

DR. BALÁZS ISTVÁN CSc.

TUDOMÁNYOS FŐMUNKATÁRS

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA TK JOGTUDOMÁNYI INTÉZETE



Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása¹

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változása a kétharmadoság tárgykörében?

Magyarország új Alaptörvénye a korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert, az szakít a régi Alkotmányban a rendszerváltáshoz kötődő, főként garanciális okokból született és az autonómia-elemeket részletező szabályozással és többnyire csak keretszabályokat állapít meg sarkalatos törvényre bízva a további szabályozást.

Tartalmilag az Alaptörvény a helyi önkormányzás meghatározására is az előzőektől eltérő fogalmat használ, amikor rögzíti, hogy „a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok”². A hatályon kívül helyezett régi alkotmányos szabályozás szövege úgy szólt³, hogy: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

A korábbi alkotmányos szabályozás a helyi önkormányzáshoz való jogot kollektív alapjogként szabályozta, ami nem mondható el az Alaptörvényben szereplő új normaszövegről.

Bár az *Mötv. Sarkalatos törvényként szinte szó szerint megismétli a helyi önkormányzáshoz való alapjognak a korábban hatályos Alkotmányi szabályozását miszerint; „a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg”⁴, ettől azonban az még nem válik alkotmányos alapjoggá.*

A helyi önkormányzáshoz való jog értelmezésének tartalmi változását jelenti továbbá az, hogy a törvény a helyi választópolgároknak, mint a helyi önkormányzás alanyainak kötelezettségeket is megállapít, így; „a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga,

melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.

(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”⁵

Lényeges változás még, hogy nyomatékosítja a törvény azt, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” működnek, lezárva ezzel minden olyan, az elmúlt évtizedekben fel-felbukkanó vitát, mely a helyi önkormányzatok állami szerv jellegét megkérdőjelezte. Az egy más kérdés, hogy egy ilyen fajsúlyos kérdés rendezése inkább az Alaptörvénybe lett volna való, mert így ennek a preambulum rendelkezésnek hiányzik az alkotmányos lába. Ez annál is inkább igaz, mert a határozottnak tűnő deklarációt az Alaptörvény 34. cikkének szabályozása lerontja, mivel az „a helyi önkormányzat és az állam” megfogalmazást alkalmazza, amiből az előbbiekhöz képest akár ellenkező következtetésre is lehet jutni a helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyét illetően. Következetlenné tűnik a szabályozás akkor is, amikor a helyi közügyek fogalmát szűkíti azaz, hogy az Alaptörvénytől eltérően kihagyja a közhatalom helyi önkormányzati típusú gyakorlását. Ez azért furcsa, mert – túl azon, hogy az Alaptörvény tartalmazza⁶ – a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga csakúgy, mint az önkormányzati hatósági ügyek intézése tartalmilag megmarad alapvető jogintézmények.

A helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere a feladattípusokat illetően nem változik. Ugyanakkor részletesebben szabályozza az *Mötv.* a saját és az önként felvállalható feladatok ellátásának feltételeit és a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét. Ezzel nagyfokú szabadságot adott a jogalkotónak arra, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel kiürestítse a helyi önkormányzás tartalmát, amit az óta meg is tettek.

Az önként felvállalható feladatellátást nehezíti az is, hogy annak feltételei szigorodnak a korábbiakhoz képest és meglettük a törvényességi felügyeleti eljárásban kerül vizsgálatra. Ugyanakkor pozitívan értékelhető az az új szabályozás, hogy

¹ AZ MTA TK Jogtudományi Intézete által „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változása 2010–2014.” című beszélgetéssorozat 2014. január 23-i „Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása” beszélgetésen elhangzott előadás szerkesztett változata. A beszélgetések teljes anyaga a <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> honlapon.

