

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A HATALOM VERTIKÁLIS OSZTÓDÁSA

VARGA Ádám
egyetemi tanársegéd (NKE ÁNTK)

1. Bevezető gondolatok

A klasszikus megközelítés szerint a municipális hatalom fogalmát elsőként Benjamin Constant vezette be, a hatalommegosztás addigi horizontális tagolását a vertikális hatalommegosztás és a decentralizáció követelményével egészítve ki.¹ 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.² 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. Ereky István egyenesen úgy vélte, hogy az önkormányzatra vonatkozó számtalan elmélet között áthidalhatatlan ellentétek állnak fenn.³ Természetesen vannak közös alapok, de a részletekben a legújabb időkig számos eltérés figyelhető meg.

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

¹ CSALLÓ Krisztina: Önkormányzás, autonómia. A helyi önkormányzatok szabályozási típusai Európában. In: FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, NKE KTK, 2014. 25.

² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008. 13.

³ EREKY István: *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata*. Budapest, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, 1932. 3.

önkormányzatokat önálló hatalmi ágaknak 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 észti Alkotmány gyakorlatilag külön hatalmi ágként kezeli a helyi önkormányzatokat,⁴ a horvát Alkotmány pedig a három hatalmi ág korlátozásaként fogalmazza meg a helyi önkormányzatisághoz való jogot.⁵ Jellemzően azonban csak az egyes szabályok értelmezése által lehet következtetni a helyi önkormányzatok hatalommegosztásban játszott szerepére.

2. 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 ágaknak. Locke és Montesquieu klasszikus elméleteitől kiindulva, az ezeket különféle szempontból bővítő elképzeléseken át a hatalommegosztás tagadásáig⁶ szinte végtelen az ebben a tárgykörben született elméletek sokasága. Mindezek részletes vizsgálata jelen tanulmánynak nem képezi tárgyát, a hatalommegosztás létét alkotmányos ténynek tekintve⁷ 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.⁸ A kérdést szervezeti szempontból vizsgálva minden olyan közhatalmi feladatot ellátó szerv önálló hatalmi ágaknak tekinthető, amely nem függ más szereplőtől, viszont korlátozza azok hatalmát. Így a sor elég hosszúra nyújtható, és nyilvánvaló, hogy ennek a megközelítésnek is évszázados hagyománya van.⁹ 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

⁴ Az Észti Köztársaság Alkotmánya 14. cikk.

⁵ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 4. cikk.

⁶ Benjamin Constant például hiábavalónak tartotta a hatalommegosztást, mert amennyiben a hatalom összege végtelen, akkor a szereplőknek csak koalícióra kell lépniük a zsarnokság érdekében. A lényeg azon van, hogy semelyik szereplő se léphessen túl a hatáskörén. (Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997. 81.)

⁷ Ebből a szempontból támaszkodom az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésére is, amely szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

⁸ FOGARASI József – IVANCSICS Imre – KISS László: *A helyi önkormányzatok kézikönyve. Második átdolgozott kiadás*. Budapest, Unió, 1994. 21.

⁹ Ráadásul a hatalommegosztás olyan dimenziókkal való bővítése sem újkeletű, amelyek nem vagy nem feltétlenül kötődnek a közhatalom gyakorlásához. (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. 139.)

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 is,¹⁰ 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 ágot sem lehet egyetlen kizárólagos szervhez kötni és egy szervezet jellemzően nem csak egyféle hatalmat gyakorol.¹¹

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

„[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 bízotnak a részek s az egész ország érdekei, vagy ha a helybeli érdekek depositariusaiknak ügyviselői csináltatnak, ebből többféle bajok származnak, s még azon bajok is, melyek egymást kizárni látszanak, benne együtt létezendenek.”¹²

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.¹³ Gyakorlati alkalmazására Ereky István hívja fel a figyelmet: beszámol róla, hogy a végtelig 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 a francia decentralizációs modellt is, de a valóságban a modern önkormányzat francia rendszerének alap-

¹⁰ Itt érdemes például a számvevőszék vagy az ombudsman tevékenységére gondolni.

¹¹ VARGA ZS. ANDRÁS: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 51.

¹² BENJAMIN CONSTANT: *Az alkotmányos politika tana*. Pest, Trattner Károly, 1862. 126.

