

IX. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS

VARGA Ádám – SZABÓ István

1. Bevezetés

A helyi önkormányzatok az államszervezet különleges tagjai. Ezt nem csak történelmi beágyazottságuk, de az államon belüli vertikális pozíciójuk is igazolja. Egy olyan intézmény, ami szerte Európában több évszázados múltra tekint vissza, mégis teljesen mást tartanak róla az egyes államokban. Függenek az állam központi intézményeitől, de befolyást is gyakorolnak rájuk. Nagy elismertségnek örvendenek, mégis folyamatos téma az átalakításuk. Közel vannak az emberekhez, mégis kevésbé ismerjük valódi jelentőségüket.

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

Általánosságban elmondható, hogy a demokratikus társadalmak elismerik bizonyos közösségek valamilyen mértékű függetlenségét, önrendelkezését, saját ügyeiben gyakorolt döntési jogát.¹ De miért kell az államnak elismernie az önrendelkezést, az önkormányzathoz való jogot? Pusztán a történelmi hagyományok, valamilyen demokratikus alku, esetleg csak célszerűségi okokból? Mit tartalmaz a helyi önkormányzás eszméje, kik gyakorolják és miért?

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

Az önkormányzatoknak számos típusa ismeretes, amelyek közül csak egyetlen típus bemutatása képezi jelen tanulmány tárgyát. Ez pedig a területi alapon szerveződő helyi önkormányzat. A feladat így is rendkívül összetett, ezért nem célunk sem a helyi önkormányzás, sem az azt megvalósító helyi önkormányzati rendszer teljeskörű bemutatása. Még arra sem vállalkozunk, hogy a magyar önkormányzati rendszer részletes ismertetésébe bocsátkozunk. Ehelyett olyan elveket, fejlődési utat és tendenciákat szeretnénk bemutatni, amelyek összességében közelebb visznek a helyi önkormányzás és a helyi önkormányzatok demokratikus államokban, és különösen Magyarországon játszott szerepének alaposabb megértéséhez.

¹ Kiss Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2016. 427.

2. A helyi önkormányzás és a helyi önkormányzat fogalma

A társadalmon belül létezhetnek különböző partikulárisabb közösségek. Ilyen elemi közösség többek között a család, az egyesület, a tudományos társaság, az egyház vagy a politikai párt. Hiába jutott a nemzeti vagy társadalmi közösség az egységesség magasabb fokára, nem szüntetheti meg mindezek szervező erejét. Ezek a közösségek autonómiájuk keretei között járnak el, melynek terjedelmét a szuverén állam határozza meg, méghozzá az egyes közösségek jellegére tekintettel különböző mértékben.²

Mindenféle önkormányzás eredeti koncepciójának előfeltevése az volt, hogy az abban résztvevőknek azonosak a preferenciái. Bár ez a homogenitás az elmúlt évszázadokban megdőlt, de annyi mindenképpen igaz, hogy egy kollektíva akkor irányítja magát, ha a nevükben meghozott döntések a tagok többségének preferenciáit követik.³

Nincs ez másképp a helyi önkormányzatoknál sem, amelyet más típusú önkormányzatoktól (köztestületektől, civil szervezetektől) a sok hasonlóság mellett megkülönböztet az általános jelleg, a közjogi státusz és az erőteljes történelmi beágyazottság.

Egy szervezet nem attól lesz önkormányzativá, hogy a jogi rendezés azt így tételezi, hanem attól, hogy bizonyos kritériumok és előfeltételek biztosítva vannak, amelyeknek a gyakorlatban történő funkcionálitása azt valóban önkormányzatként engedi működni.⁴ A kérdés, hogy melyek ezek a feltételek,⁵ azok miből erednek és milyen körben érvényesülnek.

A municipális hatalom fogalmát elsőként Benjamin CONSTANT vezette be, a hatalommegosztás addigi horizontális tagolását a vertikális hatalommegosztás és a decentralizáció követelményével egészítve ki.⁶ A modern demokratikus államberendezkedésekben mára a hatalom területi megosztásának domináns modellje az önkormányzati. Ennek – ahogy PÁLNÉ KOVÁCS Iлона is rávilágít – lényegében történeti okai vannak, mivel ez sok országban előbb jött létre, mint az állam, ezt a kollektív természetüket pedig magukkal vitték az egységesülő államszervezetbe is.⁷

Manapság tehát a helyi önkormányzatok minden demokratikus államban alapintézménynek számítanak, de a helyi önkormányzás és a helyi önkormányzat fogalmainak pontos meghatározása ennek ellenére (vagy inkább éppen emiatt) évszázados kihívás a kutatók számára. Ennek elsődleges oka, hogy az egyes államokban eltérő alapokon nyugszik a helyi önkormányzás eszmeisége, és a fejlődési utak is nagyon különböznek egymástól. EREKY István egyenesen úgy vélte, hogy az önkormányzatra vonatkozó

² LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 173.

³ Adam PRZEWORSKI: *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York, Cambridge University Press, 2010. 17.

⁴ KISS László: Jogforrás és jogalkotás. In: KISS László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, JATE ÁJK, 1996. 389.

⁵ KISS László szerint például ezek az önálló jogi személyiség, a törvényben biztosított hatáskörök sérthetlensége, a gazdasági, gazdálkodási, településfejlesztési önállóság és a helyi jogalkotási hatalom. (KISS L. i. m. 389–390.)

⁶ CSALLÓ Krisztina: Önkormányzás, autonómia. A helyi önkormányzatok szabályozási típusai Európában. In: FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, NKE KTK, 2014. 25.

⁷ PÁLNÉ KOVÁCS Iлона: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008. 13.

számítalan elmélet között áthidalhatatlan ellentétek állnak fenn.⁸ Természetesen vannak közös alapok, de a részletekben a legújabb időkig számos eltérés figyelhető meg. Mindazonáltal a XX. század második felétől kezdődően egyre több kísérlet született az elméletek összehangolására és a közös európai önkormányzati alapok lefektetésére. Ennek legsikeresebb példája az Európa Tanács keretei között született Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁹ (a továbbiakban: Önkormányzati Charta). Ennek meghatározása szerint a „helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy jogszabályi keretek között a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”¹⁰

Az Önkormányzati Charta meghatározásából annyi mindenképpen leszűrhető, hogy ez egy jog (és egyben képesség), amelyet a helyi önkormányzatok gyakorolnak, méghozzá a helyi lakosok érdekében. Ez igazgatási és szabályozási tevékenység együtt, ami a közügyek ellátására irányul és jogszabályi keretek között gyakorolható. Azt nem határozza meg, hogy mi számít ebben a körben közügynek, de azt kimondja, hogy ezt a jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek.¹¹

PATYI András szerint a helyi önkormányzás lényegét tekintve a helyi közügyekben történő akaratkifejezés és akaratmegvalósítás (azaz döntés és végrehajtás).¹² JÓZSA Zoltán a lényegét három alapérték foglalatában látja. Ezek az autonómia (a helyi önkormányzat védelme a hatalom koncentrációjával szemben, továbbá az eltérő politikai választások lehetősége), a hatékonyság (képesség a különböző szolgáltatások hatékonyan megvalósítására) és a demokrácia (annak mutatója, hogy milyen mértékben enged közreműködést a helyi önkormányzat a helyi ügyek intézésében).¹³ Dieter HOFFMANN-AXTHELM találóan úgy fogalmaz, hogy az önkormányzás az állami hatalom egy korlátozott szeletének visszaszáradását jelenti a kormányzati hatalomtól az egyénnek, továbbá aziránti bizalmat, hogy az egyszerű laikus polgárok képesek igazgatási feladatokat ellátni.¹⁴

Reinhard HENDLER szerint az önkormányzatok közjogi szervezeti egységek, amelyek az államszervezethez tartoznak, de az állam közvetlen hivatali rendszerétől intézményesen önállósultak. Jellemző sajátosságuk, hogy bizonyos közügyeket az azok által különösen érintett személyek saját felelősségükre, legfeljebb állami törvényessé-

⁸ EREKY István: *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata*. Budapest, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, 1932. 3.

⁹ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezmény

¹⁰ Önkormányzati Charta 3. cikk 1. pont.

¹¹ Önkormányzati Charta 3. cikk 2. pont.

¹² PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 393.

¹³ JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006. 42.

¹⁴ Dieter HOFFMANN-AXTHELM: *Lokale Selbstverwaltung – Möglichkeit und Grenzen direkter Demokratie*. Wiesbaden, VS Verlag, 2004. 10.

gi felügyelet alatt igazgatnak.¹⁵ RÉNYI József szerint végeredményében a helyi ügyek is állami ügyek, a helyi önkormányzat olyan állami ügyeknek az igazgatása, melyek egyúttal feltűnőleg helyi ügyek is.¹⁶ KISS Barnabás azt is hangsúlyozza, hogy az önkormányzat elismertsége és mértéke mindig a főhatalom döntésétől függ, az önállóság kereteit mindig a törvényi szabályozásnak kell megteremtenie.¹⁷ Georg JELLINEK a terület-népesség-főhatalom triászát a településekre is érvényesnek tartotta azzal a különbséggel, hogy ez a hatalom soha nem eredeti impérium, hanem az államtól származik (az általa alkotott jog sem eredeti jog). Területük egyszerre államterület is, polgárai egyben állampolgárok is, hatalma az államnak van alávetve. Sokszor az államtól függetlenül jöttek létre, átvészelték annak változásait, így ebben az értelemben helyes megállapítás, hogy idősebbek az államnál, de hatalmuk az államtól származik (csak a városi privilégiumok emlékének elmúlta után alakult ki az az elképzelés, hogy a településeknek eredeti hatalmuk van).¹⁸

Számos kutató kiemeli, hogy az önkormányzatok törvény által védett önállósággal rendelkeznek, egyes felfogások szerint pedig tevékenységüket a választópolgárokat megillető helyi önkormányzáshoz való jog alapján intézik. Közös ezekben a felfogásokban, hogy az önkormányzatokat jellemzően állami szervnek tekintik (ebben is vannak kivételek), de többé-kevésbé azt is hangsúlyozzák, hogy valamilyen módon egyúttal védve is vannak az állam beavatkozásától. BERÉNYI József szerint a területi önkormányzatok államtól való elkülönülése magában foglalja e szervek kettős jellegét is, ugyanis részben kapcsolódnak az államhoz (végső fokon az állam szerveinek tekintendők), de eközben a demokratikus társadalomban, társadalmi alakulatként, a társadalom szerveiként is működnek, bizonyos fokig maguk is a civil társadalom részének minősíthetők.¹⁹ KMETY Károly hangsúlyozza, hogy nem pusztán államkormányi orgánumból van szó, hanem külön jogalanyisággal bíró alakulatról, amely korlátok között, de megfelelő önállósággal tölti be a közeletet. Érvényesül benne a hatalom decentralizálása, mert a népesség önmaga látja el bizonyos közügyek intézését.²⁰ TOMCSÁNYI Móric mindezek mellett arra is rávilágít, hogy ezt a közfunkciót a kormányhatósággal szemben bizonyos önállósággal végérvényesen is végzik, ami egyenlővé teszi az önkormányzatot a decentralizációval és az autonómiával.²¹

MAGYARY Zoltán szerint az önkormányzat szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz. Ha egy szervnek önkormányzati joga van, akkor feltéte-

¹⁵ Reinhard HENDLER: *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*. Köln–Berlin–Bonn–München, Heymann, 1984. Hivatkozva KALTENBACH Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Universum, 1991. 135.

¹⁶ RÉNYI József: *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre*. Budapest, Franklin, 1896. 36.

¹⁷ KISS B. i. m. 428.

¹⁸ Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Springer, 1929. 644.

¹⁹ BERÉNYI József: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei*. Budapest, Rejtjel, 2003. 305.

²⁰ KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve (harmadik javított kiadás)*. Budapest, Politzer Zsigmond és fia könyvkereskedése, 1902. 82–83.