² Alaptörvény 31. cikk

³ 1949. évi XX. törvény 42. §

⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (1)

⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény 2. § (1)

⁶ 31. cikk (1)

a kötelező feladat és hatáskör-telepítése esetén a gazdasági teljesítőképesség, a településnagyság és teljesítőképesség mentén kötelezően differenciálni kell azokat.

A kötelező feladatok körében került szabályozásra az a *sajátos új jogintézmény*, hogy az Európai Unió, vagy más nemzetközi szervezet felé fennálló *kötelezettség nem teljesítése esetén az azzal összefüggő beruházásról a Kormány is gondoskodhat az érintett helyi önkormányzat tulajdonát illetően is*. Részletszabályok hiányában, valamint az eddigi joggyakorlat alapján még nem dönthető el az, hogy ez a súlyos rendelkezés a törvényességi felügyelet részeként működő – a korábbi változatokban szereplő – mulasztás pótlása, vagy „*sui generis*” intézmény?

Bár a helyi önkormányzatok típusai (települési és területi) nem változtak az Alaptörvényben, de a járási közigazgatási térszerkezetben való gondolkodás az új önkormányzati törvényi szabályozásban is megjelenik a *„járászhely város” új települési önkormányzati kategóriájában* és az általuk ellátott körzeti jellegű közszolgáltatások szabályozásában.

A *fővárosi helyi önkormányzati rendszer* azon megoldása, hogy egy területen kéttípusú települési önkormányzat működik, szintén *nem változik*, csak az eddigieknél egyértelműben történik a köztük lévő feladatmegosztás irányainak kijelölése, de a *részletszabályozást külön jogszabályra bízva, ami a korábbiakhoz képest lényegesen nagyobb szabadságot ad a feladat- és hatáskörök egyszerű többséggel elfogadható törvényekkel történő mozgatására az egyes szintek között*.

A megyei önkormányzatok, mint *területi önkormányzatok feladata radikálisan átalakul* és csupán a területfejlesztésre és rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebről meg nem határozott koordinációs feladatokra változik az eddigi közszolgáltató-intézményfenntartás helyett, ami alapvető felfogásbeli különbség a korábbiakhoz képest.

A helyi önkormányzatok *működésére vonatkozó új szabályozás részletesebb* és korlátozóbb jellegű a korábbiaknál és új elemeket pl. méltatlansági eljárás stb. is tartalmaz.

A *polgármester pozíciója* általában is *erősödött*, de azzal hogy *ő nevezi ki a jegyzőt*, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében.

Ez utóbbi tekintetében viszont lényegesen *korlátozódik a helyi önkormányzatok szabad szervezetalkítási joga*, amikor az *Mötv. a 2000 fő lakosságszám alatti települések számára kötelezően elrendeli az „önkormányzati közös hivatal” létrehozását*.

Azt csak valószínűsíteni lehet, hogy ezt a fontos autonómia-elemet az Alaptörvény társulásokra vonatkozó szabályai alapján korlátozza.

A helyi önkormányzatok társulásait az *Mötv.* a korábbiakhoz képest részletesebben, de egyszerűbben szabályozza, az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulás részletkérdéseiről pedig e sarkalatos törvény semmit sem mond. Ezzel a *kötelező társulást esetleg előíró külön törvény, mely azonban nem sarkalatos, nagyfokú szabadságot ad*.

A területszervezés esetében az önálló községalakítás feltételeinél megszűnik a lakosságszám alapulvétele, igaz a többi feltétel szigorúsága miatt gyakorlatilag igen *nehéz lesz új község létrehozása*.

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai szabályozása alapvetően változott a központi állami beavatkozás lehetőse-

geinek alapos kiterjesztése és a fejlett országokban már a XX. század utolsó harmadában meghaladott *feladatfinanszírozás* bevezetése mentén.

Erősödik viszont a helyi önkormányzatok gazdálkodásának tervszerűsége, a gazdálkodás belső kontrollrendszere, a pénzügyi ellenőrzés tervszerűsége.

