

SIKET JUDIT

Változó kormányzati ellenőrzés a helyi önkormányzatok működésében

Bevezetés

A kormányzati ellenőrzés intézményrendszere, tartalma, terjedelme, alapvetően meghatározó a helyi önkormányzatok működésében, az állami beavatkozás intézmény- és eszközrendszere függ a centralizáció mértékétől, a decentralizáció megvalósulási fokától. A kormányzati ellenőrzést az állam feladatellátásával kapcsolatos szerepfelfogása időszakonként más és más módon befolyásolja, alakítja ki alkalmazható eszközrendszerét. A helyi önkormányzatok és a kormányzat között ugyan nem kibékíthetetlen az ellentét ezen a területen, azonban a felügyeleti jog gyakorlása, az állam rendelkezésére álló eszközök időszakonként vitát generálhatnak az ellenőrzési folyamat részesei között.

A kormányzati ellenőrzés szerepének megalapozásához, a lehetséges ellentétek illusztrálásához kiindulópontként szolgálhat a XIX. század végén Rényi József – a közigazgatási jog nyilvános rendkívüli tanára, műegyetemi tanár– által megfogalmazott két, a helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elvének megvalósulását illetően feltett kérdés: „Mi különösen az önkormányzati közigazgatás tárgya? És az önkormányzati szerv honnan nyeri azt a tekintélyt, a mely azt közigazgatási szervvé, az önkormányzatot közigazgatássá teszi? Ha erre a két kérdésre megfelelőünk, tudjuk, hányadán vagyunk a helyi önkormányzat felett gyakorolt állami felügyelet tételével.”¹ A XIX. század végének önkormányzati rendszerével összefüggésben megállapította: „A modern állam elfogadja ugyan az önkormányzat politikai elvének érvényesülését az országos közigazgatás szervezetében, fenntartja a múltból fennmaradt, történelmi közigazgatási közületeket (vármegye, kir. város, stb.) is; csak hogy a helyett, hogy privilegizált önállóságot juttatna nekik, az állami élet orgánumaivá teszi azokat, vagyis – mind mondani szokás – állásuknak alkotmányyszerű alapot ad.”² A kormányzat ellenőrzési szerepkörével kapcsolatban leszögezte: „A kormányhatósági felügyelet csak úgy, mint az állami felügyelet, az önkormányzati közigazgatási rendszerének organikus, tehát kiküszöbölhetetlen kategóriája.”³ Az önkormányzati elv és a felügyeleti elv kettősségét jellemző megállapításhoz azonban hozzá kell tenni, hogy a XIX. század végére kialakult önkormányzati struktúra és működés tekintetében fennállt központi közigazgatási szervei jogosítványok messze túlterjeszkedtek a felügyelet mai általános fogalmán. A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII tc. igen széles körben

¹ RÉNYI JÓZSEF: *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre*. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1896. 15.

² Uo. 19.

³ Uo. 47.

szabályozta a minisztert megillető felügyeleti jogokat, melyeket a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tc. még tovább bővített.

Ezen kiinduló kérdések mentén vizsgálom a kormányzati ellenőrzésben a közelmúltban bekövetkezett változásokat, amelyek – az új szabályozás hatályba lépése óta eltelt rövid időre tekintettel – szinte kizárólag a jogi szabályozásban bekövetkezett változásokra vonatkozhatnak, a gyakorlati megvalósulás tapasztalatai még nem vonhatóak le.

Az autonóm helyi közösségek irányában megvalósuló kormányzati ellenőrzés, felügyelet zsinórmértékűl az Európa Tanács által tagjai számára meghatározott alapértékek, elvek szolgálnak. Ezen egyezményekben, ajánlásokban rögzített értékrendet szükséges követnie a hazai szabályozásnak is, lévén, hogy jelenlegi önkormányzati rendszerünk kialakításakor már törekedett a jogalkotó ezen kritériumok szerinti szabályozás kialakítására. A Tanács értékrendjének ismertetésén túl megfogalmazhatóak bizonyos megállapítások a szabályozás szinkronitására vonatkozóan, az egyes önkormányzati modellek tükrében.

A magyar ellenőrzési, felügyeleti szabályozás változása

Mielőtt az ellenőrzési, felügyeleti rendszerben hazánkban bekövetkezett változásokat elemeznénk, szükséges meghatározni, hogy a felügyeleti jog voltaképpen milyen tartalmi elemekből áll, adható-e általános definíció.⁴ A felügyeleti jogra vonatkozóan – az eltérő tartalmat hordozó kifejezések használatán túl – különböző fogalmi meghatározások kerültek megfogalmazásra a centralizált francia, az alulról építkező önkormányzást hangsúlyozó angol, valamint a német-osztrák modellekben.

