

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ KOLLEKTÍV ALAPJOG A KÖZIGAZGATÁSBAN

Tudományos diákköri dolgozat

Jelige: Jog-o-bella

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	3
I. A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog az Alkotmányban	4
II. Alaptörvény jött – alapjog ment	4
III. Az alkotmányos deklaráció szükségességének kérdése	6
1. A helyi önkormányzatok néhány jellemzője	6
1.1. A helyi önkormányzatok a hatalmi ágak rendszerében	6
1.2. A helyi önkormányzatok a közigazgatás rendszerében – centralizáció és decentralizáció	7
2. Az Alkotmánybíróság és a helyi önkormányzáshoz való jog	10
2.1. Az alapjog természete.....	11
2.2. Az alapjog alanya.....	14
2.3. Az alapjog tartalma.....	15
3. Történeti, európai és nemzetközi háttér	19
3.1. Franciaország	20
3.2. Portugália	20
3.3. Spanyolország	21
3.4. Németország.....	21
3.5. Svédország	21
3.6. Egyesült Királyság	22
3.7. Volt szocialista országok.....	22
3.8. Szupranacionális szint.....	23
4. Helyi közügy, helyi közhatalom.....	24
5. A deklaráció, illetve az elhagyás okai.....	25
IV. Az önkormányzati autonómiát érintő változások hatása.....	26
Következtetések	33
Irodalomjegyzék.....	36

Bevezetés

A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos egyik téma aktualitását sem lehet most vitatni, hiszen a régi Alkotmányt (a 2012. január 1-jével hatályon kívül helyezett 1949. évi XX. törvényt) felváltó Alaptörvény az önkormányzati rendszert is erőteljesen érinti. Korábban az Alkotmány IX. fejezete foglalkozott a helyi önkormányzatokkal, most az Alaptörvény 31-35. cikke tartalmaz néhány rendelkezést rájuk nézve. Nem kizárólag alkotmányi szinten történt változás, hanem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) is felváltotta a 2011. évi CLXXXIX. törvény (bár sok rendelkezése csak 2013. január 1-jétől, illetve a 2014. évi általános önkormányzati választások napján fog hatályba lépni), amely Magyarország helyi önkormányzatairól szól (Mötv.).

Dolgozatomban a változások egy aspektusára szeretnék rámutatni, nevezetesen arra, hogy az új Alaptörvény nem deklarálja a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogot, ellentétben a korábbi Alkotmánnyal. Mi a jelentősége ennek? Szükség van-e egyáltalán ennek a jognak az alkotmányi szintű rögzítésére? Milyen okokat, illetve következményeket lehet kimutatni a deklaráció elmaradásával kapcsolatban?

Munkámban ezekre a kérdésekre keresem a választ, a jogszabályok elemzése mellett felhasználva az Alkotmánybíróság (AB) vonatkozó gyakorlatát, hiszen úgy gondolom, ez a jövőben is irányt mutathat a jogalkotónak. Röviden áttekintettem, hogy néhány európai országban hogyan jelenik meg a helyi önkormányzáshoz való jog, hiszen ez segít elhelyezni a magyar szabályozást. Ezen túl szakirodalmi álláspontokat is figyelembe vettem, bár hangsúlyoznom kell, hogy célom nem ezek kimerítő feldolgozása volt, hanem a jelenleg zajló folyamatok és változások vizsgálata és értékelése.

Úgy látom, a jelenlegi tendenciák azt mutatják, hogy a helyi önkormányzatok kisebb súlyt kapnak az új Alaptörvény és az új önkormányzati törvény nyomán, mint korábban. Pedig álláspontom szerint a helyi demokrácia adta energia a válságkezelés kimeríthetetlen eszköze lenne, amelyhez hozzájárulna az önkormányzati autonómia megőrzése és esetleges tovább erősítése. Arra teszek kísérletet a dolgozatban, hogy igazoljam ezeket az állításokat.

„Demokrácia nincs eleven, pezsgő, szabad és demokratikus önkormányzatok nélkül. Minden országos demokrácia merő fikció, ha nincs meg az egyes emberek számára hozzáférhető kisebb közösségekben a szabad közélet iskolája” – mondta Bibó István. De hogy van ez ma?

I. A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog az Alkotmányban

Az Alkotmány 42. §-a tartalmazta a *helyi önkormányzás jogának kimondását*, rögzítve, hogy a „község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.” Ebből az is kiderült, hogy kiket illet meg ez a kollektív alapjog, azaz kik az *alanyai*: a *helyi választópolgárok közössége*. Éppen ezért tekinthető a szóban forgó alapjog kollektívnek. KUKORELLI István alkotmányjogász szerint az önkormányzáshoz való jog jellegzetes példája annak, hogy egyes alapvető jogok individuális jogként történő deklarálása elégtelen a jog tartalmának a kifejezéséhez. Szerinte vannak olyan jogok, amelyek gyakorlása valamely közösség útján, a közösség tevékenysége révén biztosítható, és vitathatatlan, hogy ez érvényes az önkormányzási jogra, hiszen ezt a tevékenységet csak az individuumok valamely közössége végezheti.¹ A normaszöveg ugyanitt tartalmazta azt is, hogy mit értünk helyi önkormányzás alatt, vagyis hogy mi ennek az alapjognak a *tartalma*. A helyi önkormányzás az alkotmányi definíció szerint „a választópolgárok közösségét érintő *helyi közügyek* önálló, demokratikus intézése, a *helyi közhatalomnak* a lakosság érdekében való gyakorlása.” A 44. § (1) bekezdése azt is meghatározta, hogy a helyi választópolgárok közössége hogyan élhet ezzel a joggal, vagyis mi a *gyakorlásának módja*. Eszerint egyrészt választott képviselőtestület útján, másrészt helyi népszavazással gyakorolható ez a jog. Az Alkotmány ezeken kívül lefektette a helyi önkormányzatok jogainak garanciáit is. Ebbe a körbe tartozott alapjogaik felsorolása és egyenlőségének deklarálása, az a szabály, hogy a helyi önkormányzati jogokat, kötelezettségeket törvény határozza meg, és a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához kétharmados többség kell (az alapjogok korlátozásához is), valamint a bírósági, alkotmánybírósági védelem biztosítása (összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának² a helyi önkormányzatok jogorvoslati jogát tartalmazó 11. cikkével). Mindezekon túl az Alkotmány az önkormányzati választásokról, szervezeti, valamint feladat- és hatásköri kérdésekről is tartalmazott rendelkezéseket.

II. Alaptörvény jött – alapjog ment

Az Alaptörvény 31. cikke csak annyit tartalmaz, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Az egyik, ami szembetűnő a normaszövegben, hogy kimaradt az „önálló”, illetve „demokratikus” jelző, valamint a választópolgárok közösségére, a lakosság érdekére való utalás is. A másik

¹ KUKORELLI István: Az önkormányzás fogalma, az önkormányzatok szervezeti, hatásköri és gazdasági önállósága. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 498. o.

² A Chartát Magyarországon az 1997. évi XV. törvény hirdette ki.

megállapítás, hogy a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog *alaptörvényi szinten nincsen deklarálva. Nem kapunk választ azokra a kérdésekre sem, hogy kiket illet meg ez a jog, illetve hogy mi a tartalma. A gyakorlás módját két külön cikkből rakhatjuk össze. Az egyik a 31. cikk, amelynek (2) bekezdése a helyi népszavazás lehetőségét tartalmazza, hozzátéve rögtön, hogy erre a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint kerülhet sor, a másik pedig a 33. cikk (1) bekezdése, amely szerint a „helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselőtestület gyakorolja.” Meg kell említeni, hogy a garanciális szabályok közül az Alaptörvény csupán azt tartalmazza, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, szó sincsen a helyi önkormányzatok alapjogairól, kötelezettségekről viszont olvashatunk a normaszövegben.³ Az új Alaptörvény a helyi önkormányzathoz telepített feladat- és hatáskörökről beszél (amikor például az önállóan történő igazgatásról, vagy a szabad társulásról van szó), míg a korábbi Alkotmány alapjogokról beszélt, a helyi képviselőtestületet határozva meg címzettként. Az is érdekes, hogy az új Alaptörvény a felsorolás előtt, valamennyi pontra vonatkozóan tartalmazza a „törvény keretei között” kitételt, a régi Alkotmányban viszont ez csupán néhány esetben szerepelt. Természetesen az Alaptörvény is tartalmaz egyéb rendelkezéseket, illetve a korábbiakhoz képest többletelemeket, például a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet, amely a korábbi törvényességi ellenőrzést váltotta fel.*

A Gödöllőn 2012. június 29-30. között megrendezett Magyar Polgármesterek IX. Világtalálkozóján SÓLYOM László kijelentette, hogy jelentősége van annak, hogy az önkormányzáshoz való jog alapjog, mert ezt nem az államtól kapja a közösség, ebben a helyi autonómia jelenik meg. A helyi közösség - éppúgy, mint az egyén - autonóm az állammal szemben.⁴ A találkozó zárónyilatkozata többek között azt tartalmazza, hogy „a résztvevő polgármesterek sajnálattal állapítják meg, hogy az Alaptörvényből kikerült a települések önkormányzáshoz való alapjoga, amivel sérül az önkormányzatiság elve, illetve megállapítják, hogy a már elfogadott új önkormányzati törvényben megvalósítandó túlzott centralizáció, ellentétben az 1990-ben megfogalmazott önkormányzatiság alapelveivel, sérti az önkormányzati autonómiát, nem támaszkodik az önkormányzatok több mint húsz éves tapasztalataira és csökkenti a települési közösségekben, azok aktivitásában meglévő »felhajtó« erőt, ami egy sikeres kormányzás elengedhetetlen alappillére; ellehetetleníti a magában még nagyon sok értéket hordozó magyar kistépülési rendszert és nagyban

³ Lásd például az állami szervekkel való együttműködés kötelezettségét [34. cikk (1) bekezdés].

⁴ Forrás: <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2327>

csökkenti az esélyét egy jó, hatékony, a gazdasági felemelkedés egyik nagy lehetőségének tartott vidékfejlesztés megvalósításának.”⁵ De valóban így van-e ez?

III. Az alkotmányos deklaráció szükségességének kérdése

Szükség van-e a helyi önkormányzathoz való kollektív jog alkotmányos deklarációjára? A válaszhoz kiindulópontként meg kell vizsgálni néhány alapkérdést.

1. A helyi önkormányzatok néhány jellemzője

1.1. A helyi önkormányzatok a hatalmi ágak rendszerében

Az egyik kérdés az, hogy hol helyezkednek el a helyi önkormányzatok a hatalommegosztás rendszerében.

Az egyik álláspont szerint a többi közigazgatási alrendszerhez hasonlóan a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak és végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorolnak. Ugyanakkor főként a XX. század során fokozatosan kiteljesedett, széleskörű autonómiájuk miatt *önálló hatalmi ági jellegük* van.

A másik álláspont szerint mivel a helyi önkormányzatok nem csupán a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásában vesznek részt, hanem az államhatalom területi megosztását is megvalósítják, és így a modern polgári államban *önálló államhatalmi ágként* működnek, tulajdonképpen a *hatalommegosztás területi dimenzióját* képezve.