Ugyanakkor *jelentős korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele*, melynek nem csupán a maximális mértéke kerül meghatározásra, de – a nemzetközileg ismert megoldásokhoz képest érdekes új elemként – szükséges ahhoz a Kormány hozzájárulása.

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatban a legnagyobb változás a Kormány jogkörébe tartozó *törvényességi ellenőrzés helyett a felügyelet bevezetésében mutatkozik*.

A változások egyik része az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatában van, melyek egy része az Alkotmánybíróságtól a Kúriához került.

Ennél jelentősebb azonban azon felügyeleti eszközök új elemként történő megjelenése, melyek eddig teljesen hiányoztak a rendszerből.

Ezek közül kiemelkedik az a *nemzetközi összehasonlításban is új megoldás, miszerint a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén – igaz a bíróság döntése nyomán – a rendeletalkotás pótlására a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője jogosult*.

Ehhez képest meglepetés viszont, hogy arra a nemzetközi gyakorlatban széles körben alkalmazott intézmény átvétele viszont *nem került sor*, hogy az önkormányzati határozatok törvényességi ellenőrzésének folyamatában lehetőség lenne az *önkormányzati határozat végrehajtásának felfüggesztésére*, hanem azt továbbra is csak a bíróságtól lehet kérni.

A törvényességi felügyeleti eljárás szabályozása részletező jellegűvé vált, ami érthető az új felügyeleti eszközök bevezetéséhez kapcsolódó garanciális követelmények miatt.

A változások lényege tehát a korábbi széles feladatkörre alapozott liberális szabályozás feladása és egy, az *állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan önkormányzati rendszer létrehozása, melyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű*.

Ezt a megváltozott helyi önkormányzati autonómia-felfogást támogatják a hatékonyabb és ésszerűbb működtetés, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célját szolgáló új jogintézmények.

Ellensúlyozandó talán a centralizációt szolgáló felügyeleti eszközöket, az *Mötv.*-ben érdekes és újszerű kísérletek találhatóak a jogállami értékrend és intézményi rendszer védelmére, így pl. azzal, hogy a bíróság döntése szükséges egyes felügyeleti eszközök alkalmazhatóságához.

A *helyi önkormányzatokat érintő új jogi szabályozás tartalmának vonatkozásában az összkép tehát vegyes, de az új intézmények összességében a korábbi helyi önkormányzati autonómiának szűkítését, centralizációt és a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illetően egy új államszervezési érvényesítést jelentik*.

A *kétharmados tárgykörök csökkentése főként a konkrét feladat- és hatáskörök meghatározásában mutatható ki, ami akár*

pozitív is lehetne. Jelenleg azonban ez – a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog megszüntetése mellett – az egyik fő eszköze a helyi önkormányzatiság kiürítésének.

2. Mi volt a célja a változásnak?

Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük jelezze azt is.

Az Alaptörvény keret jellegű szabályozására való tekintettel nagy várakozások előzték meg a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény előkészítését, társadalmi-szakmai vitáját és elfogadását. A célokat illetően a 2011 júniusában megjelent első szabályozási koncepció abból indult ki, hogy „a jelenleg hatályos szabályozás igen komoly vitákat záró politikai kompromisszum eredményeként született az „önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túl hatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes volt, de ennek köszönhetően a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe”.

Ezen értékelés kapcsán meg kell azonban jegyezni azt is, hogy bár a jogi szabályozás szintjén valóban sikerült Európa egyik legliberálisabb és legszélesebb felelősséggel rendelkező önkormányzati rendszerét megalkotni 1990-ben, ami nem problémamentesen, de alapvetően jól működött. A több mint két évtizedes működés ugyanakkor számos megalapozott hiányosságot is feltárt, amelyekre a kidolgozott szakmai alternatívák már hosszabb ideje rendelkezésre álltak, de azok nagy része a hiányzó kétharmados parlamenti többség miatt korábban nem tudott realizálódni.