²¹ TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926. 241.

lezzük, hogy ez másként is lehetne, mert van felette egy erősebb hatalom, amely őt kormányozhatná. Fogalma tehát nem alkalmazható a legmagasabb, a szuverén hatalomra, amelynél más által való kormányzásról nem lehet szó.²²

A fenti megközelítésekben közös, hogy az önkormányzatot nem csak közigazgatási szervezeti egységként kezelik, de igyekeznek azt valamilyen szinten a polgárok oldaláról is szemlélni, kiemelve az önállóság jelentőségét. Ezzel szemben Paul LABAND szintén klasszikus megközelítése szerint az önkormányzat nem az állam és a társadalom között létrejött viszonyoknak értelmezhető, hanem az állam és az alattvalók közötti viszonyként. Ahelyett, hogy az állam maga gyakorolná a hatósági jogait, átadja azt neki alávetett személyeknek, akiknek azonban speciális jogkörük, fogalmilag elkülöníthető státuszuk van. Az önkormányzat az állam önkorlátozásán alapul, de arra figyelemmel, hogy az állam a közfeladatait ellátja és az irányadó normák megalkotásával és a teljesítés kontrollálásával érvényesíti uralmi felsőbbségét, miközben a normáknak az alkalmazását közvetítőkre ruházza át. Szerinte elég helytelen az önkormányzatban a polgárok szabad tevékenységét látni. Az állampolgár az önkormányzatnak is alá van vetve. Nem az egyén természetes szabadsága jelenik meg tehát az önkormányzatban, hanem az állam uralma az egyén felett. Másrészt ezt a kényszert nem maga az állam alkalmazza, hanem az állam és az egyén között elhelyezkedő közjogi jogalany, amit az állam a saját feladatai végrehajtására használ.²³

MAGYARY szerint az önkormányzatiság időben is változott. A lassú közlekedés és a nagy távolságok idején az állam helyett, az állam nélkül az állampolgárok által való önkiszolgálás volt az önkormányzat tevékenységének lényege. A posztmodern államban viszont már sokkal inkább az embereknek területi vagy területi csoportosulásából létrejött olyan közigazgatási szervezeti egysége, amely jogi személyiségét a törvény elismerte, a hatáskörükbe tartozó ügyeknek részben saját szolgálatukban álló közegeik által való végrehajtása útján a közigazgatás és az emberek kapcsolatának állandó rugalmasságát biztosítják.²⁴

Mindezek alapján annyi bizonyos, hogy az önkormányzás és az önkormányzatok fogalmi meghatározása nagyon széles skálán mozog attól függően, hogy az egyes kutatók az intézményt honnan eredeztetik és melyik elemeire helyezik a hangsúlyt. A megközelítések a célszerűségből létrehozott közigazgatási szervezeti egységtől egészen a kollektív alapjog alapján létrehozott szervig terjednek, és megjelenik bennük számos fontos elv (pl. szubszidiaritás, decentralizáció, helyi demokrácia). Valójában mindegyik megközelítés legitim, az a legfőbb különbség közöttük, hogy a számos fogalmi összetevő közül melyiket emelik ki. Általánosan is igaz, hogy az egyes országokban nem az önkormányzatiság léte, hanem annak eredete és mértéke a kérdés. Ezekre keressük a választ a következő fejezetekben.

²² MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 112–113.

²³ Paul LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Tübingen, Laupp, 1876. 101–102.

²⁴ MAGYARY (1942) i. m. 118–119.

3. Az önkormányzatiság kialakulása és fejlődése, különös tekintettel Magyarországra

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

Bizonyos, hogy a mai önkormányzatok létrejötté hosszú történelmi fejlődés eredménye. Egyes felfogások szerint az önkormányzatiság egyidős az emberiséggel. Az emberek ugyanis már az államok létrejötté előtt közösségekbe szerveződtek, amelyekben igyekeztek kielégíteni saját szükségleteiket. BERÉNYI is kiemeli, hogy az öngazgatásnak és az önkormányzásnak már a nemzetségi társadalomban megjelentek azok az alapvető keretei, formái, amelyek ma is felfedezhetők. A társadalomban megjelenő legáltalánosabb közfunkciókat jellemzően már a középkorban az önkormányzatok alakították ki, ellátva a közösség működéséhez szükségessé vált és nem mellőzhető közfunkciót.²⁵

MAGYARY emlékeztet rá, hogy a régmúlt időkben a fizikai távolságok nehéz leküzdése és az államhatalom helyi szerveinek kiépíthetlensége miatt szükségképpen kezdett megerősödni a települések szükségleteinek helyben történő ellátása. Az emberek elismerték az államhatalom tekintélyét, de településükön számos olyan szükségletük és érdekük merült fel, amelyek azonnali intézkedést kívántak. Azt is hangsúlyozza, hogy ezek a szükségletek és érdekek településenként eltérők voltak, így csak helyileg voltak eldönthetők és megoldhatók. Így azok az emberek, akiknek azonos szükségleteik és érdekeik voltak, szervezkedni kezdtek a magukon való segítség érdekében. A tanácskozás és döntés történhetett ösgyűlés alakjában, vagy úgy, hogy az összes érdekeltet választás útján alakítottak egy testületet, amely a hatóságot képviselőjükben (jellemzően időlegesen és tiszteletbeli tisztségként) gyakorolta.²⁶

A társadalom települési rendszeren alapuló területi struktúrája szükségképpen létrehozta a területi közigazgatási intézményeket. Az állam kezdetben jellemzően nem az önkormányzatok által ellátott közfunkciókat, hanem csak azok felügyeletét vagy irányítását igényelte.²⁷ Ez a kormányhatósági felügyelet Németországban az országfejedelmi szuverenitásból nőtt ki, Franciaországban a centralizációval jár, Angliában az érdekképviselőben megnyilvánuló 'voluntarism' állami szempontból való ellenőrzése miatt jött létre, Magyarországon főleg a kormány felelősségének egyik szükséges előfeltétele volt.²⁸

A XVIII. században viszont a kontinentális államokban az abszolutizmus, az angoloknál a sajátos szegényügyi közigazgatás és a parlamenti korrupció lehetetlenné tették, hogy a falusi községek közjogi önkormányzatra tegyenek szert. A városok is kevés helyen tudták megtartani önkormányzatukat, így azok több községből álló te-

²⁵ BERÉNYI i. m. 303–304.

²⁶ MAGYARY (1942) i. m. 113–114.

²⁷ BERÉNYI i. m. 303–304.

²⁸ RÉNYI i. m. 107.

rületbeosztásokba menekültek, de így csak kevés helyen tudtak fennmaradni (magyar vármegye, angol grófság, néhány francia pays'd'état, németalföldi tartományok).²⁹ Ezt követően azonban az önkormányzati eszme már éppen az abszolút monarchiák centralizációjának ellenhatásaként jelent meg a XIX. század elején.³⁰

A németeknél az önkormányzati autonómia újjáéledése Poroszországból eredeztethető, ahol a NAPÓLEON elleni vereség után bevezetett reformok között 1808-ban visszaállították a városi közösségek középkorban élvezett önkormányzatát, amelyet fokozatosan vontak el az abszolutista rezsimek a XVII. és XVIII. században. Az újjáéledés oka, hogy a francia forradalom után a demokratikus képviselőlet és az alkotmányos kormányzás elképzelései áterjedtek Németországba is, ahol erős volt a városi középosztály. Innen kezdett aztán terjedni az eszme szerte a Német Föderáció államaiban.³¹

A modern községi önkormányzat Európában jellemzően az ipari szabadság és a földtehermentesítés révén alakultak ki.³²

Magyarországon a kezdetben kizárólag királyi vármegye már a XIII. században autonóm volt. Ennek első fennmaradt írásos emléke 1232-ből az úgynevezett Kehidai Oklevél, amelyben a Zala megyei szerviensek írásba foglalták, hogy a királytól engedélyt kaptak arra, hogy „a hatalmasoktól igaztalan elnyomást” szenvedők ügyeiben maguk bíraskodjanak. A királyi vármegye helyén így a XIII. század második felében mindenütt létrejöttek a nemességnek bizonyos önkormányzatra törekvő önvédelmi szervezetei, a nemesi vármegyék. Ekkortól – az egész megyei nemesség testületi szervezeteként működő megyegyűlések összehívásától – számítjuk a megyei önkormányzatok történetét, s így a magyar önkormányzatiság egyik pilléréként a megyei önkormányzatok is közel nyolcszáz éves múltra tekintenek vissza.³³

A vármegyei önkormányzat a régi Magyarország sarkalatos intézménye, a nemesség helyi szervezete, hatóságként pedig a helyi közigazgatás közege. A szabad királyi városok kiváltságaik miatt ki voltak véve a vármegyei törvényhatóság alól és a XV. századtól közvetlenül a királynak voltak alárendelve. 1848 előtt csak nemesi községek és a rendezett tanácsú mezővárosok léteztek községként, a vármegye hatósága alatt álltak. Más községek (jobbágyközségek) a földesúr hatósága alatt álltak.³⁴

A vármegyék fontos szerepet játszottak a magyar államiség fennmaradásában, hiszen a török uralom alatt a megyei szervezet akkor is élt, amikor az ország nagy része elveszett.³⁵ RÉNYI úgy látta, hogy ebben az időben az országot a magyar vármegyék mentették meg. A régi magyar vármegye-rendszer politikai, alkotmányjogi garan-

²⁹ ÉREKY i. m. 4.

³⁰ KALTENBACH i. m. 127.

³¹ Günther CHALOUPEK: Friedrich List on Local Autonomy in His Contributions to the Debate About the Constitution of Württemberg in 1816/1817. In: Jürgen G. BACKHAUS (ed.): *Two Centuries of Local Autonomy*. New York–Dordrecht–Heidelberg–London, Springer, 2012. 3.

³² RÉNYI i. m. 117.

³³ AGG Zoltán: *A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Intézet, 2006. 76.

³⁴ RÉNYI i. m. 116.

³⁵ PÓK Judit: *Kísérletek a megyék rendezésére a reformkorban*. [Szabolcs-Szatmár-Beregi levéltári évkönyv, 11.] 1995. 160.

ciális fontossága szerinte nagyobb volt, mint egész közigazgatási praktikus értéke.³⁶ MAGYARY megfogalmazásában: „Kétségtelen és jogfejlődésünknek értékes eredménye, hogy az önkormányzatnak az a magasabb foka, amely a magyar megyének sajátja volt, a megyét a pusztá közigazgatási területi beosztásnál magasabbra emelte és különálló egyéniséggé tette.”³⁷

A HABSBERG-dinasztia trónra jutásával került előtérbe a vármegyék alkotmánybiztosító hivatása. Mint a törvény hatósága és őre, a megye a neki kihirdetés és végrehajtás céljából megküldött rendeleteket a törvényesség szempontjából megvizsgálta, és a törvényteleneket félretette.³⁸ RÉNYI, MAGYARY, EREKY és további szerzők nem győzik hangsúlyozni, hogy mennyire nagy szerepe volt a vármegyéknek abban, hogy a centralizációra törekvő uralkodóval szemben ellensúlyt lehessen képezni és ezen keresztül érvényre juttatni a nemzeti érdeket.³⁹ A vármegye privilegizált helyzetét az 1848. évi reformok rendítették meg. A népképviselői rendszer bevezetésével megszűnt a megye követküldési és utasítási joga, ezzel jóformán elveszett az ország életében betöltött hatalmas politikai jelentősége.⁴⁰ Az 1848. évi XVI. törvénycikk célja a „megyei szerkezetnek Magyarhon s kapcsolt részei alkotmányossága védbástyáinak a közszabadsággal összhangzásba hozatala”⁴¹ volt. RÉNYI szerint ez nem csak egy nagyon szép erkölcsi bizonyítvány, amellyel a modern magyar állam leróta a háláját a szabadság régi védelmezői iránt, hanem hadüzenetet is rejt magában, mivel meg kellett vívni a csatát a korszerű államszervezés elvei és a vármegyei tradíciók között. A vármegyék, szabad kerületek, vidékek, székek, szabad királyi városok helyébe a törvényhatóságok (vármegyék és törvényhatósági városok) és községek léptek.⁴² Az 1871. évi XVIII. törvénycikk indokolása kifejezetten kimondta: „Bármily nagybecsű is a magyar megyei intézmény, az egészséges államélet alapjait és feltételeit az erős községi önkormányzatban kell keresni.” 1871-ben a királyi bíróságok létrehozását követően a vármegye a politikai hatáskör után elvesztette igazságszolgáltatási jogkörét is, tisztán közigazgatási hatóság maradt.⁴³

Ebben az időszakban egyértelműen a polgári önkormányzat kialakulása és megszilárdulása zajlott, annak minden előnyével és buktatójával együtt. A mai kor kutatói talán hajlamosabbak a folyamatos fejlődést látni ebben az időszakban, de a II. világháború előtt megjelent művekben erősen érződik az útkeresés minden nehézsége. Az önkormányzatok egyre több államigazgatási feladatot is elláttak, miközben folyamatosan csökkent alkotmányvédő szerepük. Erősödött a centralizáció, az állam egyre nagyobb befolyást gyakorolt. RÉNYI például az 1886. évi XXI. törvénycikket a törvényhatósági önkormányzat jogrendszerének valóságos székelykövének minősíti, amely egyenesen

³⁶ RÉNYI i. m. 107.

³⁷ MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930. 165.

³⁸ PÓK i. m. 160.

³⁹ Lásd pl. EREKY i. m. 15.; MAGYARY (1930) i. m. 163.

⁴⁰ VASS György: A megye közjogi helyzetének alakulása királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatig I. *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 2004/7–8. 73.

⁴¹ A megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról szóló 1848. évi XVI. törvénycikk preambuluma.

⁴² RÉNYI i. m. 108–116.

⁴³ VASS i. m. 73.