A helyi hatalmat önálló hatalmi ágként elsőként Benjamin CONSTANT sorolta be a klasszikus hatalommegosztás rendszerébe. Az általa konstruált municipiális hatalom a vertikális hatalommegosztás követelményeivel és a decentralizáció eszméjével egészítette ki a hatalmi ágak addigi horizontális tagolását. Constant szerint a municipiális hatalom ugyanolyan szerves képződmény, mint az állam. Álláspontja az, hogy a helyi közösségek sajátos érdekrendszerrel bírnak, melynek a helyi képviselői demokrácia intézményrendszerén keresztül kell kifejezésre jutnia és érvényesülnie. Ez a helyi hatalom korlátozza a központi hatalmat és így a municipiális hatalom a hatalommegosztás területi dimenziója.⁶

Az önkormányzatoknak a hatalommegosztásban való részvételét VEREBÉLYI Imre „hallgatólagosnak” és „elmosódónak” nevezte, fontosnak tartva, hogy a maximálisan lehetséges önkormányzati önállóság biztosítva legyen. Hiányolta, hogy az Alkotmány nem szól a helyi önállóságot kitöltő önkormányzati feladat- és hatáskörök két típusáról: az önként vállalt, illetve a kötelező önkormányzati közügyekről, valamint azok elhatárolásáról, de a

⁵ Forrás: http://www.onkornet.hu/cikk.html?cikk_id=27870

⁶ Nézetét *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier* című munkájában fejt ki.

szubszidiaritás európai elvéről sincs rendelkezés.⁷ Szerinte a helyi önkormányzatok relatív autonómiájukkal illeszkednek bele a nemzet önkormányzását központi szinten kifejező Országgyűlés irányító tevékenységébe. A szabadon szerveződő helyi erők egyben korlátai, ellensúlypontjai is a központosítás esetleges túlzásainak. A valódi helyi önkormányzatok kellő teret kínálnak a túlcentralizált hatalom decentralizációjához, és az önkormányzás, mint átfogó igazgatás tekinthető helyi kormányzásnak.⁸

Egy másik álláspont szerint még azok is, akik nem osztják azt a véleményt, hogy az önkormányzatok önálló hatalmi ágat képeznének, többnyire egyetértenek abban, hogy a központi kormányzati hatalomhoz képest valóban rendelkeznek olyan saját (alkotmányosan elismert és védett „eredeti”) hatáskörökkel, amelyeket csak az önkormányzatok gyakorolhatnak. Az intézményi szabályozás és irányítási kapcsolataik azonban azt mutatják, hogy az önkormányzatok végső soron a végrehajtó hatalom részei. Ezzel azonban nem zárható ki, hogy részt vesznek, sőt egyre inkább részt kellene venniük a hatalommegosztásban.⁹ Ezt az álláspontot erősíti meg SÁRI János is, aki szerint az önkormányzatok nem kezelhetők önálló hatalmi ággként, mert nem kezdhetik ki az állam szuverenitását, annak ugyanis nem alanyai, hanem tárgyai. Megemlíti azonban, hogy a hatalom területi jellegű megosztása keresztezheti a hatalom eredeti szervezeti és funkcionális tagolásának erővonalait.¹⁰

KUKORELLI István szerint az önkormányzatiság léte egyben a hatalommegosztás demokratizmusának egyik minősítője, és az önkormányzatok rendszere mint helyi hatalom a „negyedik hatalmi ággként” fogható fel.¹¹

1.2. A helyi önkormányzatok a közigazgatás rendszerében – centralizáció és decentralizáció

Ha a közigazgatás (mint a végrehajtó hatalmi ág része) rendszerét nézzük, az látható, hogy *hiányzik az alá-fölé rendeltség* a kizárólag helyi szinten működő önkormányzati alrendszer és az államigazgatási alrendszer között, bár természetes és intézményesített kapcsolat van, ami a jogalkalmazásban, az állami költségvetési kapcsolatokban (finanszírozás) és az önkormányzatok felett a Kormány által gyakorolt törvényességi felügyeletben (korábban

⁷ VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, 1996, 40-41. o. (a továbbiakban: VEREBÉLYI)

⁸ VEREBÉLYI Imre: A tanácsi önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. *Állam és Igazgatás*, 1989/4. szám, 292-293. o.

⁹ WALTER Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I. *Comitatus*, 2004/3. szám, 21. o. (a továbbiakban: WALTER I.)

¹⁰ SÁRI János: A hatalom területi megosztása. *Jogtudományi Közlöny*, 1990/7-8. szám, 237., 241. o.

¹¹ KUKORELLI István: Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából. In: KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi Füzetek 7-8.* ÉGSZI, Budapest, 1990, 30-37. o.

ellenőrzésben) nyilvánul meg. Az *önkormányzati autonómia* magában foglalja a szervezeti, működési, személyzeti és gazdálkodási autonómiát is. Mindennek az indoka és értelme, hogy a helyi önkormányzatok kifejezik a helyi közösségek sajátos értékrendszerét, a központi hatalom korlátjaként szolgálnak, és a közszolgáltatásokat is jobban el lehet látni általuk, hiszen helyi szinten tudható leginkább, hogy az ellátás mely módja a legcélszerűbb, leghatékonyabb.¹² A fentieket a már említett *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* is megerősíti, amikor *preambulumában* rögzíti, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga fontos demokratikus elv, illetve hogy ez a jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható. Azt is elismeri ez a dokumentum, hogy a helyi önkormányzatok hatékony, és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást képesek megvalósítani, valamint hogy a hatalom decentralizálásában kiemelkedő szerepet játszanak.

A központi és a helyi hatalom viszonya körülírható a centralizáció és decentralizáció fogalompárral.¹³ MAGYARY Zoltán ezeket a fogalmakat a közigazgatás szervező elvei között sorolja fel. Úgy gondolja, hogy a „centralizáció az állam által szükségesnek talált, de az önkormányzatok által nem végzett, vagy nem végezhető feladatok ellátását akként biztosítja, hogy evégből megfelelő munkaerőről és anyagi eszközökről gondoskodik és azokat megszervezi, de nem önkormányzati formában, tehát az emberek testületi részvételével, hanem kizárólag alá- és fölérendeltség útján”. Kiemeli, hogy a centralizáció nem csak előnyös, hanem elkerülhetetlen is, hiszen sok olyan feladat van, amelyet az önkormányzatok egyenként vagy sehogy, vagy „csak az anyagi és szellemi erők megbocsáthatatlan szétforgácsolásával tudnának ellátni”, de alkalmazási lehetősége nem korlátlan. Tekintettel arra, hogy a központ sohasem vállalkozhat minden közigazgatási feladat ellátására, szükség van a munkamegosztásra, a tehermentesítésre. A központnak az országos jelentőségű és a közigazgatás egészét érintő ügyeket kell magánál tartania, a kisebb jelentőségű vagy helyi ügyeket pedig az önkormányzatoknak átengednie. Károsnak tartja a közérdekre, ha a centralizáció és a decentralizáció kérdésében nem szervezési, hanem hatalmi szempontok játsszák a döntő szerepet.¹⁴ Vajon Magyar melyik szempont érvényesüléseként értékelné az oktatás és az egészségügy területén jelenleg zajló, az önkormányzatok alóli kiszervezést? Véleményem szerint ez inkább az utóbbival indokolható.

¹² Részletesebben: BALÁZS István: *Helyi demokrácia, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alkotmányos alapjog*. Kézirat (a továbbiakban: BALÁZS I.)

¹³ Ide kapcsolható fogalom még a dekoncentráció. A decentralizáció ugyan szorosan összefügg a területi államigazgatási funkciók változásával, jelen dolgozatban erre nem térek ki.

¹⁴ MAGYARY Zoltán: A magyar közigazgatás. In: CSUTH Sándor-GÁSPÁR Mátyás (szerk.): *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyar Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988, 336-343. o.

Hans Kelsen az önkormányzati decentralizáció és a demokrácia összefüggésére mutat rá és hangsúlyozza, hogy az önkormányzat fogalmában a decentralizáció elve egyesül a demokráciával, mint az önrendelkezés eszméjével.¹⁵ VEREBÉLYI Imre ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy a helyi önkormányzat fogalmának eleme a helyi demokrácia, amely biztosítja, hogy a helyi önkormányzat demokratikusan megválasztott vezető szervei demokratikus módon és a helyi lakosság érdekében járjanak el, illetve hogy a helyi közösség tagjai a törvényekben meghatározott módon közvetlenül részt vegyenek a helyi közügyek intézésében, ahol a maximálisan lehetséges önkormányzati önállóság kívánatos.¹⁶

LŐRINCZ Lajos közigazgatási rendszerünk természetes állapotának tartja a centralizációra való törekvést, amelyet csak erőteljes politikai döntések, a társadalmi, politikai kontroll képes időlegesen lefékezni vagy megállítani. A centralizáció mindig önmagától következik be, a decentralizációt azonban tervezni kell. A decentralizált hatalomgyakorlást fontos eszköznek tartja a demokrácia kiszélesítésében, amely politikailag a hatalom megosztását, a hatalom bázisának kiszélesítését jelenti.¹⁷

A decentralizációs folyamatok - mint ahogyan az az 1970-es években Nyugat-Európában is megfigyelhető volt - egyik célja, hogy a működésében elnehezült, túlterhelt *államigazgatást tehermentesítse*. A másik törekvés az, hogy a közfeladatok ellátását a *lakossághoz legközelebbi szintre* telepítsék, és ezzel növeljék a közigazgatás demokratizmusát és az önkormányzati autonómiát.¹⁸

WALTER Tibor gondolatmenetét idézve a decentralizáció államszervezési elvének alkalmazása végső soron amelletti döntés, hogy elsősorban a direkt irányítási viszonyok helyett a szabályozás és a koordináció eszközei érvényesülnek. A hatalom tényleges megosztásának a decentralizáció az alkalmas eszköze, mivel ez az államszervezési elv széles körű döntési önállóságot tesz lehetővé a területi döntéshozók számára, szemben a dekoncentrációval, illetve a dekoncentrált szervekkel, amelyek legfeljebb egy szűkebb körű végrehajtási önállóságot élveznek csupán. A centralizációnak és a decentralizációnak is vannak előnyei és hátrányai, így nem lehet cél egyik vagy másik szervezési elv kiiktatása a rendszerből, hanem meg kell találni a közöttük lévő optimális egyensúlyt és biztosítani kell a hosszú távú működés feltételeit.¹⁹

A szerző egy további észrevétele, hogy a központi állam hatalmának súlya és terjedelme

¹⁵ Kelsen, Hans: *Az államelmélet alapvonalai*. Miskolc, 1997, 70. o.

¹⁶ VEREBÉLYI, 40-41. o.

¹⁷ LŐRINCZ Lajos: *Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva*. KJK, Budapest, 1988, 33-34. o.

¹⁸ WALTER Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei II. *Comitatus*, 2004/4. szám (a továbbiakban: WALTER II.), 6. o.

¹⁹ WALTER II., 7-8. o.

továbbra is az erős központosítás, a centralizáció irányát jelzi. Ebben egyrészt kimutathatók történelmi múltunk alapvetően centralizációs gyökerei, másrészt az a jelenség is, hogy a modern állam bizonyos funkcióinak gyakorlása - a nyugat-európai trend alapján is - a központosítás irányába mutat. Bár a rendszerváltás után kiépült helyi önkormányzati rendszer Európában az egyik legliberálisabb, mégis vannak javítanivalók az igazgatási és gazdasági racionalitásra tekintettel. Míg Nyugat-Európában összességében a rendszer integrációja következett be, addig nálunk az önkormányzatok „atomizálódása”. A közigazgatás korszerűsítése azonban nem jelentheti a már kiépített, magas fokú decentralizációt felmutató helyi önkormányzati rendszer visszafejlesztését, sőt -, mivel az önkormányzatok a demokratikus és decentralizált állam nyilvánvaló bázisát képezik – a „lokális autonómia” feltételeinek további feltárásával és kiszélesítésével lehetővé kell tenni, hogy egyre növekvő szerepet töltsenek be a központi államhatalom terjedelmének korlátozásában és a centralizált hatalmi túlsúly lebontásában. Például a „kötelező társulás bevezetése jogi feltételeinek megteremtése már egyre kevésbé képezi szakmai viták tárgyát, sokkal inkább arról lehet szó, hogy ma még (többek között ebben is) hiányzik a politikai konszenzus.”²⁰ Előrelépésként értékelhető ennek fényében az, hogy az Alaptörvény lehetővé teszi a kötelező társulás előírását, persze csak akkor, ha megfelelő garanciák is társulnak ehhez.

„Arra volna szükség, hogy az önkormányzatok a jövőben a decentralizáció kiszélesítése útján egyre növekvő szerepet töltsenek be a központi államhatalom terjedelmének korlátozásában, a centralizált hatalmi túlsúly lebontásában, annál is inkább, mert az önkormányzatok a demokrácia alappillérei és a jogállam nélkülözhetetlen elemei. Figyelembe kell venni azt is, hogy az Európa Tanács egyes dokumentumai, az önkormányzati és regionális charták határozottan ösztönzik a decentralizációt, és az Unió egyik nagy jelentőségű szervezési elve a szubszidiaritás szintén a polgárközeli kormányzást favorizálja.”²¹

Bár ez a megállapítás már majdnem egy évtizede született, mégis úgy tűnik, jelenleg Magyarországon hasonló tendenciára lenne szükség. Azonban az, hogy még a helyi önkormányzathoz való alapjog is kikerült a legfelsőbb jogszabályi szintről, nem ebbe az irányba mutat.