A felügyelet tartalmi vonatkozásait vizsgálva az eszközrendszerben általában megjelenik az információkérés, a tanácsadás, a szakmai segítségnyújtás, a hibás döntések korrekciója, amelynek eszköze az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a felfüggesztés, megsemmisítés, az aktuspótlás. Az intézményrendszer tekintetében a különböző modellek azon az alapon állíthatók fel, hogy mely szervezetek, közigazgatási, illetve bírói szervek hatáskörébe tartoznak a felsorolt intézkedések, illetve milyen mértékben illeti meg az önkormányzatot a bírósági jogvédelem.

Rátérve a hazai szabályozásra, megállapítható, hogy a kormányzati ellenőrzés tartalma 2012. január 1. napjától jelentős mértékben változott, melyet az Alaptörvény törvényességi felügyeletre és a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó rendelkezései alapoznak meg.

A törvényességi felügyelet jogintézményét és annak szervezeti meghatározását Magyarország Alaptörvényének 34. cikk (4) bekezdése rögzíti: a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az Alaptörvény a felügyeleti eszközöket és azok gyakorlásának nem részletezi, sarkalatos törvény szabályozási körébe utalva ezen kérdések szabályozását. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. VII. fejezetében – a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete – határozza meg a törvényességi felügyelet eszközeit, azok alkalmazásának lehetséges eseteit, és az alkalmazható eszközöket, a felügyelet terjedelmét.⁵

A települési, területi önkormányzatok döntései, működésük felett gyakorolt törvényességi ellenőrzési jogkört a törvényességi felügyelet intézménye váltotta fel. A legfontosabb új rendel-

⁴ Kaltenbach Jenő a felügyeleti jog intézményével összefüggésben megjegyezte: „A jogi felügyelet intézménye a közigazgatási jogban a legvitatottabb [...] A közigazgatási jogirodalomban a felügyelet, már terminológiai szempontból is, igen tarka képet mutat.” KALTENBACH Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*. Universum Kiadó, Szeged, 1991. 15.

⁵ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól az MhÖtv.-ben foglaltakon túl a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet tartalmaz szabályozást. A Kormány rendeletében a felülvizsgálati eljárást vizsgálati és intézkedési szakaszra bontja. Részletezi a kormányhivatal információkérési jogát, a kapcsolattartás szabályait, és az egyes törvényességi felügyeleti eszközök igénybevételének részletes szabályait is.

kezés az aktuspótlás törvényi szabályozása, valamint az Alkotmánybíróság mellett a Kúria hatáskörének megteremtése az önkormányzati rendeletek jogszerűségének vizsgálatában. Az Alkotmánybíróság eddigi kizárólagos hatásköre az Alaptörvény-ellenesség vizsgálatára korlátozódik, egyéb törvénysértések esetében a Kúria jár el. Az aktuspótlás jogintézményének megteremtésével hiányt pótolta a jogalkotó, hiszen a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértések esetében nem állt megfelelő eszközzrendszer rendelkezésre az ellenőrzési jogkört gyakorló szervezetek számára ahhoz, hogy az önkormányzat jogszerű működése kikényszeríthetővé válhatott volna. Elegendő csupán a kötelező feladatellátás hiányára utalni, ez a mulasztás nem volt orvosolható a korábbi jogszabályi környezetben. Szintén előremutató intézkedés lehet a Kúria említett hatáskörének a létrehozása, bár a gyakorlat finomhangolása válik szükségessé az Alaptörvényi sérelem és az Alaptörvény sérelmével nem járó törvénysértő intézkedés megítélésére.

Az önkormányzati gazdálkodás tekintetében is fokozottabb állami beavatkozást eredményezett az önkormányzati kötelezettségvállalások, kölcsönfelvételek esetében a Kormány által gyakorolt előzetes engedélyezési hatáskör, amelyre számos példát találhatunk a Nyugat-európai országok gyakorlatában, amint az a későbbiekben részletezésre kerül.