Az Möt. elfogadását megelőző szabályozási koncepcióban főként ezek a korábbi felvetések jelentek meg. Így a törvényességi ellenőrzés felügyeleti típusú eszközökkel való megerősítése, az ellenőrzési rendszer kiteljesítése, a kötelező társulási rendszer kivételes eszközként történő bevezetése, a feladat és hatáskörök tisztább rendszerének kialakítása, a finanszírozási rendszer reformja, a feladattal együtt mozgó önkormányzati tulajdon, vagy használat, a megyék jogállásának a rendezése, vagy éppen a fővárosi közigazgatási rendszer felülvizsgálata stb. az elmúlt húsz év önkormányzati reformprogramjainak állandó elemei voltak.

A koncepciótól várt igazi nagy kérdés megoldása az lett volna, hogy ezekből az elemekből miképpen lehet olyan koherens rendszert építeni, ami nem jelent visszalépést a helyi demokrácia adott állapotából? A koncepcióban tézisszerűen vázolt elképzelésekből azt látni lehetett, hogy a tervezett változtatások a korábbi liberális kereteket szigorúbb korlátok közé helyeznék.

A 2011. november elején a Kormány által az Országgyűléshez benyújtott T/4864 számú törvényjavaslat általános indokolása ezeket a várakozásokat igazolta, amikor elismerte azt, hogy „az elmúlt 21 év során a demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte hivatását...” de „napjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul”.

Az okok is világosnak tűntek az indokolásból, miszerint „az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére és az ehhez kapcsolódó szervezeti változásokra. A megújulást sürgeti a sok elemében radikálisan megváltozott társadalmi, gazdasági, közjogi környezet, az Európai Unió tagságból fakadó követelmények és lehetőségek közti összhang megteremtése”.

Ezeket azonban az indokolás nem részletezte, ami sajnálatos, mert igen érdekes lehetett volna ez pl. az Unió kötelezettségei viszonylatában már csak azért is, mert a közigazgatás szabályozása közismerten nem az Unió hatáskörébe tartozó tárgykör⁸.

Az indokolásból ezért inkább az tűnik ki, hogy a neoliberais állam és az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazását preferáló közmenedzsmentre épülő közigazgatása helyett az állam cselekvését jobban megvalósító és a közhatalmi eszközöket ismét a rangján kezelő új típusú közigazgatás kell, melynek része egy mérsékeltbb autonómiával rendelkező helyi önkormányzati rendszer.

A törvényjavaslat preambuluma ezt egyértelművé is tette, amikor deklarálta azt, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

A helyi önkormányzati rendszer 1990-es újraindításától felgyülemlett tapasztalatok alapján sok olyan új intézmény van, melyek bevezetése a rendszer racionalizálása érdekében már korábban a tudományban és a gyakorlatban egyaránt felmerült (pl. törvényességi felügyelet, kötelező társulás, a kötelező feladat és hatáskörök kétharmados szabályozásának mérséklése stb.), de kétharmados többség hiányában nem tudott megvalósulni. Ha azonban az egész önkormányzati reformot vizsgáljuk, és azt behelyezzük az államreform szélesebb összefüggései közé, akkor az új szabályozásnak a közigazgatási rendszeren belül érvényesülő hatásai inkább a helyi demokráciát és önállóságot csökkentő⁹, a centralizációt előtérbe helyező negatív hatásúak, melyekkel e formájukban és egészében nehéz lenne egyetérteni. Mindez nem jelenti azt, hogy az új szabályozás a maga logikája szerint ne alkotna egy konzisztens rendszert és a rendszer egyes elemei (pl. a feladat és hatáskörök kötelező differenciálása, egyes felügyeleti eszközök stb.) pedig kifejezetten pozitív elmozdulást jelentenek a korábbiakhoz képest.

⁷ T/4864 számú törvényjavaslat.