2. Az Alkotmánybíróság és a helyi önkormányzathoz való jog

A magyar Alkotmánybíróság már a kilencvenes évek elején kinyilvánította, hogyan tekint a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogra. „A magyar önkormányzati rendszer egyik

²⁰ WALTER Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei III. *Comitatus*, 2004/5. szám (a továbbiakban: WALTER III.), 12-14. o.

²¹ WALTER I., 26. o.

kiemelkedő értéke és sajátossága testesül meg abban, hogy *a helyi önkormányzati hatalom* nem pusztán az államhatalom decentralizálásán, hanem *a választópolgárok Alkotmányban meghatározott közösségeinek helyi önkormányzáshoz való alapjogán nyugszik*” – írja a 34/1993. AB határozat.²²

2.1. Az alapjog természete

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti*. A helyi önkormányzás joga - noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza - tartalmánál fogva *az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül*.”²³ A testület ebből bizonyos következtetéseket is levont, például azt, hogy az erre a jogra vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény állapíthatja meg (a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján). Ki kell emelni, hogy *a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog és az önkormányzati alapjog tehát nem ugyanaz*, hiszen az egyikből, mint anyajogból ered a másik. Az alapjogi természet különbözőségére mutat rá az 56/1996. AB határozat: „Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott *hatáskörcsoportok, önkormányzati alapjogok egy, az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni*. Így az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetben szabályozott, - az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő - alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.”²⁴ A német Szövetségi Alkotmánybíróság is kimondta egy döntésében, hogy *a helyi önkormányzati jogok intézményi garanciaként és nem alkotmányos alapjogként foghatók fel*.²⁵ A magyar helyi önkormányzatok „alapjogaival” kapcsolatban ÁDÁM Antal hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 44/A. §-ában megjelölt önkormányzati „alapjogok” nem tekinthetők nemzetközi jogi és alkotmányjogi értelemben vett alapjogoknak. Az alapjogok kifejezés ugyanis nézete szerint csak az ún. emberi és állampolgári jogokat illeti meg (amiket az Alkotmány a 8. §-ban és a

²² 34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 458.

²³ 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 167. Természetesen azt is rögzítette a testület, hogy kollektív alapjogról van szó (lásd például a 1141/B/2008. AB határozatot, ABH 2009, 2685.). Egy döntésben pedig az van külön hangsúlyozva, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog „*mindkét összetevője*, tehát mind a választott képviselő-testület útján, mind pedig a helyi népszavazással gyakorolható megnyilvánulása *alapjognak minősül*.” [34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 458.]

²⁴ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 207.

²⁵ Idézi: WALTER I., 14. o.

XII. fejezetben szabályoz). A terminológiai okokon túlmenően pedig azért sem tekinthetők hagyományos értelemben vett alapjogoknak, mert az önkormányzatoknak (és képviselőtestületeiknek) csak alapvető hatásköri jogai vagy hatásköri alapjogai lehetnek.²⁶

A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog viszont „valódi” alapjog (volt), amelynek nem az önkormányzat az alanya, hiszen az tulajdonképpen mintegy előfeltétele az önkormányzatok létrejöttének (illetve ezt követően kvázi alapjogként értelmezhető hatáskörcsoportokkal való felruházásának), hogy a választópolgárok helyi közössége rendelkezzen ezzel a joggal. A szakmai álláspontokat áttekintve megállapítható, hogy többen szinonimaként értelmezik a helyi önkormányzáshoz való jogot és az említett hatáskörcsoportokat az alkotmánybírósági állásponttal érvelve, hozzátéve, hogy az előbbi egy megfoghatatlan kategória, amit – szerencsére – az AB már korán „lefordított” az utóbbira.²⁷ Ezzel ellentétes véleményt fogalmaz meg HORVÁTH M. Tamás: „Míg az alkotmány korábban a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségét megillető jogként értelmezte, addig most csupán az önkormányzat kerül említésre, mint a közügyek intézésének és a közhatalom gyakorlásának formája. A kettő nem ugyanaz. Könnyű belátni, hogy az önkormányzás gyakorlásának csak egyik megjelenési formája az adott szervezeti formában megtestesülő helyi önkormányzat.”²⁸

Tartalmilag némiképpen persze átfedi egymást a két fogalom. FÜRCHT Pál egyik tanulmányában például úgy foglal állást, hogy a helyi önkormányzáshoz való alapjog magában kell, hogy foglalja a saját képviselőtestület, polgármester választásához való jogot, a helyi népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez való jogot, az önkormányzati tulajdonhoz, önálló költségvetéshez, állami támogatáshoz, helyi adóhoz való jogot (a feladatokkal arányban álló módon), illetve a helyi közügyek önálló eldöntéséhez, szabályozásához való jogot.²⁹ Látható, hogy kissé keveredik a két kategória, hiszen egyes elemek inkább az önkormányzati jogosultságként (hatáskörként), míg a többi közvetlenül a helyi választópolgárokat megillető önkormányzáshoz való jog összetevőjeként fogható fel. Lássuk ehhez az AB következő megállapítását is!

„Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése a helyi képviselőtestület jogaiként fogalmazza meg azokat az önkormányzati alapjogokat, amelyek a helyi önkormányzatok számára biztosított

²⁶ ÁDÁM Antal: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez. *Magyar Közigazgatás*, 1994/1. szám, 3. o.

²⁷ Lásd például SZENTE Zoltán véleményét (*Recentralizáció és etatizmus?* – szakmai vita az önkormányzati reformról, 2012. november 21.), illetve TEMESI Istvánnak a következő oldalon említett nézetét.

²⁸ HORVÁTH M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés. A helyi közszeaktor változása. *Fundamentum*, 2012/2. szám, 5. o.

²⁹ FÜRCHT Pál: Kistérségi koncepció. *Magyar Közigazgatás*, 2003/3. szám, 131. o.

autonómia alkotmányos garanciáit képezik”- írja az 1/1993. AB határozat.³⁰ TEMESI István ebből azt a következtetést vonja le, hogy „az alkotmányos szabályozást, amely a helyi önkormányzatoknak biztosít alapjogokat és amely alapjogok a választópolgárok közösségét illeti meg, az Alkotmánybíróság azzal pontosítja, hogy az önkormányzati alapjogokat egyben a képviselő-testület jogaiként határozza meg.”³¹ A helyi önkormányzáshoz való jog alanya a választópolgárok helyi közössége. Álláspontom szerint ez egy absztrakt (ugyanakkor jogérvényesítés szempontjából felhívható) alapjog, szemben az önkormányzati alapjogokkal, amik a helyi önkormányzáshoz való jogból (mint anyajogból) a tényleges, operatív működés lehetővé tétele érdekében *levezetett*, a képviselőtestülethez - mint az önkormányzat legfőbb szervéhez - telepített jogosultságok, melyeknek ugyanakkor nem veszik el a kapcsolata a választópolgárokkal.

Az AB - szintén már egy korai ügyében – *fogalomként* rögzítette, hogy „a helyi önkormányzáshoz való alapjog az állampolgárok jelzett közösségeinek a helyi közügyek képviseleti és népszavazásos intézésére vonatkozó jogosultságát jelenti.”³² Egy további jellemzőként pedig azt is kimondta, hogy *területhez kötött alkotmányos jogról* van szó.³³ Az alkotmányos elvekkel való összefüggés vizsgálatakor érdekes kijelentést tett az AB: úgy érvelt, hogy *az önkormányzáshoz való jog összefüggésben áll ugyan a népszuverenitás elvével, de attól eltérő kategória*, hiszen az elsődlegesen az ország választópolgárainak abban a jogában fejeződik ki, hogy választással létrehozzák a legfelsőbb népképviseleti szervet és többségi szavazással döntenek az országos népszavazásra bocsátott kérdésekről.³⁴ Az Alaptörvény is tartalmazza, hogy a közhatalom forrása a nép³⁵, így az önkormányzatok annyiban képezhetnek eltérő kategóriát, hogy a közhatalom helyi, önkormányzati típusú gyakorlását valósítják meg. Ha azt a megközelítést fogadjuk el, hogy a népszuverenitás elvéből nem vezethető le a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog, még inkább megerősítést nyer az az állítás, hogy az Alaptörvény hiányossága a deklaráció elmaradása.

³⁰ 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 28.

³¹ TEMESI István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. *Pro Publico Bono*, 2011/1. szám, 10. o.
<http://www.propublicobono.hu/pdf/Temesi2.pdf>
(A szerző a helyi önkormányzáshoz való jogot és az önkormányzati alapjogokat szinonimaként értelmezi – 20., 22. o.)

³² 1147/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 651.

³³ 61/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 635. Ide kapcsolódik az a megállapítás is, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem vezethető le a települési önkormányzatok alanyi joga közigazgatási területükhöz. *A helyi önkormányzáshoz való jogból nem következik az, hogy a helyi önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek közigazgatási területükkel.* (Uo.)

³⁴ 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 186.

³⁵ B) cikk (3) bekezdése

2.2. Az alapjog alanya

A helyi önkormányzáshoz való jog *alanyát* vizsgálva az AB több határozatában rögzítette – a korábbi Alkotmány alapján –, hogy ez a jog *a településen választójoggal rendelkező lakosok közösségét* illeti meg.³⁶ Ebből az is következik, hogy *nem a képviselőtestületet*. Az AB egy alkalommal az Ötv. 51. §-ában meghatározott alkotmányossági panaszt vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy ennek benyújtására *a helyi önkormányzáshoz való jog mindkét tartalmi elemét alkotmányos jogként gyakorló választópolgárok* (és a helyi népszavazás kezdeményezői) *jogosultak*, ezért visszautasította a – polgármester által képviselt – képviselőtestület által benyújtott panaszt.³⁷

Az alany tekintetében szűkítéssel is találkozunk az AB gyakorlatában: „a helyi önkormányzáshoz való jogot *nem valamennyi, területi alapon képezhető választópolgári csoportnak, hanem a választópolgároknak az Alkotmány 42. §-ában megjelölt közösségei részére biztosítja.*”³⁸ Ugyanez az értelmezés továbbra is tartható az Alaptörvényre vonatkoztatva. Az idézett döntés egyébként egy új község alakításával volt kapcsolatos, amely problémakörrel többször is foglalkozott az AB. Az Ötv. egyik elismerést érdemlő értéke nyilvánul meg a testület szerint abban, hogy lehetővé teszi az elkülönült lakott településrész lakosságának, hogy az előírt eljárás révén kezdeményezhesse új község alakítását, éppen ezért a diszkriminációt tilalom szempontjából sem merül fel aggály.³⁹ A települések választópolgári közösségének nincs ugyan alanyi joga arra, hogy a községi jogállást elnyerje (illetőleg arra, hogy községi jogállását érintetlenül őrizze meg⁴⁰), de ahhoz van alanyi joga, hogy a községi jogállás – törvény által meghatározott kritériumoknak való megfelelés általi – megszerzésével a helyi önkormányzáshoz való jogot elnyerje.⁴¹ A testület azt is vizsgálta, hogy sérti-e a helyi önkormányzáshoz való jogot az, hogy az önkormányzatoknak a közigazgatási határok megállapításáról szóló megállapodásának hiányában a bíróság hatáskörébe tartozik az ebben való döntés. A 61/2003. AB határozat nemleges választ adott erre a kérdésre, amikor kimondta, hogy *a bírói jogérvényesítés lehetősége éppen a helyi önkormányzáshoz való jog biztosítója*, hiszen a bíróság nem a helyi önkormányzáshoz való jog közhatalmi korlátozására, hanem arra kapott hatáskört, hogy az önkormányzatok jogai érvényesülése érdekében a

³⁶ 972/H/1992. AB határozat, 1526/H/1992. AB határozat

³⁷ 1332/H/1996. AB végzés, ABH 1997, 944.

³⁸ Előszőr: 1147/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 651.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Ezzel kapcsolatos az 1044/B/1997. AB határozat.