Az Alaptörvény Alapvetésének N) cikke általános követelményt fogalmaz meg a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítésére vonatkozóan, amely új elem az alkotmányos szabályozás terén. A helyi önkormányzatok kötelezettsége ezen általános elv érvényesítése, melyet a helyi önkormányzatok feladataik ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. Az Alaptörvény pénzügyi szabályozási körébe tartozó, a 34. cikk (5) bekezdésében rögzített rendelkezés, amely törvény alkotására biztosít lehetőséget a jogalkotó számára az önkormányzat kölcsönfelvétele, kötelezettségvállalása feltételeinek meghatározásához a következők szerint: „(5) Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”

Ezen új hazai szabályozás - és az ennek alapján a jövőben kialakuló tendenciák érvényesülése - teremtheti meg annak alapját, hogy a kormányzati ellenőrzés szerepét, a törvényességi ellenőrzés, felügyelet terjedelmét, eszközeit európai összefüggésbe helyezve vizsgáljuk. Az elemzés az államigazgatási felügyeletre szorítkozik, nem tér ki a gazdálkodással összefüggő kormányzati ellenőrzésre. Célkitűzése az Európa Tanács önkormányzati felügyeletre vonatkozó elvárásainak ismertetése, az önkormányzati rendszert általában karakterizáló jegyek alapján kiválasztott modellek felvázolása és mindezek összefüggésében a magyar rendszer bemutatása és lehetséges értékelése.

Önkormányzati modellek Európában

A különböző önkormányzat modellek felállítása olyan általános jegyek alapján történhet, amelyek meghatározzák egyfelől az állam és a helyi önkormányzatok viszonyát, másfelől pedig egy helyi önkormányzás gyakorlására feljogosított közösség legfontosabb jellemzőit veszik számba.

Az első tipizálási formánál elkülöníthető az angolszász jogrendszer, amelyben a helyi önkormányzatok a különböző hierarchikus struktúráktól viszonylag függetlenül működnek, a felügyeleti jogokat többnyire a bíróságok gyakorolják, mely utóbbiak nem különülnek el a bírósági szervezetrendszeren belül. A francia centralizált prefektusi rendszer - amely az önkormányzat működés ellenőrzése tekintetében igen erős jogosítványokkal rendelkezik - egyes intézményes jellemzőit más, így a mediterrán államokban, Romániában, Lengyelországban is nyomon követhetjük. Külön modellként kell említeni a föderalizmusban gyökerező közigazgatási rendszert, amely elsősorban Németországban alakult ki, de hatása Ausztriában, Csehországban, Szlovéniában, Magyarországon is érvényesül. A skandináv modell külön is nevesíthető, azáltal,

hogy több, az előzőekben említett megoldást alkalmaz. Eltérő jellegzetességek érvényesülnek a poszt-szocialista országokban, amelyek saját korábbi hagyományaikra építve alakították ki új, modern közigazgatási rendszerüket a rendszerváltást követően.

Más megközelítésben az önkormányzati rendszerek tekintetében általában az északi és a déli modellt különböztetnek meg. Az északi modellt nagyfokú önállóság és ehhez illeszkedő felelősségi rendszer jellemzi, míg a déli modell centralizáltabb, erősebb állami kontrol érvényesülésével.⁶

Az állami felügyeletet gyakorló szervek alapján szintén több modellt különböztethetünk meg: így Németországot, Ausztriát, a francia modellt, Luxemburg különös példáját, a brit modellt, valamint Kelet-Közép-Európa államait,⁷ amelyek abban különböznek, hogy az egyes felügyeleti intézkedéseket államigazgatási szervek, illetve a különböző bírói szervek gyakorolják.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy ezen eltérő sajátosságokkal rendelkező modellek esetében az Európa Tanács milyen közös értékeket határozott meg az önkormányzatok működése, tevékenységük államigazgatási felügyelete tartalmára vonatkozóan, amelyeket elengedhetetlenül fontosnak tart alkalmazni az abban részt vevő államok számára.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és az Európa Tanács Helyi és Regionális Demokrácia Bizottságának Jelentése

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A helyi önkormányzatok tevékenységére vonatkozó államigazgatási felügyelet alapvető jellegű tartalmi kérdéseinek vizsgálatához a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának⁸ 8. cikke szolgál alapul. Az eljárási kérdések tekintetében alapvető előírás a Chartában részes tagállamok számára, hogy mind az államigazgatási felügyeleti eszközök alkalmazására okot adó eseteket, mind pedig a kormányzati szerv eljárására irányadó szabályokat alkotmányi vagy törvényi szintű szabályozásban szükséges rendezni. A felügyeletre vonatkozóan további garanciális szabály, hogy az csak a tevékenység törvényességének és alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat főszabályszerűen, a célszerűségi felügyeletnek csak abban az esetben van helye, amikor állam által átruházott/írúházott hatáskörben jár el az önkormányzat. A védendő érdek és az alkalmazott eszköz viszonyában a Charta az állami beavatkozás mértékére és annak gyakorlására vonatkozóan a szükségesség és arányosság elvének érvényesítését követelményként határozza meg.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása

A Charta gyakorlati érvényesülésével összefüggésben hivatkozunk az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1998-ban a helyi önkormányzatok tevékenységével összefüggésben kiadott Ajánlására⁹. Maga az Ajánlás különösen figyelemre méltó,¹⁰ mivel az állam és az önkormányzatok

⁶ GAJDUSCHEK György: *A közigazgatási szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból*. In: Szamel Katalin et al (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011. 47.