állami tisztviselőkkel való közigazgatás. Még a századforduló idején is úgy vélte, hogy biztosítva van ugyan a kormányhatósági kontroll, de a bírói kontroll lehet majd az igazi biztosíték a kormány önkénye ellen.⁴⁴

MAGYARY azt vallotta, hogy az ország új helyzetében, amikor az országon kívül lakó idegen uralkodó és idegen országokkal való közjogi kapcsolat megszűnt, közigazgatásunknak a nemzeti öncélúság szolgálatában való egységes fejlődési korszaka kezdődött újra. Arra is figyelmeztet ugyanakkor hogy „mennyire hiányzott nálunk az utolsó 60 év alatt annak a tudatossága, hogy a községi és törvényhatósági önkormányzat a magyar állam igazgatásának szerves része, az állami és önkormányzati szervek közigazgatási működése közt egymást kiegészítő munkamegosztás van és ennek következtében a kormány, amelynek feladata nemcsak az, hogy a magyar állami közigazgatásnak, hanem az egész magyar nemzetnek erejét vesse latba történelmi küldetésének betöltésében, annyira meghátrált 'az alkotmány védőbástyáinak' védői előtt, hogy a magyar közigazgatás integrálását még elméletben, gondolatban is elmulasztotta.”⁴⁵

A polgári átalakulás 1945 után megszakadt. 1948-ban, az állampárti diktatúra bevezetését követően először az 1949-es országgyűlési választások során vált teljesen formálissá a demokrácia intézményrendszere, amit a sztálinista alkotmány kihirdetését követően a tanácsrendszer 1950. évi bevezetése követett. A rendszer működésének már az 1960-as évekbeli elemzése is kimutatta, hogy bizonyos elemek szabályozása, működése még az akkori politikai viszonyok között is szembeötlően antidemokratikus, sőt diszfunkcionális volt. Megjelentek az első bíráló hangok, természetesen a legfelsőbb párt- és állami vezetés által legitimálva.⁴⁶ Bár a hetvenes években némi demokratizálódás volt megfigyelhető, az önkormányzatiság csak a rendszerváltást követően állt helyre.

A rendszerváltással példátlanul erősen körülbástyázott önkormányzati rendszer jött létre. Ez egyrészt erős ellenreakcióként értékelhető az előző évtizedek antidemokratikus rendszerével szemben, másrészt a rendszerváltás alapvetően individualista szemléletének köszönhető. Az erős körülbástyázás annyiból feltétlenül indokolható volt, hogy ezt a régi, de az előző évtizedekben mégis elfelejtett intézményt megvédjék az esetleges kormányzati befolyástól.

Az új szabályozás meghatározó eleme volt az önkormányzati autonómia garantálása. Egyrészt az Alkotmány az önkormányzáshoz való jogot kollektív alapjogként rögzítette, másrészt biztosította az önkormányzatok szervezetalakítási, gazdálkodási, társulási és feladatvállalást illető szabadságát.⁴⁷ A helyi demokrácia alapintézményeinek számító helyi önkormányzatok kialakítása BALÁZS István szerint okkal kapott politikai prioritást, mivel a tanácsrendszerű helyi igazgatás felváltásának nem volt alternatívája. Ezt követelte meg a politikai rendszerváltás is, de ezen túl ezt várta el az Európa

⁴⁴ RÉNYI i. m. 112–115., 144.

⁴⁵ MAGYARY (1930) i. m. 163–164.

⁴⁶ AGG i. m. 10.

⁴⁷ GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012/2. 62.

Tanács is, melynek önkormányzati chartáját a magyar önkormányzati törvény szinte teljes egészében átvette.⁴⁸

Mindez nem jelentette azt, hogy elérkezett az önkormányzatiság aranykora, ugyanis a státusz megerősítésével és a rendszer kétségtelen demokratizálásával nem járt együtt a működés hatékonyságának és a valódi autonómiának a növekedése. A részletek ismertetése nélkül⁴⁹ ehelyütt annyit kívánunk rögzíteni, hogy tulajdonképpen ez is az útkeresés időszaka volt. Az önkormányzati reform, valamint a közigazgatás területi rendszerének megújítása folyamatosan terítéken lévő feladat volt Magyarország különböző kormányainak programjaiban. A törekvések iránya ciklusról ciklusra változott, ami azonban visszatérően megfigyelhető, hogy közigazgatási reform és önkormányzati reform, (de)centralizációs és dekoncentrációs törekvések jellemzően összekapcsolódnak a kormányzati elképzelésekben. Újabb és újabb reformjavaslatok jelentek meg, amelyek jellemzően együtt jártak a területi átszervezés gondolatával, de ahogy erre PÁLNÉ KOVÁCS Ilona is figyelmeztetett: „a decentralizáció tényleges szándéka nélkül a területi reform vakvágányra szaladhat.”⁵⁰

4. Önkormányzati alapelvek

Az önkormányzás alap gondolata, hogy amennyiben azt akarjuk, hogy valami jó legyen, akkor csináljuk meg magunk. Számos helyi ügy van, amelynek meghatározott módon való eldöntése a helybelieknek fontos, és a másutt lakók, valamint a központ számára közömbös. MAGYARY szerint nincs ok arra, hogy ez ne az ő óhajuk szerint legyen, amely az összes körülményeket legjobban tudja számba venni. Ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy ez nemcsak az embereknek előnyös, hanem a központnak is, mert tehermentesíti őt, ráadásul nem kell olyan ügyekben döntenie, amelyeknek minden részletét nem ismerheti eléggé. Ugyanakkor azt sem mulasztja el megemlíteni, hogy az emberek a helyi ügyek intézése közben bepillantást kapnak az országos ügyekbe és megismerik a közélet dinamikáját. A központi kormány pedig éppen ezen keresztül tud az emberekhez hozzáférni. Ezen felül történelmi okokból – bár ez a közigazgatás működésének rendszerint nem válik a javára – az önkormányzat arra is törekedni tud, hogy valamilyen központi törekvést megakadályozzon.⁵¹

MAGYARY fenti gondolatai – habár nem terjednek ki minden egyes részletkérdésre – jól példázzák, hogy a helyi önkormányzás milyen sok tényezőtől áll össze. Rendkívül összetett tevékenységről van szó, melynek érvényesülését számtalan tényező befolyásolja.

⁴⁸ BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. Új Magyar Közigazgatás, 2012/12. 2.

⁴⁹ A rendszerváltás utáni önkormányzati rendszer egyes elemeinek részletesebb vizsgálatára a következő fejezetekben kerítünk sort annyiban, amennyiben a hatályos rendszerrel való összevetése miatt szükséges.

⁵⁰ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Magyar Zoltán öröksége és a közigazgatási reformok. In: GELLÉN Márton – HOSZSZÚ Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején – Magyar Zoltán emlékkötet. Budapest, Complex, 2010. 144.

⁵¹ MAGYARY (1942) i. m. 116–117.

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

Minden modellezés magán viseli tehát a vizsgáló szempontjait, de ettől még léteznek jellemzően megjelenő elvek, amelyeknek álláspontunk szerint elsősorban nem a léte kérdéses, hanem az, hogy mennyire tulajdonítunk ezeknek meghatározó szerepet. Ilyen elvek az autonómia, a decentralizáció, a szubszidiaritás, a hatalom vertikális osztódása, az önkormányzáshoz való jog és a közügyek hatékony ellátása. Mi ezek közül elsősorban az alkotmányjogilag meghatározó előbbi öt elvre koncentrálnunk, mivel a működés szempontjából kiemelkedő hatékonyság ugyan önmagában is cél, de elsősorban a többi elv érvényesülésétől függ. Ezek az elvek inkább minőségi, nem pedig mennyiségi alapelvek⁵², szemben a hatékonysággal. Habár a decentralizáció is közigazgatási szervezési elvnek számít, érvényesülése nem önálló cél, hanem szintén az alkotmányos státuszra van hatással.

Az alkotmányjogi szempontból releváns elvek meggyőződésünk szerint (ezt igyekszünk majd igazolni a továbbiakban) mind a helyi demokrácia előmozdítása érdekében működnek közre, így alkotmányjogi szempontból ezt tekintjük az önkormányzatok elsődleges céljának, egyszersmind létjogosultságuk alapjának. Ez viszont szükségképpen párosul a közügyek hatékony ellátásának elvével, hiszen önmagában, működési értelemben vett cél nélkül értelmezhetetlen és indokolhatatlan lenne a helyi demokrácia növelésének szándéka.

Míndezenek a modern állami működésben betöltött szerepére BALÁZS is felhívja a figyelmet, aki rögzíti, hogy jól működő polgári államhoz nélkülözhetetlen hatékony közigazgatás csak úgy építhető ki, ha egymásra figyelemmel, koherens módon fejlődik a közigazgatás mindkét nagy alrendszer. A helyi önkormányzati rendszert nem lehet kizárólag demokratikus intézménynek minősíteni. El kell ismerni, hogy önmagában nem érték sem az államigazgatás, sem pedig az önkormányzati közigazgatás, mindkét alrendszernek demokratikusan, szakszerűen és a polgárokat szolgáló módon kell működnie.⁵³ JÓZSA megfogalmazása szerint pedig a civil társadalom az állam és az egyes személyek között olyan kapcsolatot feltételez, ahol az utóbbiak a legváltozatosabb formákban kialakíthatják a maguk autonóm közösségeit. Ahol nincs lehetőség az állami kapcsolatok befolyásolására, ott az egyének elszigeteltek és kiszolgáltatottak a

⁵² Gerrit MEIJER hasonló tárgyú megállapítása nyomán (Gerrit MEIJER: 200 Years of Local Autonomy: The Relevance for Today. In: Jürgen G. BACKHAUS (ed.): *Two Centuries of Local Autonomy*. New York–Dordrecht–Heidelberg–London, Springer, 2012. 76.).

⁵³ BALÁZS (2012) i. m. 2–3.

döntésekkel szemben, míg az állam nem élvezzi az emberek bizalmát, és valódi hatékonysággal sem rendelkezik. Eszerint a hatékony állam és a virágzó civil társadalom kölcsönösen támogatják egymást.⁵⁴

Megközelítésünk összhangban van az Alaptörvény azon rendelkezésével is, miszerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”⁵⁵ Az Alaptörvény megfogalmazását tekintve a közügyek intézése (közigazgatási cél) és a közhatalom gyakorlása (alkotmányos cél) egyenrangú fontosságúnak tekintendő és meggyőződésünk szerint egymás nélkül nehezen is értelmezhető. Pontosabban a helyi közügyek intézése elképzelhető lenne a helyi közhatalom gyakorlása nélkül (ezt tekinthetnénk dekoncentrált feladatellátásnak), fordítva azonban csak üres és céltalan jogosultság lenne.

A német dogmatikában is létezik a helyi demokrácia és helyi közügyek intézésének kettős megközelítése. Előbbi inkább szabályozási oldalról fogható meg, a helyi demokrácia és nagyobb autonómia jellemzi (Selbstregierungskonzept), utóbbi inkább az államon belüli végrehajtásra helyezi a hangsúlyt, kiemelve a hatékonyság jelentőségét (Selbstverwaltungskonzept). Ezt a kettős megközelítést (ha nem is ennyire közvetlenül megfogalmazva) alkalmazza a német Alaptörvény is.⁵⁶

A két fogalom együttes szerepeltetése alapján ezek mindenképpen egymásra vannak utalva, hiszen a helyi közügyeket elsősorban azok intézik, akiket ezzel a helyi közhatalom gyakorlóival felhatalmaztak. Ilyen módon viszont a helyi közügyek intézése mindenképp függ az alkotmányos cél teljesítésétől. Ennélfogva jelen tanulmány keretei között a mi vizsgálódásunk is az alkotmányos célok vizsgálatára szorítkozik azzal a kikötéssel, hogy nem veszítjük szem elől, hogy annak fontos rendeltetése, hogy alkalmassá tegye az önkormányzatot a helyi közügyek hatékony ellátására.

Mindezen elvi kérdések előrebocsátása mellett azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a közügyek hatékony ellátása és a helyi demokrácia kibontakoztatása mindenféle egymásra utaltságuk ellenére a gyakorlatban sokszor egymás ellen hatnak. Ennek elsődleges oka, hogy az államhatalom központi szervei (főleg a végrehajtó hatalom szervei) elsősorban a közügyek hatékony ellátásában érdekeltek, ugyanis végső soron az állami működés hatékonyságáért ők viselnek felelősséget. Eközben a helyi közösségek ragaszkodnak hozzá, hogy az őket érintő ügyekben lehetőség szerint maguk dönthessenek. Föderatív államokban a vertikális hatalommegosztás sokat segít a probléma kezelésében, de unitárius államokban (ahogy a föderatív államok esetében pedig a tagállami szinten belül) ez nem ilyen egyszerű. Működési problémák esetén az állam valamilyen módon a hatékonyság növelését szeretné elérni és ezt szükség esetén a centralizáció növelésével a helyi demokrácia csökkentése ellenében is véghez akarja vinni. Ebben segítségére van az állami főhatalom hangsúlyozása, amely alapján az önkormányzatok jogai az államtól erednek és csak a központi szinten meghatározott keretek között élhetnek. Ezzel szemben a helyi közösségek arra hivatkozhatnak, hogy tagjaik maguk is az hatalom részesei, akiknek joguk van ahhoz is, hogy a helyi ügye-

⁵⁴ JÓZSA i. m. 72–73.

⁵⁵ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

⁵⁶ Lars HOLTkamp: *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden, VS Verlag, 2008. 52.

iket maguk intézzék. Valójában mindkét megközelítésnek van létjogosultsága, és ezek nemhogy nincsenek kibékíthetetlen ellentétben egymással, de csak együttesen érhetik el céljaikat.

Az államhatalom és az önkormányzati hatalom ugyanis az egységes közhatalom részei, amelyek legitimációjukat egyaránt a 'népre' vezetik vissza. A helyi autonómia ugyan az államhatalomtól bizonyos fokig elkülöníti a helyi közösséget, de azok szorosan kötődnek az államhoz.⁵⁷ Egyfelől az állam gyakorol önkorlátozást, amikor elismeri az önkormányzás jogát, azaz azt az állami elismerés alapozza meg. A másik nézőpont szerint viszont a helyi közösségek önszerveződése a nemzeti társadalom kialakulásától fogva ismert, amit az állam legitimál.⁵⁸ Ezeket a kérdéseket nem érdemes aszerint a logika szerint megközelíteni, hogy a tyúk vagy a tojás volt-e előbb.