⁴¹ 343/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1437.

jogvitát eldöntse és a függő jogi helyzetet megszüntesse.⁴²

A főváros speciális helyzete több határozatban is megjelenik. Az 56/1996. AB határozat szerint a főváros sajátos helyzete tükröződik abban, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog meghatározása során a települések között és egy egységhez tartozóként van említve a főváros és kerületei.⁴³ Abból a tényből, hogy a kerületek választópolgárainak közössége és a főváros egészének választópolgári közössége egyaránt a helyi önkormányzáshoz való alapjog alanyaként van nevesítve, nem következik az, hogy ez ismétlés lenne a kerületre nézve, hiszen a kerületi önkormányzat is teljes értékű jogalany.⁴⁴ A területi egységekkel kapcsolatos specialitásokhoz tartozik az is, hogy *a megyei jogú város választópolgárainak helyi önkormányzáshoz való jogát nem korlátozza az, hogy nem vesznek részt a megyei közgyűlés tagjainak megválasztásában.*⁴⁵

Az alany kérdésköréhez tartozik az is, hogy a *tulajdonhoz való jog* az önkormányzati tulajdon tekintetében „az önkormányzatot, azaz a választópolgárok közösségét illeti meg”.⁴⁶ Az „önkormányzatok tulajdonhoz való juttatása nem a múltból ered, hanem (...) a választópolgárok helyi önkormányzáshoz való jogából.”⁴⁷ Ezek figyelembe vételével lehet feloldani azt az ellentmondást, hogy ha úgy fogjuk fel, hogy kizárólag az önkormányzat maga a tulajdonos, akkor az önkormányzati tulajdont nem lehet védeni az állammal szemben, hiszen az önkormányzat maga is az állami szervezetrendszer része. De ha a választópolgárokhoz kötjük (ilyen szempontból az AB megfogalmazása is kissé elnagyolt), akkor az állammal szemben védeni kell - és lehet is - ezt a tulajdoni formát.⁴⁸

2.3. Az alapjog tartalma

Az alapjog *tartalma* tekintetében az AB az Ötv. 1. §-ának (2) bekezdésével egybeecsengően azt rögzítette, hogy a „helyi önkormányzás elsősorban a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, ezek szervezeti, személyi és anyagi feltételei megteremtéséhez kapcsolódik.”⁴⁹ Több esetben az alapján történt egy jogszabály alkotmányosságának a megítélése, hogy az a

⁴² 61/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 635-636.

A lakott településrész átadásával kapcsolatban is született egy döntés, a 66/2002. (XII. 17.) AB határozat. Eszerint a település választópolgárainak önkormányzáshoz való jogát sérti az, hogy egy ilyen jelentőségű önkormányzati döntés meghozatala során a megmaradó település választópolgárainak közössége nem kap lehetőséget jogai és jogos érdekei érvényesítésére. ABH 2002, 382.

⁴³ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 206.

⁴⁴ 1090/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 1848. (BALOGH Elemér alkotmánybíró különvéleménye)

⁴⁵ 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 511-512.

⁴⁶ 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1177.

⁴⁷ 17/2002. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2002, 131.

⁴⁸ Részletesen lásd TEMESI idézett írását, amely ettől némiképpen eltérő következtetésre jut.

⁴⁹ 205/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1709; 206/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1714. [korábbi döntésekben is megtalálható a 31/1991. (VI. 5.) AB határozattól kezdve]

helyi önkormányzáshoz való jogot sértve jár-e olyan következménnyel, hogy a képviselőtestület egy adott közfeladatot nem tud ellátni.⁵⁰

A testület szinte minden, ezzel az alapjoggal kapcsolatos döntésében leszögezte, *hogyan gyakorolható* a helyi önkormányzáshoz való jog, az Alkotmány 44. § (1) bekezdése alapján megkülönböztetve a *közvetlen* (helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés) és a *közvetett* (képviseleti) formát.⁵¹

Az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott a helyi önkormányzáshoz való jog és a helyi népszavazás, népi kezdeményezés (illetve az ezekkel kapcsolatos önkormányzati rendeletek) viszonyával.⁵² Először 1991-ben mondta ki, hogy a helyi önkormányzat képviselőtestülete – a konkrét ügyben azzal, hogy nem döntött a helyi népi kezdeményezés tárgyalásáról - nemcsak az Ötv. vonatkozó előírásait sértette meg. *A helyi népszavazás és népi kezdeményezés szabályait megállapító önkormányzati rendelet megalkotásának elmulasztásával a választópolgárok helyi önkormányzáshoz való alkotmányos jogának gyakorlását is megakadályozta.*⁵³ A testület elé számos olyan eset is került, amelyben volt ugyan az adott önkormányzatnak rendelete a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről, de az ellentétes volt az Ötv. rendelkezéseivel. Az AB ezekben az esetekben a rendeletet *a helyi népszavazás útján történő joggyakorlás sérelme miatt* minősítette törvényellenesnek (illetve alkotmányellenesnek) és semmisítette meg.⁵⁴

A közvetett gyakorlás kapcsán az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a „helyi önkormányzáshoz való alapjogok közé tartozik a helyi társadalmi viszonyok helyi jogi szabályozása, az önkormányzati rendeletalkotás.”⁵⁵ A közvetett gyakorlással kapcsolatos

⁵⁰ Példaként lásd a 157/B/2007. AB határozatot, amely a közoktatással kapcsolatos.

⁵¹ Lásd például: 30/1999. (X. 13.) AB határozat

⁵² A helyi népszavazással kapcsolatban először a 22/1993. (IV. 2.) AB határozat állapította meg, hogy az ehhez való jog a helyi önkormányzás egyik összetevője (ABH 1993, 183.). Természetével kapcsolatban az AB a 281/H/1993. ügyben azt szögezte le, hogy „a választópolgárok számára az Alkotmányban biztosított helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának, s nem az állam, illetőleg az önkormányzat szerveivel szemben megfogalmazott »kérések« kinyilvánításának az eszköze. A választópolgárok eredményes helyi népszavazáson hozott döntése önkormányzati döntésnek minősül, ami az Ötv. 48. §-a alapján a képviselőtestületre kötelező. Ennek megfelelően a helyi népszavazás sem terjeszkedhet túl a helyi önkormányzás területére tartozó ügyek körén.” (ABH 1993, 780.)

⁵³ 1008/H/1991. AB határozat, ABH 1991, 846.; 1840/H/1991. AB határozat, ABH 1991, 858.; 50/1992. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1992, 396-397.

⁵⁴ Először: 61/1991. (XI. 19.) AB határozat. Ezek mellett olyan eset is volt, amikor a képviselőtestület – helyi népszavazást határozatlan időre elhalasztó – határozatát semmisítette meg az AB ugyanerre az évrre hivatkozva a 4/1995. (II. 22.) AB határozatban, illetve olyan eset is, amikor az aláírások ellenőrzése során elkövetett jogszabálysértésről állapította meg azt, hogy korlátozhatja a helyi önkormányzáshoz való jogot (789/H/1994. AB határozat).

⁵⁵ Először: 11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 856. Meg kell jegyezni, hogy az idézett megállapításban fogalmi pontatlanság van, hiszen a rendeletalkotás az önkormányzati alapjogok közé tartozik, és nem konkrétan a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog egyik aspektusa, formája, ahogyan az a fentebb kifejtettekből is látszik, hanem a közvetett gyakorlás egyik részét jelenti.

egyik nagyon fontos megállapítás az, hogy az önkormányzati képviselőtestület működésének hiánya, az Ötv.-nek megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának, a működés folytatásának kilátástalansága ellentétes az Alkotmánnyal. Sérti *ugyanis a választópolgároknak a helyi önkormányzáshoz való jogát*, valamint az Alkotmány 44. §-ának (1) bekezdésében megállapított azon „jogát, hogy »a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján« gyakorolják.”⁵⁶ Az is követelmény, hogy a helyi önkormányzáshoz való jogból fakadó feladatokat és hatásköröket érdemben *a képviselőtestület gyakorolja, és ne az általa létrehozott bizottság.*⁵⁷ Egy frissebb döntésben pedig az AB olyan részletszabálynak látszó kérdésben is hivatkozott a helyi önkormányzáshoz való jog sérelmére, mint az *eskü*: ennek hiányában ugyanis „az önkormányzati képviselők nem gyakorolhatják jogaikat, a polgármesternek pedig e tisztsége megszűnik. Ennek következtében sérülhet a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való joga.”⁵⁸

Ami a témám szempontjából kiemelkedően fontos, az az Alkotmánybíróság hozzáállása ahhoz a tényhez, hogy a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog alkotmányos szinten került deklarálásra a rendszerváltás után. Ez a hatáskörelvonás kérdéséhez kapcsolódik. A 31/1991. AB határozat kimondta, hogy „*a hatáskörelvonás sérti a helyi választópolgároknak az Alkotmány 42. §-ában biztosított helyi önkormányzáshoz való jogát. Az Alkotmány 44. § (1) bekezdése értelmében a választópolgárok a helyi önkormányzást elsősorban az általuk választott képviselőtestület útján gyakorolják, így a képviselőtestület hatáskörének csorbítása egyben az önkormányzáshoz való jog megsértését is jelenti.*”⁵⁹ Ezt az álláspontját az AB tíz évvel később is fenntartotta. „Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati alapjogok az Alkotmány által védelemben részesített önkormányzati autonómia lényeges tartalmi elemeit jelentő önkormányzati hatáskörök meghatározását jelentik. Az, hogy ezeket a hatásköröket, hatáskörcsoportokat az Alkotmány rögzíti, azt eredményezi, hogy e hatásköröket, hatáskörcsoportokat az önkormányzattól elvonni csak alkotmánymódosítással lehet. Az önkormányzati alapjogok alkotmányi szabályozása egyúttal korlátot állít a törvényi szabályozás elé is, ami abban áll, hogy az önkormányzat számára az Alkotmány e rendelkezésében megállapított hatásköröket a törvényhozó törvénnyel sem

⁵⁶ 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 631. Itt is tennék egy pontosítást, hiszen a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának egyik módja a képviselőtestület útján való joggyakorlás, vagyis az nem külön jog. Lásd a 24/2000. (VII. 6.) AB határozatot is.

⁵⁷ 216/B/1995. AB határozat

⁵⁸ 14/2008. (II. 26.) AB határozat, ABH 2008, 195.

⁵⁹ 31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 136.

közvetlen, sem közvetett módon nem vonhatja el.”⁶⁰ Az állami feladatok egy része, a helyi közügyek intézése a helyi önkormányzatok hatáskörébe került az Alkotmánnyal, a végrehajtó hatalom gyakorlásának egy szeletét decentralizálva. Az AB álláspontja szerint az Alkotmány rendelkezései alapján nem volt arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába.⁶¹ Figyelembe véve a fentebb kifejtett, az alapjog deklarációjának elmaradásán kívüli változásokat az Alaptörvényben, megállapítható, hogy ennek garanciái csökkentek, és ez, amint az AB megállapította, szoros összefüggésben van a helyi önkormányzashoz való jog védelmi szintjével is.

2012. január 1-jét követően az önkormányzati rendeletek jogszabállyal (az Alaptörvényt kivéve) való összhangjának felülvizsgálata kikerült az AB hatásköréből, ezzel immár a Kúria foglalkozik. A kérdés az, hogy ebben a konstrukcióban mennyire érvényesül majd az önkormányzati autonómia védelmének szempontja?

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, illetve alkotmányjogi panasz alapján vizsgálhatja az önkormányzati rendeletet akkor, ha a vizsgálat tárgya *kizárólag* az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.⁶²

Arra lehet következtetni, hogy tudatos volt az alkotmányozó részéről az, hogy a helyi önkormányzashoz való kollektív alapjogot nem rögzítette az Alaptörvényben. Azzal egyidejűleg ugyanis, hogy eldöntötték, az AB önkormányzati rendeletet – az Alaptörvényen kívüli - jogszabályba való ütközés szempontjából nem vizsgálhat, ki kellett venni azt az alapjogot, ami alapján, aminek sérelmére hivatkozva esetleg mégis megtehetette volna. Itt szeretnék utalni az alkotmányjogi panasz benyújtásának új feltételeire, amelyek között megtalálható, hogy valamely, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének kell bekövetkeznie. Mivel a helyi önkormányzás joga most már nincs deklarálni a legfőbb jogforrási szinten, erre az alapjogra tehát nem lehet hivatkozni, így ezen az úton nincs lehetőség önkormányzati rendelet megtámadására, de még olyan törvényére sem, ami ezt a jogot sértené. Az Alaptörvénybe való ütközéssel kapcsolatos vizsgálatok terén is kiesik az a lehetőség, hogy az indítványozó a kollektív alapjogra hivatkozzon. *Vagyis a fentiekben ismertetett, a helyi önkormányzashoz való jog sérelmére alapított megállapítások megtételére*

⁶⁰ 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 334.

⁶¹ 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 394.

