan szintű felelőtlenség, aminek megszüntetésére az Alaptörvény és az Möt. hatékony eszközökkel rendelkezik. A teljesség igénye nélkül: létezik a törvényességi felügyeleti bírság intézménye éppúgy, ahogy végső soron lehetőség van az Alaptörvény ellenesen működő képviselő-testület feloszlására is.

Ezzel szemben a rendeletpótlás védelmében fel szokták hozni, hogy ez egy speciális és hatékony eszköz. Ez azonban nem fedi a valóságot. A rendeletpótlásig vezető eljárás lassú, körülményes és nem minden esetben vezet a várt eredményhez.⁸⁵⁴

8.2.2. A kölcsönfelvétel hozzájáruláshoz kötése

Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése szerint: „Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”

Nem vitás, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése jelentős feladat, az is nyilvánvaló, hogy az Alaptörvény ezt számos főszabály áttörése árán (pl. Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozása) is a jogi szempontok elé helyezi. Kétségtelen, hogy ugyanazon kérdés közgazdasági és a jogi megközelítése vezethet eltérő eredményekre, így nehéz feloldani azt az ellentétet is, hogy az önkormányzatok autonómok ugyan, de adósságuk (mivel maguk is az állam részei) egyben az állam adóssága is. Ennek alapvető oka, hogy – amint arra Zlinszky János is felhívja a figyelmet – a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon, azaz az egész nemzet vagyona. Ennélfogva közvagyon az önkormányzati vagyon is, amit közcélja szerint, törvényes felhatalmazással, az egész nemzet által áttekinthető módon kell kezelni.⁸⁵⁵ Bár a nemzeti vagyon messze nem egyenlő a Kormány rendelkezése alatt álló vagyonnal, az állam gazdálkodásának felelős-

⁸⁵⁴ Ld. bővebben VARGA Ádám: Mérlegen a rendeletpótlás. *Magyar Jog*, 2018/1. 29–39.

⁸⁵⁵ ZLINSZKY (2005) i. m. 36.

sege elsősorban kétségtelenül a Kormány vállal nyomja. Mindazonáltal – ahogy arra Smuk Péter emlékeztet – „a költségvetési források megállapítása és az azok feletti rendelkezés nem járhat a hatalommegosztás rendszerében független státuszú állami szervek önállóságának sérelmével, sokkal inkább legfeljebb a fékek és ellensúlyok finom eszközeként értékelhető.”⁸⁵⁶

Andreas Ladner és szerzőtársai rávilágítanak, hogy a hitelfelvételi autonómia átalakulása európai léptékű jelenség, amelyben 1990 és 2003 között nagyon lassú növekedés volt megfigyelhető, azonban különösen 2008 után ez az érték esni kezdett. A hitelfelvételi autonómia korlátozása volt az önkormányzati finanszírozással kapcsolatos leggyakoribb intézményi megszorító intézkedés a válság idején, a helyi adósság korlátozásának különféle módjai ugyanis a makrogazdasági mutatók ellenőrzés alatt tartásának egyik módszere.⁸⁵⁷ Az általuk vizsgált 39 országból 7 olyan van, ahol a hitelfelvételi autonómia indexének értéke 2008 után csökkent (Grúzia, Görögország, Magyarország, Izland, Olaszország, Szlovénia és Spanyolország). A szigorúbb helyi hitelfelvételi szabályok és a gazdasági válság közötti kapcsolat ezeken keresztül még jobban látható. Ezek közül hatban (Grúzia kivételével) negatívan változott a GDP értéke ebben az időszakban. A 39 európai ország közül 17-ben csökkent a GDP, a helyi hitelfelvételi szabályok szigorítására ezeknek több mint 35%-ában (17-ből 6-ban) került sor. A többi 22 ország közül csak egyben volt szigorítás.⁸⁵⁸

Thomas Mann igen pragmatikus hasonlóságra mutat rá a német és a magyar önkormányzatok között, nevezetesen arra, hogy nincs pénzüik. Ennek oka szerinte mindkét államban, hogy az önkormányzati feladatok mellett ellátandó államigazgatási feladatokkal együtt járó finanszírozási teher csökkenti az önkéntes feladatok elvégzéséhez szükséges mozgásteret.⁸⁵⁹ Vigvári András pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy az eladósodás egyik oka az intézményesített ‘kollektív felelőtlenség’. Az állam olyan önkormányzatokra vonatkozó törvényeket alkotott, melyek betartását aztán vagy maga sem vette komolyan (pl. olyan mennyiségű és minőségű feladat ellátását írta elő, ami messze elrugaszkodott a hazai realitásoktól), vagy nem teremtette meg hozzá a feltételeket (pl. volt hitelfelvételi korlát és önkormányzati csődtörvény, de ezek alkalmazásához hiányoztak az intézményes feltételek).⁸⁶⁰

⁸⁵⁶ SMUK (2018a) i. m. [13].

⁸⁵⁷ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 136–137.

⁸⁵⁸ Uo.

⁸⁵⁹ MANN i. m. 47.

⁸⁶⁰ VIGVÁRI i. m. 21.

Mivel az önkormányzat által felvett kölcsönök az államot adósítják el, így kétségtelen, hogy ezt valahogy szabályozni kell. Sente Zoltán és Vigvári András egyaránt azt hangsúlyozzák, hogy nem ördögtől valók a változások. Sente Zoltán azt emeli ki, hogy a működési célú hitelek felvételének tilalma, a kölcsönfelvétel és más kötelezettségvállalás kormányzati jóváhagyáshoz kötése (úgyszintén a működési hiány tervezésének megtiltása), szigorú és még a pénzügyi önállóság korlátozása árán is észszerű lépések lehetnek a további eladósodás megállítására.⁸⁶¹ Vigvári András is helyesnek ítéli a korlátozást, de az EU-s projektek ez alóli kiemelését és a diszkrecionális engedélyezést kritikával illeti, mivel a kormányhivatal nem a fenntarthatóság és a hitelképesség alapján fog dönteni.⁸⁶² Kecő Gábor akkor tartja legitimnek az állami beavatkozást az önkormányzatok ügyeibe, ha az államháztartás helyzetét jelentősen befolyásoló gazdasági-gazdálkodási folyamatok kézbentartása miatt történik.⁸⁶³ Nagy Marianna pedig azt hangsúlyozza, hogy az önkormányzati szféra adóssága az államadósság része volt, emiatt indokolt volt foglalkozniuk a politikai döntéshozóknak a kérdéssel.

Az Alaptörvény elfogadása előtt nem volt korlátja az adósság elszabadulásának és az önkormányzati csőd is alkalmazhatatlan volt.⁸⁶⁴ Fábrián Adrián azt emeli ki, hogy az önkormányzati kölcsönfelvétel egyre kevésbé szolgál beruházások, fejlesztések finanszírozásához, inkább a működést, a kötelező feladatok ellátását célozzák (mivel a saját bevételek ehhez nem elegendőek). A finanszírozási kérdéseket az Alaptörvény nem tudja megoldani, de intézményesít egy kétes eredményességű, a gazdálkodási autonómiát erősen korlátozó eszközt. Azt is kiemeli, hogy elkésett az intézkedés, mert a hitelintézetek hozzájárulástól függetlenül is egyre kevésbé hajlandóak finanszírozni a működést az óriási problémák miatt.⁸⁶⁵

A kölcsönfelvétel korlátozására általánosságban többféle megoldás ismert. A piaci fegyelemre épülő modelltől kezdve az együttműködésen alapuló rendszeren és a normatív szabályozásra épülő modellen át, egészen a kormány hozzájárulásához kötött megoldásig oszlanak meg a lehetőségek, amelyek fokozatosan egyre inkább szűkítik a pénzügyi autonómiát. Ráadásul ezek a megoldások kombinálhatóak is egymással. Az USA-ban ezeken felül ismert az a modell,

⁸⁶¹ SZENTE (2012) i. m. 13–14.

⁸⁶² VIGVÁRI i. m. 22.

⁸⁶³ KECSŐ i. m. 99.

⁸⁶⁴ NAGY M. i. m. 24.

⁸⁶⁵ FÁBIÁN (2013) i. m. 30–31.

amelyben helyi népszavazás dönt a kölcsönfelvételtől.⁸⁶⁶ Kecő Gábor azt is kiemeli, hogy a kormány hozzájárulásán alapuló modellben a kormánynak (vagy valamelyik szervének) lényegében vétőjoga van a kölcsönfelvétellel kapcsolatban. Nem törvényi (bár törvény alapozza meg), hanem kormány általi egyedi korlátozásról van tehát szó. A kormány így képes közvetlenül befolyásolni a kormányzati szektor adósságának részét képező önkormányzati adósságot, de egyúttal önkormányzati ügyekbe avatkozik (miközben az önkormányzat a saját választóinak felelős). Kiemeli azt is, hogy bár nem mindig annyira kemény a korlátozás, mint amennyire a szabályozásból tűnhet, de veszélyes is, mert a vétőjog diszkriminatív módon is gyakorolható. Ezt kivédendő fontos, hogy a törvényi szabályozás kizárja a visszaéléseket. Ha ez érvényesül, akkor szerinte ez a modell csak annyiban tér el a normatív rendszertől, hogy több garanciát alakít ki és nem csak utólag lehet fellépni a korlát megsértője ellen.⁸⁶⁷

A magyar Alaptörvény a törvény általi feltételhez kötést és a Kormány hozzájárulásához kötést egyaránt lehetővé teszi. Álláspontom szerint a kölcsönfelvétel feltételhez kötése önmagában nem sérti az autonómiát, hiszen az eleve törvény keretei között él. Azaz törvény általi célok, feltételek, maximális összeg meghatározása önmagában még nehezen lenne kritizálható, egyúttal alkalmas eszköz lenne az eladósodás megakadályozására. Ami kifejezetten nehezzé teszi a magyar szabályozás megítélését, az a Kormány szerepe. A kormányzati hozzájárulás ugyanis kétséget kizáróan kontrolleszköz, ráadásul előzetesen a Kormány által gyakorolt kontroll, így logikus felügyeleti intézkedésként tekinteni rá. Az viszont bizonyos, hogy nem marad meg a törvényességi felügyelet keretein belül, tipikus célszerűségi eszköz. Nagy Marianna szerint a Kormány hozzájárulása a legerősebb jogosítvány, amivel az állam korlátozza az önkormányzatok pénz- és tőkepiaci részvételét.⁸⁶⁸

Kérdésként vetődik fel, hogy az Alaptörvény rendelkezése milyen kötelezettségekre terjed ki. A kölcsön egyértelműnek tűnik, inkább a 'más kötelezettségvállalás' lehet kérdéses. A kifejezés elvileg mindenféle önkormányzati kötelezettségvállalást jelenthetne. Az államháztartási jogban ide tartozik ugyanis az összes költségvetési bevételek felhasználására irányuló döntés. De mivel az Alaptörvény az önálló költségvetési gazdálkodást is rögzíti, így ezek nyelvtani értelmezés esetén kizárnák egymást.⁸⁶⁹ Éppen emiatt Kecő Gábor szerint ez

⁸⁶⁶ KECSŐ i. m. 272.

⁸⁶⁷ KECSŐ i. m. 277–278.

⁸⁶⁸ NAGY M. i. m. 24.

⁸⁶⁹ NAGY–HOFFMAN i. m. 377.

nem lehet bármilyen kötelezettség, csak a kölcsönhöz kapcsolódó (pl. hitel, lízing, kötvénykibocsátás) és az is csak a költségvetési egyensúly érdekében.⁸⁷⁰

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) szabályai is megerősítik, hogy a cél, a kölcsönhöz hasonló adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás korlátozása volt.⁸⁷¹ A Gst. 10. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat érvényesen a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. Vargha Éva értelmezésében adósságot keletkeztető ügylet a hitel- és kölcsönfelvétel, a kötvény és váltó kibocsátás, a pénzügyi lízing igénybevétele, a visszavásárlási kötelezettséggel kötött adásvételi szerződés, továbbá a 365 napot meghaladó halasztott fizetés.⁸⁷²

Települési önkormányzat esetén az is feltétele az ilyen ügyletek megkötésének, hogy a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját a települési önkormányzat bevezette.⁸⁷³

Nincs szükség a Kormány hozzájárulására, ha a kezesség- vagy garanciavállalás jogszabályon alapul, ha az adósság naptári éven belül lejár, illetve bizonyos európai uniós vagy más fejlesztési célú támogatások önrésze/előfinanszírozása, illetve reorganizációs hitel esetén.⁸⁷⁴

A Kormány hozzájárulásának feltételei nagyrészt a törvény által pontosan körül vannak írva. Elengedhetetlen hozzá, hogy az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezze és a működési kiadások folyamatos teljesítése is biztosítva legyen. További feltétel, hogy az adósságból eredő fizetési kötelezettség éves szinten ne haladja meg az önkormányzat saját bevételeinek ötven százalékát és ne veszélyeztesse az államháztartás önkormányzati alrendszere adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékének teljesítését.⁸⁷⁵ Kecő Gábor rávilágít, hogy a magyar szabályozás egyetlen diszkrecionális eleme, hogy a kölcsönfelvétel nem veszélyeztetheti a költségvetési törvényben kitűzött adósságcélt. Csakhogy ez az adósságcél töredéke annak, amekkora összeget az önkormányzatok a törvény szerint kölcsönként felvehetnének, ilyen

⁸⁷⁰ KECSŐ i. m. 216.

⁸⁷¹ NAGY–HOFFMAN i. m. 377.

⁸⁷² VARGHA i. m. 234.

⁸⁷³ Gst. 10. § (2) bekezdés.

⁸⁷⁴ Gst. 10. § (3) bekezdés.