A természetjogias megközelítésnek éppen ezért nem is az a lényege, hogy az önkormányzatiság időbeli elsőbbségét igazolja. „Annak lényege ugyanis nem a tényleges történelmi folyamatok értelmezése, hanem egy meghatározott emberkép. Állam és közösség létrejöttének időbeli sorrendjétől függetlenül a helyi közösség az ember eredeti politikai kerete: ez az 'állam előtti' kifejezés logikai és értékbeli dimenziója. Az egy helyen való együtt lakás, együtt élés az a tény, amelyből a helyi közösség a maga eredeti, nem az államból levezetett, közvetlen legitimációját meríti. Az autonóm egyén eredeti módon a szomszédaival a helyi közösségen belül szerveződik, és ezt a képződményt – a 'contrat social' értelmében – a helyi közhatalom gyakorlásával ruhazza fel. Az állam, amely ugyancsak autonóm emberek alkotása, ezek fölött áll, de a helyi közhatalomtól eltérő legitimáció alapján.”⁵⁹ Ez az alulról felfelé építkezés a demokrácia és a népszuverenitás lényege.⁶⁰

Mindazonáltal a társadalom térbeli tagozódása önmagában is elengedhetetlenné teszi a közigazgatás térbeli tagolását, a területi helyi szervek létrehozását. Ahhoz azonban, hogy az államélet demokratikus legyen, elsőrendű feltétel a területi közösségek önkormányzáshoz való jogának biztosítása. Még az autoriter államokban is megtalálhatók a helyi igazgatásban való társadalmi részvétel intézményes keretei, amelyek rendelkeznek az önkormányzatiság bizonyos elemeivel.⁶¹

Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy a tudományos-technikai forradalom olyan változásokat eredményezett, amelyek iránya a lokális helyett az integrációra mutat. A zárt helyi közösségek a kistelepüléseken is felbomlóban vannak. A nagyvárosok pedig kevéssé hasonlítanak a kisebb települések emberléptékű helyi közösségére. Ezek a folyamatok kétségkívül veszélyt jelentenek az önkormányzat elvére nézve, ugyanakkor még fokozottabban indokolják az önkormányzat, mint demokratikus intézmény jogi védelemben részesítését.⁶² A demokrácia megvalósítása a helyi és

⁵⁷ Herbert KÜPPER: A helyi önkormányzás joga. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* Budapest, Századvég, 2009. 1503.

⁵⁸ CSALLÓ i. m. 24.

⁵⁹ KÜPPER i. m. 1502–1503.

⁶⁰ Uo. 1503.

⁶¹ BERÉNYI i. m. 303.

⁶² KALTENBACH i. m. 136–137.

nemzeti intézmények finom keverékét igényli. Szükség van helyi intézményekre, de szükség van egy nem helyi mechanizmusra is, amely felügyeli és kiegészíti azokat.⁶³

A fentiek fényében a következőkben ismertetjük az önkormányzatisággal kapcsolatba hozható, alkotmányjogilag releváns alapelveket, majd ezekből megkísérlünk különböző következtetéseket levonni.

4.1. Autonómia

„Autonómiának tekinthető egy adott közösségnek valamilyen érdekképviselői vagy akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézményrendszerrel való felruházása, mely jogosítványok kötődhetnek a közösség által lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez, de átfogja a közösséghez tartozó vagy oda tartozni akaró (identitást felvállaló) összes individuumot.”⁶⁴ Az idézett meghatározás számos elméleti-fogalmi megközelítést próbál egybegyúrni, ami igen bátor vállalkozás, tekintve ennek igen sokrétű megközelíthetőségét. Mindazonáltal kiváló kiindulópont az önkormányzati autonómia elvének vizsgálatához.

Az autonómia önálló elv, de egyben foglalata az összes többi önkormányzatra vonatkozó elvnek is. Egyes szerzők kifejezetten az önkormányzat szinonimájaként használják, ami tovább nehezíti a fogalom kibontását.

Általánosságban elmondható, hogy az autonómia képezi az önkormányzat lényegét, az önkormányzat erre támaszkodik, annak szervezeti kifejeződése.⁶⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerint ez egy történelmileg kialakult demokratikus érték, melyet megőriztek a modern demokratikus államok. Több megközelítése is ismeretes, de rendkívül gyakorlatiasan megragadva az elv magját azt állítja, hogy a lokális autonómia a gyakorlatban nem több, mint bizonyos kapacitások birtoklása a polgárok helyi ellátásának érdekében.⁶⁶ Általánosságban az önállóság különböző aspektusait fogja össze, a saját ügyekben való döntési jogosultságot és a döntés önálló végrehajtását jelenti.

Bár sok szerző az állam adományának tekinti, álláspontunk szerint sokkal inkább az alább tárgyalt elvek foglalata, azaz annak eredményeként áll elő, hogy azokat a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek érvényesítik.⁶⁷ Mivel azonban a többi elv érvényre juttatása is végeredményében az állam hajlandóságától függ, ráadásul az autonómia különösen is támaszkodik a decentralizáció elvére, így MAGYARYnak sem kell feltétlenül ellentmondanunk, aki szerint a megyei nemesség az autonómiát sohasem tekintette a megye eredeti jogának, amellyel a saját ügyeit önállóan intézi, hanem mindig az ál-

⁶³ Christopher L. EISGRUBER: *Constitutional Self-Government*. Cambridge–London, Harvard University Press, 2001. 87–91.

⁶⁴ MIKLÓSNÉ ZAKAR Andrea: Autonómia – elmélet és gyakorlat. *Tér és Társadalom*, 2010/3. 77.

⁶⁵ KISS B. i. m. 427.

⁶⁶ PÁLNÉ (2008) i. m. 14.

⁶⁷ Jürgen Backhaus értelmezésében például a helyi autonómia alapvetően a demokráciáról, a subsidiaritásról és a fiskális felelősségről szól (Jürgen G. BACKHAUS: *Two Centuries of Local Autonomy*. In: BACKHAUS (ed.) i. m. 1.).

lamélet egy darabjának, a végrehajtó hatalom gyakorlási módjának,⁶⁸ melynek korlátja a törvényesség volt, aminek pedig csakis a törvényhozás és a bíróságok voltak a bírái.⁶⁹

Mivel ennyire elengedhetetlen az önkormányzáshoz, ezért sokan egyenesen az önkormányzással azonosítják. Érdemes azonban ezzel kapcsolatban egy pillantást vetni a német jogirodalomban ismert álláspontra. Hans PETERS szerint az autonómia egy államtól eltérő közösség joga arra, hogy saját maga számára jogot alkosson. A helyi közösségek számára ez azt jelenti, hogy saját tevékenységi körükben általánosan kötelező normákat adhatnak ki. Az autonómia és az önkormányzat (pontosabban öngazgatás,⁷⁰ amit ebben a bekezdésben a pontosság kedvéért így fordítunk) az uralkodó nézet szerint két eltérő természetű fogalom. Maga is egyetért LABANDDAL, aki szerint az öngazgatás és autonómia fogalma hasonló, azok gyakran összekapcsolódnak. Az autonómia tehát az imént írottak szerint jogi értelemben szükségszerűen jelent jogalkotói hatalmat. PETERS szerint az öngazgatás önmagában csak igazgatás, nem tartalmazza a jogalkotás lehetőségét. A két fogalom viszont összekapcsolódva (Autonomie zur Selbstverwaltung, azaz önkormányzati autonómia) a közigazgatási jogalkotás lehetőségét takarja. A két fogalom tehát egymással szemben áll, mégis jól kiegészítik egymást.⁷¹ LABAND szerint egyébként régebben mindkét fogalom az embernek azt a szabadságát jelentette, hogy jogi kapcsolatait saját akaratából rendezze. Az autonómia szerinte a törvényben elismert akarati és cselekvési képesség kifejezése. Ellentétben áll a szuverenitással, mivel az önálló szabályozás (jogalkotói hatalom) keretében csak azt teheti meg a közösség, amire a felhatalmazást a felsőbb közösség megadta (ezzel szemben ez a szuverént nem köti). Az autonómia, mint jogilag releváns fogalom tehát nem szuverén hatalmat feltételez, tiszteletben kell tartania a szuverén által meghatározott korlátokat, nem lehet ellentétes a szuverén által kibocsátott törvényekkel.⁷²

Az idézett német szerzők (és még sokan mások) tehát azt állítják, hogy a Verwaltung (általános fordításban önkormányzat) önmagában valójában csak önálló igazgatást jelent, ehhez az autonómia adja hozzá az önálló szabályozás lehetőségét. Jól látható, hogy némileg eltérnek egymástól a magyar és a német fogalmi keretek.⁷³ Magyarországon az önálló igazgatási joggal rendelkező szerveket az autonóm államigazgatási szerv jelzővel illetjük. Ezt külön bonyolítja, hogy benne van a magyar elnevezésben az autonómia kifejezés, amely mutatja a kormányzati befolyástól mentes döntéshozatal lehetőségét. Ebből úgy tűnhet, mintha Magyarországon mást értenénk autonómia alatt. Csakhogy nem véletlen, hogy az elnevezés autonóm államigazgatási szerv, nem pedig autonóm szerv, az elnevezés tehát maga szűkíti le az autonómiát az igazgatási szabadságra, azaz egy részterületre. Elnevezéstől függetlenül a lényeg, hogy ezek a szervek csak önálló igazgatási joggal rendelkeznek. Ezzel szemben a magyar önkormányzás kifejezés sokkal inkább a német Selbstverwaltung fogalom autonómiával kiegészí-

⁶⁸ MAGYARY (1930) i. m. 165.

⁶⁹ MAGYARY (1942) i. m. 63.

⁷⁰ A német Verwaltung szót egyszerűen önkormányzatnak szokás fordítani, de a szó szoros értelmében inkább öngazgatást, még pontosabban önálló igazgatást jelent.

⁷¹ Hans PETERS: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Berlin, Springer, 1926. 37–38.

⁷² LABAND i. m. 107–108.

⁷³ Megjegyzendő, hogy a német szerzőknél sem egyértelmű a fogalom jelentése, Jellinek például lényegében a szuverenitással azonosítja az autonómiát (JELLINEK i. m. 493.)

tett jelentéstartalmával bír. Azaz Magyarországon csak eleve olyan szervet nevezünk önkormányzatnak, amiben valamilyen szinten megjelenik a szabályozás önállósága (Selbstgesetzgebung/Selbstregierung) is, nem csak a szűk értelemben vett végrehajtó hatalom önállóságát jelenti.⁷⁴ Ennélfogva nem is biztos, hogy olyan távol áll egymástól a két autonómiafogalom. Talán úgy lehet fogalmazni, hogy a jelző nélküli autonómia fogalom nálunk is szükségképpen tartalmaz szabályozási önállóságot. Így pedig már könnyen belátható, hogy autonómia és önkormányzat nem azonos fogalmak, de az autonómia szükségképpen része az önkormányzatnak. Erre utaltunk már az önkormányzás fogalmánál is, amikor az Önkormányzati Chartára (is) alapozva állítottuk, hogy az önkormányzás igazgatási és szabályozási tevékenység együtt.

Mivel az önkormányzatiság lényegét adja ez az elv, így természetes, hogy az államnál alacsonyabb szinten álló közösségek szemében évszázadok óta középpontban van. Ann BOWMAN és Richard KEARNEY emlékeztetnek rá, hogy az önkormányzatok általában mindig nagyobb autonómiát akarnak, az állami kormányok viszont vonakodnak velük megosztani a politikai döntéshozatali területüket, hiszen inkább maguk szeretnek dönteni.⁷⁵ Cristopher L. EISGRUBER szerint a helyi autonómia egyszerre elengedhetetlen és veszélyes is a demokráciára, mert a helyi önkormányzatok egyrészt nélkülözhetetlenek a részvétel biztosításához, másrészt viszont önmagukban nem képesek minden tekintetben biztosítani az emberek számára a hatékony választás lehetőségét.⁷⁶ Annyi biztos, hogy a helyi autonómia számos tényezőtől függ: történelmi körülményektől, alkotmányos berendezkedéstől, helyi erőforrásoktól, a helyi-nemzeti kapcsolatok formáitól, a társadalmi csoportok erősségétől, azok helyi közösségbe való bevonásától stb.⁷⁷

Gyakorlati tartalmát tekintve az autonómia négy aspektusa a szervezeti autonómia (önszerveződés, önálló szervezetek létrehozás a saját ügyek intézésére), a rendelkezési autonómia (önszabályozás, saját jogon való döntés; a tagok közvetlen vagy közvetett részvétele a döntésben), az igazgatási autonómia (a saját ügyek önálló intézése) és a gazdasági-pénzügyi autonómia (a pénzeszközök megteremtése és önálló felhasználása a saját ügyekkel kapcsolatban).⁷⁸ Tulajdonképpen az önkormányzatok számára meghatározott összes döntési és végrehajtási feladatkör az autonómiát erősíti.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) miniszteri indokolása rögzíti az alábbiakat: „A helyi önkormányzás tartalmi elemei között hangsúlyosan jelenik meg az önállóság fogalma. A helyi önállósághoz való jog a helyi szabadságot jelenti. Az önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben – törvény keretei között – önállóan mérlegelhet. A helyi közügyekben jelenik meg az önállóság legtöbb eleme. Ezért is fontos, hogy a törvény meghatározza a helyi közügy alapvető fogalmi elemeit. Az önállósághoz való

⁷⁴ Az angol Self-Government fogalom talán éppen emiatt kifejezőbb.