⁶² Abtv. 37. § (1) bekezdés. Az Mötv. 136. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján kezdeményezheti a Kormánytól az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását.

a jövőben nem lesz lehetősége az Alkotmánybíróságnak. Mindezek által pedig a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog létének értelme, az önkormányzati autonómia is sérül.⁶³

Egyet tudok érteni BALOGH Zsolt azon megállapításával, miszerint – mivel a Kúria eljárásában nincs ún. törvényességi panasz – az érintett polgár közvetlenül nem, hanem csak egy bírósági eljáráson keresztül, vagy törvényességi felügyeleti eljárás útján érheti el az önkormányzati rendeletek törvénybe (vagy alacsonyabb jogszabályba) ütközésének vizsgálatát. Ennek következtében BALOGH szerint az érintett személy igyekszik majd alkotmányossági problémába csomagolni az ügyét, a kormányhivatal viszont inkább törvényességi kérdést fog látni az ügyekben, hiszen az Alkotmánybíróság eljárását nehezkesebb kezdeményeznie.⁶⁴ Az imént kifejtett megállapításaim alapján azonban az előbbi sem lesz könnyű a jövőben, az utóbbi tendencia nyomán pedig szintén kikerülheti az AB-t néhány fontos kérdés. Úgy értékelem, hogy mindez alátámasztja az előző bekezdés végén levont következtetésemet.

3. Történeti, európai és nemzetközi háttér

Egy másik kérdéskör a *történeti dimenzió* jelentősége, illetve az *európai és nemzetközi szint*. A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog „történelmi fejlődés eredményeként alakult ki és tartalmát alapvetően az határozza meg, hogy hol van a helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében.”⁶⁵ A volt szocialista országokra jellemző a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog alkotmányi szinten történő elismerése, melynek oka a rendszerváltást követően felmerült azon igény volt, hogy a demokratikus berendezkedést, a helyi önkormányzatok autonómiáját biztosítsák, azt garanciákkal bátyázzák körül. Bizonyos országokban a „területi közösségek” rendelkeznek a szabad szabályozás és igazgatás jogával, ilyen megoldást találunk a francia alkotmányban, de a spanyol és a portugál is hasonló. A német és a svéd alkotmány a szabad helyi választásokhoz kapcsolja a helyi önkormányzati autonómia gyakorlását, de vannak olyan államok is – például az Egyesült Királyság -, ahol nincs alapjogi jellegű szabályozás, hiszen a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogi szabályozása a parlament szuverenitását megkérdőjelező, ezért nehezen elfogadható megoldás lenne. Az alapjog egyik lényeges

⁶³ Olyan állásponttal is találkozni, amely szerint az AB eddig nem folytatott önkormányzatbarát ítélezést, és amely az igazi közigazgatási bíráskodás kialakulását elősegítő lépésként értékeli a Kúria új hatáskörét. Lásd: BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 2012/2. szám, 15-18. o.

GAJDUSCHEK György is gyorsabb, kiszámíthatóbb reakciót vár a Kúriától. GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012/2. szám, 67. o.

⁶⁴ Uo. 17. o.

⁶⁵ BALÁZS I.

tartalmának, a helyi közügyeknek a körét is másként vonják meg az angolszász és a kontinentális rendszerek. Az előbbiben a helyi önkormányzatok nem terjeszkedhetnek túl a törvényben meghatározott feladataikon, saját önként vállaltakkal nem rendelkezhetnek. Az utóbbiban a helyi önkormányzatok kötelező feladataik mellett minden olyan feladatot felvállalhatnak, ami nem tartozik más állami szerv hatáskörébe.⁶⁶

Az alábbiakban ismertetem, hogyan viszonyulnak az előbb felhozott európai országok a helyi önkormányzáshoz való joghoz, illetve az önkormányzati alapjogokhoz alkotmányi szinten.⁶⁷

3.1. Franciaország

Franciaországban az alkotmány XII. címe rendelkezik a helyi önkormányzatokról „A területi közösségek” címmel.⁶⁸ Ez tartalmazza, hogy a helyi önkormányzatok törvény keretei között választott testületük útján önállóan szabályoznak és igazgatnak közügyekben (közösségi ügyekben). Önkormányzati feladatoknak nevezi az alkotmány azokat a feladatokat, amelyek megvalósítása az önkormányzati szinten legideálisabb. Azt is rögzíti, hogy az állam képviselője, a kormány örökös a törvényesség, a közigazgatás ellenőrzése és a nemzeti érdek védelme felett. Biztosítja a helyi önkormányzatok számára az anyagi javakkal történő szabad gazdálkodást, a bevételek egy részével vagy egészével való szabad rendelkezést, valamint a hatáskör-átruházáshoz kötelezően anyagi javak átruházását is rendeli a feladatok ellátásának anyagi alapjaként. Azonban sem a XII. cím, sem az alkotmány más rendelkezése nem nevesít önkormányzati alapjogokat.

3.2. Portugália

A portugál alkotmány VIII. címe rendelkezik a helyi önkormányzatokról.⁶⁹ Önkormányzati alapjogok elnevezéssel ugyan itt sem találkozunk, de az alkotmány kimondja, hogy törvényben kell megállapítani az önkormányzatok feladat- és hatáskörét, szervezetét, valamint szerveik feladatkörét. Az önkormányzatok saját vagyonnal, illetve pénzügyi forrásokkal rendelkeznek és a pénzügyek rendszerét törvény szabályozza. Az önkormányzatnak törvényi keretek között adókivetési joga, valamint saját szabályozó hatásköre és személyi állománya is van. Az önkormányzatnak az állam személyi és tárgyi támogatást nyújt.

⁶⁶ BALÁZS I. Magyarországon a kontinentális megoldás érvényesül.

⁶⁷ Forrásként használtam (Spanyolország, Németország kivételével): TEMESI: i. m., Franciaországra, Spanyolországra és az Egyesült Királyságra vonatkozóan: WALTER II., Németországra és Svédországra vonatkozóan: WALTER III.

⁶⁸ Francia nyelven: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (Lásd a 72. cikket.)

⁶⁹ Angol nyelven: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf

3.3. Spanyolország

Spanyolországban az alkotmány VIII. része foglalkozik a területi államszervezettel.⁷⁰ Az első fejezet részeként a 137. szakasz tartalmazza azt, hogy az állam területileg településekből, tartományokból és az autonóm közösségekből épül fel. Ezek érdekeik védelmére önkormányzatisággal rendelkeznek. A második fejezet a települési és tartományi szintre nézve tartalmaz rendelkezéseket, többek között azt, hogy az állam garantálja a települési önkormányzatok autonómiáját és hogy az említett entitások jogi személyiséggel rendelkeznek. Meghatározza továbbá a képviselők és a polgármester választására vonatkozó alapvető szabályokat, illetve rögzíti, hogy a törvényben meghatározott feladataik ellátására adókat vehetnek ki és részesülnek az állam, valamint az autonóm közösségek által beszedett adókból is. (Külön részletes szabályok vonatkoznak az autonóm közösségekre a harmadik fejezetben, amelyeknek tehát szintén joguk van az önkormányzáshoz.)

3.4. Németország

A német szövetségi alaptörvény 28. cikkének (1) bekezdése *az általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választásokhoz kapcsolva* említi a tartományokat, járásokat, illetve településeket, amely utóbbiakkal kapcsolatban a (2) bekezdés deklarálja, hogy biztosítani kell a számukra azt a jogot, hogy minden helyi közügyet önállóan, saját felelősségükre, törvényben meghatározott keretek között szabályozhassanak.⁷¹ Az önkormányzás joga vonatkozik a társulásaikra is. Ez a bekezdés említi a pénzügyi autonómiát is, amelynek keretében saját adóbevételekre tehetnek szert. Azt, hogy a tartományi alkotmányok megfelelnek ezeknek, a szövetségi szint garantálja.

A Szövetségi Alkotmánybíróság több eset kapcsán leszögezte, hogy a kommunális önkormányzatok és önkormányzati szövetségek államszervezetileg a tartományok részei. Az Alkotmánybíróság határozataiban azt is kiemelte, hogy az önkormányzatoknak, mint az államszervezet részeinek az alaptörvény 28. cikkének (2) bekezdése szerinti alapjogait nem lehet individuális alkotmányos alapjogként felfogni. Ilyen értelmű „természetjogias” megközelítésnek az Alkotmánybíróság nem ad helyt, hanem sokkal inkább az önkormányzatok államszervezeti integráltságát hangsúlyozza.⁷²

3.5. Svédország

A svéd alkotmány (pontosabban a kormányzás szerkezetéről szóló alkotmánytörvény) első fejezetének 1. cikke szintén *az általános és egyenlő választójoghoz kapcsolva* említi a helyi

⁷⁰ Angolul: http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf

⁷¹ Németül: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>

Angolul: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

⁷² WALTER I., 12. o.

önkormányzatokat.⁷³ Ezen kívül a 14. fejezet tartalmaz rájuk vonatkozó rendelkezéseket, így például azt, hogy a helyi önkormányzatok döntéshozó hatásköreit választott tanácsok gyakorolják, vagy hogy az önkormányzat adókat vethet ki feladatai ellátása érdekében. Az önkormányzatok feladatköréről az alkotmány nem tesz említést.

3.6. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságnak nincs kartális alkotmánya, így a helyi önkormányzáshoz való jog alkotmányos szinten nem lehet deklarálva. A helyi önkormányzatoknak egyébként nagy hagyománya van, és az idők során az egyik legintegráltabb rendszer itt alakult ki. Az önkormányzati szabadság és önállóság biztosításában nagy szerepe van a demokratikus politikai tradícióknak, de ez önmagában alkotmányos garanciák nélkül mégsem biztosít mindig teljes védelmet a központi hatalom centralizációs törekvéseivel szemben.

3.7. Volt szocialista országok

Csehországban az alkotmány hetedik fejezete szól a helyi önkormányzatokról, a 100. cikkben külön elismerve a választópolgárok helyi közösségének önkormányzáshoz való jogát.⁷⁴ Az önkormányzatnak joga van az öngazdálkodáshoz, a saját tulajdonhoz és a saját költségvetés szerinti gazdálkodáshoz, valamint a rendeletalkotáshoz. Önkormányzati hatásköröket csak törvényben lehet meghatározni, illetve államigazgatási feladatot is kizárólag törvénnyel lehet átruházni az önkormányzatra. Lengyelországban az alkotmány 16. cikke mondja ki, hogy a területi egységek lakosai önkormányzó közösségeket alakíthatnak törvény keretei között, a közhatalom gyakorlásában való részvétel lehetőségével.⁷⁵ A részletesebb rendelkezéseket pedig a VII. fejezet tartalmazza. Eszerint a helyi önkormányzatok feladata a más közhatalmi szerv hatáskörébe nem utalt feladatok ellátása. A helyi önkormányzatok tulajdonnal és más vagyoni jogokkal rendelkeznek, önkormányzatiságuk bírói védelmet élvez, csak törvénnyel kötelezhetők más feladatok ellátására, feladataik arányában jogosultak támogatásra, saját bevételekkel rendelkeznek, amit törvény határoz meg, valamint jogosultak törvény keretei között adókat, illetékeket kivetni.

⁷³ Angol nyelven: <http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-instrument-of-government-2012.pdf>

⁷⁴ Angol nyelven: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>
Article 100

(1) Self-governing territorial divisions are communities of citizens inhabiting a particular area, which have the right of self-government. (...)

⁷⁵ Angol nyelven: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
Article 16

(1) The inhabitants of the units of basic territorial division shall form a self-governing community in accordance with law.

(2) Local government shall participate in the exercise of public power. The substantial part of public duties which local government is empowered to discharge by statute shall be done in its own name and under its own responsibility.