⁸⁷⁵ VARGHA i. m. 234.

körülmények között pedig a kérelmek konkurálnak egymással, a döntés pedig politikai diszkréció kérdése lesz.⁸⁷⁶

Nyilvánvaló, hogy a Kormány a kölcsönfelvétellel kapcsolatos kérdések nélkül is szükségképpen befolyással van az önkormányzatok gazdálkodására (például kormányzati pályázatok által), de ezekre éppen azért nyílnak mód, mert kívül esik az autonómián. Ennek esetleges bővítése (pl. visszafizetendő támogatások által) szintén aligha sértené az autonómiát, bár amennyiben a normatív támogatások helyébe lép, akkor tökéletesen alkalmas az autonómia kiüresítésére. Az adósságot keletkeztető ügyletkez szükséges direkt hozzájárulás előírása azonban elvileg ezen túlmenően is sértheti az autonómiát. Ennek formai kivédését jelentheti, ha kifejezetten emiatt szerepel az Alaptörvényben, tartalmi oldalról azonban ez még nem oldja meg az autonómia sérelmét. Ahhoz véleményem szerint az lenne szükséges, hogy a törvény teljes mértékben kizárja a diszkréció lehetőségét. Kecő Gábor szerint erre elvben lenne lehetőség, de ez megkérdőjelezné azt, hogy miért egy politikai szerv dönt róla.⁸⁷⁷

Másik – szövegközpontú – megközelítésben szemlélve ugyanezt a kérdést, az az álláspontom, hogy az Alaptörvény igen szigorú rendelkezését mindenképpen együtt kell értelmezni azzal a szabállyal, amely a törvényességi felügyeletről szól. Mivel az Alaptörvény csak törvényességi felügyeletet enged (ahogy ezt az átruházott hatásköröket leszámítva az Önkormányzati Charta is elvárja⁸⁷⁸) ezért a Kormány általi jóváhagyásnak is a törvényességi felügyelet keretén belül kell maradnia. Ez alapján ugyancsak az a meggyőződés, hogy csak olyan törvényi szabályozás egyeztethető össze az Alaptörvénnyel (és a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséggel), ami a kormányzati diszkréciót teljes egészében kizárja.

Kecő Gábor szerint Magyarországon nem érett meg a helyzet a kölcsönfelvétel helyi választópolgárok általi kontrolljára, mert ehhez hiányzik az évszázados gyakorlat. Tisztázandó viszont szerinte, hogy az általános vagy az aktív kontroll-e a helyesebb. Olyan rész-egész viszonyról van szó, ahol a helyi közösség érdeke és az országos érdek szembekerül egymással. A normatív kontroll ebbe a viszonyba való közvetlen beavatkozást, de önkéntességet feltételez (melynek megsértése esetén érvénytelen az ügylet). Ezzel szemben az aktív kontrollnál az érvénytelenséget már a hozzájárulás hiánya is garantálja. Kecő Gábor szerint

⁸⁷⁶ KECSŐ i. m. 451–452.

⁸⁷⁷ KECSŐ i. m. 451–452.

⁸⁷⁸ Önkormányzati Charta 8. cikk (2) szakasz.

viszont más nem szól az aktív kontroll mellett, és így is kérdéses, hogy nem elegendő-e a másik rendszer érvénytelenségi biztosítéka.⁸⁷⁹

Az önkormányzáshoz való jogba bizonyosan nem fér bele a helyi közösség és az állam eladósításának joga. Az elmúlt évtizedekben az okoktól függetlenül elképesztően nehéz helyzetek álltak elő a települések fenntarthatatlan gazdálkodása és a tovagyrúzó adósságcsapdák miatt, ami lépéskényszerbe hozta az alkotmányozót és a törvényhozó hatalmat is. A változtatásnak általánosságban nyilván célja lehet a helyi lakosság felelőtlen döntésektől való védelme éppúgy, mint a költségvetés védelme. Nem lehet kérdéses a Kormány jelentős felelőssége sem az állam pénzügyi stabilitásának megőrzése terén. Nyilvánvaló, hogy egy-egy pénzügyi döntés nemzetgazdaságra gyakorolt következményét a Kormány láthatja át a legalaposabban, ezért is van szerepe az önkormányzati finanszírozásban. Ez azonban nem egyenlő egy konkrét – a törvényi feltételeknek egyébként megfelelő – kölcsönfelvétel diszkrecionális elemeket tartalmazó engedélyezésével. Ez ugyanis nem feltétlenül a kölcsönfelvétel nemzetgazdaságra gyakorolt negatív hatásának kivédését szolgálja (ezt szigorú törvényi szabályozással is el lehetne érni), hanem vagy felelőtlen döntést akar kivédeni, vagy a szűkösre szabott keretek között szükségességi szempontból rangsorol az igények között. Utóbbi esetben (amennyiben ezek a célok önkormányzati feladatok ellátására irányulnak) azok hasznosságát aligha lehet országos szintre emelni (akkor ugyanis nem önkormányzati ügyről lenne szó). Előbbi esetben viszont az önkormányzati döntési képesség megkérdőjelezése is felvetődik. Ebben a körben pedig teljes mértékben egyetértek Kecső Gáborral abban, hogy a helyben rendelkezésre álló képességek és szándékok megkérdőjelezése esetén valójában fel lehetne számolni az összes önkormányzatot.⁸⁸⁰

8.2.3. Kötelező társulás

A társulás ösztönzésére általánosságban különböző módszerek ismertek. A tisztán önkéntes társulásoktól kezdve, a gazdasági ösztönzőkkel segített (de még mindig önkéntes) társuláson át, a kötelező társulásig terjed a paletta, a települések önkéntes társulási hajlamához (ami általában gyenge) és az alkotmányos korlátokhoz mérten.⁸⁸¹

⁸⁷⁹ KECSŐ i. m. 450–451.

⁸⁸⁰ KECSŐ i. m. 450–451.

⁸⁸¹ BARTA (2014b) i. m. 190.

A különböző szolgáltatások kötelező társulás keretében történő előírása szerinte Európában ismert megoldás. Elsősorban települési önkormányzatok esetében fordul elő, de területi szinten sem ismeretlen. Ausztriában, Svájcban, az egyes német tagállamokban a kötelező céltársulások mellett a többcélú társulások is jellemzőek (utóbbiak több helyen kiterjednek a hivatali-igazgatási feladatok közös ellátására is). Franciaországban az önkéntesen létrejött társuláshoz való csatlakozásra kötelezhető megfelelő arányú részvétel esetén az abból eredetileg kimaradó település, de még ultra vires elven működő angolszász államokban is előfordul.⁸⁸²

Somlyódiné Pfeil Edit kiemeli, hogy a kötelező társulás jogi természete szerint kényszerintézkedés, amit nyugati demokráciákban vagy a törvényességi felügyeleti szerv, vagy a törvényhozó foganatosíthat. Szigorú alkotmányos és törvényi kereteket feltételez, továbbá nagy kérdés, hogy ez mennyire érinti az önkormányzás lényegét.⁸⁸³ A kötelező társulás korlátozza az önkormányzatok társulási szabadságát, de abból a célból, hogy egyensúlyt teremtsen az államszervezet egységéhez és az önkormányzati autonómia megőrzéséhez fűződő érdek között.⁸⁸⁴ Pálné Kovács Ilona ehhez azt fűzi hozzá, hogy a kötelező társulás korlátozza ugyan az önkormányzati autonómiát, de a társulások forszírozása nélkül a feladatellátás óhatatlanul felsőbb szintre tolódik.⁸⁸⁵

Balázs István alaposan érzékelteti a társulási integráció dilemmáit. Elválík a települési közösség élettere és a közszolgáltatások szervezésének dimenziója, viszont a hagyományos települési kategória egyre nehezebben tud megfelelni a modern kor követelményeinek. Szétaprózott településszerkezet esetén ennek csak a település-összevonás lehetne szerinte az alternatívája, ami szintén demokráciadeficitet okoz. Ha az összevonás elmarad, az a funkcionalitásra építő társulások szerepének további erősödésével jár a települési autonómia rovására. A társulás képes lehet ugyan alkalmazkodni az eltérő területi feltételekhez, de a különböző intézményi megoldások átfedéseket eredményezhetnek és nehezen átláthatóvá teszik a rendszert.⁸⁸⁶ Bodnár Norbert szerint nagyfokú egyetértés van abban a tekintetben, hogy a kötelező társulások alkotmányosan igazolhatók és a gyakorlatban szükségszerűek. Több szerző munkája alapján arra jut, hogy az azt bevezető jogszabálynak csak szigorú garanciális szabályok között szabad

⁸⁸² HOFFMAN (2015) i. m. 188–190.

⁸⁸³ SOMLYÓDINÉ PFEIL i. m. 120.

⁸⁸⁴ SOMLYÓDINÉ PFEIL i. m. 122.

⁸⁸⁵ PÁLNÉ KOVÁCS (2006) i. m. 298.

⁸⁸⁶ BALÁZS (2016) i. m. 28.

megszületnie. Ezek közé tartozik, hogy csak törvény írhatja elő a kötelezést és a résztvevők körét; törvényben kell meghatározni az alapvető szervezeti és működési rendet; csak kötelező önkormányzati feladat ellátására lehet létrehozni; garanciális szabályok szükségesek a finanszírozásra; előzetesen meg kell hallgatni az érintettek véleményét; a szubszidiaritás elve alapján meg kell kísérelni az önkéntes társulást; továbbá időközönként felül kell vizsgálni a fenntartás indokoltságát.⁸⁸⁷ A garanciális rendelkezések között Somlyódiné Pfeil Edit is kiemeli az érintettek meghallgatását (sok helyen először lehetőséget is kapnak a megállapodásra), amennyiben azt a felügyeleti szerv rendeli el. Ha pedig törvény erejénél fogva jön létre a társulás (szerinte jellemzően fakultatív feladatok esetében), akkor pedig a törvényhozó felelőssége a pontos feltételek előírása.⁸⁸⁸

Az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerint törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Ez a lehetőség az Alaptörvény újítása, ami nem csak keretek közé szorítja, hanem az adott kérdés tekintetében teljesen elvonja a szintén az Alaptörvényben rögzített⁸⁸⁹ szabad társulás jogát.

Fábián Adrián szerint a kötelező társulás intézményesítése egyértelműen a korszerűsítést szolgálhatja.⁸⁹⁰ Szabó Lajos szerint a társulások megalakítását ösztönözni kell, mert nem lehet cél százsámra csak formálisan létező önkormányzatokat működtetni. Szerinte amennyiben önállóan nem képes boldogulni egy település, akkor többekkel együttműködve megsokszorozhatja erőforrásait.⁸⁹¹ Nagy Marianna azt emeli ki, hogy a kényszertársulásra vonatkozó igény már az 1990-es évek elején megfogalmazódott, de azt egyetlen politikai erő sem merte felvállalni. Hiába igényelték a kisebb települések, a nagyobbak rendre elzárkóztak. Azt is hangsúlyozza, hogy a jogok korlátozását az Önkormányzati Charta sem zárja ki, csak megkívánja az arányosságot, valamint a törvényi szintű rendezést. Mégsem alkalmazzák, szerinte azért, mert a szabályozás elkészt (már állami fenntartásban vannak az érintett intézmények).⁸⁹² Barta Attila viszont azt is megemlíti, hogy korábban sem volt teljesen ismeretlen a társulási kötelezettség, például a körjegyzőség kapcsán (bizonyos esetekben nem lehetett megtagadni a csatlakozni kívánó kisebb település akarata esetén a

⁸⁸⁷ BODNÁR N. i. m. 68–69.

⁸⁸⁸ SOMLYÓDINÉ PFEIL i. m. 123–124.

⁸⁸⁹ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pont.

⁸⁹⁰ FÁBIÁN (2013) i. m. 30.

⁸⁹¹ SZABÓ L. i. m. 30.

⁸⁹² NAGY M. i. m. 21–22.

körjegyzőség létrehozását).⁸⁹³ Szabó Lajos szerint az Alaptörvényben rögzített szabályból az következhet, hogy szaktörvények esetleg eleve a társulás számára fogják előírni több közszolgáltatás teljesítését, amit racionálisan elfogadható megoldásnak tart.⁸⁹⁴ Balázs István viszont azt emeli ki, hogy az Möt. a helyi önkormányzatok társulásait a korábbiakhoz képest részletesebben, de egyszerűbben szabályozza, de nem rendelkezik kötelező társulásról, amivel az esetleg előíró külön törvény nagyfokú szabadságot élvez.⁸⁹⁵

Én is látni vélem a kötelező társulás lehetősége mellett szóló előnyöket, azonban ezt a szabályt elvi síkon veszélyesnek is tartom az autonómiára, mert szinte beláthatatlanul tágra nyitja a kötelező társulás előírásának lehetőségét. Amellett, hogy nem feltétlenül tekinti észszerűen gondolkodónak az önkormányzatokat, az alkotmányozó nagyra nyit egy kiskaput is: elvileg annak sincs akadálya, hogy a törvény azt írja elő, hogy bizonyos lélekszám alatt az összes kötelező feladatot társulásban kell ellátni. Ha ezzel a lehetőséggel a törvényalkotó élne, azzal akár teljesen ki is üresíthetné az önkormányzatiságot. Persze formálisan ekkor sem vonható el az önkormányzatoktól a feladatellátás (hiszen közös döntés születne), de a gyakorlatban teljes egészében ki lehet üresíteni a kistérségek feladatellátását, így csak jogalkotói 'kreativitás' kérdése, hogy hogy lehet a kisközségeket teljes egészében kiszolgáltatni a nagyvárosok akaratának. Ennek gyakorlati megvalósításától nem tartok, de ettől még az elvi lehetőség nincs kizárva. Mivel ezt a szabályt maga az Alaptörvény tartalmazza, ezért alig megjósolható, hogy az önkormányzatiság ilyen módon történő esetleges kiüresítése mennyire állná ki az alkotmányosság próbáját.

Mindezek ellenére nem tartom teljesen elvetendőnek a kötelező társulás lehetőségét, de egyrészt csak észszerű korlátokkal (kizárva a feladatok széles körének társulásban való ellátásának automatikus előírását), másrészt pedig inkább arra fókuszálva, hogy milyen esetekben nem tagadhatja meg a nagyobb település a társulás létrehozását az azt kezdeményező másik önkormányzattól.

A kötelező társulás előírása ugyanakkor nem csak egy elméleti lehetőség. Az Möt. 85. § (1) bekezdése kimondja, hogy „Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt.”

⁸⁹³ BARTA (2014b) i. m. 194.