⁷⁵ Ann BOWMAN – Richard KEARNEY: *State and Local Government, Eighth Edition*. Boston, Wadsworth, 2010. 329.

⁷⁶ EISGRUBER i. m. 87–91.

⁷⁷ Angelika VETTER: *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik*. Wiesbaden, Springer, 2002. 114.

⁷⁸ CSALLÓ i. m. 16.

jog természetesen nem jelenti a helyi önkormányzat teljes függetlenségét. A nemzeti szuverenitást megtestesítő Országgyűlés törvényei behatárolják a helyi önkormányzatot, az állami törvényességi felügyelet ellenőrzi az önkormányzati önállóság jogszerű gyakorlását.” Ezek rendkívül fajsúlyos megállapítások, ráadásul megerősítenek minket abbéli álláspontunkban, hogy az autonómia az összes többi önkormányzásra vonatkozó alkotmányjogi tartalmú elv foglalatja, ugyanis tartalmazza, hogy ez egy jog, hogy ez a jog törvényi keretek között él (törvényességi kontroll alatt áll), hogy a helyi ügyekben jelenik meg, hogy a szabadságot jelenti. Ennélfogva az alábbiakban részletezett további elvek egyúttal az autonómiára is vonatkoztathatók.

4.2. Szubszidiaritás

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

Ez a deklaráció nem más, mint a szubszidiaritás elvének megfogalmazása. Ez az elv tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területére való indokolatlan, azaz a közjó követelményével összeférhetetlen beavatkozást,⁷⁹ egyben meghatározza azt, hogy a felsőbb szint csak az alsóbb szint segítése érdekében avatkozhat be annak viszonyaiba. Lényegét tekintve a hatalom korlátozásának és egyben a beavatkozás szükségességének és szabályozásának elve.⁸⁰ Arno WASCHKUHN a szubszidiaritást egy antitotalitárius és demokratikus-pluralista elvként azonosítja, amely szorosan kapcsolódik a föderalizmus és a decentralizáció eszméihez. Egy olyan szabályozó eszme, ami ki tudja fejezni a 'sein' és a 'sollen' között áthidalandó különbséget.⁸¹

Eszmetörténeti gyökere két irányból közelíthető meg. Az angolszász utilitarista iskola szerint az állam szerepe az egyéni érdekek érvényesülésének elősegítésére korlátozódik. A kontinentális katolikus gondolkodás viszont (CICERO és AQUINÓI SZENT Tamás nyomán) az állam és a társadalom szoros kapcsolatában az állam elsődleges feladatának tekinti az állampolgárokról való gondoskodást. Előbbi az egyén érdekének veti alá az államot, míg utóbbi szerint az egyént szolidaritás köti össze az állammal és a társadalommal.⁸²

CONSTANT már a XIX. század elején megfogalmazta az elv lényegét (nevén nem nevezve ekkor még) az önkormányzatokkal kapcsolatban, amikor azt írta, hogy

⁷⁹ FRIVALDSZKY János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Faludi Ferenc Akadémia, 2006. 36.

⁸⁰ BALÁZS István: Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Igazgató Bizottsága ülésének állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 1994/5. Hivatkozta SOMLYÓDINÉ PFEIL Edit: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Pécs–Budapest, Dialóg Campus, 2003. 15.

⁸¹ Arno WASCHKUHN: *Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“*. Wiesbaden, Springer, 1995. 9., 18.

⁸² PÁLNÉ KOVÁCS (2008) i. m. 28.

„[a]z egész ügyeinek elintézése az egészet illeti, tudniillik az egésznek képviselőit és követeit. Mi csak egy részt érdekel, azt csak ezen résznek kell elhatároznia: mi csak az egyénnel van viszonyban, annak csak a személytől kell függenie. Nem ismételtetni eléggé, hogy a köz akarat tiszteletre nem méltóbb, mint a magán akarat, mihelyt körén túlhalad.”⁸³ Ugyanígy Friedrich LIST is már 1816-ban arról értekezett, hogy a politikai intézmények felépítésének ezen az általános elven kell alapulniuk. Ha önmagában az egyén jóléte a közcél, akkor az államnak csak akkor kezdődik a szerepe, ha az egyén nem tudja elérni ezt a célt. De amennyiben egy korlátozottabb társulás hatékonyabb ebben, mint az állam, akkor a feladatot az ilyen típusú társulásokra kell bízni. Ezért az államnak nemcsak engedélyeznie kell, hanem egyenesen neki kell ezeket létrehozni.⁸⁴

Az elv alapjául szolgáló *subsidiium* latin szó tartalékot, átvitt értelemben segítséget, támogatást jelent.⁸⁵ Olyan segítségről van szó, mely elősegíti a magánszemélyek kezdeményezőképességét a magasabb társadalmi szinten lévő szervezetekkel szemben, illetve annak segítségét az adott közjó eléréséhez.⁸⁶

A fogalom igazi kiteljesítése a Katolikus Egyháznak köszönhető. Ugyan a szubszidiaritás elve kifejezetten csak a Quadragesimo Anno körlevélben nyerte el végleges megfogalmazását, de bizonyos utalások már a XIII. LEÓ pápa 1891-es *Rerum Novarum* című körlevelében is megtalálhatók.⁸⁷ A szubszidiaritás definíciójának ma már klaszikus leírása a Quadragesimo Anno című körlevélben található: „amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződésre áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részét, ellenben soha nem szabad bomlasztani vagy bekebeleznie azokat.”⁸⁸

Az elv lényege II. JÁNOS PÁL megfogalmazása szerint, hogy „egy magasabb szintű közösség nem avatkozhat be egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe és nem foszthatja meg illetékességétől, sőt ha a szükség úgy kívánja, támogatnia és segítenie kell abban, hogy összehangolja tevékenységét a társadalmat alkotó más tényezőkkel, tudniillik a közjó érdekében.”⁸⁹ A *Centesimus Annus* enciklika alig említi kifejezetten a szubszidiaritást, annál többet szól az emberek közötti együttműködésről, a társulás jogáról. Szövegéből egyértelmű, hogy az ember személy voltát vonjuk két-

⁸³ Benjamin CONSTANT: *Az alkotmányos politica tana*. Pest, Trattner Károly, 1862. 125.

⁸⁴ Friedrich LIST: *Gedanken über die württembergische Staatsregierung*. Reprinted in List, 1926. 24. Hivatkozva CHALOUPÉK i. m. 5.

⁸⁵ PACZOLAY Péter: Szuverenitás és a szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: FRIVALDSZKY (szerk., 2006) i. m. 60.

⁸⁶ NOVITZKY Péter: *A szubszidiaritás fogalma*. http://web.axelero.hu/kesz/jel/06_01/novitzky.html

⁸⁷ Uo.

⁸⁸ XI. PIUSZ PÁPA *Quadragesimo Anno* kezdetű enciklikája, 79.

⁸⁹ II. JÁNOS PÁL PÁPA *Centesimus Annus* kezdetű enciklikája, 48.

ségbe, ha megfosztjuk a három legfontosabb jogától: a magántulajdontól, a vallásszabadságtól, illetve a társulás jogától.⁹⁰

WASCHKUHNNEM mulasztja el megjegyezni, hogy a szubszidiaritás a protestáns etikában is nagy szerepet játszik. Leginkább arra mutat rá, hogy az evangélikusok ezen témához való hozzáállása elég felemás. Megjelenik benne, hogy a katolikus álláspontot egy nagyon leegyszerűsített társadalomra lehetne csak értelmezni, közben tartanak is a túlzott integráció veszélyétől (megjegyzi, hogy az EU ilyen irányú céljai főleg a protestáns államokban váltottak ki bizalmatlanságot), de közben az alapjai egybe is vágnak a protestáns gondolatokkal, sőt bizonyos tekintetben egyenesen a kálvinista tanításokból származnak, ennél fogva maguk is hozzájárultak az elv elterjedéséhez.⁹¹

A szubszidiaritás tehát röviden egy olyan irányító elv, amely a közjő megvalósulásának eléréséhez szükséges hatalmat szabályozza. Védelmet nyújt a társadalomban a szabad kezdeményezésnek, védi a kicsinyek jogait a társadalmi életben és az alulról felfelé épülő társadalom kiépítését. A társadalmi tevékenység lényegénél fogva szubszidiáris, tehát segítő, olyan segítséget jelent, melyet az emberek együttlétük mellett fejtenek ki az egyes emberek személyiségének tökéletesítése céljából.⁹²

Hangsúlyos a perszonalitás – szolidaritás – szubszidiaritás fogalmak társadalmi életben betöltött közös szerepe. Bármelyik túlhangsúlyozása a másik kettő kárára értelmetlenné, sőt lehetetlenné teszi a kívánatos cél, azaz a közjő elérését.⁹³ Az egyház társadalmi tanításában a szubszidiaritás elve tehát a közjő, a személyiség és a szolidaritás elveivel együtt adják a szubszidiaritás teljesebb, helyes értelmezését, így elmondható, hogy nem csak államszervezeti, hanem társadalomszervezeti elv is.⁹⁴

NOVITZKY Péter szerint a szubszidiaritás segítő, azaz sohasem tekinthető öncélnak. Ugyanakkor semmi esetre sem tekinthető a megnyilvánuló hiányosságok pótlékának, ez ugyanis ellentmondana a közjő alapján nyugvó szolidaritásnak. Álláspontja szerint a szubszidiaritás fogalma csak egy keretet ad a társadalomnak, hogy könnyebben meg tudja valósítani a közjőt.⁹⁵ Fontos hangsúlyozni, hogy a szubszidiaritás elve meghatározza, és egyben korlátozza is a cselekvési szabadságot. A legitim hatóság ugyanis fel van hatalmazva arra, hogy szükség esetén helyettesítse a kudarcot valló szereplőt.⁹⁶

Mindezek alapján NOVITZKY a szubszidiaritás elvét Wolfgang OCKENFELS álláspontja alapján két oldalról közelíti meg: egyrészt az önmagam segítségén alapuló alapelvnek tekinti, másfelől a segítségnyújtás elvének. Szerepét tehát lényegében erre a két feladatra szűkíthetjük. Előbbi a cselekvő személy vagy kisebb közösség azon jogát és kötelességét határozza meg, miszerint cselekedeteikért felelősséget viselnek, utóbbi pe-

⁹⁰ SZALAI Ákos: *II. János Pál és a perszonalizmus társadalmi tanítása* (http://konzervatorium.blog.hu/2011/04/30/ii_janos_pal_es_a_perszonalizmus_tarsadalmi_tanitasa).

⁹¹ WASCHKUHNNEM i. m. 31–35.

⁹² NOVITZKY i. m.

⁹³ Uo.

⁹⁴ FRIVALDSZKY i. m. 50–55.

⁹⁵ NOVITZKY i. m.

⁹⁶ Thierry BERTHET – Philippe CUNTIGH: *Local Mirrors of State Modernisation: The Case of the Territorialisation of Employment Policy in France*. In: Vincent HOFFMANN-MARTINOT – Hellmut WOLLMANN (Eds.): *State and Local Government Reforms in France and Germany*. Wiesbaden, VS Verlag, 2006. 186.

dig a magasabb szinten lévő közösség jogát szabályozza, hogy támogatást nyújthasson ott, ahol erre szükség van, ott ahol nem elegendő az önségítés.⁹⁷

FRIVALDSZKY János arra az álláspontra helyezkedik, hogy ez a segítség, mint ösztönzés és kíséret alapvetően közvetett, vagyis tiszteletben tartja az érintettek méltóságát, sajátos célt és identitást kiteljesítő jellege van. Ez ugyanis a magasabb közhatalmi szinten szerveződő politikai formációk igazi létjogosultsága és feladata a közjával kapcsolatban. Eközben azonban koordinál is a különböző társadalmi és politikai egységek között.⁹⁸ Pozitív megfogalmazásban ez az elv biztosítja a közösségi autonómiát és elősegíti annak kiteljesedését, ezáltal pedig a polgárok javának közép-pontba kerülését (a népszuverenitás új megnyilvánulási formája), míg negatív megközelítésben tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területeire való indokolatlan beavatkozást.⁹⁹

SOMLYÓDINÉ PFEIL Edit szerint a magasabb szint akkor cselekszik, ha a kisebb közigazgatási egység teljesítőképessége már nem elégséges. Amennyiben egy önkormányzati feladatot feltétlenül el kell látni, akkor döntő szempont, hogy az illetékes helyhatóság helyzete megengedi-e a teljesítést, mivel a szubszidiaritás értelmében az illetékesség fennálltának lényegi ismérve a teljesítőképesség.¹⁰⁰

Ugyanakkor Hugo PREUSS arra is felhívja a figyelmet, hogy mindezek ellenére pozitív jogi oldalról közelítve elég nehéz lenne levezetni az elv kötelező érvényesülését. Azt állítja, hogy ezzel az elvvel ugyan egyet lehet érteni, de ettől ez még soha nem jogi szabály, valójában az állam semmilyen módon nem korlátozódik erre a másodlagos szerepre.¹⁰¹ Ezzel nehéz lenne vitatkozni, de ez az elv mára mégis széles körben elterjedt, hiszen éppen azokat támogatja, akik saját kezdeményezőképességük alapján meg tudják oldani problémáikat és a segítséget nem egy magasabb, anonim és már készen adott forrásból szeretnék meríteni.¹⁰²

Megjegyzendő, hogy ez az elv nem csak az önkormányzatok, hanem az Európai Unió működésének egyik alapelve is. PACZOLAY Péter nem is mulasztja el megjegyezni, hogy a keresztény előzmények után meglepő a szubszidiaritás fogalmának megjelenése az Európai Unió alapelvei között. Némi magyarázattal szerinte az európai integrációban kezdeti időkben érvényesülő katolikus befolyás szolgálhat.¹⁰³

Az államok alkotmányaiban nem feltétlenül szerepel kifejezetten a szubszidiaritás elve (a magyar Alaptörvényben sem). Ettől még a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogát a helyi közügyekben elismerik, de anélkül, hogy eközben az állam egységét megbontanák. Ennek oka, hogy a szubszidiaritás elve biztosítja a közösségi autonómiát, annak kiteljesedését. Ahogyan a Magyar Katolikus Lexikon is megfogalmazza,

⁹⁷ NOVITZKY i. m.