Jogalkotó és végrehajtó szervekkel rendelkeznek, belső szervezeti felépítésüket törvény keretei között maguk állapítják meg, tevékenységük törvényességi felügyelet alá esik, jogalkotó szervük felosztható súlyos alkotmány- vagy törvénysértés esetén, jogosultak társulni, illetve nemzetközi és hazai önkormányzati társulásokhoz csatlakozni. Vagyis az alkotmány – bár nem nevesíti – alapjogokat deklarál a számukra. A *szlovák alkotmány*⁷⁶ negyedik fejezete rendelkezik a helyi önkormányzatokról, ami települési és területi önkormányzat lehet. Az alkotmány szerint a helyi önkormányzat szabadon rendelkezik vagyonával és pénzeszközeivel, saját jövedelme van, állami támogatásban részesül, bevételét adók és illetékek képezhetik törvény szabályozása alapján. Jogosult társulni, kötelezettségeit és autonómiájának korlátait törvény határozza meg, tevékenységébe az állam törvényben meghatározott eszközökkel avatkozhat be, jogosult rendeleteket alkotni, szervei a képviselő testület és a polgármester, valamint törvénnyel átruházott államigazgatási feladat ellátására kötelezhető. Megfigyelhető, hogy a volt szocialista országokban külön fejezetet szenteltek az alkotmányozók az önkormányzatoknak, ezekben az országokban sorolják fel a legbővebben az önkormányzati alapjogoknak tekinthető jogosultságokat, illetve tartalmilag megjelenik az önálló szabályozás és igazgatás, hangsúlyozva a korábbi korszakkal való szembenállást. Lengyelország és Szlovákia esetében a gazdálkodási, pénzügyi autonómia terén is jelentős garanciákat, jogosultságokat tartalmaz az alkotmány.

3.8. Szupranacionális szint

Európai szinten a *Charta 2. cikke* kapcsolható ide, amely „A helyi önkormányzás alkotmányos és jogi megalapozása” címet viseli, és az alábbiakat mondja ki: „A helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.” A 4. cikk első pontja pedig azt szögezi le, hogy a „helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmány vagy törvény rendezi.”⁷⁷ Itt lehet röviden kitérni arra is, hogy a *Chartához csatolt, a helyi közeletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyv* – ahogyan BALÁZS István rámutat⁷⁸ – egyéni jogként deklarálja a helyi

⁷⁶ Angol nyelven: <http://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/constitution.doc>
Article 64a

A municipality and superior territorial unit are independent territorial and administrative units of the Slovak Republic comprising persons who are permanently resident on its territory.

⁷⁷ Ezeknek tulajdonképpen az új Alaptörvény is megfelel, figyelembe véve azt is, hogy a Charta mit ért helyi önkormányzáson. A 3. cikk szerint ez „a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” Tehát itt nem a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogról van szó.

⁷⁸ BALÁZS I.

közéletben való részvétel jogát.⁷⁹ Nemzetközi szinten meg lehet említeni a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát*⁸⁰, melynek 25. cikke többek között kimondja, hogy minden állampolgárnak „megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen; szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését”. Látható, hogy a közügyekben való részvétel jogához, illetve a választójoghoz visszavezethető a helyi önkormányzás joga. Ezt a Charta 3. cikkének második pontja is megerősíti, amely szerint a helyi önkormányzás jogát olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják. Emellett megemlíti a közvetlen gyakorlás formáiként az állampolgári gyűléseket, a népszavazást és a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formáját is.

Mi is ennek az összehasonlításnak az eredménye? Látható, hogy az eltérő hagyományokkal rendelkező országok különbözőképpen viszonyulnak a helyi önkormányzás jogához. A magyar fejlődés nem teszi lehetővé véleményem szerint, hogy a közügyekben való részvétel lehetőségét, illetve a választójoghoz kapcsolást kielégítőnek tekintsük. A többi volt szocialista államhoz hasonlóan a magyar alkotmányba is belekerült ez a jog. Ugyanakkor a többi rendszerváltó ország alkotmányában a mai napig benne is van, ahogyan a hivatkozott alkotmányszövegekből kitűnt, sehol másutt nem vették ki.

4. Helyi közügy, helyi közhatalom

Egy további fontos terület annak körüljárása, hogy mit is jelent a helyi közügy, illetve a helyi közhatalom. A régi Alkotmányban a helyi önkormányzás kapcsán fogalmi elemként szerepelt a helyi közügy, illetve a helyi közhatalom. Az Ötv. 1. §-ának (2) bekezdése szerint a „*helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.*” Ahogyan fentebb jeleztem, az új Alaptörvény is megemlíti a helyi közügyeket és a helyi közhatalmat. Az Mötv. megfogalmazása első ránézésre hasonlít a régi törvényére, de az „alapvetően” kitétel

⁷⁹ A kiegészítő jegyzőkönyvet a 2010. évi XXVI. törvény hirdette ki. Az 1. cikk 2. pontja szerint a „helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti.” A kérdéskörrel kapcsolatban lásd KUKORELLI fentebb hivatkozott álláspontját is. Az 1. cikk 4.1. pontja:

Minden Fél törvényben ismeri el a Fél állampolgárainak a lakóhelyük szerinti helyi önkormányzat testülete vagy közgyűlése tagjainak megválasztásában - szavazóként vagy jelöltként - való részvétel jogát.

⁸⁰ Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki.

elbizonytalanítja a rendelkezést, továbbá nem található benne utalás a helyi közhatalomra, viszont a lakossággal való együttműködésre igen: a „*helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.*”⁸¹ Az alapvető közszolgáltatások kiemelt fontossággal bírnak az egyén és a társadalom szempontjából is. Korábban nem az állam hatókörébe tartoztak, de amikor az állam felvállalta őket, a már említett célszerűségi, hatékonysági szempontok miatt a helyi önkormányzatokhoz kerültek, és főszabály szerint nem is lehet tőlük ezeket elvonni. A közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása alatt a normatív aktusokat, vagyis a helyi jogszabályokat (jogalkotás) és az egyedi ügyekben hozott döntéseket (jogalkalmazás), valamint az ezek érvényre juttatásához esetlegesen szükséges állami kényszert kell érteni.⁸² Mindennek önállóan kell történnie, megfelelő szervezeti, személyzeti és anyagi feltételek mellett. A helyi közhatalom említésének hiányával kapcsolatban BALÁZS István már a törvény elfogadása előtt kifejtette, hogy a szabályozás következetlenséget mutat akkor, „amikor a helyi közügyek fogalmát szűkíti azzal, hogy az Alaptörvénytől eltérően kihagyja a közhatalom helyi önkormányzati típusú gyakorlását. Ez azért furcsa, mert – túl azon, hogy az Alaptörvény tartalmazza – a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga, csakúgy mint az önkormányzati hatósági ügyek intézése, tartalmilag megmaradó alapvető jogintézmények.”⁸³

5. A deklaráció, illetve az elhagyás okai

Miért került be a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog a magyar Alkotmányba? A válasz a fentebb már említett rendszerváltó országok szemléletére vezethető vissza, ahol vívmányként tekintettek erre (hiszen nem volt szerves fejlődés, amely a választójogba való „beleértést” megalapozta volna⁸⁴), és az önkormányzatiság, a decentralizáció hangsúlyozásának kiemelt jelentősége volt az új demokráciában.

És miért nincsen benne ez az alapjog az új Alaptörvényben? Ennek több oka is lehet, amelyek közül gondolhatunk politikai üzenetre, de arra is, hogy több mint húsz év elteltével az alkotmányozók elért eredményként tekintettek a fenti célkitűzésekre, és mint „szükségtelen” deklarációt, kivették a normaszövegből. (Az más kérdés, hogy ezen az alapon talán több másik alapjogot is el lehetett volna hagyni az Alaptörvényből.) Támpontul

⁸¹ Mötv. 4. §

⁸² BALÁZS I.

⁸³ BALÁZS István: Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. számú törvényjavaslatról. *Jogi Iránytű*, 2011/4. szám, 2. o.

www.mta-ius.hu/iranytu/6_balazs_istvan.pdf

⁸⁴ Lásd: BALÁZS I.

szolgálhat az Mötv. általános indokolása, amely szerint az „önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. (...) a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe. A lehető legszélesebb körben érvényesült a helyi önkormányzás joga, így – lélekszámtól függetlenül – valamennyi település választópolgárai élhettek ezen lehetőséggel. Így egy település-centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő rendszer alakult ki, amely már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültséget), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.”⁸⁵

IV. Az önkormányzati autonómiát érintő változások hatása

A helyi önkormányzáshoz való jog tehát az Alaptörvényben nem szerepel, így alkotmányos alapjogról nem beszélhetünk, hanem az Mötv.-ben kapott helyet, érdekes módon annak preambulumának első mondatában, a következőképpen: „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát.” Vagyis a deklaráció törvényi szinten történik. Pontosabban a törvényből olvasható ki ez a jog azáltal, hogy rendelkezik a tartalmáról (ahogyan arról fentebb a helyi közügy kapcsán írtam), címzettjeiről, gyakorlásáról. Hiszen az új törvényben kapunk választ arra, hogy *kiket illet meg* ez a jog, amikor a 2. § (1) bekezdése megállapítja, hogy a helyi önkormányzás „a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga.”⁸⁶ Itt olvashatjuk egy helyen a jog *gyakorlásának két módját*⁸⁷, és az alkotmánybíróági, illetve bírósági védelem garanciája is itt jelenik meg⁸⁸. Azonban az is kiolvasható a jogszabályból, hogy a jog címzettjei *kötelezettségekkel* is rendelkeznek, ami újdonság a szabályozás kapcsán. A helyi önkormányzás során a törvény szerint „érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.”⁸⁹ A törvény 8. §-a szerint pedig a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához, illetve betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. Ezek elmulasztását szankcionálni is lehet.

Visszatérek ahhoz a kiindulóponthoz, miszerint a helyi önkormányzáshoz való kollektív

⁸⁵ www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf

⁸⁶ A törvény 3. §-ának első két bekezdése megismétli, illetve pontosítja ezt.

⁸⁷ Mötv. 3. § (4) bekezdés

⁸⁸ Mötv. 5. §

⁸⁹ Mötv. 2. § (1) bekezdés

alapjog az önkormányzati alapjogok anyajoga. Bár az Alaptörvényben nem szerepel az önkormányzati alapjog kifejezés, az AB értelmezését segítségül hívva tekinthetjük ezeket végső soron olyan hatáskörcsoportoknak, amelyek alkotmányos szintű védelmet élveznek. Az Alaptörvényből a 32. cikk (1) bekezdésében található felsorolás kapcsolható ide. Amint már írtam, ezeket mind törvény keretei között teheti meg az önkormányzat, így arra is tekintettel kell lenni, hogy mi változott törvényi szinten. Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy visszalépésnek tekinthető-e a helyi önkormányzáshoz való jog kimondásának hiánya, megvizsgálók és értékelek - a teljesség és a részletesség igénye nélkül - néhány jogintézményt. Ugyanis a helyi önkormányzáshoz való jog és az önkormányzati autonómia szoros kölcsönhatásban van egymással: véleményem szerint az autonómia szintjét csökkenti – különösen a hazai viszonyokra tekintettel – az alapjog elhagyása az Alaptörvényben (az, hogy eddig az Alkotmány tartalmazta ezt, az autonómia garantálásának egyik megjelenése volt), és ugyanígy az önkormányzati autonómia egyéb elemeinek sérelme is visszahat az alapjogra, bizonyítva azt, hogy szükség lenne még mindig, a rendszerváltás után több mint húsz évvel is a legfelsőbb jogforrási szinten tartására.

Az Alaptörvény a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett a helyi önkormányzatok feletti *törvényességi felügyeletet* vezet be. Ugyanakkor nem határozza meg a törvényességi felügyelet tartalmát és nem sorolja fel a klasszikus felügyeleti eszközöket sem. Bevezet viszont egy olyan új eszközt, amely lehetővé teszi a rendeletalkotás elmulasztásában megnyilvánuló helyi önkormányzati mulasztás esetén, az ezt megállapító bírósági döntés alapján, a rendeletnek a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője általi pótlási lehetőségét. Ez szokatlanul erős beavatkozási eszköznek tekinthető. Az Mötv. korlátként azt tartalmazza, hogy a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát (az önkormányzati határozatra ugyanez vonatkozik azzal a különbséggel, hogy a bírósági felülvizsgálatra a törvényszéknek van hatásköre).⁹⁰ Ez hatáskörelvonást jelent ugyan, de mivel az Alaptörvény és külön törvény szabályozza, belefér a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikkének 4. pontjában megfogalmazott követelménybe.⁹¹

Az Alaptörvény tartalmazza azt a kvázi felügyeleti elemet is, miszerint a helyi

⁹⁰ Mötv. 136. § (2) bekezdés, 139. § (1) bekezdés

⁹¹ *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.* Magát a törvényességi felügyeletet egyébként a Charta lehetővé teszi, lásd a 8. cikket.

önkormányzatok törvényben meghatározott mértékű *kölcsönfelvétele* vagy más *kötelezettségvállalása* feltételhez, vagy a Kormány hozzájárulásához köthető.