⁸⁹⁴ SZABÓ L. i. m. 30.

⁸⁹⁵ BALÁZS (2017) i. m. 8.

Az igazgatási társulás körjegyzőségek formájában régóta ismert a magyar jogrendszerben, a kötelező elrendelés gondolata sem újkeletű, ennek előírására viszont csak az Alaptörvény megszületését követően került sor.

Verebélyi Imre szerint egyértelműek a kötelező igazgatási társulás előnyei (ahogy az önkéntesé is), mert megnöveli a feladatellátási képességet, lehetővé teszi a szakosodást, jobb teljesítményt nyújt az ügyfelek számára hatósági és közszolgáltatási ügyekben. Szerinte a társult igazgatás racionálisabb és olcsóbb is.⁸⁹⁶ Fürcht Pál is elképzelhetőnek tartotta a kötelező önkormányzati feladatok mellett az igazgatási feladatok tekintetében is a társulási kötelezettséget.⁸⁹⁷

Látni kell azt is, hogy 1990 után az 1000 léleknél kevesebbet számláló települések háromnegyede körjegyzőséghez csatlakozott (jellemzően ezt a korábbi közös tanácsba résztvevő települések alkották), egy részük azonban a rég áhított önállóság féltése vagy korábbi feszültségek miatt ezt nem tette meg, egyesek pedig presztízs okokból maradtak ki. Voltak olyanok is, amelyek ténylegesen képesek voltak saját hivatalt fenntartani.⁸⁹⁸ Elvileg a közös önkormányzati hivatali szabályozás figyelembe vette a korábbi körjegyzőségi rendszer tapasztalatait is.⁸⁹⁹ Zongor Gábor azonban a megvalósított rendszer kapcsán azt sem mulasztja el megemlíteni, hogy a sok kistelepülés által fenntartott közös hivatal esetén a szűkös források miatt egyáltalán nincs arra garancia, hogy valamenynyire település számára biztosított a megfelelő minőségű és mértékű hivatali támogatás.⁹⁰⁰ Balázs István szerint a kötelező közös hivatal előírásával lényegesen korlátozódik a helyi önkormányzatok szabad szervezetalakítási joga.⁹⁰¹ Szvercsák Szilvia erről úgy véli azonban, hogy olyan kulcsfontosságú kérdés az önkormányzat működőképességének fenntartása, ami felülírja a képviselőtestület szerződéses szabadságát.⁹⁰²

A kötelező közös önkormányzati hivatal a kistelepülésekből mégis sok helyen értetlenkedést, máshol ellenkezést váltott ki. Látszólag csak célszerűségi kérdésekről van szó (ráadásul korábban is ismert és sikeres intézmény volt a körjegyzőség), azonban a kötelezővé tétellel (szemben Balázs István fenti visszafogott értékelésével) nem csak korlátozzák, de ebben a vonatkozásban egyenesen megfosztják az önkormányzatokat az önálló szervezetalakítási jog-

⁸⁹⁶ VEREBÉLYI (1996) i. m. 78.

⁸⁹⁷ FÜRCHT i. m. 241.

⁸⁹⁸ SZIGETI i. m. 93.

⁸⁹⁹ FARKASNÉ GASPÁRICS i. m. 29.

⁹⁰⁰ ZONGOR i. m. 29.

⁹⁰¹ BALÁZS (2014a) i. m. 3.

⁹⁰² SZVERCSÁK i. m. 50.

tól. Elvileg ez a megoldás olcsóbb az önálló hivatalnál, de ennek mérlegelése elvben az autonómiával rendelkező önkormányzaté lenne. A közös hivatalok létrehozásának ösztönzését nagyon hasznos iránynak tartom, de a kötelező előírás kétségbe vonja az önkormányzatok felelős döntési képességét.

Mindazonáltal ezt mégis elő lehet írni, mert a törvényi szabályozás alapja az Alaptörvény fent ismertetett rendelkezése. Vagy mégsem?

Hoffman István szerint sajátos, többcélú kötelező társulásnak tekinthető a települési önkormányzatok hivatali integrációját megvalósító közös hivatali rendszer.⁹⁰³ Mivel kötelező a létrehozása és az együttműködést végső esetben a kormány megbízott is létrehozhatja, így tulajdonképpen az Alaptörvény szerinti kötelező társulásnak tekinthető.⁹⁰⁴ Farkasné Gasparics Emese is azt hangsúlyozza, hogy ez tulajdonképpen egyfajta kötelező önkormányzati társulás, amelyet az Alaptörvény szabályozása tett lehetővé.⁹⁰⁵ Balázs István szerint ezt csak valószínűsíteni lehet,⁹⁰⁶ Fábrián Adrián szerint viszont nem tartozik a közös hivatal a kötelező társulások közé, mivel az Möt. nem tekinti társulásnak ezt az együttműködési formát.⁹⁰⁷

Számomra is kétséges, hogy a közös önkormányzati hivatal létrehozásának kötelező előírása támaszkodhat-e az Alaptörvény citált rendelkezésére. Ugyanis a hivatal fenntartása aligha tekinthető önmagában kötelező feladatnak, valójában a feladatok ellátását célzó hivatali szervezet (az Möt. sem ismer ilyen kötelező feladatot). Ennélfogva nem az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pontja alapján álló társulásról van szó, ez a kérdés valójában inkább a c) és d) pontok körébe tartozik, azaz az önálló igazgatási/szervezetalakítási joggal kapcsolatos. Mivel a kötelező előírás nem egyszerűen korlátozza, hanem az érintett települések esetében egyenesen kizárja az önállóságnak ezt az elemét, így – amennyiben nem lehet egyértelműen igazolni, hogy ez egy társulási kérdés – nagyon erőteljesen felvetődik, hogy általa kiüresedik az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése.

⁹⁰³ HOFFMAN (2015) i. m. 189.

⁹⁰⁴ NAGY–HOFFMAN i. m. 299–300.

⁹⁰⁵ FARKASNÉ GASPARICS i. m. 29.

⁹⁰⁶ BALÁZS (2014a) i. m. 3.

⁹⁰⁷ FÁBIÁN (2013) i. m. 241.

8.3. Az önkormányzati jogvédelem helyzete

Az önkormányzati jogvédelem körébe általánosságban elég sok terület tartozik. Ide szokás sorolni az önkormányzatokkal kapcsolatos normakontrollal összefüggő kérdéseket is, továbbá a különböző egyedi döntések felülvizsgálatának lehetőségeit, mivel azok a helyi közösség tagjait védik az önkormányzat túlkapásaival szemben. Én azonban ezeket a kérdéseket – ahogyan arra a 7.4. pontban is utaltam – kontrolleszközöknek tekintem. Az önkormányzati jogvédelem körébe az én olvasatomban az Önkormányzati Charta 11. cikkében szabályozott kör tartozik. Ennek értelmében: „A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.” Ez azt jelenti, hogy azokat a kérdéseket tekintem ebbe a körbe tartozónak, amelyek a hatáskörök szabad gyakorlásával függnek össze.

Az önkormányzati jogvédelem általános jelentőségéről és 2012 előtti magyarországi megvalósulásáról a kötet különböző pontjaiban már szót ejtettem. Számomra nem kérdéses, hogy az önkormányzati jogok védelme elengedhetetlen ahhoz, hogy valóban lehessen önkormányzáshoz való jogról beszélni. Éppen emiatt meg kell vizsgálnom, hogy az Alaptörvény rendszerében megvalósul-e, illetve megvalósulhat-e az önkormányzati jogok védelme.

Nagyrészt egyetértek Siket Judittal abban, hogy az alkotmánybíróági és bírósági jogvédelem azt garantálja, hogy az önkormányzat védett hatásköreinek (az ő szóhasználatában: alapjogainak) sérelmét előidéző jogforrás kibocsátása esetén az Alkotmánybírósághoz fordulhat, illetve azokat hátrányosan érintő egyedi közigazgatási aktussal szemben a bíróság előtt kezdeményezhet eljárást.⁹⁰⁸ Egyetértésem csak amiatt nem teljeskörű, mert álláspontom szerint az alkotmánybíróági védelemnek nem csak a sérelmes jogforrással szemben kell rendelkezésre állnia, hanem bármely államhatalmi szerv olyan beavatkozásával szemben, ami az Alaptörvényben biztosított védett hatáskörök sérelméhez (az Országgyűlés törvényi szintű beavatkozása esetén kiüresítéséhez) vezet.

A kérdés tisztázása amiatt is nagy jelentőséggel bír, mert az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának jelentése elmarasztalta Magyarországot – többek között – az önkormányzati jogvédelemmel kapcsolatos hiányosságok miatt. Az Önkormányzati Charta végrehajtásának ellenőrzésére irányuló monitoring vizsgálat alapján ugyanis arra a következtetésre jutott a Kongresszus, hogy nincs olyan hatékony jogorvoslat, ami teljes körűen

⁹⁰⁸ SIKET i. m. 52.

biztosítaná az önkormányzati alapjogok védelmét, a bírósághoz fordulás jogát és a hatáskörök szabad gyakorlását.⁹⁰⁹

8.3.1. Normatív keretek

A 2012 előtt hatályos Alkotmányban szerepelt, hogy az „önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”⁹¹⁰ Ehhez hasonló rendelkezés az Alaptörvényben nem található. Ezt számos szerző a jogvédelemben történő visszalépésnek tartja, ami szükségképpen kapcsolatban van az általam a 8.1.2. pontban vizsgált azon kérdéssel, hogy az Alaptörvény nem önkormányzati alapjogokat, hanem önkormányzati hatáskör csoportokat ismer. Fábián Adrián és Ivancsics Imre szerint ezzel gyökeresen megváltozott a helyi önkormányzatok alkotmányos karaktere, a helyi önkormányzatok az államszervezeten belüli olyan intézmények, amelyek nem állnak szemben az állammal.⁹¹¹ Magam ezt az álláspontot nem osztom.

Az Mötv. 5. §-a arról rendelkezik, hogy a „helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.” Ez a rendelkezés első ránézésre megnyugtatónak tűnik az önkormányzati jogvédelmet illetően, azonban egyrészt nem alaptörvényi rendelkezés, másrészt – ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megállapította – önmagában nem hatásköri szabály, tehát csak annyiban szolgálhat a jogvédelem alapjául, amennyiben ahhoz a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepít.⁹¹² Kalas Tibor is ezt hangsúlyozza, ami alapján ő ezt a szabályt egyfajta alapelvnek minősíti, ami a törvény egyes konkrét jogintézményeiben érvényesül. Ez alapján szerinte vita esetén abból kell kiindulni, hogy a törvényalkotó elő kívánja segíteni az alapvető önkormányzati feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlását, azaz a jogvitákat az általános szabályok szerint a bíróság elé lehet vinni, amiket a bíróság az Alaptörvényben meghatározott garanciális keretek között bírál el.⁹¹³ Siket Judit viszont kiemeli, hogy az önkormányzatok alapjo-

⁹⁰⁹ Recommendation 341 (2013) 4.f) pont.

⁹¹⁰ Alkotmány 43. § (2) bekezdés.

⁹¹¹ IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 106.

⁹¹² 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [33].

⁹¹³ KALAS i. m. 16.

gainak védelme csak akkor értelmezhető, ha alaptörvényi és törvényi szinten is rögzítve vannak az önkormányzatokat általánosan, alanyi jogon megillető jogok.⁹¹⁴ Nagy Marianna úgy értelmezi ezt a szabályt, hogy ezáltal már csak a hatáskörgyakorlás van védve, az önkormányzati jogosultságok viszont nem. Ezt ő még akkor is több okból aggályosnak tartja, ha a korábbi szabályozás is csak az elvi alapot teremtette meg a jogvédelemre.⁹¹⁵ Patyi András arra a fontos körülményre is rávilágít, hogy azáltal, hogy az Möt. az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlását alkotmánybírói és bírósági védelemben részesíti, a törvényi helyi közügyfogalom mellett (vagy helyett?) az Alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörök tekinthetők a legfontosabb helyi közügyeknek.⁹¹⁶

Valójában az igazán kérdéses kör a helyi önkormányzatok alkotmánybírói védelme. A törvényben szabályozott (törvényi szabályozásból eredő) konkrét problémakörök bírósági védelme ugyanis rendezett helyzet. Egyetértek Siket Judittal abban, hogy a bírósági kontroll megfelelően érvényesül a törvényességi felügyelet eszközrendszerének alkalmazása során.⁹¹⁷ A kérdés inkább az, hogy mi a helyzet akkor, ha nem konkrét törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazása folytán (vagy akár éppen annak során a bíróság jogerős döntése következtében) az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében biztosított hatáskörcsoportok szenvednek sérelmet. Ebben az esetben – mivel az Alaptörvény rendelkezésének sérelme vetődik fel – szükségszerűen az Alkotmánybíróság előtti eljárás válik szükségessé. Ezzel kapcsolatban viszont valóban nincs konkrét rendelkezés.

8.3.2. Az Alkotmánybíróság eljárásának elvi lehetősége

Nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróság eljárásához szükségeltetik olyan, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényben (a továbbiakban: Abtv.) szabályozott konkrét hatáskör, ami lehetővé teszi az eljárást. Kijelenthető, hogy az Abtv. nem tartalmaz olyan nevesített hatáskört, ami kifejezetten a helyi önkormányzatok védelmét szolgálná (szemben a fentebb már említett német szabályozással), de ez nem jelenti azt, hogy nem is valósulhat meg a jogvédelem. Ahogyan azt Balogh Zsolt is kiemeli, az a kérdés (ami az ő olvasatában inkább

⁹¹⁴ SIKET i. m. 56.

⁹¹⁵ NAGY M. i. m. 22–23.

⁹¹⁶ PATYI i. m. 393.