⁸ Lásd részletesebben; Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog. in: Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. (szerk.): LAPSÁNSZKY ANDRÁS, CompLex Kiadó, Budapest, 2013. I. 43–78 old.

⁹ Ennek tételes igazolására lásd; BALÁZS ISTVÁN; Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban. Állam- és Jogtudomány 53 (2–3) pp. 213–214. (2012)

A magam részéről külön kiemelendőnek tartom az helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illető új szabályozást azon korábbi túlzó felfogáshoz képest, hogy a helyi önkormányzatok nem is képezik részét az állami felépítménynek, hanem önmagukban álló értéket képviselnek. Az azonban már egy másik kérdés, hogy ebből nem feltétlen kellett volna következnie egy igen határozott elmozdulásnak a másik véglet felé a re-centralizáció irányába. A két véglet között talán nagyobb és bölcsőbb egyensúlyt kellett és lehetett volna teremteni.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

Az új szabályozás vizsgálatánál kétség kívül felmerül az előidéző okok közt a hatékonyságra törekvés, hogy nem arról van-e szó, hogy a pénzügyi-gazdasági világválság következményeit felszámolni akaró és a jövő fejlődési útjait kereső államoknak általában is át kell értékelniük az állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás minden elemét?

A neoliberais államfelfogást a közigazgatásban érvényesítő „új közmenedzsment” irányvonal legyengítette a közigazgatást és alkalmatlanná, eszköztelenné tette az új kihívásokra adandó adekvát cselekvésre. Ellenreakcióként a világ fejlett országaiban mindenütt keresik az új típusú állam paradigmáit¹⁰ és az azt megvalósító új közigazgatást¹¹, benne a helyi önkormányzati alrendszerrel.

A helyi önkormányzati autonómia megőrzésére kötelezettséget vállaló Európa Tanácsi tagországként Magyarország is ezt tette és teszi sok más országgal együtt¹², helyenként tudatosan, máskor inkább a helyzet és az aktuális politikai célok által determinált körülményekhez rögtönözve a megoldásokat. Ez utóbbi nagyobb mértékű jelenlétét sejteti az a tény, hogy az egész közigazgatás reformjának irányt szabó közigazgatás-fejlesztési programunk¹³ a helyi önkormányzati rendszerrel – ami pedig mégis a közigazgatási intézményrendszer egy meghatározó eleme-szinte nem is foglalkozik.

Ebből és az azóta megvalósult intézkedésekből arra lehet következtetni, hogy *prioritása a Kormány irányítása alatt álló közigazgatási alrendszereknek van és ezeknek a hatékonyabb és racionálisabb működés irányába történő átalakítása és működése függvényében alakul a helyi önkormányzati rendszer.*

¹⁰ G. FODOR GÁBOR–STUMPF ISTVÁN: Neoweberi állam és jó kormányzás, Nemzeti Érdek II. évf. 3. szám, 2008, 18. old.

¹¹ BALÁZS ISTVÁN: Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai. Magyar Közigazgatás, Új folyam (2011)/2. szám, 59–65. oldal

¹² Lásd; La réforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique 2012 N° 141 Numero publié sous la responsabilité de Gerard Marcou. Les reformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies. 183.p.

¹³ MAGYARY ZOLTÁN: Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10, Budapest.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

Ahogy a korábbi pontokban jelzésre került, van ugyan néhány olyan szabályozása az Möt.-nek, ahol az alkotmányos alapok nem elég szilárdak (pl. a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helye, közös önkormányzati hivatal, járásszékhely város stb.), vagy konzisztencia probléma tapasztalható (pl. a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helye), de ezek összességében sem jelentenek alkotmányellenes szabályozást.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog hiánya az új alkotmányos szabályozásban ugyan sajnálatos tény és jelzés értékű a korábbi szabályozást felváltó új önkormányzati modell jellegét illetően, de önmagában nem ütközik semmilyen nemzetközi normába.