Bár az autonómiát korlátozó, de régi szakmai törekvések valósulnak meg a helyi önkormányzatok *kötelező társulásának* a kötelező feladatok körében történő előírhatóságával.⁹²

A hatalmi ágak rendszerével, *az állam és az önkormányzat* viszonyával kapcsolatos dilemmák nem oldódtak meg az Alaptörvény és az Mötv. fényében sem. A törvény preambuluma szerint a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, viszont az Alaptörvény 34. cikke a helyi önkormányzatnak és az állami szerveknek a közösségi célok elérése érdekében való együttműködéséről beszél.⁹³

Az *önkormányzati jogok* tekintetében tény, hogy az Ötv. jobban hangsúlyozta azt, hogy a helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben *önállóan* jár el, illetve - a törvény keretei között - *önállóan* szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben *szabadon* igazgathatja ezeket a helyi közügyeket.⁹⁴ Kiemelte, hogy a helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot (ez a fordulat szerepel egyedül az Mötv.-ben), továbbá hogy véleményt nyilváníthat és kezdeményezést tehet a feladat- és hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő ügyekben.⁹⁵

A helyi önkormányzatok *feladatellátási rendszere* tekintetében⁹⁶ az Mötv. megtartja azt, hogy a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, és ezen közügyekben mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Garanciaként továbbra is rögzítve van, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, többletelemként pedig az, hogy a finanszírozás a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. Az én értelmezésemben a törvény 12. §-ának (2) bekezdésében található azon új szabály, miszerint a feltételek meglétét a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja, csak arra az esetre vonatkozik, amikor a nagyobb gazdasági

⁹² Alaptörvény 34. cikk (5), illetve (2) bekezdése

⁹³ A szakirodalmi álláspontok közül leginkább az tűnik meggyőzőnek, amelyik amellett érvel, hogy az önkormányzati tevékenység állami tevékenységnek minősül. Lásd például BALÁZS István, KISS László, SZAMEL Lajos véleményét.

⁹⁴ Ötv. 1. § (1), (3) bekezdés

⁹⁵ Ötv. 2. § (1), (3) bekezdés

⁹⁶ Lásd a törvény II. fejezetét.

teljesítőképességű, illetve lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását kívánja önként vállalni - annak egyetértésével – egy másik települési önkormányzat vagy egy társulás, mert a szabály maga is ennek a szakasznak az (1) bekezdésére utal vissza.

Szintén pozitívum, hogy a kötelező feladat- és hatáskör telepítése során a feladat- és hatáskör jellege, a gazdasági teljesítőképesség, a lakosságszám és a közigazgatási terület nagysága alapján *kötelezően* differenciálni kell. Ez hozzájárulhat a kisebb önkormányzatok túlterhelésének elkerüléséhez. Az Alkotmánybíróság pedig több határozatban kifejtette (a korábbi szabályozással kapcsolatban, ahol a differenciálás még nem volt kötelező), hogy ez nem sérti az önkormányzatok alapjogainak egyenlőségét.

Az Ötv. ebben a körben tartalmazott két olyan szabályt, amelyek az új törvényben nem találhatók meg: az egyik szerint törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe, a másik szerint pedig a megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, hanem a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek.⁹⁷ Ez utóbbi esetében talán szerencsésebb lett volna, ha az Mötv. is rögzíti. Az előbbivel kapcsolatban úgy vélem, hogy ha azért maradt volna ki szándékosan, hogy a helyi közügyeket valóban a helyi lakosság érdekeit leginkább képviselni hivatott önkormányzatok intézzék, akkor ez pozitívumnak tekinthető. Viszont ezt lerontja az a már idézett rendelkezés, miszerint a helyi önkormányzat önként vállalhatja *minden olyan helyi közügy* önálló megoldását, amelyet *jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe*. Vagyis helyi közügyet más szerv is elláthat, ráadásul nem is csak törvény, hanem bármilyen jogszabály felhatalmazása alapján – innen nézve visszalépés vehető észre.⁹⁸ Természetesen nincs kizárólagos jogkörük a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek intézésére, és a szabályozás belefér a Charta 4. cikkének 3. pontjában található feltételrendszerbe is.⁹⁹ Azonban ha arra gondolunk, hogy jelenleg például az alapfokú oktatást, vagy a járó- és fekvőbeteg-ellátást „szervezik ki” az önkormányzatok alól, jogosan tehető fel a kérdés, hogy mi tartozik akkor a közügyek olyan körébe, amit szükséges lenne az önkormányzatoknak ellátniuk? Mindez az etatista törekvéseket jelzi, illetve azt a szemléletet, hogy ezeket a szolgáltatásokat az állam hatékonyabban tudja ellátni, mint a helyi önkormányzat. SZENTE Zoltán azonban rámutat,

⁹⁷ Ötv. 6. § (2), (3) bekezdés

⁹⁸ A hivatkozott rendelkezés szó szerint az Ötv.-ben is benne volt, de együtt értelmezve azzal, hogy „törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe”, arra a következtetésre lehetett jutni, hogy a jogszabály alatt törvényt kell érteni.

⁹⁹ A közfeladatokat általában **elsősorban** az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

hogy ezzel sérül a szubszidiaritás elve – anélkül, hogy valós szakmai indokokat lehetne találni a döntés mögött.¹⁰⁰

Még egy további különbségre lehet felhívni a figyelmet. Az Ötv. a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatok vonatkozásában kimondta, hogy a települési önkormányzat maga határozza meg - a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően -, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.¹⁰¹ Az Mötv. 14. §-a szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok ellátásának részletes szabályait, ha e törvény másként nem rendelkezik, jogszabályok tartalmazzák. Lehet, hogy ez utóbbi konstrukcióban a feladatellátás minőségi vagy akár garanciális szempontjait jobban lehet érvényesíteni, de az önkormányzati autonómia szintjét nyilvánvalóan csökkenti.

Új jogintézményként jelenik meg, 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 érintő intézkedésekkel is. Ez *a tulajdonhoz való jogot érintheti érzékenyen, amit az Alkotmánybíróság a választópolgárok helyi közösségének önkormányzáshoz való jogához kapcsolt.* Az önkormányzat ugyan az Alaptörvény 32. cikke (1) bekezdésének e) pontja szerint gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, de ezt – ahogyan már hangsúlyoztam – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben deklaráltan „törvény keretei között” teheti meg – a törvényi keret pedig itt van.¹⁰²

Az *államigazgatási feladatellátásra* (ami nem áll az önkormányzati autonómia védelme alatt) kiterjedő leglényegesebb változás az lett volna, hogy az eddig általánosnak mondható jegyzői államigazgatási feladatellátás megszűnik, a helyi önkormányzatok részvétele az államigazgatási feladatellátásban kivételessé válik és a polgármesterre, illetve közgyűlési elnökre korlátozódik. Ez megnyitotta volna az utat a jegyzői jogállás változása, a szabályozási tárgykörön kívül eső helyi államigazgatási szervezeti rendszer átalakítása, illetve a járási hivatali rendszer létrehozása előtt is. A konkrét jogi szabályozás azonban más lett, és a polgármesternek, a főpolgármesternek, a megyei közgyűlés elnökének és a jegyzőnek egyaránt lehetővé teszi államigazgatási feladat- és hatáskör telepítését, igaz, csak törvényben,

¹⁰⁰ SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2012/2. szám, 12, 13. o.

¹⁰¹ Ötv. 8. § (2) bekezdés. Korlátot jelentett a (4) bekezdésben található felsorolás azokról a feladatokról, amelyekről az önkormányzat köteles gondoskodni.

¹⁰² Természetesen nem úgy kell érteni, hogy korábban erre nem vonatkoztak törvényi keretek, csak az Alkotmány direkt módon nem utalt ezekre. Lásd az Ötv. 1. § (6) bekezdésének b) pontját.

vagy az alapján kormányrendeletben.¹⁰³ Az Ötv.-ben ráadásul a polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke vonatkozásában szerepelt a „kivételesen” kitétel, ezért úgy tűnik, a korlátok – hacsak formálisan is, de – csökkentek.¹⁰⁴

A szakirodalomban számos kritika található a *főváros* kettős önkormányzati rendszerére vonatkozóan, de az új szabályozás ezt a koncepciót megtartotta.

A *megyei önkormányzatok* feladata a 27. § (1) bekezdését megvizsgálva radikálisan átalakult és csupán a területfejlesztésre és -rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebbről meg nem határozott koordinációs feladatokra terjed ki az eddigi intézményfenntartás, illetve közszolgáltatás-szervezés és -biztosítás helyett.¹⁰⁵

A helyi önkormányzatok *működésére* vonatkozó új szabályozás részletesebb és korlátozóbb jellegű a korábbinál, illetve új elemeket is tartalmaz, például a méltatlansági eljárást (amely rendelkezés a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép majd hatályba).

A *polgármester* pozíciója erősödött. Azzal, hogy a törvény 82. §-ának (1) bekezdése értelmében ő nevezi ki határozatlan időre a jegyzőt, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében.

Lényegesen korlátozódik a helyi önkormányzatok szabad *szervezetalakítási joga*, amikor a törvény kógens rendelkezése kimondja, hogy közös önkormányzati hivatalt *hoznak létre* azok a járason belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt.¹⁰⁶ Ez a Charta 7. cikke első pontjának¹⁰⁷ fényében aggályos lehet.

A *területszervezés* esetében az önálló község alakításának feltételeinél megszűnt a lakosságszámmra vonatkozó feltétel, viszont a 98. §-ban található feltételek szigorúsága miatt gyakorlatilag igen nehéz lesz új község létrehozása.

A helyi önkormányzatok *gazdasági alapjainak* szabályozása alapvetően változott a központi állami beavatkozás lehetőségeinek kiterjesztésével és a feladatfinanszírozás bevezetésével. Erősödött viszont a helyi önkormányzatok gazdálkodásának és pénzügyi ellenőrzésének tervszerűsége, a gazdálkodás belső kontrollrendszere. Ugyanakkor jelentős

¹⁰³ BALÁZS István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/10. szám, 49. o. (a továbbiakban: BALÁZS II.)

A megoldás kritikáját fogalmazza meg GAJDUSCHEK is hivatkozott tanulmányában.

¹⁰⁴ Lásd az Ötv. 7. §-ának (1) bekezdését.

¹⁰⁵ Az Ötv.-ből a vonatkozó részeket már a 2011. évi CLIV. törvény 18. §-ának (2) bekezdése hatályon kívül helyezte 2012. január 1-től, így e vonatkozásban kivételesen nem a 2012. október 28-án hatályos Ötv.-re hivatkozom.

A területi önkormányzatok már eddig is gyenge szerepet kaptak, erről a dolgotban részletesen nem írhatok. Részletesen lásd PÁLNÉ KOVÁCS Ilona munkáit.

¹⁰⁶ Mötv. 85. § (1) bekezdés

¹⁰⁷ A választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítania kell feladataik szabad gyakorlását.

korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele, melynek nem csupán a maximális mértéke került meghatározásra, de szükséges a Kormány hozzájárulása is.¹⁰⁸ Formálisan azonban ez is belefér a Charta azon megfogalmazásába, amely szerint a helyi önkormányzatok *a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül* megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.¹⁰⁹ Az önkormányzati *tulajdon* védelme is szűkítésre került még 2011. november 15-től egy alkotmánymódosítással, amely szerint helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet (ezt az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 28. cikkének (1) bekezdése 2013 végéig hatályosnak nyilvánította). Ez nemcsak az önkormányzati autonómia sérelmét jelenti, hanem – figyelemmel az AB álláspontjára – a helyi önkormányzáshoz való kollektív jogét is.

BALÁZS István szerint összességében megállapítható „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 autonómia-felfogást áthatja a hatékonyabb és ésszerűbb működtetés szándéka, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célja.” Álláspontja az, hogy a Kormány irányítása alatt álló közigazgatási alrendszerek átalakításának függvényében alakul ma a helyi önkormányzati rendszer sorsa.¹¹⁰ GAJDUSCHEK György úgy véli, hogy „a kormány egyfajta választ adott az önkormányzati rendszert jellemző akut problémákra. A válasz tartalmában egyértelműen az önkormányzati autonómia rendkívüli mértékű csökkentése, az állami hierarchia erősítése. Bár a tendencia (...) elkerülhetetlennek látszott, a konkrét megoldási módok elméletileg erősen vitathatóak, legyen szó az államigazgatási, hatósági hatáskörök, akár a közszolgáltatások államosításáról: előbbi esetben a túl kevés, utóbbi esetében a túl sok államosítás problémás.”¹¹¹

¹⁰⁸ Erre a dolgozat keretei között nem tudok részletesen kitérni. A legújabb szakirodalomból lásd HORVÁTH M. Tamás hivatkozott munkáját.