⁹¹⁷ SIKET i. m. 55.

kérdéses, mintsem kérdés), hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei alkalmasak-e 'önkormányzatbarát' ítélezésre, hiszen annak fő feladata az alapjogvédelem.⁹¹⁸

Nem kizárt, hogy a helyi önkormányzat érdekében valamelyik utólagos normakontrollra jogosult indítványozó az Alkotmánybírósághoz forduljon, de a helyi önkormányzat saját érdekében az *actio popularis* megszüntetését követően gyakorlatilag csak az alkotmányjogi panasz lehetőségére támaszkodhat. Siket Judit szerint azonban ez a jogvédelmi funkció sem érvényesülhet maradéktalanul, mert az önkormányzáshoz való jog nem élvez alkotmányi szintű jogvédelmet.⁹¹⁹ Ráadásul szerinte – ahogy ezt Tilk Péter is hangsúlyozza⁹²⁰ – pénzügyi tárgyú törvények esetén az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése kapcsán még ez is korlátozott.⁹²¹

A legtöbb szerző valóban arra helyezi a hangsúlyt, hogy az alapjogi minősítés hiányában mindenképpen csökken a jogvédelem szintje. Csakhogy ezek a szerzők azt a fontos feltételt nem veszik figyelembe, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás alapja nem valamilyen alapjog sérelme, az Abtv. ugyanis az 'Alaptörvényben biztosított jog' kifejezést használja.⁹²² A hatályos Abtv. tehát az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet számára teszi lehetővé az alkotmányjogi panasz benyújtását, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Bár köznapi értelemben ezek a fogalmak nagyon közel állnak egymáshoz, az eltérő szóhasználatnak mégis nagy jelentősége lehet. Évszázados gyakorlata van annak, hogy az államnak nincsenek alapjogai, így egy állami szerv alapjoga következésképpen nem is sérülhet. Természetesen a kérdés a valóságban ennél árnyaltabb, mert a közhatalom birtokosaként eljáró állam és a magánjogi személyként eljáró Magyar Állam nem feltétlenül eshet azonos megítélés alá. Az Alaptörvény talán éppen emiatt is nem az alapjog kifejezést használja, az Alaptörvényben biztosított jog mindenképpen tágabb kategória, hiszen értelmezéstől függően abba beletartozhat minden olyan alaptörvényi szabály, amelynek megsértése valamilyen módon jogsérelmet okoz. Nyilvánvaló, hogy ez alapvetően az alapjogokat jelenti, de a hatalommegosztás miatt nem kizárt az államhatalmi szervek egymással

⁹¹⁸ BALOGH (2012) i. m. 16.

⁹¹⁹ SIKET i. m. 54.

⁹²⁰ TILK (2012) i. m. 44.

⁹²¹ SIKET i. m. 54.

⁹²² Az Abtv. miniszteri indokolása szerint fontos, hogy a panaszt továbbra se csak alapjogsérelm esetén lehessen benyújtani, de egyéni jogvédelmi intézmény mivoltából kifolyólag bármely alaptörvényi rendelkezésre alapozva sem, hanem az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetén lehessen az Alkotmánybírósághoz fordulni.

szemben fennálló jogainak idesorolása sem (pl. bírói függetlenség vagy éppen az önkormányzati hatáskörcsoportok).

Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket az önkormányzatok szempontjából megítélésem szerint Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ha ezeknek a hatásköröknek a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek és jogszabályoknak.

Még ebben az esetben is kérdéses azonban, hogy mi lehet a beavatkozás mércéje: a sérelem vagy az ellehetetlenülés? Tehát az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság beavatkozásához szükséges-e a feladat teljes elvonása vagy kiüresítése. Kecő Gábor szerint egyértelműen az ellehetetlenülés a mérce,⁹²³ amit Tilk Péter is megerősít, mivel az Alaptörvény a 'törvény keretei között' teszi lehetővé az önkormányzati feladat- és hatáskörök helyi gyakorlását, azaz az Országgyűlés lehetősége e vonatkozásban meglehetősen széles.⁹²⁴ Nem csoda, hogy az alkotmánybírói és bírósági védelemmel kapcsolatban Tilk Péter is a védelmi szint csökkenését látja.⁹²⁵

Szerintem ez a kérdés annyiból árnyaltabb, hogy a jogvédelem nem csak az Országgyűlés által alkotott törvénnyel szemben véd. Magam is egyetértek azzal, hogy az Országgyűléssel szemben csak a kiüresítés lehet a mérce, hiszen az autonómia csak törvény keretei között él. Azonban a hatáskörök nyújtotta védelem a bíróság alaptörvény-ellenes döntése vagy valamilyen kormányzati beavatkozás esetén szélesebb is lehet.

Ténylegesen a felmerülő kérdések tisztázása az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján lehetséges, ugyanis csak az adhat választ arra, hogy az elvi lehetőség mellett ténylegesen is megvalósulhat-e Magyarországon a helyi önkormányzatok jogainak védelme. Ehhez a következő kérdések megválaszolása szükséges:

- Milyen eljárásban lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni?
- Ki lehet indítványozó, elismeri-e az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok indítványozói jogát?

⁹²³ KECŐ I. M. 217–218.

⁹²⁴ TILK (2012) I. M. 43.

⁹²⁵ TILK (2011a) I. M. 23.

– Milyen Alaptörvényben biztosított jogai lehetnek a helyi önkormányzatoknak?

8.3.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróság önkormányzatok jogvédelmével kapcsolatos gyakorlata az elmúlt években csak nagyon lassan kezdett kirajzolódni és nem olvasható ki belőle egyértelmű fejlődési görbe. Valójában kevés olyan önkormányzat által benyújtott panasz született, amely tartalmánál fogva rákényszerítette volna az Alkotmánybíróságot arra, hogy érdemben nyilatkozzon ezekben a kérdésekben. Mivel nem igazán lehetséges logikai kapcsolatot találni a döntések között, így időrendben mutatom be az érdekesebb vagy fontosabb döntéseket.

A 3239/2012. (IX. 28.) AB végzés nem foglalkozott az indítványozói joggal, mindössze megállapította a közvetlen panasszal kapcsolatban, hogy a „vitatott rendelkezés nem közvetlenül hatályosuló szabály.”⁹²⁶

A 3381/2012. (XII. 30.) AB végzésben az önkormányzat a tanulók diszkriminációjára hivatkozott, mire az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel „az indítványozó közigazgatási szerv – önkormányzat – az Alaptörvényben biztosított önkormányzati alapjogok sérelmére hivatkozva kérheti az alkotmányjogi panasz elbírálását.”⁹²⁷ Arról nem szól, hogy az Alaptörvény rendszerében mi minősül önkormányzati alapjognak.

A 3050/2013. (II. 28.) AB végzésben már az jelent meg, hogy „a települési önkormányzatok alapjognak tekinthető hatáskörcsoportjait jelenleg az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése tartalmazza.”⁹²⁸ Nem állította az Alkotmánybíróság, hogy ezek a hatáskörcsoportok nem élveznek védelmet, csak annyit, hogy ezek nem foglalják magukban az indítványban sérelmezett jogot.

Bár szintén ‘csak’ végzés, de jelentős döntéssé vált a 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, ami a ‘lex Margitsziget’ törvény kapcsán híresült el. A döntés érdekesen ellentmondásos megállapításokat tartalmaz, mert az indokolás szerint az indítványozó önkormányzat „nem jelölt meg olyan Alaptörvényben biztosított jogot, amelyek a helyi önkormányzatot megilleti.”⁹²⁹ Mielőtt ezt kijelentené, a következőket is tartalmazza:

⁹²⁶ 3239/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8].

⁹²⁷ 3381/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [12].

⁹²⁸ 3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [19].

⁹²⁹ 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [8].

„Az Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek összetevőit (tartalmi elemeit) határozza meg, felsorolva azokat az alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörsoportokat, amelyeket törvényi keretek között a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzatok gyakorolhatnak.”⁹³⁰

Ennek értelmében a hatáskörsoportok elvileg alaptörvényi védelmet élveznek, de alkotmányjogi panaszt nem lehet rá alapozni. Arról nem szól a végzés, hogy milyen eljárás keretében élvezhetnek védelmet ezek a hatáskörsoportok.

A 3123/2014. (IV. 24.) AB végzésben már azt is kifejtette az Alkotmánybíróság (igaz, még egyértelműen az Alaptörvényt megelőző terminológia alapján), hogy:

„Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze. Az alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. [...] Közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.”⁹³¹

Ezzel ellentétben a 3269/2014. (XI. 4.) AB végzésben viszont azt mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az „indítványozó önkormányzat egyedi ügyben érintett szervezetként fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel az indítványozó álláspontja szerint alkotmányos jogai sérültek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintett és a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségét kimerítette.”⁹³²

Komolyabb változást – bár még mindig nem érdemi határozatban – a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés hozott, ami kifejtette, hogy egyrészt az Alaptörvény nem önkormányzati alapjogokról, hanem védett hatáskörsoportokról rendelkezik, másrészt viszont nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi rendelkezés, ami korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzat indítványozói

⁹³⁰ 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [8].

⁹³¹ 3123/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [15].

⁹³² 3269/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [9].

jogát.⁹³³ Azt állapította meg a valódi alkotmányjogi panaszok vonatkozásában, hogy

„az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el.”⁹³⁴

Ez a döntés fontos megállapításokat tesz ugyan, de valójában nem önkormányzat-specifikus érvelést tartalmaz, hanem annak felismerését mutatja, hogy a bírósági eljárás során az egyébként közhatalmat gyakorló szervek is kerülhetnek olyan helyzetbe, mint bármely más magánjogi jogalany. Van azonban a fent idézett indokolási résznek még egy további, egyetlen mondatos folytatása is, ami kissé zavarba ejtően nem ehhez az érveléshez illeszkedő módon megkísérli ezt az amúgy logikus gondolatmenetet egyúttal kizárólagos fellépési lehetőséggé tenni. Eszerint: „Mindez nem mond ellent annak, hogy a Mötv. 5. §-a alapján – más, arra feljogosított személyek és szervek indítványa alapján – az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során.”⁹³⁵ Ennek a mondatnak ugyanis olyan olvasata is lehetséges, hogy az önkormányzatok a fenti esetben élhetnek alkotmányjogi panasszal, de más esetben nem. Nem meglepő, hogy ennek fényében Pokol Béla különvéleményben abbéli félelmének adott hangot, hogy ezzel a szűkítő megközelítéssel általánosan ki lesznek rekesztve az önkormányzatok az alkotmányjogi panaszt benyújtani jogosultak köréből.⁹³⁶

Az előző ügyből már-már okszerűen következik, hogy a 3158/2018. (V. 16.) AB végzésben az Alkotmánybíróság konkrétan is megállapította, hogy:

⁹³³ 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [14]–[15].

⁹³⁴ 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18].

⁹³⁵ Uo.

⁹³⁶ 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Dr. Pokol Béla különvéleménye [36]–[37].

„az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog.”⁹³⁷

Bár ez a döntés még mindig az előző gondolati sémán mozog (azaz olyan bírósági ügyről szól, amelyben az önkormányzat az egyik fél), de egy olyan közigazgatási ügy, ami már több alkotmánybíróval olyan dilemma elé állított, hogy azon kezdjen gondolkodni, hogy vajon mi az alkotmányjogi panasz szerepe. Több párhuzamos indokolásban is megjelenik azzal kapcsolatos érvelés, hogy az alkotmányjogi panasz nem arra lett szerintük kitalálva, hogy állami szervek más állami szervvel szemben nyerjenek jogvédelmet. Megjegyzendő azonban, hogy ez a fajta nyitás nem kizárólag ebben az önkormányzati ügyben jelent meg. Az Alkotmánybíróság a 3173/2015. (IX. 23.) AB határozatban és a 33/2017. (XII. 6.) AB határozatban például alaptörvényben biztosított jogként ismerte el a bíró szempontjából a bírói függetlenséget, míg a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban elfogadta a Magyar Nemzeti Bank indítványozói jogát egy bírósági ítélettel kapcsolatban.

Ezek az utóbbi ügyek szinte megágyaztak annak, hogy a jogalkotó hatalom maga is elkezdjen azon gondolkodni, hogy vajon az alkotmányjogi panasz szolgálhat-e arra, hogy közhatalmi szervek bírósági ítéleteket támadjanak. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-a értelmében bekerült az Abtv.-be, hogy az is okot ad az alkotmányjogi panasz benyújtására, ha a bíróság döntése az indítványozó hatáskörét korlátozza az Alaptörvénybe ütközően. Garanciális jelleggel arról is rendelkezik már a törvény, hogy vizsgálni kell, hogy a panaszban megjelölt Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e a közhatalmat gyakorló indítványozót, valamint azt is tartalmazza, hogy érdemi elbírálására csak akkor kerülhet sor, ha a támadott döntés az indítványozó működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti. Bár az Alkotmánybíróság gyakorlata még nem kiforrott, de ezzel immáron elvileg maga az Abtv. rendezi a fenti ügyekben megjelent dilemmát, azaz annak értelmében (bár az Alkotmánybíróság gyakorlata egyébként is efelé mutat) egyértelműen lehetőség nyílik ilyen alapon bírósági döntések

⁹³⁷ 3158/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [22].

megtámadására. Ez nyilvánvalóan az önkormányzatokat is érintő változás, de az eredeti, önkormányzat-specifikus kérdésekre nem ad választ, különös tekintettel a jogszabályokkal szemben benyújtható alkotmányjogi panaszokra vonatkozóan.

Az Alkotmánybíróság azonban maga is lépéseket tett annak irányába, hogy az önkormányzati jogvédelemmel kapcsolatos, évek óta nyitva lévő kérdéseket rendezze.