⁷ Ezt a felosztást alkalmazza Hoffmanné Németh Ildikó és Hoffmann István. HOFFMANNÉ Németh Ildikó – HOFFMANN István: *Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről* – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. *Magyar Közigazgatás* febr. (2005) 89-103.

⁸ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről hazánkban az 1997. évi XV. tv. rendelkezik.

⁹ Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1531246&SecMode=1&DocId=1349032&Usage=2> (2012. 05. 15.)

¹⁰ Az Ajánlással összefüggésben Kaltenbach Jenő megjegyezte, hogy meglehetősen kevés figyelmet kapott a hazai szakirodalomban, annak ellenére, hogy a felügyeleti jog gyakorlása szempontjából elemzi és tipizálja az európai államokat.

viszonyában több olyan tényezőt is vizsgál, amely alapvetően meghatározza az állami beavatkozás formáját, tartalmi kérdéseit, mértékét és eszközeit.

Az Ajánlás a tagállamok kormányai számára olyan intézkedéseket javasolt, amelyek az Európa Tanács alapvető célkitűzéseivel – a résztvevő államok magasabb szintű egységességének megteremtése, a közös örökség részét képező alapelvek követése, a gazdasági és szociális fejlődés erősítése – összhangban, a Chartában megfogalmazott alapvető rendelkezések érvényesülését segítik elő.¹¹

Az önkormányzati elv érvényesülésével és az államigazgatás felügyeletével összefüggésben négy működési modellt különböztetett meg:

- a XVIII. század végén kialakult francia rendszer: a „városi, községi hatalmat” tartja alapvetőnek, amely az illetékességi területén „negyedik hatalmi ágként” gyakorolja a közhatalmat;
- a német teória a „városi, községi helyi közösségre” épül: a rendszer a közösség tagjain alapul, amely kiemeli a helyi önkormányzat társulási, egyesülési jellegét és ezáltal közhatalmat gyakorol a saját területén;
- a helyi önkormányzás angolszász eredetű elmélete, amelynek aranykora a XVIII. századra tehető;
- a decentralizáció elmélete, amely a napóleoni idők túlzottan bürokratizált, hierarchizált centralizációs rendszerének ellenhatásaként alakult ki.

Az Ajánlás egyfelől megfelelő intézkedések elfogadását indítványozta, amelyek a következők:

- a Charta 8. cikkében meghatározott felügyelet összes formájára vonatkozóan az alapelvek érvényesülésének kiszélesítése;
- az állampolgárok által gyakorolt felügyelet kiemelt szerepének felismerése és erősítése, többek között a közvetlen demokrácia eszközeinek alkalmazásával,¹²
- helyi önkormányzatok működése átláthatóságának erősítése, a helyi közösség számára költségvonzattal járó döntések nyilvánosságának biztosítása. Jogszabályban meghatározott eljárás szerint lehetővé kell tenni az állampolgárok és jogi személyek részére ezekhez a döntésekhez való hozzáférést;
- a Charta 7. cikk 1. bekezdésében foglaltaknak megfelelően az önkormányzati képviselőkre vonatkozóan szankció alkalmazására (a helyi önkormányzati képviselő felfüggesztése, mandátumtól való megfosztása, a helyi önkormányzati testület feloszlata) csak kivételes jelleggel kerülhet sor, megfelelő garanciális feltételek érvényesülése mellett, amelyek biztosítják a szabad mandátumgyakorlást. Elsőbbséget kell biztosítani azon eljárásoknak, amelyek során mulasztás esetén a felügyeleti hatóság, vagy az ún. ideiglenes jellegű hatóság eljár, visszaszorítva azoknak az eseteknek a számát, amelyekben szankciók kerülhetnek alkalmazásra a képviselőkkel szemben;
- gondoskodni kell olyan eljárási szabályok megalkotásáról, amelyek alkalmazása során a helyi önkormányzatok saját maguk kezdeményezhetik a saját belső konfliktusaik, vitáik rendezését, a felügyeleti hatóság csak akkor avatkozhat be, ha ezen eljárás nem vezetett eredményre.