A helyi önkormányzathoz való jog eredetét inkább szokásos ugyanis a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára visszavezetni. Eszerint „Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy;

- a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;
- szavazzon és megválasztható az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését;
- az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhesen.”

Ezeket a feltételeket a jelenleg hatályos magyar szabályozás is teljesíti.

A helyi önkormányzatokra vonatkozó legfontosabb és specifikus nemzetközi jogi szabályozás a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája¹⁴. Ha a Chartának csupán a szövegi értelmezését vetjük össze az új magyar alkotmányos és törvényi szabályozással, akkor az alábbi néhány példaszzerű kiemelés alapján nehéz egyértelmű ütközést találni. Fontos azonban már itt is kiemelni¹⁵ azt, hogy a Charta alkalmazása és annak ET általi rendszeres vizsgálata ennél az értelmezésnél jóval tágabb éppen a helyi önkormányzati demokrácia megőrzése és fejlesztése érdekében, amire országunk is kötelezettséget vállalt.

A Charta szerint „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek közt – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot pedig olyan tanácsok, vagy testületek gyakorolják, amelyeknek

¹⁴ „European Charter of Local Self-Government” Strasbourg, 1985 október 15, kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

¹⁵ Bár e pont végén egyértelmű a betűszerű értelmezés helyett a Charta szellemiségére való utalás, de a kereszttal vita tapasztalatai alapján szükségessé vált ennek nyomatékosítása. Mindezt pedig megerősítik a szerzőnek az ET helyi önkormányzatokkal foglalkozó szerveinél végzett évtizedes munkája alapján szerzett saját tapasztalatai.

tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják és melyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi”.

A 2011 végéig hatályos magyar Alkotmány a Charta idézett rendelkezéseit úgy adaptálta, hogy „a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása ... a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják”.

A korábbi magyar megoldás tehát – főként a rendszerváltáshoz fűződő garanciális okokból – pozitív irányban túllépte a nemzetközi jogi szabályozást, amikor a helyi önkormányzáshoz való jogot kollektív alapjogként határozta meg.

A 2012. évtől hatályos Alaptörvényünk szakított ezzel a hagyománnyal és az új szabályozás csupán azt deklarálja, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek ... a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Bár kevésbé garanciális jellegű, de ez a megoldás is megfelel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának, mivel az csak azt mondja ki, hogy „a helyi önkormányzatok alapvető hatásköreit és feladatait Alkotmány, vagy törvény rendezi”. Ezt a feltételt az Alaptörvény teljesíti, mert kimondja, hogy „[a] helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”.

A Chartában szabályozott tartalmat, miszerint: „A helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.”¹⁶ Alaptörvényünk teljesíti, mikor rögzíti azt, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”.¹⁷

Hasonló a helyzet az új elemként jelentkező törvényességi felügyelettel is, melyre a Charta eddig is lehetőséget adott volna, de eddig ezzel a magyar törvényalkotás nem élt.

A helyi önkormányzatok jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetére biztosított pótlása a kormány megbízott részéről kétség kívül hatáskörrelvonást jelent.

Ugyanakkor a Charta e vonatkozásban is igen megengedően szabályoz: „A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.”¹⁸ Nálunk ez a helyzet, mert a kormány megbízott, mint központi szerv ugyanis magában az Alaptörvényben, mint törvényben kap felhatalmazást arra, hogy kivételesen a jogalkotói hatáskör elvonásával éljen, ami ráadásul a hatáskör gyakorlásának elmulasztásához és annak bírói ítéletben történő kimondásához kapcsolódik.

¹⁶ Charta 2. cikk,

¹⁷ Alaptörvény 31. cikk (1)

¹⁸ Charta 4. cikk

A helyi önkormányzatok hitelfelvételének korlátozása, illetve feltételhez kötése is formálisan beleférhet a Charta azon rendelkezései közé, hogy „a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörüik keretein belül szabadon rendelkeznek”¹⁹. Az egységes nemzetgazdasági politikának ugyanis ez egy lényeges jogi eszköze.