¹⁰⁹ 9. cikk 1. pont

¹¹⁰ BALÁZS II., 50, 51. o.

¹¹¹ GAJDUSCHEK: i. m., 70. o.

Következtetések

A helyi önkormányzatok *a demokratikus állami berendezkedés kiemelkedően fontos szereplői*. Funkciójuk a központi hatalom korlátozása, *a helyi közösségek sajátos értékrendszerének kifejezésre juttatása és a helyi közszolgáltatások legcélszerűbb, leghatékonyabb ellátása* azáltal, hogy – álláspontom szerint – a hatalommegosztás területi dimenzióját alkotják. Magyarországon ennek hangsúlyozásaként eddig az Alkotmány is tartalmazta a helyi választópolgárok közösségét megillető önkormányzáshoz való jogot.

Mivel az Alaptörvény ezt nem deklarálja, *alkotmányos alapjogról a jövőben nem beszélhetünk*.

A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog visszavezethető a nemzetközi szinten is elismert közügyekben való részvétel jogához, illetve kapcsolható a választójoghoz is. Az egyik érv éppen az a legfőbb jogforrási szinten történő elismerés mellett, hogy *Magyarországon nem tartozik össze szervesen a választójoggal* (akárcsak a volt szocialista országok többségében), amint erre a nemzetközi összehasonlítás rámutatott.

BALÁZS István hangsúlyozza, hogy „a helyi önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás fejlődése inkább a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának előmozdítása irányába megy és nem mint kollektív alapjognak az alkotmányokban történő elismertetése a cél.”¹¹² Visszalépésről talán a Charta preambulumaának fényében lehet beszélni, 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 áll.”¹¹³ Ez lehet az a pont, ahol úgy látszik, nem a legszerencsésebb megoldás a már alkotmányi szinten elismert, nevesített alapjog elhagyása.

Alapvetően elmondható, hogy a szabályozás törvényi szinten is lehet kielégítő, ennek taxatíván felsorolható, egzakt feltételei nincsenek (a Charta is igen tág kereteket határoz meg), hiszen ez függ egy-egy adott állam alkotmányos berendezkedésétől, a jogi szabályozás jellemzőitől, stb. A kérdés az, hogy mennyire lesz stabil az új konstrukció, milyen lesz majd az érvényesülése, illetve a jogalkalmazás. Amennyiben ténylegesen, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjognak az Alaptörvényben való kimondása nélkül is jól – legalább az eddigi

¹¹² BALÁZS István: *Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban*. Kézirat

¹¹³ BALÁZS II, 51. o.

szinten – működik a rendszer, akkor (figyelemmel arra is, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak eleget kell tenni), nem támadható a lépés. Ez természetesen a jövőben fog kiderülni, de amennyiben mégsem így lenne, *a címzettek jogérvényesítését nem könnyíti meg a legmagasabb szintű jogforrásban történő elismerés hiánya*. Az, hogy az Alaptörvényben nincs benne ez a jog, azt eredményezi, hogy nem vonatkoznak rá az alapjogok korlátozásával kapcsolatos garanciák. Továbbá az AB eddigi gyakorlata során több határozatban hivatkozott az Alkotmány 42. §-ára, amely a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogot deklarálta, illetve vont le ebből következtetéseket. *A jövőben erre nem lesz lehetőség az ismertetett intézményi változások miatt.*

A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog egy absztrakt (ugyanakkor jogérvényesítés szempontjából felhívható) alapjog, szemben az önkormányzati alapjogokkal, amik a helyi önkormányzáshoz való jogból (mint anyajogból) a tényleges, operatív működés lehetővé tétele érdekében levezetett jogosultságokként foghatók fel. Hangsúlyozom, hogy *a helyi önkormányzáshoz való jog és az önkormányzati autonómia szoros kölcsönhatásban van egymással*: véleményem szerint az autonómia szintjét csökkenti – különösen a hazai viszonyokra tekintettel – az alapjog elhagyása az Alaptörvényből, és ugyanígy az önkormányzati autonómia egyéb elemeinek sérelme is visszahat az alapjogra, bizonyítva azt, hogy szükség lenne még mindig, a rendszerváltás után több mint húsz évvel is a legfelsőbb jogforrási szinten tartására.

Úgy látszik ugyanis, hogy jelenleg tovább folytatódnak a központosító törekvések, de emellett figyelmet kellene fordítani a helyi önkormányzati autonómia megőrzésére is annak érdekében, hogy a rendszer kiegyensúlyozottan működhessen. *Kiemelkedő fontosságú ugyanis az állampolgári részvétel helyi szinten annak érdekében, hogy ne alakuljon ki demokratikus deficit*. A helyi közösségek a helyi önkormányzás jogát gyakorolva nem csak ellensúlyai, de *támaszpontjai is lehetnek a kormánzatnak*. A 4. pontban elemzett változások nem ebbe az irányba mutatnak, noha bizonyos elemei a racionálisabb és a feladatellátás, illetve a gazdasági alapok szempontjából biztosabb koncepcióhoz elfogadhatóknak tekinthetők, gondolok itt például a társulás és a hitelfelvétel szabályozására.

Tény, hogy az elmúlt két évben voltak változások, és a fentiek alapján – némiképp alkotmányjogi nézőpontból is szemlélve a módosításokat – azt gondolom, hogy visszalépés vehető észre. Nem feltétlenül baj, hogy *nincs benne* a helyi önkormányzáshoz való jog az Alaptörvényben, de véleményem szerint nem kellett volna *kivenni*.

Kutatásomat összegezve azt állapítom meg, hogy a helyi önkormányzáshoz való alapjog nem egy üres jogosultság, és kollektív jellege ellenére sem egy megfoghatatlan „valami”.

Biztos alapja lehet a helyi demokrácia megfelelő létezése, érvényesülése szempontjából jelentős következtetéseknek és szelvényjogoknak. Az alapjogi státusz megszűnésével azonban ezt a fontos szerepét nem tudja betölteni, így az autonómia alkotmányvédelmi szintje is lejjebb kerül. A nemzetközi trendben ugyanakkor semmi sem mutat arra, hogy ez a jog csökkenő elismerést, védelmet élvezne. Ebben a kontextusban a magyar megoldás példa nélkülinek tekinthető. Bár az átalakítás előtti rendszer sem volt mentes a hibáktól, több ilyen hiba kiszűrésére használta fel az Alkotmánybíróság érdemi érvként azt, hogy a helyi önkormányzás jogát érvényre kell juttatni. Nagyon fontosnak tartom, hogy a központtal szemben a mérleg másik oldalán egy autonóm ellensúly legyen jelen, ami ha megfelelően a helyén kezelik, egyben „segítő” is, illetve ami az állampolgárok (akik helyben élik az életüket, itt dolgoznak, járnak iskolába) számára közelinek, effektívnek tűnik - és az is. Ez pedig a helyi önkormányzati rendszer.

Irodalomjegyzék

Hivatkozott jogszabályok

1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya (2011. december 31-ig volt hatályban)

Magyarország Alaptörvénye (2012. október 28-án hatályos állapot)

Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (2011. december 31.) (2012. október 28-án hatályos állapot)

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (2012. október 28-án hatályos állapot)

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (2013. január 1-jétől hatályos állapot)

2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről

Szakirodalom

ÁDÁM Antal: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez. *Magyar Közigazgatás*, 1994/1. szám, 1-11. o.

BALÁZS István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/10. szám, 47-51. o. (BALÁZS II.)

BALÁZS István: *Helyi demokrácia, a helyi önkormányzáshoz való kollektív alkotmányos alapjog*. Kézirat (BALÁZS I.)

BALÁZS István: *Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban*. Kézirat

BALÁZS István: Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. számú törvényjavaslatról. *Jogi Iránytű*, 2011/4. szám

www.mta-ius.hu/iranytu/6_balazs_istvan.pdf

BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 2012/2. szám, 15-18. o.

CONSTANT, Benjamin: *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier* (1796), Éditions Flammarion, Paris, 1988.

FÁBIÁN Adrián: *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2009.

FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatáselmélet*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2011.

FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Dialóg Campus

Kiadó, Pécs, 2012.

From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth. Summary and Conclusions. Assembly of European Regions, 2009.

FÜRCHT Pál: Kistérségi koncepció. *Magyar Közigazgatás*, 2003/3. szám, 129-138. o.

GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012/2. szám, 61-73. o.

HORVÁTH M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés. A helyi közszektor változása. *Fundamentum*, 2012/2. szám, 5-10. o.

JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció.* Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2006.

KELSEN, Hans: *Az államelmélet alapvonalai.* Miskolc, 1997.

KUKORELLI István: Az önkormányzás fogalma, az önkormányzatok szervezeti, hatásköri és gazdasági önállósága. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 498-500. o.

KUKORELLI István: Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából. In: KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi Füzetek 7-8.* ÉGSZI, Budapest, 1990, 30-37. o.

LŐRINCZ Lajos: *Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva.* KJK, Budapest, 1988.

MAGYARY Zoltán: A magyar közigazgatás. In: CSUTH Sándor-GÁSPÁR Mátyás (szerk.): *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából.* MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988.

MARCOU, Gérard: Les reformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies. In: *La réforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique*, 2012, N° 141, p. 183-205.

MÜLLER György: *Magyar kormányzati viszonyok.* Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2011.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon.* Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2008.

PATYI, András: *Local Government.* In: LÓRÁNT CSINK-BALÁZS SCHANDA-András Zs. VARGA (ed.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary.* Clarus Press-National Institute of Public Administration, Dublin, 2012.

PATYI András-VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2012.

SÁRI János: A hatalom területi megosztása. *Jogtudományi Közlöny*, 1990/7-8. szám, 237-241. o.

SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2012/2. szám, 11-14. o.

TEMESI István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. *Pro Publico Bono*, 2011/1. szám

<http://www.propublicobono.hu/pdf/Temesi2.pdf>

VEREBÉLYI Imre: A tanácsi önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. *Állam és Igazgatás*, 1989/4. szám, 289-311.o.

VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, 1996. (VEREBÉLYI)

WALTER Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I. *Comitatus*, 2004/3. szám, 8-27. o.

WALTER Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei II. *Comitatus*, 2004/4. szám, 5-17. o.

WALTER Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei III. *Comitatus*, 2004/5. szám, 5-19. o.

Az Möt. általános indokolása (T/4864. sz. törvényjavaslat)

www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf

Hivatkozott alkotmánybírósági határozatok

31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133-145.
61/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 461-465.
1008/H/1991. AB határozat, ABH 1991, 844-846.
1840/H/1991. AB határozat, ABH 1991, 856-859.
50/1992. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1992, 394-397.
972/H/1992. AB határozat, ABH 1993, 738-741.
1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630-631.
1526/H/1992. AB határozat, ABH 1993, 763-764.
1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27-32.
18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161-171.
22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182-187.
34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 457-461.
281/H/1993. AB határozat, ABH 1993, 779-781.
1147/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 649-652.
789/H/1994. AB határozat, ABH 1996, 681-685.
4/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995, 441-443.
77/1995. AB határozat, ABH 1995, 390-398.
63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509-514.
216/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 935-941.
56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204-213.
1332/H/1996. AB végzés, ABH 1997, 942-944.
1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160-1178.

30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411-415.
24/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 141-158.
343/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1433-1440.
48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330-350.
66/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 376-384.
205/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1706-1710.
206/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1711-1715.
61/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 627-636.
11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 853-859.
1090/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 1837-1848.
17/2002. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2002, 126-133.
157/B/2007. AB határozat, ABH 2009, 2055-2060.
14/2008. (II. 26.) AB határozat, ABH 2008, 190-196.
1141/B/2008. AB határozat, ABH 2009, 2683-2688.

Internetes hivatkozások

<http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2327>
http://www.onkornet.hu/cikk.html?cikk_id=27870
<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>
http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf
http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>
<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>
<http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-instrument-of-government-2012.pdf>
<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
<http://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/constitution.doc>

Az internetes hivatkozások esetén az utolsó belépés dátuma: 2012. október 28.

Az idézetekben található kiemelések tőlem származnak.