Másfelől az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága javasolta – annak szükségessége esetén –, hogy a tagállam saját jogrendszerében fejlessze az ellenőrzési rendszer szubszidiaritásának és a hatékonyság alapelveinek az összhangját, alapul véve az Ajánlás iránymutatásait.

KALTENBACH Jenő: *Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról*. In: Kákai László (szerk.): 20 éve az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Molnár Nyomda Kft., Pécs, 2010. 44.

¹¹ Recommendation No. R (98) 8-9.

¹² Ezzel összefüggésben került megalkotásra a Charta Kiegészítő Jegyzőkönyve, melynek végleges szövegét az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a 2009. szeptember 9-én megtartott ülésén fogadta el. Hazánkban a 2010. évi XXVI. törvénnyel került kihirdetésre.

A Helyi és Regionális Demokrácia Bizottságának Jelentése

Az Ajánlás részét képezte a Bizottság Jelentése, amely részletes ismertetést tartalmazott a helyi önkormányzatok tevékenységével összefüggő, egyes államokban kialakult felügyelet sajátosságairól, annak terjedelméről, a megvalósulás feltételeiről és lehetséges következményeiről. Európa különböző történelmi hagyományokkal és sajátosságokkal rendelkező államaiban működő felügyeleti és auditálási rendszerekről nyerhetünk információkat.¹³

Az Ajánlást megalapozó Jelentésben szereplő megállapítások közül csak azon eszközökre, alkalmazott módszerekre érdemes hangsúlyt helyezni, amelyek a hazai gyakorlattól eltérőek és a rendszerváltást követő eddigi önkormányzati működésben nem kerültek alkalmazásra. Így példaként említhető az előzetes ellenőrzés, a felügyeleti hatóságok intézkedési lehetőségei, továbbá utalok arra is, hogy milyen tartalmi változást tartott indokoltnak a Bizottság ezen eszközök jövőbeni változtatására vonatkozóan.

Előzetes ellenőrzés

A Jelentés az államigazgatás felügyelet időbeliségét¹⁴ illetően rögzíti, hogy előzetes, megelőző jellegű ellenőrzésre csak kivételesen kerül sor, jellemző az államokban az utólagos felügyeleti ellenőrzés. Az előzetes ellenőrzés többségében csak akkor válik szükségessé, amennyiben a döntés jelentős pénzügyi kötelezettséggel jár. Ilyen példák lehetnek a hitelügyletek, meghatározott értékhatár feletti, illetve külföldi kötelezettségvállalások, vagyontárgyak elidegenítése, átruházása, társasági részesedés megszerzése.

Egy további érzékeny területe az előzetes ellenőrzésnek, amikor a felügyeleti hatóság kötelező jellegű felhatalmazása szükséges egy-egy döntéshez, amely ténylegesen azt jelenti, hogy a hatóság részt vesz a helyi döntéshozatali folyamatban.

Végül a nemzeti parlamentek határozzák meg, hogy mely helyi önkormányzati ügyek esetében szükséges az előzetes ellenőrzés: egyrészt bizonyos ágazatokban (pl. adózás), másrészt pedig azokban az esetekben, amikor a helyi érdekeknel magasabb szintű érdekek védelme szükséges (pl. költségvetési egyensúly fenntartása, amely veszélybe kerülhet, ha nem korlátozzák a kölcsönök igénybe vételét). Ilyen előzetes ellenőrzési rendszer működik Bulgáriában, Németországban a tartományok szintjén, széleskörű ez a lehetőség Svájcban, valamint Törökországban.¹⁵

Felügyeleti hatósági jogosítványok¹⁶

A felügyeleti hatóságok közbenő intézkedései tekintetében megállapítható, hogy nem beszélhetünk egységes rendszerről, egységesen alkalmazott eszközökről, kiemelésre érdemes ebben a vonatkozásban Bulgária, Franciaország, Németország, Spanyolország. Bulgáriában az ügyész

¹³ Ezek az államok a következők: Bulgária, Franciaország, Németország, Lengyelország, Svédország, Svájc, Törökország, Egyesült Királyság.

¹⁴ Recommendation No. R (98) 39.