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat volt az első olyan érdemi döntés (bár a fent citált végzések között is vannak Teljes Ülés által elfogadott döntések), amely kifejezetten a helyi önkormányzatok indítványozói jogával és az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített hatáskörcsoportok kérdésével foglalkozik.⁹³⁸ Az Alkotmánybíróság a határozatban megállapította, hogy a helyi önkormányzatok (amellett, hogy az egységes állami szervezetrendszer részei) a központi állami szervekkel szemben a helyi közügyekre tekintettel relatív autonómiát élveznek, ami az önkormányzat lényegét képezi, ennek legfontosabb elemeit sorolja fel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése. A helyi önkormányzatok a hatalommegosztás klasszikus szereplőihöz képest vertikális pozícióban vannak, így igen kényes a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok egymáshoz való viszonya.⁹³⁹ Megállapította azt is az Alkotmánybíróság, hogy semmi sem tiltja, hogy Alaptörvényben biztosított jogai védelmében a helyi önkormányzat alkotmányjogi panaszt nyújthasson be.⁹⁴⁰ Ennek keretében az Alaptörvényben rögzített hatásköröket Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni, ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (ahogy adott esetben bizonyos alapjogra is) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak.⁹⁴¹ Azt is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy ezek a hatáskörök különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntésekkel szemben nyújtanak védelmet, míg a törvényhozó hatalommal szemben (mivel az autonómia eleve törvény keretei között él) csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.⁹⁴²

A 8/2021 (III. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság helyi önkormányzat által kezdeményezett alkotmányjogi panasz alapján eljárva tovább erősítette

⁹³⁸ A határozat tervezetének szövegezését alkotmánybírósági törzskari munkatársként jelen kötet szerzője végezte.

⁹³⁹ 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [31].

⁹⁴⁰ 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [33].

⁹⁴¹ 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35].

⁹⁴² 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [36].

az elvi tételt. Kifejezetten az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésére alapozva alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az Országgyűlés ugyan csökkentheti a helyi önkormányzatok költségvetési támogatásait (veszélyhelyzetben a különleges jogrend szabályaira tekintettel a Kormány is), de ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését.⁹⁴³ Tovább cizellálta a kiüresítési mércét, kiemelve, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése nem tekinthető alapjognak (de a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jog), így korlátozni nem a szükségesség-arányosság teszt szerint lehet. Ennek megfelelően törvény az autonómiát korlátozhatja, de nem üresítheti ki.⁹⁴⁴ Az Alkotmánybíróság kifejezetten vizsgálta, hogy a konkrét ügyben a Kormány vagy az Országgyűlés korlátozta-e az autonómiát, a szabályozást éppen amiatt nem találta alaptörvény-ellenesnek, mert az autonómiát az Országgyűlés, nem pedig a Kormány korlátozta (ehhez kapcsolódóan állapította meg az alkotmányos követelményt is).⁹⁴⁵ Külön ki kell emelni, hogy első alkalommal hivatkozott az Alkotmánybíróság önkormányzati ügyben a szubszidiaritás elvére, amikor hangsúlyozta, hogy a települési önkormányzattól a megyei önkormányzatra történő feladat-áttelepítést ennek az elvnek a figyelembevételével lehet értékelni.⁹⁴⁶

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok szempontjából egyértelműen jogosultságként tételezi az Alaptörvényben rögzített hatáskörsoportokat, a helyi önkormányzatokat pedig megilleti, hogy ezen jogaik védelmében alkotmányjogi panasszal maguk is az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak, méghozzá akár az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján is.⁹⁴⁷ A védelem szintjét illetően megállapítható, hogy az az Országgyűléssel szemben korlátozottabban él (a kiüresítés a mérce), míg más államhatalmi szervekkel szemben szélesebb körű védelemre ad lehetőséget.

Ezekre a friss döntésekre és az Abtv. módosítására a kézirat lezárása idején még nem épült széleskörű gyakorlat, és az is nyilvánvaló, hogy olyan széles-

⁹⁴³ 8/2021 (III. 2.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont.

⁹⁴⁴ 8/2021 (III. 2.) AB határozat, Indokolás [168].

⁹⁴⁵ 8/2021 (III. 2.) AB határozat, Indokolás [169]–[170].

⁹⁴⁶ 8/2021 (III. 2.) AB határozat, Indokolás [171].

⁹⁴⁷ Megjegyzendő, hogy ezt a lehetőséget csak tovább erősíti az országgyűlési, valamint a helyi önkormányzati képviselői (és polgármesteri) tisztségek összeférhetlensége, azaz az a tény, hogy személyében sem lehet ugyanaz a döntéshozó egyszerre mindkét szerv tagja. Bár Smuk Péter beszámol róla, hogy a vonatkozó törvény eredeti indokolása ezt az összeférhetlenséget az önkormányzati és a parlamenti munkateherrel indokolta, de azt is hangsúlyozza, hogy a két tisztség összeférhetlensége immár tekintettel van a hatalommegosztás eszméjére is. [SMUK (2012) i. m. 9.]

körű indítványozói jogosultságra nem lehet számítani a jövőben sem, mint amit korábban az *actio popularis* biztosított. Ennek ellenére az alkotmányjogi panasz útján megvalósuló jogvédelem elégséges lehet ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok számára védelmet nyújtson az önkormányzati autonómiát sértő beavatkozásokkal szemben.

8.4. Néhány összegző gondolat

Az Alaptörvény egy eléggé sokféleképpen értelmezhető önkormányzati rendszert állít fel, ami lehetőséget ad a rendkívül szerteágazó tudományos álláspontok megfogalmazására. Talán az önkormányzatiságról való nagyon megosztott vélekedés az oka, hogy igencsak eltérő és egymásnak ellentmondó következtetéseket vonnak le kutatók ugyanazon szabályok létéből (vagy éppen hiányából). A másik ok, hogy sokan abból indulnak ki, ami hiányzik az Alaptörvényből a korábbi Alkotmányhoz képest, ahelyett, amit tartalmaz.

Szerintem azonban a rendszer nagyon is koherens. Ehhez az egyik kiindulópont, hogy az Alaptörvény nem a régi Alkotmány módosítása, emiatt nem lehet egy az egyben összevetni a tartalmukat. Ebből szorosan következik a másik kiindulópont, hogy az Alaptörvény csak a legszükségesebb szabályokat tartalmazza. Ennek jelentőségéről a fentiekben írtam.

Az önkormányzati rendszerrel kapcsolatban számos kritikus vélemény látott napvilágot az elmúlt években. Ezek közül többet bemutattam a fentiekben, rengeteg bírálat pedig olyan törvényi szabályokkal függ össze, amelyek vizsgálata jelen kutatás tárgykörén kívül esik. Nem kétséges azonban az sem, hogy sok szerző a változásokat egyenesen az Alaptörvényből eredezteti. A teljesség igénye nélkül (a fentebb ismertetettek mellett) Pálné Kovács Ilona úgy tartja, hogy az Alaptörvény önkormányzati fejezete megalapozta a későbbiekben kiteljesedő centralizációs folyamatot, az önkormányzati rendszert az alkotmányos védelem szintjének csökkentésével a mindenkori törvényhozás politikai értékrendjének és érdekeinek prédájává tette.⁹⁴⁸ Jakab András és Szilágyi Emese szerint az új rendszer alapvető jellegzetessége az önkormányzatiság leépítése, a centralizáció. A szabályozás szerintük valós problémákra adott leegyszerűsítő, centralizáló választ, amit problémásnak tartanak a hatékonyság, a hatalommegosztás és a helyi demokratikus döntéshozatal szempontjaiból is.⁹⁴⁹ Gajdusчек György

⁹⁴⁸ PÁLNÉ KOVÁCS (2016) i. m. 588.

⁹⁴⁹ JAKAB–SZILÁGYI i. m. 304.

pedig egyenesen bravúros megoldásnak minősíti azt, hogy a struktúra megváltozása miatt lényegi ellenállás nélkül sikerült meggyengíteni a rendszert.⁹⁵⁰

Számos önkormányzati rendszert érintő kritikával én is azonosulni tudok, azonban a rendszer alapját képező Alaptörvénnyel kapcsolatban kevésbé tudok ezekkel a kritikákkal azonosulni. Kétségtelen, hogy az Alaptörvény számos újítást eszközölt, de ez nem feltétlenül jelent visszalépést. Ebben a vonatkozásban egyet tudok érteni Patyi Andrással, aki szerint bár az Alaptörvény rendelkezései sok esetben azonosak az Alkotmány szabályaival, azonban a mögötte álló filozófia alapvetően eltér a korábitól, amely még igen részletes szabályozást tartalmazott és az önkormányzati rendszer lényeges eleme volt az önkormányzati alapjogok tényleges érvényesülése. Ehhez képest az Alaptörvényből hiányzik mind a kollektív alapjogra való utalás, mind pedig az önkormányzati szintek meghatározása. A hangsúly már nem a kormánnyal, központi államigazgatással, esetleg az Országgyűléssel szembeni jogvédelmen van, hanem a helyi közhatalom gyakorlásán, miközben változatlanul érvényesül benne az önkormányzati és az államigazgatás elválasztása. Mindezek az egész szabályozás működés-orientáltságát mutatják.⁹⁵¹

A magam részéről azonban úgy vélem, hogy általánosságban ennél sokkal radikálisabb változások nem következnek az Alaptörvényből.⁹⁵² Fenntartja a decentralizált önkormányzati rendszert, biztosít olyan alapvető hatásköröket, amelyek az autonómia érvényesüléséhez szükségesek, továbbá korlátozza a központi állami szervek beavatkozási lehetőségét az önkormányzati ügyek vonatkozásában. Ugyan hiányzik belőle a kollektív alapjogként tételezés, de ahogyan erre fentebb utaltam, ez nem feltétlenül jelent visszalépést, ha a hatáskörök védelme megvalósul. A tényleges visszalépés lehetőségét álláspontom szerint az autonómia kereteit feszegető különleges rendelkezések (hitelfelvétel hozzájáruláshoz kötése, rendeletpótlás, kötelező társulás) vetik fel, de ezek is leginkább elvi szinten. Tagadhatatlan, hogy ezek a speciális szabályok feszegetik a rendszer koherenciáját. Ezek súlya (minimum elvi értelemben) jelentős, de a fennálló paradigmákat nem írják felül, speciális tartalommal bírnak, tulajdonképpen főszabályt erősítő kivételek. Ennek oka, hogy olyan rendelkezésekről van szó, amelyeket valószínűleg nem kellett volna az Alaptörvényben rögzíteni, ha a rendszer kereteit nem feszítenék szét. A fentiekben is éppen amiatt vizsgáltam meg részletesebben ezeket a rendelkezéseket, mert azok olyan törvényi

⁹⁵⁰ GAJDUSCHEK i. m. 71.

⁹⁵¹ PATYI-VARGA i. m. 312.

⁹⁵² Ebben a tekintetben már nem teljesen értek egyet a fenti gondolatok szerzőjével.

szabályozás előtt nyitják meg az utat, amelyek – azon túl, hogy felvetik az illegitim beavatkozás elvi lehetőségét – olyan dogmatikai problémákra világítanak rá, amelyek kétségessé teszik az Alaptörvényben való szabályozás értelmét.

Habár magam is számos területen az önkormányzatiság visszaszorítását látom (éppen ezért kezdtem el a téma alapjaival foglalkozni), a rendszer alapját adó alaptörvényi szinten az ilyen jellegű megállapításokat nem tartom teljesen meggyőzőnek. Nem kétséges, hogy az Alaptörvény építhetett volna akár jobban is a rendszerváltás után megszilárdult bírósági és alkotmánybírósági gyakorlatra, de ennek hiánya sem jelent önmagában visszalépést. Különösen igaz ez úgy, hogy eközben az Alaptörvény egyértelműen épít történeti alkotmányunk vívmányaira,⁹⁵³ amelyek között a helyi önkormányzatiság (ahogy arra a bevezetésben és a történelmi előzményeket taglaló fejezetben is utaltam) helye megkérdőjelezhetetlen. Kétségtelen, hogy a két évtizedes bírósági gyakorlatot nagyrészt nem hasznosította az Alaptörvény (bár ennek éppen ellentmond, hogy a kollektív alapjog elhagyása egybevág az Alkotmánybíróság értelmezésével), ami miatt bizonyos, hogy az új szabályozás mentén (különösen nagyon szigorú törvényi szabályozás mellett) akár a korábbtól eltérő jogértelmezés is megszilárdulhasson, ezt azonban aligha lenne helyes önmagában az Alaptörvény számlájára róni. Amit veszélyesnek tartok az önkormányzatok státuszára, azok a különleges rendelkezések, amelyek alig cáfolhatóan azért kerültek be az Alaptörvénybe, mert ennek hiányában bizonyosan alaptörvény-ellenes lennének a hasonló szellemben megfogalmazott törvényi rendelkezések.

A másik oldalról tekintve a kérdésre, azt sem lehet felróni az Alaptörvénynek, hogy működésképtelen önkormányzati rendszert konzerválna. Kereteket szab, de egyúttal széles mozgásteret enged a törvényhozó hatalomnak. Kifejezetten az alapelvekkel keveset foglalkozik (egy normának nem is az a feladata, hogy tankönyvként viselkedjen), de fentebb igyekeztem alátámasztani, hogy ezek kiolvashatók a rendszerből. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy a törvényhozó csak ezek figyelembevételével tud olyan, jól működő helyi önkormányzati rendszert kialakítani, ami nem csak problémaforrást jelent a központi államhatalom szerveinek. Ezek részletes értékelésétől a mű koherenciája miatt tartózkodom, de annyit jelezni kell, hogy ezek az alapelvek semmiképpen sem azt a célt szolgálják, hogy azok segítségével a helyi önkormányzatokat végletesen erősítsék. A helyi önkormányzás nem csodaszer az állami működés minden problémájára, de a szubszidiaritás elvének figyelembevételével egyszerre lehet biztosítani a hatáskörök helyes megosztását a központi állami szervek

⁹⁵³ Alaptörvény Nemzeti hitvallás és R) cikk (3) bekezdés.

és a helyi önkormányzatok, valamint az önkormányzati szintek között (pl. Magyarországon kihasználatlanok a megyei önkormányzatokban rejlő erőforrások). Arra is többször utaltam, hogy a helyi önkormányzatok nem államok az államban, ezért az állami kontroll szigorú és az önkormányzatiság védelmét is előtérbe helyező megvalósítása elengedhetetlen a hatékony és jogszerű működéshez. Ez viszont szintén csak következetes szabályozás útján valósítható meg.

9. ZÁRSZÓ

Kutatásom célkitűzése a helyi önkormányzás céljainak feltárásán keresztül a helyi önkormányzáshoz való jog fogalmának és szerepének tisztázása, továbbá mindezek érvényesülésének vizsgálata az Alaptörvény rendszerében.