¹³ SÁRI JÁNOS: A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. – Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. 2., átdolgozott kiadás*. Budapest, Osiris, 2007. 42.

elveit fejtették ki és foglalták rendszerbe.¹⁴ 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 kérdések tekintete, 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 népképviselertet 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.¹⁵

A neoliberális 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.¹⁶ Árva 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.¹⁷ 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.¹⁸

Az önálló hatalmi ágként való felfogás tehát időben és térben egyaránt dinamikusan változik,¹⁹ ráadásul meglátásom szerint ebben a formában a kérdés jelentősége is elha-

¹⁴ EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó. 1939. 192.

¹⁵ MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930. 166.

¹⁶ 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. 298.

¹⁷ Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzás alkotmányos keretei, szervezeti rendszere, az önkormányzatok típusai Magyarországon. In: BALÁZS (szerk.) i. m. 37–38.

¹⁸ BALÁZS i. m. 298–299.

¹⁹ Szegvári Péter szerint például az Alkotmány értelmében inkább voltak önálló hatalmi ágnak tekinthetők az önkormányzatok, mint az Alaptörvény rendszerében. (SZEGVÁRI Péter: A helyi önkormányzatok

nyagolható. Bár vannak szerzők, akik önálló hatalmi ágként tételezik az önkormányzatokat, sokan inkább kifejezetten a vertikális hatalommegosztásra fókuszálnak,²⁰ mások pedig gyakorlati szempontból közelítve inkább az autonómia érvényesülésére,²¹ vagy a hatalmi ellensúly megvalósulására²² koncentrálnak.

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 rájuk²³), 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.

3. 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.²⁴ 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.²⁵

A föderális berendezkedésű államokban a szövetségi parlament hatásköre csak a szövetségi szintű kérdések szabályozására terjed ki, a tagállamok hatáskörei pedig szigorú alkotmányos védelmet élveznek.²⁶ 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

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. 763.)

²⁰ Ld. pl. VERESS Emőd: A hatalommegosztás aktualitása. *Magyar Kisebbség*, 2005/3–4. 260.

²¹ Ld. pl. 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. 185.

²² Ld. például BERÉNYI József: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei*. Budapest, Rejtjel, 2003. 309.

²³ CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 155.

²⁴ PETRÉTEI József: Hatalommegosztás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas>, 2018. [30].

²⁵ CSINK i. m. 156.

²⁶ ERDŐS–SMUK i. m. 138.

és melyek a tagállamra. Ez pedig szükségképpen vezet a vertikális hatalommegosztáshoz, amelyben szuverén korlátozó 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 módját és a szuverenitás meglétét (csak a központi állam, csak a tagállam, vagy mindkettő szuverén) nem tartotta fontosnak, azt álproblémának tekintette.²⁷

Ezzel szemben unitárius államokban közjogi értelemben a helyi önkormányzatok nem rendelkeznek a törvényhozó hatalommal szemben ellensúlyt képező jogokkal, de a helyi közösségek önkormányzashoz való jogát az államnak tiszteletben kell tartania.²⁸ Ezen túlmenően azonban ezekben az államokban a parlament jogalkotói jogköre nagyon tág, az országgyűlés politikai mérlegelésére van bízva a helyi és országos ügyek megkülönböztetése.²⁹ Az önkormányzatok nem mini köztársaságok, hanem az állami mechanizmus integráns részei, amelytől azonban törvényben biztosított jogosítványok viszonylag elkülöníthetővé, önállóvá is teszik.³⁰

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.³¹ Ez azt jelenti, hogy a föderatív berendezkedés által megvalósuló vertikális hatalommegosztás önmagában nem biztosított.³² Ugyanakkor az önkormányzatok jelenléte a végrehajtó hatalom belső tagolását eredményezi, ezért a megvalósuló helyi autonómia betölti a hatalomkorlátozó szerepet.³³ Ezzel a korlátozó szereppel Magyar 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

²⁷ HANS KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai*. Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, 1927. 59–60.

²⁸ SZOBOSZLAI György: Búcsú a jogállamtól – A hatalommegosztás modellje a 2011. évi alaptörvényben. *Eszmélet*, 2011/2. 29.

²⁹ ERDŐS–SMUK i. m. 138.

³⁰ FOGARASI–IVANCSICS–KISS i. m. 21.

³¹ DEZSŐ Márta – SOMODY Bernadette: A szuverenitás. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. – Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. 2., átdolgozott kiadás*. Budapest, Osiris, 2007. 148–149.

³² Ennek megfelelően Sólyom László szerint a magyar Alkotmánybíróság soha nem tekintette az önkormányzati autonómiát kvázi föderatív struktúranak. Rejtett, majdnem föderatív hatáskör-ellenőrzésnek csak az önkormányzati rendeletnek a jogalkotási hatáskör túllépésével kapcsolatos utólagos vizsgálata tekinthető (SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 769.).