⁹⁸ FRIVALDSZKY i. m. 36–37.

⁹⁹ Uo. 36.

¹⁰⁰ SOMLYÓDINÉ PFEIL i. m. 263.

¹⁰¹ Hugo PREUSS: *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*. Berlin–Heidelberg, Springer, 1889. 81.

¹⁰² NOVITZKY i. m.

¹⁰³ PACZOLAY i. m. 60.

a szubszidiaritás állami szinten széleskörű önkormányzati rendszert takar.¹⁰⁴ Ez az elv tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területeire való indokolatlan beavatkozást. Ez az elv mondja ki, hogy a felsőbb hatalmi körök feladata a kisegítés. Végso soron részben ez az elv igazolja az egész önkormányzatiság létjogosultságát.

4.3. Decentralizáció

TAMÁS András megfogalmazásában a *centralizáció* elve bizonyos értelemben a hierarchia elvének érvényesítése az állami életre. Azt jelenti, hogy valami a szervezet csúcán helyezkedik el, az irányítás innen történik. A centralizált szerv lehet összpontosított (*koncentrált*) vagy szétpontosított (*dekoncentrált*). Előbbi egyetlen koncentrált szervezet, amely a feladatai ellátásához kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik, területileg szervezett egységek nélkül. Utóbbinál viszont a hatáskör és az illetékesség elválik egymástól, azaz egy olyan szervezet, amelyet egyetlen központ irányít, de annak területi és helyi szervei is vannak. A decentralizáció ennek a központosítottságnak az ellentéte. Több olyan, hasonló hatáskörű szervezet, amelyek illetékességük szerint különülnek el egymástól és autonómiájuk van, önállóak, nincs szervezetszerű központos irányításuk.¹⁰⁵

MAGYARY rendkívül találóan szemlélteti a decentralizáció és a dekoncentráció különbségét, amikor azt írja, hogy „[a]z önkormányzat és a dekoncentráció szerveinek földrajzi helyzete és a központhoz való távolsága tehát ugyanaz. A különbség egyrészt a szervezetben, másrészt a központhoz való viszonyában van.”¹⁰⁶ A decentralizált szervnek demokratikus tartalma van, míg a dekoncentrált szerveket a bürokratikus szervezési logika jellemzi, az előbbi viszonylagos autonómiát birtokol, az utóbbi szigorú hierarchiába rendeződik.”¹⁰⁷

KISS László szerint minél nagyobb a modern ipari társadalmak differenciáltsága és komplikáltsága, annál kevésbé hatékony a központi kormányzás. Ennélfogva természetes igényként jelentkezik a decentralizáció, amely újabb és újabb önkormányzati feladatokat keletkeztet. Azt is hangsúlyozza viszont, hogy a folyamat nem egyirányú: az önkormányzatok hagyományos feladatainak egy része ugyanezen okok miatt átlépi a település határait és fokozatosan állami ügygé válik.¹⁰⁸ A központ sohasem vállalkozhat minden közigazgatási feladat ellátására. Mindig keresi a munkamegosztást, a tehermentesítést. Ehhez jól kell megválasztania azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn. A központnak a dolog természeténél fogva az országos jelentőségű ügyeket kell fenntartania, a kisebb jelentőségű vagy helyi ügyeket pedig az önkormányzatoknak átén-

¹⁰⁴ DÍÓS István – VICZIÁN János (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon XIII.* Budapest, Szent István Társulat, 2009.

¹⁰⁵ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat, 2010. 356–358.

¹⁰⁶ MAGYARY (1942) i. m. 120.

¹⁰⁷ PÁLNÉ KOVÁCS (2008) i. m. 24.

¹⁰⁸ KISS L. i. m. 387.

gednie. MAGYARY egyértelműen leszögezi, hogy a közérdekre káros, ha a centralizáció és decentralizáció kérdésében hatalmi, nem pedig szervezési szempontok döntenek.¹⁰⁹

JÓZSA hangsúlyozza, hogy a kormányzati feladatoknak és hatásköröknek a decentralizálása a demokratikus önkormányzatokkal karöltve fontos eszköze lehet a szolgáltatási színvonal javításának, továbbá hozzájárulhat ahhoz, hogy az emberek részt vegyenek saját közösségük ügyeinek az intézésében. A decentralizáció demokratikus dimenziójának szükséges eleme az erőforrások, jogkörök és a felelősség megosztása. Azt is hozzáteszi, hogy a területi decentralizáció ideáltípusának megvalósítása négy egymást kölcsönösen feltételező és erősítő elem érvényesülését kívánja meg: a lokalizációt, a rugalmasságot, delegált döntési jogköröket, valamint a szervezeti kultúra megváltozását.¹¹⁰

A decentralizáció elve felől közelítve a helyi önkormányzat létrehozása a központi hatalom hatékonyságon alapuló, önkorlátozó döntése. Ebben a megközelítésben az önkormányzatiság eredetén van a hangsúly: az önkormányzatokat a központi hatalom alapítja, és nem az önkormányzathoz tartozó egyének.¹¹¹

A kérdés ezzel az elvvel kapcsolatban, hogy a decentralizáció mennyire járul hozzá a korábbiakban rögzítettek fényében a helyi demokrácia megvalósításához. Itt – a fenti, eleve sokrétű vélemények mellett – két véleményt szeretnénk kifejezetten is ütköztetni, az egyik SOÓS Edittől, a másik TAMÁS Andrától származik.

Soós úgy fogalmaz, hogy a decentralizáció egyrészt a döntések lakossághoz közelebb vitelét, ugyanakkor a nagyobb részvétel lehetőségét is jelenti, így a részvételi demokrácia megvalósulásának előfeltétele. A regionális és helyi önkormányzatok hatáskörének megerősítése hatalmi ellensúlyt képez a központi kormányzattal szemben.¹¹²

TAMÁS viszont azt hangsúlyozza, hogy a centralizáció és a helyi érdekeket védő decentralizáció mindenekelőtt jogpolitikai kérdés. Szerinte a decentralizáció nem struktúraépítő alapelv, hanem a centralizáció megvalósításának egyik változata.¹¹³ Általában is jellemző, hogy a decentralizációt elsősorban közigazgatás-szervezési elvnek szokták tekinteni, melynek megvalósulása főként célszerűségi kérdés.

Vajon mi lehet az oka ennek a kettős vélekedésnek? Demokratikus alapelv vagy hatékonysági kérdés? Esetleg mindkettő értelmezésnek lehet létjogosultsága? Álláspontunk szerint itt jöhet számításba a decentralizáció és a fentiekben ismertetett szubszidiaritás kapcsolata.

Mi a különbség a decentralizáció és a szubszidiaritás között? Milyen tartalmi összefüggések vannak a két fogalom között, és milyen különbségek? Vajon ezeket az eltéréseket lehet-e értékalapú különbségnek tekinteni?

¹⁰⁹ MAGYARY (1942) i. m. 111.

¹¹⁰ JÓZSA i. m. 72–73., 149.

¹¹¹ CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 161.

¹¹² SOÓS Edit: A szubszidiaritás mint a többszintű kormányzás működését meghatározó alapelv. In: FERWAGNER Péter Ákos – KALMÁR Zoltán (szerk.): *Távolabbra tekintve: tanulmányok J. Nagy László 65. születésnapjára*. Szeged, Universitas Szeged, 2010. 57.

¹¹³ TAMÁS i. m. 359.

Akármelyik szemszögből is közelítjük meg a kérdéseket, a decentralizáció következménye végső soron a többszintű kormányzás.¹¹⁴ Soós megfogalmazásában a szubszidiaritás elve a decentralizáció kísérőelve. A többszintű kormányzás megvalósításának alapja a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása, ami megakadályozza, hogy a döntéseket egyetlen hatalmi szintre összpontosítsák, és biztosítja, hogy a politikák kidolgozása és alkalmazása a legmegfelelőbb szinten történjen. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása és a többszintű kormányzás egymástól elválaszthatatlan, mivel a szubszidiaritás különböző hatalmi szintek hatásköreivel függ össze, a többszintű kormányzás pedig a kormányzati szintek interakciójára helyezi a hangsúlyt.¹¹⁵

WASCHKUHNS korábban bemutatott gondolatai is szorosan összekötik a szubszidiaritást a decentralizációval, de különösen is utal rá (részben más szerzőkre is hivatkozva), hogy a szubszidiaritás elve különösen ott jelenik meg a decentralizációval kapcsolatban, hogy a megfelelő szinteknek a megfelelő feladatok legyenek átadva és szükségképpen kapcsolódik hozzá relatív autonómia is. Szerinte a decentralizáció, a szubszidiaritás és a föderalizmus komplementer fogalmak és a szeparatista törekvésekkel szembeállítva legitimációt biztosító jelentéssel bírnak. Szerinte nagy jelentősége van a regionális törekvések erősödése idején ennek az elvnek, ami segít kiegyensúlyozni az egymással ellentétes törekvéseket.¹¹⁶

Gérald ORANGE pedig azt hangsúlyozza, hogy minden európai állam többé-kevésbé decentralizált közigazgatási és területi szinttel rendelkezik, amit a szubszidiaritás elve is megkövetel. A vezetés közelsége lehetővé teszi a jobb tájékoztatást, az ellenkező érdekek figyelembevételét és a nagyobb hatékonyságot. Mivel nagyobb autonómiát kívánnak előmozdítani, a rendszerek nagyobb teret engednek a decentralizációnak, kivéve szerinte Franciaországot, ahol vonakodnak ettől a képviselők és a pártok.¹¹⁷

KÉPES György még az Amerikai Egyesült Államokkal kapcsolatban is megemlíti az elv szerepét, miszerint a hatalom területi megosztásában az önkormányzatiság elve a szubszidiaritással hozható összefüggésbe, amelyet az önkormányzatiság értelmében mint elfogadott elvet említ.¹¹⁸

Természetesen a decentralizáció fogalma teljesen érthető és magyarázható a szubszidiaritás adta többletjelentés nélkül is. De nem az önkormányzatisággal kapcsolatban. Hiszen a szubszidiaritás nélküli decentralizáció, az állam egységének mindenféle hatásköri és illetékességi megosztása így valóban pusztán hatékonysági kérdésnek tűnik, melynek léte, illetve mértéke elsősorban az állam célszerűségi szempontok alapján hozott döntésétől függ. De eközben a fentiekben azt állítottuk, hogy az önkormányzatoknak a szubszidiaritás elve alapján biztosítani is kell a feladatok lehető legalacsonyabb szinten történő ellátását. Így a két elv szorosan hat egymásra, hiszen ami az

¹¹⁴ Soós i. m. 57.

¹¹⁵ Uo. 62.

¹¹⁶ WASCHKUHNS i. m. 89–91.

¹¹⁷ Gérald ORANGE: French Territorial Administration and Changes in Public Management. In: Vincent HOFFMANN-MARTINOT – Hellmut WOLLMANN (EDS.): *State and Local Government Reforms in France and Germany*. Wiesbaden, VS Verlag. 2006. 117.

¹¹⁸ KÉPES György: *A tökéletesebb unió: Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya*. Budapest, Gondolat, 2003. 159. Hivatkozva: FRIVALDSZKY (2006) i. m..

egyik irányból az állam döntése, arra a másik irányból a helyi közösség tagjai igényt tartanak. Végző soron úgy is fogalmazhatunk, hogy az önkormányzatok szemszögéből a szubszidiaritás a decentralizációhoz való jogosultságot alapozza meg.