Meggyőződésem szerint a helyi önkormányzás olyan történelmileg kialakult, meghatározó jogállami érték, amelynek alapvonásaira érdemes nagyobb figyelmet fordítani. Nem lehet az önkormányzatokat egy-egy elem kiragadásán keresztül teljes körűen feltérképezni. Csak decentralizált szervként tételezve hiányzik belőle az önszabályozás, kizárólag az autonómiát kiemelve a hatékonyság, míg csak a szubszidiaritás jelentőségét hangsúlyozva a normatív tartalom lenne hiányos. Habár a helyi önkormányzatok szerepének megítélése koronként és országoként változó, de vannak olyan elemek, amelyeknek különböző fokú érvényesülése adja meg azt a finom keveréket, ami az önkormányzatiságot alkotja. A helyi önkormányzatiság tehát több elv együttes érvényesülése által határozható meg.

A helyi önkormányzati rendszer felépítésének és feladatainak meghatározása nem merülhet ki egy adott korszak politikai-gazdasági törekvésének érvényesítésében. Habár magam is úgy vélem, hogy az önkormányzatiság értelmét a helyi közügyek lényeges részének tényleges gyakorlása adja (enélkül az önkormányzatiság csak egy üres és céltalan keret), azonban az önkormányzatok egyúttal demokratikus szervek is, maga a helyi önkormányzatiság pedig a demokrácia egyik nélkülözhetetlen építőeleme. A két cél egymásra van utalva, ugyanis a helyi közügyeket elsősorban azok intézik, akiket ezzel a helyi közhatalom gyakorló felhatalmaztak.

A helyi közhatalom gyakorlásának középpontjában a helyi közösség, illetve annak tagjai állnak. A helyi közösségek saját érdekükben látják el azokat a feladatokat, amelyek különösen őket érintik. Ennek alapja, hogy a település (esetleg egy városban belül egy városrész vagy egy nagyvárosi háztömb) az emberek természetes életkönyezete, olyan környezet, ami több egy elvont fogalomnál. Valójában egy jól körülhatárolható terület, olyan hely, ahol az emberek a mindennapi életük jelentős részét töltik. Szükségszerűen vannak közös

ügyeik, sajátos szükségleteik, olyan helyzetekkel néznek szembe, amelyeket szeretnének maguk megoldani. Ennélfogva vannak olyan közös problémáik, amelyek nem feltétlenül egyeznek a szomszédos település vagy az állami szinten megmutatózó feladatokkal. Ez adja a helyi közügyek lényegét.

A szubszidiaritás elvéből adódóan természetes igény a problémák helyi megoldásának kívánalma. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek az ügyek egyúttal megszűnnének országos ügyek lenni. A helyi közösségnek arra lehet igénye, hogy saját ügyeinek megoldására kapjon megfelelő mértékű szabadságot, autonómiát. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a települések szuverén hatalommal rendelkeznek, valójában az állam bölcs belátásán kell múlnia a feladatátruházásnak. Ennek útja a decentralizáció, ami viszont a fentiek miatt nem csak egy praktikus közigazgatási szervezőelv, hanem maga is a helyi önkormányzatiság építőeleme. Ha a szubszidiaritás talaján állva az autonómia igénye a decentralizáción keresztül érvényesül, akkor az szükségképpen vezet oda, hogy az állam központi szervei az ide tartozó kérdések tekintetében háttérbe szorulnak, és bizonyos értelemben elveszítik lehetőségüket a felmerülő problémák saját hatáskörben való megoldására. Ezt bizonyos szempontból lehet akár vertikális hatalommegosztásnak is nevezni, ami egyfajta korlátozott autonómiaként mutatkozik meg, ami ugyanakkor az állam egysége miatt csak törvény keretei között él.

A valódi hangsúly azon van, hogy legyenek olyan ügyek, amelyeket helyben önállóan és demokratikusan végezhetnek. Az én megközelítesemben a cél, hogy a szubszidiaritás elvét a középpontba helyezve a helyi közösségek olyan feladatokat és annyiban lássanak el, amennyiben azok valóban a helyi szintre tartoznak és saját erejükből (a központi szint segítő jelenléte mellett) megvalósítható. Ezek az önkormányzati feladat- és hatáskörök. A folyamat legfontosabb eszköze az autonómia, melynek építésében fontos szerepet játszik a decentralizáció (ami az állam irányából teremt alapot a többszintű kormányzáshoz) és a szubszidiaritás (ami a helyi közösség oldaláról tart igényt ugyanerre). Az ezek alapján álló önkormányzati hatáskörök szükségképpen eredményezik azt, hogy az önkormányzatok hatalmi ellensúlyt képeznek a központi államhatalommal szemben, az elvek együttes alkalmazása a hatalom vertikális osztódásához vezet. Osztódik a hatalom, de nem szuverén korlátoz szuverént, hanem a demokrácia elvéből fakadóan a szuverén állam saját magát. A folyamat joggá gyakorlati szempontból akkor válik, amikor felvetődik annak szükségessége, hogy a fontos hatáskörökkel rendelkező, de a szuverén államhatalommal szemben végső soron mégiscsak kiszolgáltatott helyi önkormányzatot védelmezni szükséges.

A hatáskörök védelmének szükségessége a hatalmi ellensúly miatt vetődik fel: elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben érvényesül, de a törvényhozó mozgásteret sem korlátlan (bár az autonómia csak törvény keretei között él), mivel az alkotmányosan védett hatásköröket nem üresítheti ki. Ezáltal jön létre a helyi önkormányzáshoz való jog.

Mivel demokratikus államrendezkedés esetén nem lehet az önkormányzatok működését ellentétként meghatározni (azaz nem demokratikus önkormányzat áll szemben abszolutisztikus állammal), ezért a helyi önkormányzatokra nem lehet eleve úgy tekinteni, mint ellensúlyképző hatalmi erőre. Állam és önkormányzatok célja jogi megközelítésben egyaránt a közjó szolgálata. Az önkormányzat mégis ellensúlylává válhat, ennek oka viszont politikai talapzaton áll. Számos szempontból az önkormányzat a hatalomgyakorlás passzív oldalán van, azaz alárendelt helyzetben helyezkedik el az államszervezetben belül. Álláspontom szerint annak kell megteremteni a jogi eszköztárát, hogy az erősebb hatalommal rendelkező központi szervek saját politikai vagy szakmai preferenciáikat az eltérő politikai/szakmai meggyőződéssel rendelkező helyi közösségek akaratával szemben ne kényszeríthessék ki. Erre szolgál az önkormányzati jogvédelem, amelynek tekintetében annak van jelentősége, hogy a jogrendszer tartalmazzon olyan szabályokat, amelyek a hatáskörök védelmét biztosítják és legyen olyan szerv (Alkotmánybíróság vagy más, hatásköri bíráskodást ellátó szerv) amely ennek érvényt is szerez. Ez elengedhetetlen az önkormányzati autonómia védelméhez.

A magyar Alaptörvény rendelkezéseit vizsgálva arra a következtetésre jutottam, hogy az általánosságban megfelel a helyi önkormányzatisággal kapcsolatosan támasztott elvárásoknak és annak rendszerén belül érvényesíthető a helyi önkormányzáshoz való jog.

Úgy gondolom, hogy az Alaptörvény által felállított rendszer koherens. Fontos azonban, hogy az Alaptörvény nem a régi Alkotmány módosítása (emiatt nem lehet egy az egyben összevetni a tartalmukat), ráadásul nem lehet kazuisztikus sem. Habár magam is számos területen az önkormányzatiság visszaszorítását látom, a rendszer alapját adó alaptörvényi szinten az ilyen jellegű megállapításokat nem tartom teljesen meggyőzőnek. Az Alaptörvény demokratikus szervként tételezi a helyi önkormányzatokat és rendelkezik legfontosabb hatáskörcsoportjairól is, valamint az azok területén élvezett autonómiáról. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát vizsgálva megállapítottam azt is, hogy az Alaptörvény a hatásköröket védett hatáskörnek tekinti, azok védelméhez a rendszer biztosítja a megfelelő eszközöket és eljárást. Ugyanakkor problémaforrásnak tartom, hogy az Alaptörvény is tartalmaz olyan intézményeket (aktus-

pótlás, kötelező társulás, kölcsönfelvétel Kormány általi engedélyhez kötése), amelyek ilyen irányú törvényhozói akarat mellett (azaz nem önmagukban) akár alkalmasak lehetnek az autonómia kiüresítésére is.

Kutatásom eredményei nem oldják meg a magyar önkormányzati rendszer tagadhatatlan problémáit, azonban reményeim szerint egy olyan koherens értelmezési keretet adnak, amelynek segítségével a felmerülő problémák egységes elvek szerint vizsgálhatók. Nézetem szerint az Alaptörvény rendszere – különösen történeti alkotmányunk fényében – megköveteli a helyi közügyek széles körének demokratikus helyi önkormányzatok általi ellátását, valamint az önkormányzati jogok védelmét. Hogy ez a gyakorlatban mennyire teljesül, az már egy másik kérdés.

10. FELHASZNÁLT FORRÁSOK

10.1. Irodalomjegyzék

II. JÁNOS PÁL PÁPA

II. JÁNOS PÁL PÁPA *Centesimus Annus* kezdetű enciklikája. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/hu/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html

XI. PIUSZ PÁPA

XI. PIUSZ PÁPA *Quadragesimo Anno* kezdetű enciklikája. <http://tarsadalomformalas.kife.hu/xi-piusz-papa-quadragesimo-anno/>

AGG

AGG Zoltán: *A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Intézet, 2006.

AGRANOFF

Robert AGRANOFF: *Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations. Regional and Federal Studies*, 2004/1.

ÁDÁM

ÁDÁM Antal: Az önkormányzati rendszer alkotmányi összefüggéseiről. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, MKI – MTA PTI – MTA RKK, 2000.

ÁRVA

ÁRVA Zsuzsanna: A helyi önkormányzás alkotmányos keretei, szervezeti rendszere, az önkormányzatok típusai Magyarországon. In: BALÁZS István (szerk.): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

BACKHAUS

Jürgen G. BACKHAUS: *Two Centuries of Local Autonomy*. In: Jürgen G. BACKHAUS (ed.): *Two Centuries of Local Autonomy*. New York–Dordrecht–Heidelberg–London, Springer, 2012.

BALÁZS (2012)

BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. Új Magyar Közigazgatás, 2012/12.

BALÁZS (2014A)

BALÁZS István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014/3.

BALÁZS (2014B)

BALÁZS István: Új tendenciák a helyi önkormányzati rendszer szabályozásában Magyarországon és az Európai Unió tagországaiban. In: BALÁZS István (szerk.): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

BALÁZS (2016)

BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, 2016/2.

BALÁZS (2017)

BALÁZS István: Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 2017/4.

BALÁZS (2018)

BALÁZS István: Helyi önkormányzathoz való jog. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-Orac, 2018.

BALOGH (2012)

BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 2012/2.

BALOGH (2013)

BALOGH Zsolt: Az önkormányzati rendeletek törvényességének kontrollja. Új Magyar Közigazgatás, 2013/5.

BARTA (2007)

BARTA Attila: Önkormányzatiság, önkormányzatok és régiók (Általános jellemzés). *Debreceni Jogi Műhely*, 2007/2. http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2007/onkormanyzatisag_onkormanyzatok_es_regiok/

BARTA (2009)

BARTA Attila: A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig. *Közjogi Szemle*, 2009/1.

BARTA (2014A)

BARTA Attila: A helyi igazgatás kialakulása, a magyar helyi igazgatás fejlődése. In: BALÁZS István (szerk.): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

BARTA (2014B)

BARTA Attila: A helyi önkormányzatok társulásai. In: BALÁZS István (szerk.): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

BERÉNYI

BERÉNYI József: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei*. Budapest, Rejtjel, 2003.

BERTHET–CUNTIGH

Thierry BERTHET – Philippe CUNTIGH: Local Mirrors of State Modernisation: The Case of the Territorialisation of Employment Policy in France. In: Vincent HOFFMANN-MARTINOT – Hellmut WOLLMANN (eds.): *State and Local Government Reforms in France and Germany*. Wiesbaden, VS Verlag, 2006.

BÉLI

BÉLI Gábor: *A nemesek négy bírója – A szolgabírók működésének első korszaka 1268-1351*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008.

BIBÓ

BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: *Bibó István összegyűjtött munkái 2*. Bern, EPMSZ, 1982.

BODNÁR–SZALBOT

BODNÁR Eszter – SZALBOT Balázs: A konkrét utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz eljárások összefüggései. *MTA Law Working Papers*, 2018/2.

BODNÁR N.

BODNÁR Norbert: Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2012/1.

BOWMAN–KEARNEY

Ann BOWMAN – Richard KEARNEY: *State and Local Government, Eighth Edition*. Boston, Wadsworth, 2010.

BŐHM

BŐHM Antal: Az önkormányzatiság és a lakossági participáció. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, MKI – MTA PTI – MTA RKK, 2000.

CALABRESI–BICKFORD

Steven G. CALABRESI – Lucy D. BICKFORD: Federalism and Subsidiarity: Perspectives from U.S. Constitutional Law. In: James E. FLEMING – Jacob T. LEVY (eds.): *Federalism and Subsidiarity*. New York–London, New York University Press, 2014.

CHALOUPEK

Günther CHALOUPEK: Friedrich List on Local Autonomy in His Contributions to the Debate About the Constitution of Württemberg in 1816/1817. In: Jürgen G. BACKHAUS (ed.): *Two Centuries of Local Autonomy*. New York–Dordrecht–Heidelberg–London, Springer, 2012.

CHANDLER

Jim CHANDLER: A Rationale for Local Government. *Local Government Studies*, 2010/1.

CHRONOWSKI

CHRONOWSKI Nóra: *Integrálódó alkotmányjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2005.

CLARK

Gordon L. CLARK: A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 1984/2.

CONCHA

CONCHA Győző: *Az államhatalmak megoszlásának elvei*. Budapest, Franklin, 1892.

CONSTANT (1997)

Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997.

CONSTANT (1862)

Benjamin CONSTANT: *Az alkotmányos politica tana*. Pest, Trattner Károly, 1862.