³³ VERESS i. m. 275.

gyakorolhatja. Az önkormányzat szerinte csak az állami közigazgatás sajátos alakja.³⁴ 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).³⁵

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.³⁶ A regionális államokban a régióknak az önkormányzatokhoz képest szélesebb körűek a jogosultságaik (pl. kormánnyal is rendelkezhetnek), de szuverenitásuk nem elismert. Erdős Csaba és Smuk Péter úgy fogalmazznak, hogy ezekben az államokban az autonóm terület önálló részeseledését 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.³⁷

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 státúumokat (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, még hozzá a parlament második kamaráján keresztül.³⁸

Mindezek alapján kijelenthető, hogy vertikális hatalommegosztásnak a szó szoros értelmében kizárólag a föderatív államok berendezkedése tekinthető, a fogalom az unitárius államokon belül (vagy a szövetségi állam tagállamán belül) megvalósuló önkormányzati berendezkedésre nem értelmezhető.³⁹

³⁴ 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. 113.

³⁵ EREKÝ (1939) i. m. 193.

³⁶ 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. 43–44.

³⁷ ERDŐS–SMUK i. m. 138.

³⁸ KELSEN i. m. 58–59.

³⁹ 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 egybevégezően azt állítja, hogy a szövetségi berendezkedésű államoknál mind a tagállam, mind a szövetség rendelkezik szuverenitással, azonban az

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.

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.⁴⁰ Szegvári Péter megközelítésében az önkormányzatok alapjogai és kompetenciái (Bibó István gondolatmenetét követve) technikailag lehetővé teszik a hatalmi koncentráció megbontását, vertikális hatalommegosztás, hatalmi konkurencia kialakulását.⁴¹ 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.⁴² Veress Emőd vertikális hatalommegosztás alatt a végrehajtó hatalmon belüli, a központi állami és az önkormányzati közötti hatásköri elkülönülést érti.⁴³ 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 egyensú-

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. 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. 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. (Vö. CSINK i. m. 156–157.)

⁴⁰ FOGARASI–IVANCICS–KISS i. m. 21.

⁴¹ SZEGVÁRI i. m. 765.

⁴² 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. 151–152.

⁴³ VERESS i. m. 294.

lyok, mert gyakorlati szempontból a végrehajtó hatalom jelenti a legnagyobb veszélyt az egyén szabadságára. Azt is megemlíti, hogy az Alkotmánybíróság lényegében ezt hívja autonómiának.⁴⁴ A fékek és egyensúlyok kapcsán megemlítendő, hogy Pálné Kovács Ilona szerint az amerikai alkotmányos felfogás a helyi önkormányzatokat is féknek tekint a központi állammal és a többség diktatúrájával szemben. Ennélfogva nem veti el a hatalom területi megosztásán alapuló alkotmányi megoldást.⁴⁵

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 'versenytársainak' 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 önkormányzatról 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.⁴⁶ 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 jellemzően az autonómia fogalmi körébe lehet vonni. Azonban amíg az autonómia arra ad választ, hogy az állam elhatárolása 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 – a vertikális hatalommegosztás klasszikus megközelítésével szemben – nem az elvi kereteket, hanem sokkal inkább a gyakorlati

⁴⁴ Herbert KÜPPER: A helyi önkormányzás joga. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 1503–1504.

⁴⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozása. In: VEREBÉLYI (szerk., 1996) i. m. 132.

⁴⁶ 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. 15.

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.⁴⁷ 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.⁴⁸

5. Összefoglalóan a hatalom vertikális osztódásának folyamatáról

Az előző pontban írottak fényében kísérletet teszek rá, hogy dióhéjban felvázoljam azt, hogy az egyes önkormányzati alapelvek egymásra hatása hogyan és miért vezethet a hatalom vertikális osztódásához. Jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé a részletes kidolgozást, de igyekszem szemléltetni a fontosabb mozzanatokat.