4.4. A hatalom vertikális osztódása

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

Az önkormányzati (municipális) hatalom jogirodalomban való megjelenését CONSTANT munkásságához szokás kötni. Való igaz, szerinte „[e]ddig a helyhatóság a végrehajtó hatalom függő ágának tartatott; ellenkezőleg áll, nem kell ugyan soha ezt akadályoznia, de tőle függenie sem kell. Ha ugyanazon kezekre bizatnak a részek s az egész ország érdekei, vagy ha a helybeli érdekek depositariusainak ügyviselői csinálnak, ebből többféle bajok származnak, s még azon bajok is, melyek egymást kizárnak látszanak, benne együtt létezendenek.”¹¹⁹ CONSTANT sokak szerint a hatalmi ágak triászát egészítette ki az önkormányzatokkal, de álláspontunk szerint ez túlzott leegyszerűsítés. Az elsődleges kérdés ebben a körben az, hogy mi alapján tekintünk egy hatalmi ágot hatalmi ágak. Amennyiben szervezeti szempontból vizsgáljuk, akkor minden olyan közhatalmi feladatot ellátó szerv önálló hatalmi ágak tekinthető, amely nem függ más szereplőktől, viszont korlátozza azok hatalmát. Így a sor valóban elég hosszúra nyújtható, és nyilvánvaló, hogy ennek a megközelítésnek is évszázados hagyománya van. Ha viszont a hatalmi ágakat funkcionálisan, aszerint különböztetjük meg, hogy milyen típusú feladatot látnak el, akkor nincs okunk a klasszikus triász bővítésére. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy egy-egy hatalmi ág feladataiból több szerv is részesüljön. Ennélfogva autonómiájuk birtokában az egyes hatalmi szereplők egy adott hatalmi ágon belül is korlátozzák egymást, de mindnyájan az adott típusú feladat megvalósulásának letéteményesei.

Valójában CONSTANT elméletéből az olvasható ki elsősorban, hogy az önkormányzatok a központi végrehajtó hatalomhoz képest vertikális pozícióban vannak, védett feladatkörökkel rendelkeznek, azaz valójában az önkormányzatokat hatalmi ellensúlylá teszi a szubszidiaritás és az autonómia elveinek érvényesülése.

Álláspontunk szerint a helyi önkormányzatok feladataikat tekintve nem más típusú feladatot látnak el a többi hatalmi ághoz viszonyítva (közel állnak a végrehajtó hatalomhoz, ám a népképviseleti jelleg és az önálló szabályalkotás is jellemző rájuk¹²⁰), csupán más szinten teszik azt. Helyzetük tehát nem fogható fel a horizontális logika

¹¹⁹ CONSTANT i. m. 126.

¹²⁰ CSINK i. m. 155.

alapján építkező hatalommegosztás rendszerében, a többi szereplőhöz való viszonyuk csak vertikálisan értelmezhető.

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

A vertikális hatalommegosztás általánosan arra a rendezőelvre épül, hogy a hatalom gyakorlása egyes területi vagy testületi szintekre tagolható. A hatalommegosztás elvét ugyanis az államhatalomnak központi, területi vagy helyi szintekre, illetve autonóm testületekre való felosztása is megvalósítja.¹²¹

A vertikális hatalommegosztás az amerikai jogdogmatika terméke. Legtágabb értelemben akkor beszélhetünk róla, ha egy szerv döntési szabadságát egy eltérő területi alapon szervezett másik szerv korlátozza, vagy legalább ellensúlyozza.¹²² A föderális államokban a tagállami szint és a szövetségi szint is rendelkezik az államiság ismérveivel és a tagállamok szuverenitásuk birtokában csatlakoznak a szövetséghez. Mivel szuverenitásukat a szövetségi államon belül is megtartják, ezért rendezni kell, hogy mely hatáskörök tartoznak a szövetségre és melyek a tagállamra. Ez pedig szükségképpen vezet a vertikális hatalommegosztáshoz, amelyben szuverén korlátozó szuverént. Számos kutató ennél nem is megy tovább, ők a vertikális hatalommegosztást a föderatív államszerkezet ismérvének tartják, melynek elengedhetetlen követelménye a szuverenitás korlátozása.

Ezzel szemben unitárius államokban közjogi értelemben a helyi önkormányzatok nem rendelkeznek a törvényhozó hatalommal szemben ellensúlyt képező jogokkal, leszámítva, hogy a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogát az államnak tiszteletben kell tartania.¹²³ Ennélfogva az állam szupremáciája miatt nem önálló hatalmi ág, ugyanakkor az önkormányzatok jelenléte a végrehajtó hatalom belső tagolását eredményezi, ezért a megvalósuló helyi autonómia betölt hatalomkorlátozó szerepet.¹²⁴

Ezzel a korlátozó szereppel MAGYARY például nem értett egyet. Ő úgy osztotta fel a típusokat, hogy az önkormányzat tartalmát tekintve lehet politikai és adminisztratív. Ezek közül a politikai önkormányzatnak törvényhozó hatalma is van, így nem tartja meg az állami jog egységét. Ezt ő (is) azonosítja a föderalizmussal. A másik rendszerben az állami jog egységét fenntartják, de a közigazgatási hatáskörük sem teljes. Az impérium centralizálva van a központi hatalomnál, ezért amennyiben az önkormányzat impériumot gyakorol, azt csak az állam által átruházott és körülhatárolt hatáskörben, nem pedig eredeti jogon és tetszés szerinti hatáskörben gyakorolhatja. Az önkormányzat szerinte csak az állami közigazgatásnak sajátos alakja.¹²⁵

Ezek a megközelítések mind rendkívül logikusak, de egyúttal nagyon formálisak is. Nem tartjuk önmagában elvetendőnek, ha a föderális államberendezkedésre vonatko-

¹²¹ PETRÉTEI József: Hatalommegosztás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018). [30]

¹²² CSINK i. m. 156.

¹²³ SZOBOSZLAI György: Búcsú a jogállamtól – A hatalommegosztás modellje a 2011. évi alaptörvényben. *Eszmélet*, 2011/2. 29.

¹²⁴ VERESS Emőd: A hatalommegosztás aktualitása. *Magyar Kisebbség*, 2005/3–4. 275.

¹²⁵ MAGYARY (1942) i. m. 113.

ző elvet hívja valaki vertikális hatalommegosztásnak, azonban azt is hangsúlyozzuk, hogy egyrészt nem szerencsés a hatalom vertikális korlátjának kizárólag ezt tekinteni, másrészt az sem elvetendő nézet, ha valaki mindent vertikális hatalommegosztásként tételez, ami végső soron funkcionális szempontból korlátozza a központi államhatalom teljességét.

CSINK Lóránt maga is a vertikális hatalommegosztás első értelmezése mellett érvel, mindehhez azonban még hozzáveszi a népszuverenitást is és kiemeli, hogy szűkebb értelemben az is szükséges a vertikális hatalommegosztás megvalósulásához, hogy a két intézmény legitimitása azonos legyen, azaz mindkettő a népszuverenitás hordozója legyen. Más szerzőkkel egybevágóan azt állítja, hogy a szövetségi berendezkedésű államoknál mind a tagállam, mind a szövetség rendelkezik szuverenitással, azonban az unitárius államban a központi hatalommal szemben nincs olyan entitás, amely szintén a szuverenitást hordozná. Szerinte azonban, ha a nép egésze a szuverenitás forrása, akkor annak egyes részei nem azok.¹²⁶ Nyilvánvaló, hogy az állam hatalma a néptől ered, de az állami és a népszuverenitás ennyire direkt összekötése inkább problémákat szül. CSINK maga is felhossa azt az érvet, ami a mi álláspontunk szerint is leginkább ez ellen a megközelítés ellen szól. Nevezetesen: több föderatív állam is a nép egészét jelöli meg szuverénnek. Ezt ő azzal oldja fel Magyarországra vetítve, hogy a vertikális hatalommegosztás azért nem valósul meg, mert nem adott ehhez megfelelő hatáskör és garancia a helyi önkormányzatok számára.¹²⁷ Ez a magyarázat viszont végső soron inkább a szuverenitás és a vertikális hatalommegosztás direkt összekötése ellen szól, mintsem alátámasztaná azt. Azonban éppen ezen okból tartjuk fontosnak magunk is a népszuverenitás szerepét.

KOSSUTH Lajos már 1851-es Alkotmánytervében megállapította a következőket: „Főalapelv: a Népfelség vagyis Önkormányzat. Nép alatt értem a honpolgárok egyetemét. [...] Azonban a honpolgárok egyeteme választói jogának gyakorlataival, s az ezen választásból kifolyó megbízások csak az államot összesen érdeklő tárgyakban képezhetik a népfelség orgánumát. Vannak ennek más orgánumai is. Az egyén – az egyéni jogok körében – a család a családi ügyekre nézve, a község a községi ügyekre s a megye a megyei ügyekben szerintem szintoly sérthetetlen orgánumai a népfelségnek, mint az összes nemzet nemzeti ügyekben.”¹²⁸ KOSSUTH tehát a népfelség elvéből éppúgy le tudta vezetni a központi állam hatalmát, mint a helyi hatalmat. Magunk is úgy véljük, hogy a helyi közösségek éppúgy letéteményesei a népszuverenitásnak, mint a nép egésze. Az önkormányzati hatalom is a néptől ered, de a feladatai nyilvánvalóan eltérnek a központi állami feladatoktól. Ezt a kérdést a többi elvnel is érintettük már, valójában itt csak a megközelítés más. Amennyiben a helyi hatalom és központi hatalom tiszteletben tartja egymás mozgásterét, az szükségszerűen vezet a hatalom vertikális osztódásához. Nem azért, mert duplikálva vannak a hatalmi szintek, hanem éppen annak hiánya miatt. A helyi önkormányzatok nyilvánvalóan nem rendelkeznek

¹²⁶ CSINK i. m. 156–157.

¹²⁷ Uo.

¹²⁸ KOSSUTH Lajos: Javaslat Magyar Ország jövő politikai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására. In: Áldor Imre (szerk.): *Arany könyv a magyar nép számára Kossuth Lajos műveiből*. Pest, Heckenast Gusztáv, 1871. 105.

állami szuverenitással és azokat nem is helyes a központi hatalom 'versenyársainak' tekinteni. Ellenben ki-ki a saját feladatkörében eljárva tevékenykedik. Az állam nem akarja magához vonni a helyi közösségek ügyeit, míg az önkormányzatok nem akarnak állam lenni az államban. Ebben az olvasatban pedig ez az elv leginkább az önkormányzatról szól, ami viszont oda vezet, hogy végső soron mégiscsak megoszlik a hatalom a központi és a helyi szint között. Inkább eredmény, mintsem kiindulópont, ennél fogva viszont nem is lehetne távolabb attól az elvtől, amit a föderatív államok esetében vertikális hatalommegosztásnak hívunk. Az eredmény mégis hasonló: az állam nem avatkozik be a helyi ügyekbe és fordítva, azaz érvényesül a szubszidiaritás elve.

Készséggel el kell ismerni, hogy éppen a fentiek miatt, talán nem szerencsés vertikális hatalommegosztásnak hívni ezt az elvet, mert az könnyen félreértésekre adhat okot. Meggyőződésünk szerint azonban a hangsúlynak nem is az elnevezésen kell lennie, hanem azon, hogy az önkormányzat végeredményében képes-e a központi államhatalom ellensúlyozására, korlátozására. Ennél fogva – a vertikális hatalommegosztás klasszikus megközelítésével szemben – nem az elvi kereteket, hanem sokkal inkább a gyakorlati hatásokat tartjuk meghatározónak. Egyetértve VERESS Emőddel, ennek megvalósíthatóságához két előfeltételt kell kiemelni: egyrészt a központi és a helyi hatáskörök elválasztását, másrészt pedig a helyi közösségek lehetőségét az eltérő politikai választásra.¹²⁹ Ezek teszik alkalmassá ugyanis az önkormányzatot arra, hogy valóban meglegyen a lehetősége a törvény adta kereteken belül, saját érdekei alapján, a központi államhatalom szándékaitól eltérő döntések meghozatalára.

Ennek garantálása érdekében azonban elengedhetetlen az is, hogy az önkormányzatok ebbéli szabadsága a jogszabályok és a bíróság által is biztosítva legyen. KALTENBACH Jenő külön kiemeli, hogy az önkormányzati önállóságot az országos politikai érdekeket szem előtt tartó törvényhozással szemben is védeni kell (pl. az önkormányzat autonómiáját egyszerű törvénnyel ne lehessen megszüntetni vagy alapjaiban megváltoztatni), egyúttal a horizontális elemekhez hasonlóan az önkormányzatnak is alkotmány szabályozási tárgyának kell lennie.¹³⁰

Elvileg az adott állam szuverén döntése, hogy mit ismer el helyi közügynek, mekkora körben és milyen szempontok alapján dönt úgy, hogy azok intézését átengedi az önkormányzatoknak. Azonban ez a kérdés mégsem ennyire egyszerű, hiszen egy másik alapelv, a szubszidiaritás érvényre juttatása kapcsán kötelezettségeket is ró az államra. Ezt azonban dekoncentráció útján is lehetne biztosítani. Viszont decentralizáció útján, elismerve az autonómiát, szükségszerűen önmagát is korlátozza a központi hatalom, olyan hatásköröket adhat át az önkormányzatoknak, amelyekkel kapcsolatban azután nem tarthat igényt arra, hogy a központi végrehajtó hatalom mégis magához vonja a döntéseket. Ez oda vezet, hogy az állam szükségképpen lemond arról, hogy ő döntessen az adott kérdésben. Ez pedig álláspontunk szerint – elnevezéstől függetlenül – gyakorlatilag maga a hatalom vertikális osztódása.

¹²⁹ VERESS i. m. 275.

¹³⁰ KALTENBACH i. m. 136–137.