COPUS – ROBERTS – WALL

Colin COPUS – Mark ROBERTS – Rachel WALL: *Local Government in England – Centralisation, Autonomy and Control*. London, Palgrave Macmillan, 2017.

CRAWFORD

Colin CRAWFORD: European influence on local self-government? *Local Government Studies*, 1992/1.

CSALLÓ

CSALLÓ Krisztina: Önkormányzás, autonómia. A helyi önkormányzatok szabályozási típusai Európában. In: FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, NKE KTK, 2014.

CSEFKÓ

CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1997.

CSINK

CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.

CSÖRGITS

CSÖRGITS Lajos: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. Budapest, NKE, 2014.

DEZSŐ – SOMODY

DEZSŐ Márta – SOMODY Bernadette: A szuverenitás. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. – Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest, Osiris, 2007.

EBINGER–KUHLMANN–BOGUMIL

Falk EBINGER – Sabine KUHLMANN – Joerg BOGUMIL: Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 2019/1.

EGYED (1947)

EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat, 1947.

EISGRUBER

Christopher L. EISGRUBER: *Constitutional Self-Government*. Cambridge–London, Harvard University Press, 2001.

ELŐHÁZI

ELŐHÁZI Zsófia: Helyi önkormányzatiság az Európai Unióban. In: RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség – Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, KRE ÁJK, 2012.

EÖTVÖS

EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*. I. kötet. <https://mek.oszk.hu/06600/06619/html/01.htm>

ERDŐS–SMUK

ERDŐS Csaba – SMUK Péter: Parlament és hatalommegosztás. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Unitas multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. Budapest–Győr, Gondolat–SZE DFK, 2017.

EREKY (1932)

EREKY István: *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata*. Budapest, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, 1932.

EREKY (1939)

EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó. 1939.

FARKASNÉ GASPARICS

FARKASNÉ GASPARICS Emese: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény születéstörténete és jelene. *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 2018/4.

FÁBIÁN (2008)

FÁBIÁN Adrián: *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008.

FÁBIÁN (2012)

FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.

FÁBIÁN (2013)

FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, CompLex, 2013.

FÁBIÁN (2016)

FÁBIÁN Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4.

FOGARASI (1997)

FOGARASI József: *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest, HVG-Orac, 1997.

FOGARASI (2010)

FOGARASI József: *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG Orac, 2010.

FOGARASI–IVANCSICS–KISS

FOGARASI József – IVANCSICS Imre – KISS László: *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Budapest, Unió, ²1994.

FØLLESDAL

Andreas Føllesdal: Competing Conceptions of Subsidiarity. In: James E. FLEMING – Jacob T. LEVY (eds.): *Federalism and Subsidiarity*. New York–London, New York University Press, 2014.

FRIVALDSZKY

FRIVALDSZKY János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Faludi Ferenc Akadémia, 2006.

FÜRCHT

FÜRCHT Pál: Helyi önkormányzatok és az új alkotmány egyes összefüggései. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, KJK–MTA AJTI, 1996.

GAJDUSCHEK

GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet. *Alap*, 2012/2.

GELENCSÉR

GELENCSÉR József: A helyi önkormányzatok. In: KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex, 2008.

GOLDSMITH–NEWTON

Mike GOLDSMITH – Ken NEWTON: Central-local government relations: The irresistible rise of centralised power. *West European Politics*, 1983/4.

GYERGYÁK

GYERGYÁK Ferenc: Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/1.

HEINISCH–LEHNER–MÜHLBÖCK–SCHIMPF

Reinhard HEINISCH – Thomas LEHNER – Armin Mühlböck – Christian H. SCHIMPF: How do municipal amalgamations affect turnout in local elections? Insights from the 2015 municipal reform in the Austrian state of Styria. *Local Government Studies*, 2018/4.

HEINZE

Rolf G. HEINZE: „Neue Subsidiarität” – Zum soziologischen und politischen Gehalt eines aktuellen sozialpolitischen Konzepts. In: Rolf G. HEINZE (Hrsg.): *Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?* Opladen, Westdeutscher Verlag, 1985.

HEKA–JAKÓ–MIKES–PONGÓ–SZAKÁLY

HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

HENDLER (2007)

Reinhard HENDLER: Grundbegriffe der Selbstverwaltung. In: Thomas MANN – Günter PÜTTNER (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage*. Berlin–Heidelberg–New York, Springer, 2007.

HOFFMAN (2012)

HOFFMAN István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle*, 2012/2.

HOFFMAN (2013A)

HOFFMAN István: Az önkormányzati döntések kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. *Közjogi Szemle*, 2013/4.

HOFFMAN (2013B)

HOFFMAN István: Az önkormányzatok döntései kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae* 50, 2013.

HOFFMAN (2014A)

HOFFMAN István: Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata – a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlata tükrében. *Magyar Jog*, 2014/6.

HOFFMAN (2014B)

HOFFMAN István: Az önkormányzatok típusainak, az önkormányzati szintek rendszerének és a fővárosok jogállásának főbb modelljei. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae* LI. 2014.

HOFFMAN (2015)

HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.

HOFFMAN (2017A)

HOFFMAN István: A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. *Magyar Jog*, 2017/4.

HOFFMAN (2017B)

HOFFMAN István: Néhány gondolat a normakontroll eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/7-8.

HOFFMANN-AXTHELM

Dieter HOFFMANN-AXTHELM: *Lokale Selbstverwaltung – Möglichkeit und Grenzen direkter Demokratie.* Wiesbaden, VS Verlag, 2004.

HOFFMANN-MARTINOT

Vincent HOFFMANN-MARTINOT: Reform and Modernization of Urban Government in France. In: Vincent HOFFMANN-MARTINOT – Hellmut WOLLMANN (eds.): *State and Local Government Reforms in France and Germany.* Wiesbaden, VS Verlag, 2006.

HOLTKAMP

Lars HOLTKAMP: *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie.* Wiesbaden, VS Verlag, 2008.

HORVÁTH A. (2002)

HORVÁTH Attila: A szovjet típusú államberendezkedés Magyarországon (1949–1956). In: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 42002.

HORVÁTH A. (2019)

HORVÁTH Attila: „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét”. In: PATYI András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról – Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

HORVÁTH–MÁTHÉ–MEZEY

HORVÁTH Attila – MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna: A közigazgatás. In: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 42002.

HORVÁTH M. (1993)

HORVÁTH M. Tamás: Kutatások a többpártrendszer keretei között működő önkormányzatról. In: CSEFKÓ Ferenc – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. Pécs, MTA RKK, 1993.

HORVÁTH M. (2012)

HORVÁTH M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés: A helyi közszektor változása. *Fundamentum*, 2012/2.

IVANCSICS

IVANCSICS Imre: A helyi és területi közigazgatás alkotmányi szabályozásának néhány alapkérdése és alternatívája. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, KJK–MTA ÁJTI, 1996.

IVANCSICS – FÁBIÁN

IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, PTE ÁJK, 2011.

IVÁN

IVÁN Dániel: Devolúció és önkormányzatiság. *Kisebbségkutatás*, 2015/1.

JAKAB

JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007.

JAKAB–SZILÁGYI

JAKAB András – SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. In: GAJDUSCHEK György – JAKAB András (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK, 2016.

JACKSON

Vicki C. JACKSON: Subsidiarity, the Judicial Role, and the Warren Court's Contribution to the Revival of State Government. In: James E. FLEMING – Jacob T. LEVY (eds.): *Federalism and Subsidiarity*. New York–London, New York University Press, 2014.

JELLINEK

Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Springer, 1929.

JÓZSA (2006)

JÓZSA Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006.

JÓZSA (2012)

JÓZSA Zoltán: Intézményi innováció és nemzeti tradíció a helyi kormányzásban. *Közjogi Szemle*, 2012/4.

JÓZSA (2018)

JÓZSA Zoltán: *Reflexiók az önkormányzati rendszer elmúlt 25 éve kapcsán*. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 2018.

KALAS

KALAS Tibor: Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás. *Magyar Közigazgatás*, 2012/1.

KALTENBACH (1991)

KALTENBACH Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Universum, 1991.

KALTENBACH (2010)

KALTENBACH Jenő: Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról. In: KÁKAI László (szerk.): *Születésnap, vagy halotti tor? 20 évesek az önkormányzatok*. Pécs, Publikon, 2010.

KAUFMANN

Franz-Xaver KAUFMANN: Steuerungsprobleme der Sozialpolitik. In: Rolf G. HEINZE (Hrsg.): *Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?* Opladen, Westdeutscher Verlag, 1985.

KECSŐ

KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása – A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. Anglia – USA – Magyarország. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 2016.

KELSEN

Hans KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai*. Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, 1927.

KING

Loren KING: Cities, Subsidiarity, and Federalism. In: James E. FLEMING – Jacob T. LEVY (eds.): *Federalism and Subsidiarity*. New York–London, New York University Press, 2014.

KISS B.

Kiss Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2016.

KISS L. (1990)

Kiss László: *Az önkormányzati jogalkotás megalapozása I. – A helyi jogalkotás környezete, az önkormányzati szabályozás lehetséges perspektívái*. Pécs, BM ÁSZI, 1990.

KISS L. (1996)

Kiss László: Jogforrás és jogalkotás. In: Kiss László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, JATE ÁJK, 1996.

KISS M.

Kiss Mónika Dorota: Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép-európai modelljei. *Magyar Jog*, 2010/10.

KMETY

KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve (harmadik javított kiadás)*. Budapest, Politzer Zsigmond és fia könyvkereskedése, 1902.

KNEMEYER (1990)

Franz-Ludwig KNEMEYER, Franz-Ludwig: Subsidiarität – Föderalismus, Dezentralisation: Initiativen zu einem „Europa der Regionen“. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1990/5.

KNEMEYER (2007)

Franz-Ludwig KNEMEYER: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht). In: Thomas MANN – Günter PÜTTNER (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage*. Berlin–Heidelberg–New York, Springer, 2007.

KOSSUTH

KOSSUTH Lajos: Javaslat Magyar Ország jövő politicalai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására. In: Áldor Imre (szerk.): *Arany könyv a magyar nép számára Kossuth Lajos műveiből*. Pest, Heckenast Gusztáv, 1871.

KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA

KOVÁCS Róbert – BEKÉNYI József – KÓNYA László Ferenc: *Önkormányzatok jogállása*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

KUHLMANN–BOGUMIL–EBINGER–GROHS–REITER

Sabine KUHLMANN – Jörg BOGUMIL – Falk EBINGER – Stephan GROHS – Renate REITER: *Dezentralisierung des Staates in Europa – Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden, VS Verlag, 2011.

KÜPPER

Herbert KÜPPER: A helyi önkormányzás joga. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég, 2009.

LABAND

Paul LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Tübingen, Laupp, 1876.

LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–
NAVARRO

Andreas LADNER – Nicolas KEUFFER – Harald BALDERSHEIM – Nikos HLEPAS – Pawel SWIANIEWICZ – Kristof STEYVERS – Carmen NAVARRO: *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan, 2019.

LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS

LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

LOCATELLI

Rinaldo LOCATELLI: A magyar önkormányzati reformról az Európa Tanács szemszögéből. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, MKI–MTA PTI–MTA RKK, 2000.

LŐRINCZ

LŐRINCZ Lajos: A decentralizáció apályai és dagályai. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, MKI–MTA PTI–MTA RKK, 2000.

MAGYARY (1930)

MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930.

MAGYARY (1942)

MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

MANN

Thomas MANN: Kommunale Selbstverwaltung durch wirtschaftliche Betätigung? Möglichkeiten und Grenzen in Ungarn und Deutschland. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica* 52, 2011.

MEIJER

Gerrit MEIJER: 200 Years of Local Autonomy: The Relevance for Today. In: Jürgen G. BACKHAUS (ed.): *Two Centuries of Local Autonomy*. New York–Dordrecht–Heidelberg–London, Springer, 2012.

MEZEY (2002A)

MEZEY Barna: Mezővárosok, uradalmak, falvak. In: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 42002.

MEZEY (2002B)

MEZEY Barna: Szabad királyi városok és a bányavárosok. In: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 42002.

MIKLÓSNÉ ZAKAR

MIKLÓSNÉ ZAKAR Andrea: Autonómia – elmélet és gyakorlat. *Tér és Társadalom*. 2010/3.

MILL

John Stuart MILL: *Considerations on Representative Government*. Auckland, The Floating Press, 2009.

NAGY M.

NAGY Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2017/4.

NAGY–HOFFMAN

NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Második, hatályosított kiadás*. Budapest, HVG-Orac, 2014.

NAGY Zs.

NAGY Zsolt: Önkormányzatokra irányuló jogszociológiai vizsgálatok Magyarországon. *Jogelméleti Szemle*, 2017/4.

NOVITZKY

NOVITZKY Péter: *A szubszidiaritás fogalma*. http://web.axelero.hu/kesz/jel/06_01/novitzky.html

ORANGE

Gérald ORANGE: French Territorial Administration and Changes in Public Management. In: Vincent HOFFMANN-MARTINOT – Hellmut WOLLMANN

(eds.): *State and Local Government Reforms in France and Germany*. Wiesbaden, VS Verlag. 2006.

PACZOLAY

PACZOLAY Péter: Szuverenitás és a szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Faludi Ferenc Akadémia, 2006.

PATYI

PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013.

PATYI–SZALAY–VARGA

PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András: Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/31.

PATYI–VARGA

PATYI András – VARGA Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.

PÁLNÉ KOVÁCS (1992)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzatok működésének politológiai alapkérdései. Az állami irányítás területi struktúrájának modellje. In: KILÉNYI Géza (szerk.): *Tanulmányok az önkormányzati rendszerről*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1992.

PÁLNÉ KOVÁCS (1996)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozása. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, KJK–MTA ÁJTI, 1996.

PÁLNÉ KOVÁCS (2006)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi-területi önkormányzati rendszerek. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006.

PÁLNÉ KOVÁCS (2008)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008.

PÁLNÉ KOVÁCS (2010)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Magyary Zoltán öröksége és a közigazgatási reformok. In: GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Allamszerep válság idején – Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, Complex, 2010.