Kiindulópontom, hogy az önkormányzatokat nem lehet az állammal szembe állítva meghatározni, de nem is egyszerűen az állam technikai segítői. A helyi önkormányzatiság jelentősége inkább hatalommegosztó és -kiegyensúlyozó jellegében rejlik.⁴⁹ Eredetileg számos országban az abszolutisztikus államhatalommal szemben jött létre, de a globalizálódó világban nem lehetséges az önkormányzatiságot újra az eredeti értelemben érteni, hiszen már az államszervezet minden része demokratikusan épül fel.⁵⁰ Parlamentáris demokráciában már nem a nép áll szemben az államhatalommal, csak az egész nép saját részeivel. Ez alapján az önkormányzatiság védelmének jelentősége akkor vetődik fel, ha meg kell védeni a kisebb közösségek nézeteit a teljes állami hatalmat hordozó egészszel szemben.⁵¹

Az önkormányzatiság egyik legfontosabb ismérve az autonómia. Bár az autonómiát és az önkormányzást köznapri értelemben szinonim fogalmaknak szokták tekinteni, de az autonómia a közjogi intézmények vonatkozásában valójában a törvényes felhatalmazáson alapuló önszabályozásról szól.⁵² Az autonómia tehát egy államtól eltérő közösség joga arra, hogy saját maga számára jogot alkosson.⁵³ Szükségszerűen kor-

⁴⁷ VERESS i. m. 275.

⁴⁸ KALTENBACH Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Universum, 1991. 136–137.

⁴⁹ 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. 204.

⁵⁰ Dieter HOFFMANN-AXTHELM: *Lokale Selbstverwaltung – Möglichkeit und Grenzen direkter Demokratie*. Wiesbaden, VS Verlag, 2004. 13–14.

⁵¹ Hans PETERS: *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen*. Berlin, Springer, 1926. 43.

⁵² HENDLER i. m. 12.

⁵³ PETERS i. m. 37–38.

látozott, 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.⁵⁴

A szubszidiaritás elvéből adódóan természetes igény a problémák helyi megoldásának kívánalma. Ez az elv az alkotmányban való említés nélkül is az egyik legfontosabb alapelvnek számít.⁵⁵ Tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területére való indokolatlan, azaz a közjó követelményével összeférhetetlen beavatkozást,⁵⁶ egyben meghatározza azt, hogy a felsőbb szint csak az alsóbb szint segítése érdekében avatkozhat be annak viszonyaiba. 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. 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.⁵⁷ Emiatt adott esetben az is a szubszidiaritás része, ha egy alacsony szinten megoldhatatlan feladatot egy magasabb szintre helyeznek.⁵⁸ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁵⁹ is kimondja, hogy a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházását a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől kell függővé tenni.⁶⁰

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.⁶¹ 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

⁵⁴ Andreas LADNER – Nicolas KEUFFER – Harald BALDERSHEIM – Nikos HLEPAS – Pawel SWIANIEWICZ – Kristof STEYVERS – Carmen NAVARRO: *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan, 2019. 175–176.

⁵⁵ Franz-Ludwig KNEMEYER: Subsidiaritát – Föderalismus, Dezentralisation: Initiativen zu einem „Europa der Regionen“. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1990/5. 174.

⁵⁶ 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. 36.

⁵⁷ 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. 186.

⁵⁸ Arno WASCHKUHN: *Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“*. Wiesbaden, Springer, 1995. 59.

⁵⁹ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezmény.

⁶⁰ Önkormányzati Charta 4. cikk 3. szakasz.

⁶¹ Ld. 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. 57.

tekintetében háttérbe szorulnak és bizonyos értelemben elveszítik lehetőségüket a felmerülő problémák saját hatáskörben való megoldására.

Ezt bizonyos szempontból lehet akár vertikális hatalommegosztásnak is nevezni, mert az alapvető hatásköri jogok alkotmányi meghatározásában és az ezt tiszteletben tartó törvényi szabályozásban fellelhető bizonyos közhatalmi jogok átadása,⁶² ami ráadásul a politikai hatalom megbontását is szolgálja.⁶³ A végrehajtó hatalom felosztása a Kormánynak alávetett államigazgatásra és az önállósult önkormányzatokra ugyanakkor nem kérdőjelezi meg az önkormányzat végrehajtó hatalomhoz tartozását. Gyakorlatilag belső hatalommegosztásról van szó.⁶⁴ Eredményét tekintve lényegében ez 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. Álláspontom szerint az 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) megvalósíthatók. Ezek az önkormányzati feladat- és hatáskörök. A fentiek fényében 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.

Az 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.

⁶² ÁDÁM Antal: Az önkormányzati rendszer alkotmányi összefüggéseiről. In: VEREBÉLYI (szerk., 2000) i. m. 151–152.

⁶³ HENDLER i. m. 15.

⁶⁴ KÜPPER i. m. 1503–1504.