¹⁵ Bulgáriában az ellenőrzés általában utólagos, kivételesen akkor kerülhet sor előzetes ellenőrzésre, amikor az önkormányzat kéréssel fordul a felügyeleti hatósághoz, a döntéstervezet benyújtásával. Németországban a saját hatáskörben ellátott funkciók esetében kizárólag jogszertéségi ellenőrzésre kerülhet sor, az állam által átruházott hatáskörökben célszerűségi, hatékonysági ellenőrzés is lehetséges. Előzetes vagy megelőző az ellenőrzés lehetséges abban a stádiumban, amikor a helyi önkormányzat aktusa még nem végrehajtható. Előzetes jóváhagyás szükséges pl. terület-felhasználási terv elfogadásához, meghatározott önkormányzati tulajdoni tárgy átruházásához harmadik személy részére. Svájcban a községi rendeletek és jogszabályban meghatározott döntések (pl. pénzügyi kötelezettségvállalás, ingatlan átruházási ügyletek) csak a kanton szintjén működő Államtanács jóváhagyását követően hajthatók végre. Az Államtanács aktuspótlási hatáskörrel is rendelkezik. Törökországban számos jogszabály, szabályzat határozza meg az önkormányzati szervek döntéshozatalának ellenőrzésében részt vevő szervezetek és azok hatáskörét, így az előzetes ellenőrzés lehetőségét is.

¹⁶ Recommendation No. R (98) 45.

avatkozhat be, Franciaországban a prefektus fordulhat bírósághoz és indítványozhatja a végrehajtás felfüggesztését, Németországban az államigazgatási hatósághoz címzett panasz eredményezheti általában a döntés felfüggesztését a vitatott kérdés lezárásáig.

A legtöbb vitát kiváltó intézkedési lehetőség a felügyeletet ellátó államigazgatási szervnek a helyi önkormányzati döntések megsemmisítése. Ez az eszköz néhány államban biztosított a felügyeleti hatóság számára, azonban az önkormányzatiság elvével való összeegyeztethetősége viták kereszttüzében áll. Spanyolországban, Svédországban, Franciaországban kizárólag a bíróság jogosult hatályon kívül helyezni az önkormányzat törvénysértő döntését. Ennél lényegesen nagyobb sérelmet jelent az önkormányzatiság elvére nézve az a rendszer, amelyben az államigazgatási szerv célszerűségi alapon megsemmisítheti az önkormányzati döntést és a helyi önkormányzat nem számára e döntés ellen nem biztosít a jogalkotó jogorvoslati lehetőséget. Az európai államok többségében a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabály biztosítja a lehetőséget, hogy a helyi önkormányzat helyett intézkedést tehessen a felügyeleti hatóság. Ezek a rendelkezések biztosítják, hogy a jogszabály által meghatározott kötelezettségeknek az önkormányzatok eleget tegyenek, mulasztásuk esetén a központi kormányzat intézkedik, kivételes eljárásban. Mielőtt azonban élne ezzel a jogával, az önkormányzatot megfelelő határidő tűzésével fel kell szólítani kötelezettségei teljesítésére.

A felügyeleti eszközök tartalmi változásainak szükségessége

A Jelentés a következők szerint határozza meg azokat a területeket, amelyeken a Bizottság álláspontja szerint a felügyeleti eszközök enyhítésére sor kell hogy kerüljön:¹⁷

- a helyi önkormányzatok saját hatáskörei gyakorlásában a célszerűségi vizsgálatokat meg kell szüntetni és csökkenteni szükséges ennek lehetőségét az állam által átruházott hatáskörök esetében is;

- vissza kell szorítani azon területeket, amelyeken közigazgatási szervek gyakorolnak törvényességi ellenőrzést, erre csak kiemelt fontosságú döntések esetén kerülhessen sor;

- az államigazgatási felügyeletet más eszközökkel kell helyettesíteni, amennyiben lehetséges. Államigazgatási felügyeleti eljárás folytatása csak az ügyben érintettek kérésére lehessen; ezen egyszerűsítés pozitív hatásainak teljes mértékben érvényesülniük kell, különösen akkor, amikor az államigazgatási felügyelet csak bírósági jogorvoslat igénybevételére irányul és a döntést a bíróság hozza meg;

- amennyiben kormányzati szerv bevonása szükséges a helyi önkormányzati döntés hatályba lépéséhez vagy érvényességéhez, az előzetes vagy megelőző államigazgatási felügyeleti ellenőrzés visszaszorítása; a megelőző jellegű és az előzetes ellenőrzés elsődlegességének csökkentése, ezáltal érvényesítve a helyi önkormányzatiságot; ezen két ellenőrzési forma – többek között – csak akkor tartható fenn, ha az érintett állampolgároknak joguk van bírósághoz fordulni, még abban az esetben is, ha a döntés előzetes államigazgatási ellenőrzésére sor került;

- az államigazgatási felügyelet folyamatos átalakítása a peres eljárást megelőző szakaszban, az ellenőrzések jogkövetkezményeit korlátozni kell, abban az esetben, amikor a helyi önkormányzat döntése a bíróság előtti eljárásban törvénysértőnek minősül.