Nemzetközi jogilag tehát nehezen igazolható az, hogy az új hazai szabályozásunk a Charta rendelkezéseinek csupán szószentri értelmezésével nem fér bele a meglévő jogi keretekbe.

Ez még akkor is jellemző, ha már ez a fajta értelmezés is esetleg néhány részterületen pl. a kötelező közös hivatali rendszer előírása ütközhet azon szabályozással, hogy „a választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítania kell feladataik szabad gyakorlását”²⁰, aggályos lehet.

Akkor mégis mi lehet az új szabályozást érő nemzetközi, köztük az ET egyes szervei által hangoztatott kritikái²¹ észrevételek mögött?

A válaszhoz a politikai megfontolásokon túl jogi értelemben is kiinduló alapot szolgálhat a Charta preambuluma, miszerint „... csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást, ... a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához...”.

A „ténylegesség” és a „helyi önkormányzatiság megerősítése” egy előre ívelő és mutató folyamatot jelent a helyi önkormányzatiság felfogásában, minek központjában az autonómia kiterjesztése, de minimálisan a megőrzése áll. A Charta létrejöttének előzményei, az ahhoz való csatlakozásunk története, az Európa Tanács helyi önkormányzati intézményrendszerének a Charta érvényesülését szolgáló működése és ez ideig az abban való aktív részvételünk, eddig ezt a felfogást erősítette.

A főként az eredményesség és hatékonyság nevében végrehajtott változtatások azonban a megelőző szabályozási tartalommal megjelenő autonómia színthez képest visszalépet jelentenek.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

A szabályozás közeljövőben történő átfogó módosításának csak akkor lenne értelme, ha az mögött a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyére és autonómjára vonatkozó eddig érvényesülő felfogás megváltozna a politikai döntéshozók, valamint a szakmai-tudományos közvélemény körében egyaránt. Ennek nyomait pillanatnyilag egyetlen

¹⁹ Charta 9. cikk

²⁰ Charta 7. cikk

²¹ Konkrétan az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CPLR) 341(2013) ajánlásáról van szó, mely súlyosan elmarasztalja Magyarországot a Charta rendelkezéseinek megsértése miatt és arra kéri az ET döntéshozó szervét, a Miniszteri Bizottságot, hogy hívja fel országunkat a hatályos jogi szabályozás megváltoztatására. Lásd ;[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC341\(2013\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColor](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC341(2013)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColor)

jelentősebb párt esetében sem lehet felfedezni, de e szándékokat illetően mélyen hallgatnak a szakmai és érdekvédelmi szervek és a tudomány is.

Emlékeztetőül érdemes felidézni, hogy az Alaptörvény és az Möt. szabályozásának folyamata is feltűnően csendben, nagyobb ellenállást kifejező megmozdulások szinte teljes hiányában mentek végbe, melynek okait érdemes a jövőben behatóbban is vizsgálni.

A számos lehetséges ok között szerepet játszhat az is, hogy a helyi önkormányzatok működésének a megváltozott társa-

dalmi, gazdasági környezethez és állami működéshez történő adaptációja szinte minden országban aktuális feladat²², mely megoldásának igényét a pénzügyi-gazdasági válság felerősítette és gyorsította.

A változtatások szükségessége mögött a meglévő rendszerek működési hiányosságaira alapozott reális társadalmi igény, lehet az egyik oka annak, hogy a helyi önkormányzati rendszereket érintő reformok még akkor sem ütköznek nagy ellenállásba, ha azok a hagyományos autonómia-elemeket érintik, esetleg átrendezik. ■

²² Lásd erre; la réforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique 2012 N° 141 Numero publié sous la responsabilité de Gerard Marcou.