PÁLNÉ KOVÁCS (2013)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Dilemmák a jó kormányzás és a decentralizáció összefüggéseiről. Új Magyar Közigazgatás, 2013/12.

PÁLNÉ KOVÁCS (2016)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: GAJDUSCHEK György – JAKAB András (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK, 2016.

PÁLNÉ KOVÁCS (2017)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Helyi önkormányzatok. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok>, 2017.

PEARSON

Thomas S. PEARSON: *Russian Officialdom in Crisis – Autocracy and Local Self-Government, 1861–1900*. Cambridge–New York–New Rochelle–Melbourne–Sydney, Cambridge University Press, 1989.

PETERS

Hans PETERS: *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen*. Berlin, Springer, 1926.

PETRÉTEI (1995)

PETRÉTEI József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. *Jura*, 1995/1.

PETRÉTEI (2018)

PETRÉTEI József: Hatalommegosztás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas>, 2018.

PÓK

PÓK Judit: Kísérletek a megyék rendezésére a reformkorban. *Szabolcs-Szatmár-Beregi levéltári évkönyv 11*. 1995.

PREUSS

Hugo PREUSS: *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskorperschaften*. Berlin–Heidelberg, Springer, 1889.

PRZEWORSKI

Adam PRZEWORSKI: *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York, Cambridge University Press, 2010.

PÜTTNER (1980)

Günter Püttner: Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1980/9.

PÜTTNER (1982)

Günter Püttner: Zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung. In: Günter PÜTTNER (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2 Kommunalverfassung. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage.* Berlin–Heidelberg, Springer, 1982.

RÉNYI

RÉNYI József: *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre.* Budapest, Franklin, 1896.

ROTH

Roland ROTH: Lokale Demokratie »von unten«. In: Roland ROTH – Hellmut WOLLMANN (Hrsg.): *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden.* Springer, 1994.

SALDERN

Adelheid von SALDERN: Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Roland ROTH – Hellmut WOLLMANN (Hrsg.): *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden.* Springer, 1994.

SÁRI

SÁRI János: A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. – Alapfogalmak, alkotmányos intézmények.* Budapest, Osiris, 2007.

SCHEUERER

Gerhard SCHEUERER: Population Policy and Local Government. In: Jürgen G. BACKHAUS (ed.): *Two Centuries of Local Autonomy.* New York–Dordrecht–Heidelberg–London, Springer, 2012.

SCHEUNER

Ulrich SCHEUNER: Grundbegriffe der Selbstverwaltung. In: Günter PÜTTNER (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage.* Berlin–Heidelberg, Springer, 1981.

SHEEHAN

Colleen A. SHEEHAN: *James Madison and the Spirit of Republican Self-Government.* New York, Cambridge University Press, 2009.

SIKET

Siket Judit: A helyi önkormányzati jogok védelme. *Közjogi Szemle*, 2016/1.

SMUK (2012)

SMUK Péter: A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/1.

SMUK (2016)

SMUK Péter: Az Országgyűlés hatáskörgyakorlása az Alaptörvény hatalommegosztási rendszerében. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4.

SMUK (2018A)

SMUK Péter: Parlament. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-parlament>, 2018.

SMUK (2018B)

SMUK Péter: *Magyar és európai pártjog*. Budapest, Gondolat, 2018.

SOMLYÓDINÉ PFEIL

SOMLYÓDINÉ PFEIL Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Pécs–Budapest, Dialóg Campus, 2003.

SOÓS

SOÓS Edit: A szubszidiaritás mint a többszintű kormányzás működését meghatározó alapelv. In: FERWAGNER Péter Ákos – KALMÁR Zoltán (szerk.): *Távolabbra tekintve: tanulmányok J. Nagy László 65. születésnapjára*. Szeged, Universitas Szeged, 2010.

SORIA

José Martínez SORIA: Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich. In: Thomas MANN – Günter PÜTTNER (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage*. Berlin–Heidelberg–New York, Springer, 2007.

SÓLYOM

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.

STERN

Klaus STERN: Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Günter PÜTTNER (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage*. Berlin–Heidelberg, Springer 1981.

STEWART

John STEWART: An Era of Continuing Change: Reflections on Local Government in England 1974–2014. *Local Government Studies*, 2014/6.

SWIANIEWICZ (2014)

Pawel SWIANIEWICZ: An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 2014/2.

SWIANIEWICZ (2018)

Pawel SWIANIEWICZ: If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later. *Local Government Studies*, 2018/1.

SZABÓ A.

SZABÓ Anita: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Svájc. *Themis*, 2005/2.

SZABÓ L.

SZABÓ Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/1.

SZALAI

SZALAI Ákos: *II. János Pál és a perszonalizmus társadalmi tanítása*. http://konzervatorium.blog.hu/2011/04/30/ii_janos_pal_es_a_perszonalizmus_tarsadalmi_tanitasa

SZEGEDI

SZEGEDI Albert: *A községi önkormányzat és a községi belügyi igazgatás kézikönyve*. Budapest, Országos Községi Központi Nyomda, 1911.

SZEGVÁRI (2017)

SZEGVÁRI Péter: A helyi önkormányzatok szerepváltozása a rendszerváltozás utáni alkotmányos rendszerben. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt: *A szabadságszerető embernek – Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat, 2017.

SZENTE (2012)

SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2012/2.

SZENTE (2014A)

SZENTE Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1.

SZENTE (2014B)

SZENTE Zoltán: Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. *MTA Law Working Papers*, 2014/29.

SZIGETI

SZIGETI Ernő: *Község, város, jogállás – A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése*. Budapest, MKI, 2002.

SZOBOSZLAI

SZOBOSZLAI György: Búcsú a jogállamtól – A hatalommegosztás modellje a 2011. évi alaptörvényben. *Eszmélet*, 2011/2.

SZVERCSÁK

SZVERCSÁK Szilvia: A helyi önkormányzatok szervei és társulásai. *Magyar Közigazgatás*, 2012/1.

TAKÁCS

TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In: MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998.

TAMÁS A.

TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010.

TAMÁS Cs.

TAMÁS CSABA GERGELY: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról. *Európai Tükör*, 2010/7–8.

TEMESI

TEMESI István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/12.

TILK (2011A)

TILK Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/6–7.

TILK (2011B)

TILK Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/8.

TILK (2012)

TILK Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/1.

TILK (2014A)

TILK Péter: *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014.

TILK (2014B)

TILK Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében. *Kodifikáció*, 2014/1.

TILK (2015)

TILK Péter: A felhatalmazás alapján történő önkormányzati rendeletalkotás kötelezőségének egyes gyakorlati kérdései. *Kodifikáció*, 2015/1.

TOCQUEVILLE

Alexis de TOCQUEVILLE: *Democracy in America*. Indianapolis, Liberty Fund, 2010.

TOMCSÁNYI

TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926.

TÓTH

TÓTH László: Államhatalom és önkormányzatiság – napjainkban. Új Magyar Közigazgatás, 2016/3.

TRÓCSÁNYI

TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2012.

VARGA (2009)

VARGA Zs. András: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. *Iustum Aequum Salutare*, 2009/1.

VARGA (2012)

VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012.

VARGA (2015)

VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015.

VARGA (2018)

VARGA Zs. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

VARGHA

VARGHA Éva: Az önkormányzatok és a Magyar Államkincstár kapcsolata I. A Kincstár államháztartási feladatai. *Jura*, 2017/2.

VASS

VASS György: A megye közjogi helyzetének alakulása királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatig I. *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 2004/7–8.

VEREBÉLYI (1986)

VEREBÉLYI Imre: *Önkormányzat és központosítás*. Budapest, KJK, 1986.

VEREBÉLYI (1993)

VEREBÉLYI Imre: A helyi önkormányzás lényege. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, KJK, 1993.

VEREBÉLYI (1996)

VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, KJK–MTA AJTI, 1996.

VERESS

VERESS Emőd: A hatalommegosztás aktualitása. *Magyar Kisebbség*, 2005/3–4.

VETTER

Angelika VETTER: *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik*. Wiesbaden, Springer, 2002.

VIGVÁRI

VIGVÁRI András: A magyar önkormányzati rendszer (adósság)csapdában. *Fundamentum*, 2012/2.

VISEGRÁDY

VISEGRÁDY Antal: A pártok és a helyi kormányzatok az angolszász politikai rendszerekben. In: CSEFKÓ Ferenc – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. Pécs, MTA RKK, 1993.

VITTADINI

Giorgio VITTADINI: Subsidiarity: a new partnership between state, market and civil society. In: Alberto BRUGNOLI – Alessandro COLOMBO: *Government, Governance and Welfare Reform – Structural Changes and Subsidiarity in Italy and Britain*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2012.

WASCHKUHNS

Arno WASCHKUHNS: *Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“*. Wiesbaden, Springer, 1995.

ZIELINSKI

Heinz ZIELINSKI: *Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat*. Opladen–Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1997.

ZLINSZKY (2005)

ZLINSZKY János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.

ZLINSZKY (2006)

ZLINSZKY János: Tudjátok-e, mi a haza? In: HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici – Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, 2006.

ZLINSZKY (2015)

ZLINSZKY János: Mit jelképez ma Werbőczy? In: CSEHI Zoltán – SZABÓ István – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A Hármaskönyv 500. évfordulóján*. Budapest, Pázmány Press, 2015.

ZONGOR

ZONGOR Gábor: Szubjektív értékelés az önkormányzati rendszerről és annak változásáról. Új Magyar Közigazgatás, 2016/3

10.2. Jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye
- A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezmény
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2015) 9. számú Alapszabályi Határozata

- Ausztria Szövetségi Alkotmánytörvénye
- Belgium Alkotmánya
- A Bolgár Köztársaság Alkotmánya
- A Cseh Köztársaság Alkotmánya
- Az Észt Köztársaság Alkotmánya
- A Francia Köztársaság Alkotmánya
- Görögország Alkotmánya
- A Horvát Köztársaság Alkotmánya
- A Lengyel Köztársaság Alkotmánya
- A Litván Köztársaság Alkotmánya
- A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye
- Az Olasz Köztársaság Alkotmánya
- A Portugál Köztársaság Alkotmánya
- Románia Alkotmánya
- Spanyolország Alkotmánya
- A Szlovák Köztársaság Alkotmánya
- A Szlovén Köztársaság Alkotmánya

-
- Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
 - A községek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvénycikk
 - A megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról szóló 1848. évi XVI. törvénycikk
 - 1848. évi XXIV. törvénycikk a községi választásokra nézve
 - A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk
 - A községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk
 - A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény
 - A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
 - 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
 - A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
 - Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
 - Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény
 - Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény
 - A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
 - Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény
 - A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet
 - Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve (Tripartitum)
 - Az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY határozat
 - Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat
 - T/2627/167. számú zárószavazás előtti módosító javaslat
 - T/5005/58. számú módosító javaslat
 - 2100/B/1991. AB határozat
 - 4/1993. (II. 12.) AB határozat
 - 18/1993. (III. 19.) AB határozat
 - 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

-
- 37/1994. (VI. 24.) AB határozat
 - 36/1998. (IX. 16.) AB határozat
 - 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat
 - 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat
 - 8/2021 (III. 2.) AB határozat
 - 3239/2012. (IX. 28.) AB végzés
 - 3381/2012. (XII. 30.) AB végzés
 - 3050/2013. (II. 28.) AB végzés
 - 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés
 - 3123/2014. (IV. 24.) AB végzés
 - 3269/2014. (XI. 4.) AB végzés
 - 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés
 - 3158/2018. (V. 16.) AB végzés

 - Köf.5046/2012/6. számú határozat
 - Köm.5009/2013/3. számú határozat
 - Köm.5025/2013/7. számú határozat
 - Köm.5072/2013/3. számú határozat
 - Köm.5074/2013/4. számú határozat
 - Köm.5038/2017/5. számú határozat
 - Köm.5003/2018/5. számú határozat
 - Köf.5042/2018/3. számú határozat
 - Köm.5032/2019/2. számú határozat

 - Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). Opinion no. 621/2011 [CDL-AD(2011)016]
 - Local and regional democracy in Hungary. Recommendation 341 (2013) [CG(25)7FINAL]

Nem általános a szakirodalomban az a széles látókörű megközelítés, amellyel Varga Ádám művében a magyar önkormányzatiság szabályozásának, alkotmányos környezete mélyelemzésének, az önkormányzathoz való jog érvényesülésének kifejtését adja. Nem általános, ahogy egy alkotmányos intézménynek nemcsak a szabályaihoz (mint elképzelt valósághoz), de érvényesüléséhez (az elképzelés sikeréhez vagy kudarcához) is alapos gondossággal közelít. Igényes, a vitatkozó szakmai álláspontok feloldására alkalmas összegzései révén valódi képet kap az olvasó a helyi közösségekben megvalósuló önkormányzathoz való jog érvényesülésének alapvető garanciáiról, illetve azokról az alapvető ismérvekről, jogi, intézményi, politikai feltételekről, amelyek a helyi önkormányzás megvalósulásának szükségszerű összetevői. Fiatal demokráciánk erőltetett „reformjairól” nem bizonyítványt állít ki, hanem a működőképes megoldásokat keresi – és ezzel válik a gyakorlati szakemberek, a tudományos diskurzus és a döntéshozók számára egyaránt hasznos olvasmánnyá.

SMUK Péter
egyetemi tanár,
dékán (SZE DFK)

A témakörben született munkák nagy többségéhez képest kevés az olyan mű, amely elméleti megközelítést alkalmazva, dogmatikai igényességgel törekszik feltárni az önkormányzatiság egyes területeit, vagy akár a téma egészét. Ilyen szempontból is üde színfolt a palettán Varga Ádám munkája a helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdéseiről. A szerző a feldolgozott irodalmat konstruktívan alkalmazza: nem pusztán számos szerző véleményét ismerteti és dolgozza fel az egyes részekenél, de ezeket jól hasznosítja saját következtetéseivel, használja fel saját álláspontja kialakításához; ahol szükséges, meggyőző érvekkel vitázva az egyes nézetekkel, megállapításokkal.

TILK Péter
habilitált egyetemi docens,
tanszékvezető (PTE ÁJK)

ISBN 978-963-308-417-5



9 789633 084175