Az előzőekből következően az államigazgatási felügyelettel szemben a bírósági jogvédelemnek kell elsősorban érvényesülnie. A bírósági jogvédelem kiszélesítése nem eredményezheti a bírósági kontroll kizárólagosságát, ugyanis bizonyos esetekben akár működésképtelenséget idézhetne elő. Az államigazgatási felügyeletnek elsősorban a központi és a helyi önkormányzat közötti együttműködés formájában kell érvényesülnie, az ellenőrzés tanácsadó és értékelő jellegének kell felülkerekednie. A Jelentés megállapításai alapján: „Annak a felfogásnak, amely sze-

¹⁷ Uo. 53-54.

rint az ellenőrzési rendszer az államigazgatás és a helyi önkormányzat kibékíthetetlen ellentétéből származik, egyszer s mindenkorra el kell tűnnie.”¹⁸

Az ellenőrzési rendszer fejlesztése érdekében kiemelendő a bírósági és az államigazgatási ellenőrzésre vonatkozó azon megállapítás, amely szerint csak bíróság lehet a végső fórum, amely megítéli az önkormányzati döntések törvényességének kérdését, azonban a bíróság nem értékelheti a döntés célszerűségét. A jogalkotással szembeni további követelmény, hogy mind az előzetes, mind az utólagos ellenőrzés elvégzésére határidőt indokolt megállapítani. Ugyancsak figyelemmel kell lenni a jogalkotás során arra, hogy mi is képezheti törvényességi ellenőrzés tárgyát, továbbá el kell kerülni azt is, hogy több államigazgatási hatóság is ellenőrizhesse ugyanazt a döntést.

Az állampolgárok helyi közéletben való részvételével összefüggésben született meg a Charta Kiegészítő Jegyzőkönyve, amelynek számos más állam mellett hazánk is részese.¹⁹ A Tanács ezen jegyzőkönyve hivatott a részvétel erősítésén túlmenően arra is, hogy az abban részes tagállamok önkormányzati szinten is biztosítsák a döntéshozatal átláthatóságát, a minél szélesebb körű nyilvánosságot, ezáltal is erősítve a helyi demokrácia szerveinek, döntéseinek legitimitását.

A magyar felügyeleti rendszer lehetséges értékelése

Amint arra már a bevezetésben is utaltam, a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény teremtette meg az önkormányzatok tevékenysége feletti törvényességi felügyelet gyakorlásának lehetőségét a Kormány számára. A korábbi törvényességi ellenőrzési eszközrendszert alapul véve ezen lehetséges értékelés kialakításakor azt vizsgáltam, hogy a felügyeleti intézményrendszer bevezetése és eszközrendszere mennyiben illeszkedik az előzőekben részletezett európai tendenciákhoz.

Az államigazgatási felügyelet új jogintézmény, tekintettel arra, hogy az 1990. óta kialakult helyi önkormányzati rendszerben a Kormány az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését biztosította, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, a helyi önkormányzatokért felelős szerv útján. A törvényességi ellenőrzés utólagos formáját teremtette meg a jogalkotó, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek csak a jogszerűsége tartozott a vizsgálat körébe. Érdemes ráirányítani a figyelmet arra a körülményre, hogy sem a korábbi, sem a jelenleg hatályos szabályozás nem különítette el az önkormányzati hatásköröket aszerint, hogy azok eredetileg a közösséget a helyi önkormányzás jogánál fogva megillető, illetve az állam által átruházott hatáskörök. Ily módon a törvényességi ellenőrzés során és a jövőben a felügyelet gyakorlásában is az eszköztár azonos módon érvényesült, illetve érvényesül a helyi önkormányzati döntések jogszabálysértő volta esetében. Számos európai államban láthatunk példát arra, hogy ezen hatáskörök megosztásra kerülnek, az állami felügyelet terjedelme és eszköztára összefüggésben van a hatáskör jellegével. Az önkormányzati hatáskörök jelentős átrendeződése következett be az egészségügyi, a közművelődési, közgyűjteményi feladatellátásban és komoly változások várhatóak a közoktatási rendszerben is, amely indokoltá teheti a helyi közügy újraértelmezését, a közösséget megillető helyi önkormányzáshoz való jog²⁰ tartalmi jelentőségének ismételt meghatározását.

A törvényességi felügyelet eszközrendszere továbbra sem tartalmaz előzetes vagy megelőző jellegű ellenőrzési lehetőséget, jóváhagyást, az Mhótv-ben rögzített intézkedési lehetősége az utólagos törvényességi kontrollt szolgálják. Az előzetes, Kormány által történő jóváhagyás csak

¹⁸ Uo. 54.

¹⁹ 2010. évi XXVI. törvény a helyi önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről.

²⁰ A korábban az Alkotmányban rögzített kollektív alapjogot az Alaptörvény nem tartalmazza, viszont változatlan megfogalmazásban került rögzítésre az Mhótv-ben.

pénzügyi kötelezettségvállalások esetében került rögzítésre, kizárólag az adósságot keletkeztető ügylet²¹ érvényességi feltétele. Az önkormányzatok tulajdonnal történő rendelkezési joga is új megközelítést nyert azáltal, hogy az önkormányzati tulajdon január 1-je óta a nemzeti vagyon részét képezi.²²

Erősödött a Kormány beavatkozási lehetőség azáltal, hogy kezdeményezheti a határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését. Szintén az eszközrendszer kiszélesítését jelenti a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztása megállapításának kezdeményezése a Kúriánál, valamint a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása. Új jogintézmény az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása körében a kormányhivatal kezdeményezési joga a törvényszék felé.

Ezen eszközrendszer megteremtése – amint az az előzőekben kifejtettek alapján megállapítható – nem mond ellent az érvényesülő európai tendenciáknak, annak ellenére sem, hogy az Európa Tanács már 1998-ban az eszközrendszer enyhítését tűzte ki célul. A kormányhivatal által megtehető intézkedések és a bírói döntések gyakorlati érvényesíthetőségét a jogalkotó a törvényességi felügyeleti bíróság megállapítása lehetőségének megteremtésével kívánja szolgálni.

Az önkormányzati döntéshozatalban és az önkormányzati működés állami felügyelete tekintetében egy újabb vizsgálendő aspektust jelent az Európai Unió jogrendszerének hatása. Az önkormányzati döntések törvényességének biztosítása egyre nagyobb szerepet kap a tagállami működésben, tekintettel arra, hogy a tagállam kormánya felelősséggel tartozik az Európai Unió felé az EU jogának való megfelelésért – amint arra Bart Hessel²³ is utal. A felelősség ilyen típusú kiterjedése is befolyásolhatja a tagállami jogalkotót abba az irányba, hogy minél hatékonyabb állami beavatkozási eszközöket vezessen be az önkormányzatok törvényes működése garantálásának érdekében, melynek elemzése nem témája ezen írásnak.

Összegzés

Ha kiindulópontként dr. Rényi Józsefnek az önkormányzat és az állami felügyelet elvének összefüggéseit vettük alapul, úgy a zárógondolat megfogalmazásakor is rá kell hivatkoznunk. Alábbi megállapítása – kortól függetlenül - összegezi az önkormányzatiság és az ellenőrzési rendszerek eddigiekben vizsgált példáit: „Boldog az az ország, a mely ennek a felügyeleti hatalomnak az önkormányzat ügyeibe való beavatkozását a legszükségesebb esetekre szoríthatja; mert annak az országnak oly társadalma van, a mely önmagában is eléggé fegyelmezett arra, hogy a közérdeket a magánérdek fölé, az állami közérdeket a helyi közérdek fölé helyezze és a törvényt, a jogszabályt, ha kell, önmagával szemben is végrehajtsa.”²⁴

²¹ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv. 3. §, 10. §

²² 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról

²³ Bart HESSEL: European integration and the supervision of local and regional authorities Experiences in the Netherlands with requirements of European Community law Utrecht Law Review <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/18/18> (2012. 05. 13.)

²⁴ RÉNYI, 1896. 155-156.

JUDIT SIKET

Changing of government supervision on local authorities' action

(Summary)

Government control's legislation, in accordance with local authorities' activities, substantially changed this year in Hungary. New Basic Law came into force on 1 January 2012, legal control was replaced by government supervision, its measures are much more stronger than previous legal control's means.

Paper on changing of government supervision aims to analyse the changing of Hungarian law, linked to international experiences, especially to standards of Council of Europe.

Committee of Ministers adopted on 18 September 1998 Recommendation No. R (98) 12 to Member States on supervision of local authorities action, in order to achieve extend the application of the principles enshrined in European Charter of Local Self-Government. Recommendation involves also Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) on supervision and auditing of local authorities' action. Paper is based on these documents: models of government control in European countries, examples described not implied in Hungary (e.g. a priori or preventive control), measures to be taken in event of infringement and changes needed to supervision.

Author tried to provide possible assessment on new supervision system in Hungary.