4.5. Önkormányzáshoz való kollektív alapjog

Az önkormányzáshoz való kollektív alapjog alulról felfelé építkezve az önkormányzatokat az egyének alapjogaira vezeti vissza. Ebben a megközelítésben a közösség helyett az egyéneknek van alapjoguk arra, hogy a helyi ügyeket a közösség többi tagjával együttesen intézhessék. Kollektív alapjog, mivel jogosultja az egyén, de ezt a jogát csak másokkal együttesen gyakorolhatja. E joghoz kapcsolódó intézményi garancia az önkormányzat autonómiájának a védelme és ez a jog csak az alapjog korlátozásának általános szabályai szerint korlátozható, azaz legitim cél elérése érdekében, szükséges és arányos módon.¹³¹

Már a XIX. században demokratikus alapjogként fogalmazták meg az önkormányzáshoz való jogot, amely a mai napig szorosan kapcsolódik az állampolgároknak ahhoz az alkotmányos jogához, hogy részt vegyenek a közügyek intézésében.¹³²

A nemzeti alkotmányra van bízva, hogy biztosítja-e a helyi közösség tagjainak a helyi önkormányzás alapjogát. Nem csoda ezért, hogy számos alkotmányban formálisan sem jelenik meg. Ennek oka, hogy az önkormányzatok 'erejét' jellemzően nem az alapjogi jogosultság, hanem az érdekérvényesítési képesség adja.¹³³

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

Nagyon találó az a megközelítés, ami szerint a választópolgárok közösségéhez kapcsolt önkormányzáshoz való jog mindössze egy alkotmányjogi metafora, ugyanis a helyi választópolgárok közössége nem jogalany, így jogok és köteleességek sem rendelhetőek hozzá. Az alkotmánypolitikai célok érdekében a választópolgárok közösségének kreált alapjoggal alanytalan közjog jön létre, ennek minden elméleti és gyakorlati problémájával.¹³⁴

Álláspontunk szerint tehát az önkormányzáshoz való jog alapjogként tételezése alkalmas, de nem kizárólagos módja e jog hatékony védelmének, a valóban fajsúlyos kérdésnek azt tartjuk, hogy az önkormányzatoknak vannak-e olyan hatáskör csoportjai, amelyek bírósági, illetve alkotmánybírósági védelem alatt állnak.¹³⁵ Ez a védelem fakadhat az alapjogból is, de a fent részletezett további alapelvek együttes érvényesüléséből is.

¹³¹ CSINK i. m. 159–160.

¹³² BERÉNYI i. m. 306.

¹³³ CSINK i. m. 160.

¹³⁴ LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 190.

¹³⁵ A kérdéssel részletesebben foglalkozunk az 5.2. fejezetben.

4.6. Még egyszer az alapelvekről

Az előzőekben kísérletet tettünk az önkormányzatokra vonatkozó alkotmányjogi alapelvek rövid bemutatására. Külön-külön is vizsgáltuk ezeket, de összefoglalóan le kell vonnunk a fejezet elején már előre vetített következtetést, hogy valójában ezek együttesen alkotnak egy koherens rendszert, számos ponton átfedésben vannak egymással, de egymás nélkül mindegyik csak részkérdésekre ad választ.

Az önkormányzatok körüli viták az elmúlt évszázadokban jellemzően valamilyen részkérdés köré csoportosultak és kevéssé fordultak valóban a helyi lakosok saját problémáinak megoldása felé. Bizonyos időszakokban az embereket akarták védeni az államtól, máskor fordítva. Egyes esetekben csak a szabadságot hangsúlyozták, máskor a hatékonyság mindenek feletti jelentőségét. Ehelyett azonban a kérdést komplexitásában érdemes nézni. Nem látjuk elvi akadályát annak, hogy mindezen nézeteket ki lehessen egyensúlyozni azáltal, hogy a szubszidiaritás elvét a középpontba helyezve a helyi közösségek olyan feladatokat és annyiban lássanak el, amennyiben azok valóban a helyi szintre tartoznak. Eközben nem kérdőjeleződhet meg az állami szuverenitás, de az államnak is tiszteletben kell tartania a helyi közösségek akaratát.

Fontos azt is szem előtt tartani, hogy az önkormányzatok rendelkeznek politikai tartalommal, de alapvetően nem arra hivatottak, hogy az országos politika támogatói/ellenlábais legyenek. Ugyanakkor az országos politikának is tiszteletben kell tartania a helyi (akár eltérő) akaratot, amennyiben annak a jogi szabályozás alapján helye lehet (azaz a politikamentes önkormányzat sem lehet célkitűzés). Talán úgy is lehet fogalmazni, hogy az önkormányzás a helyi és az országos szereplőktől is érett hozzáállást kíván. Sem a politikai ellenlábais, sem az országos akarat végrehajtójának szerepe nem fejezi ki megfelelően azt, amire az önkormányzatok hivatottak.

Meggyőződésünk szerint az önkormányzatiság létének elsődleges célja alkotmányjogi szempontból a helyi demokrácia kiteljesítése (amelynek azonban szükségképpen kell párosulnia a hatékonyság követelményével). Ennek legfontosabb eszköze az autonómia, azaz a saját ügyekben való döntési szabadság. Az autonómia azonban nem csak eszköz, hanem önmagában is cél abban az értelemben, hogy biztosítása hatékony intézkedéseket követel.

Az autonómia építésében fontos szerepet játszik a decentralizáció és a szubszidiaritás. Előbbi az állam irányából teremt alapot a többszintű kormányzáshoz, míg utóbbi a helyi közösség oldaláról tart igényt ugyanerre. Az ezek alapján álló önkormányzati hatáskörök szükségképpen eredményezik azt, hogy az önkormányzatok hatalmi ellensúlyként képeznek a központi államhatalommal szemben, együttesen a hatalom vertikális osztódásához vezetnek. A hatalmi ellensúly miatt a hatásköröket védeni kell: elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben, de a törvényhozó mozgástere sem korlátlan (bár az autonómia csak törvény keretei között él), mivel a hatásköröket nem üresítheti ki. Ezek a védett hatáskörök adják az önkormányzati alapjogokat. Ennek a védelemnek a legmagasabb szinten való deklarálását jelenti a kollektív alapjogként való tételezés, de a fentiek fényében ennek hiányában is lehet önkormányzáshoz való jogról beszélni.

5. Helyi önkormányzatok az Alaptörvény rendszerében

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

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

A hatáskörök tekintetében az Alaptörvény a helyi közügyek körébe tartozó feladat- és hatáskörök fogalmát használja, melyek gyakorlatilag magukban foglalják az Alkotmányban korábban nevesített alapjogokat. A helyi közügy fogalmi elemei nem képeznek egy, az Alaptörvény által lezárt rendszert, mivel azt további törvények kiegészíthetik a helyi önkormányzatok által gyakorolható más feladatokkal és hatáskörökkel.¹³⁶

Az is kiderül közvetlenül az Alaptörvényből, hogy a „törvény keretei között” kitétel nem jelent korlátlan felhatalmazást az Országgyűlés számára a határok meghúzásához, különben nyilvánvalóan nem lenne szükséges az Alaptörvényben rögzíteni a rendeletpótlás, a kölcsönfelvétel hozzájáruláshoz kötésének vagy a kötelező társulás lehetőségének előírását.

A helyi önkormányzatok jogosultak a kötelező feladat- és hatásköreikkel arányban álló költségvetési támogatásra, továbbá az Alaptörvény rögzíti a helyi önkormányzatok és az állami szervek együttműködési kötelezettségét is.¹³⁷ Ez egy elég furcsa megfogalmazás, mert pusztán nyelvtani értelmezéssel azt a következtetést is le lehetne belőle vonni, hogy a helyi önkormányzatok nem állami szervek.¹³⁸ Ez természetesen nem igaz, hiszen amellett, hogy állami feladatokat látnak el és törvény keretei között működnek (ezek alapján még lehetnének akár civil szervezetek is) közvetlenül közhatalmat gyakorolnak és tulajdonuk is köztulajdon. Ez a kitétel valójában a központi állami szervekkel való együttműködési kötelezettséget jelenti.

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

¹³⁶ BALOGH Zsolt: Az önkormányzati rendeletek törvényességének kontrollja. Új Magyar Közigazgatás, 2013/5. 37.

¹³⁷ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

¹³⁸ Vö. BALÁZS István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014/3. 2.

Az Alaptörvény egyebekben nem szól a helyi önkormányzatokról. Nem határozza meg pontosan a szerveket és azok feladatait, az egyes önkormányzati szintekkel és azok feladataival is alig foglalkozik (csak a megyei önkormányzat léte derül ki belőle), nem szól a jogvédelmi lehetőségekről sem. Egyebekben (mintegy tucatnyi helyen) sarkalatos törvényekre és törvényekre bízta a szabályozás kibontását. Jelen tanulmány kereteit meghaladja annak részletes vizsgálata, hogy pontosan mi tartozik sarkalatos körbe, de nagy vonalakban annyi megállapítható, hogy a státusszal és a közvetlenül az Alaptörvényből fakadó feladat- és hatáskörökkel kapcsolatos kérdések élveznek sarkalatos védelmet. Az is nagyon fontos viszont, hogy egyebekben az Országgyűlés jogosult az önkormányzati hatáskörtelepítésre, amiből két következtetést kell levonni: egyrészt, hogy az Országgyűlésnek joga van meghatározni ezt a kört, másrészt viszont egyéb szervnek nincs. TILK Péter emlékeztet rá, hogy ez biztosítja azt, hogy államigazgatási szervek nem korlátozhatják, és nem vonhatják el a helyi önkormányzatok feladatait és hatásköreit.¹³⁹

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

A fontosabb változások ezek alapján három csoportba sorolhatók. Hiányzik a kollektív alapjogokra való utalás és az önkormányzás alanyainak meghatározása (ezzel együtt az is, hogy hol kell önkormányzatoknak működniük), megváltozott a működés feletti kontroll, továbbá kifejezetten új elem a társulási kötelezettség lehetősége, az aktuspótlás és a hitelfelvétel korlátozása.

5.1. Az önkormányzás szintjei és alanyai

Az Alkotmány így rendelkezett: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.”¹⁴⁰ Egyetlen mondaton belül határozta meg, hogy kik az önkormányzás alanyai és deklarálta azt, hogy őket megilleti a helyi önkormányzás joga. Az Alaptörvényben ehhez hasonló rendelkezést nem találni. Ebből több kutató is azt a következtetést vonta le, hogy nem

¹³⁹ TILK Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. Új Magyar Közigazgatás, 2011/4. 28.

¹⁴⁰ Alkotmány 42. §.

kell minden településnek önkormányzattal rendelkeznie.¹⁴¹ A magunk részéről ezt a kérdést kicsit árnyaltabbnak látjuk. Az Alaptörvény F) cikke deklarálja Magyarország területi tagozódását, melynek értelmében az ország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. Kijelenti azt is, hogy a fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók. A 33. cikk szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja, rendelkezik a polgármesterről és a megyei közgyűlés elnökéről is. A 35. cikk (1) bekezdése pedig azt rögzíti, hogy a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok választják. Ezt a három rendelkezést egybevetve megállapítható, hogy az önkormányzati rendszernek legalább kétszintűnek kell lennie, hiszen a polgármester és a megyei közgyűlés elnöke is rögzítve van benne. A megyei szint ilyen módon adott, emellett még a főváros, a városok, a községek és a kerületek léteznek. Bizonyos, hogy ezek közül nem csak a fővárosban kell működni helyi önkormányzatnak, ugyanis (tekintettel arra, hogy csak egy van belőle) azt világosan így rögzítené az Alaptörvény. Maradnak a városok, a községek és a kerületek. A kerületek léte valóban nincs kőbe vésve, de ezt nem is rejti véka alá az Alaptörvény. A községeket és a városokat viszont szükségképpen külön egységként kell kezelni, azaz a község nem lehet a város egyik területi egysége, mert az az Alaptörvény értelmében a kerület. Ha viszont a község nem lehet a város része, akkor azok szükségképpen vannak azonos szervezeti szinten, így az Alaptörvény logikájába aligha férhet bele az, hogy az egyikben ne működjön helyi önkormányzat. Következésképpen a megyében, a fővárosban, a városokban és a községekben szükségképpen kell helyi önkormányzatoknak működniük, a kerületekben azonban nem feltétlenül.

Ugyanezekből a rendelkezésekből vezethető le az is, hogy az önkormányzati feladatellátás címzettje a képviselő-testület, melynek hatalomgyakorlását a választókra kell visszavezetni (adott esetben biztosítva a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségét is). Az lehet vita tárgya, hogy a választókra alanyként vagy forrásként kell tekinteni¹⁴², talán a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségére tekintettel helyesebb az előbbi megközelítés.

A törvényhozó hatalom is erre az értelmezésre jutott, hiszen az Möt. rögzíti, hogy a „helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga.”¹⁴³

5.2. A kollektív alapjog hiánya

Magyarországon a rendszerváltást követően az önkormányzáshoz való jog alapjogként történő tételezése, a helyi önkormányzatok alapjogai és ahhoz kapcsolódó kompetenciák alkalmasak voltak a hatalomkoncentráció megakadályozására, lehetővé vált a vertikális típusú hatalommegosztás, hatalmi konkurencia kialakulása.¹⁴⁴

¹⁴¹ Vö. CSÖRIGTS Lajos: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései (doktori értekezés)*. Győr, 2013. 26.

¹⁴² Lásd PATYI i. m. 394.

¹⁴³ Möt. 2. § (1) bekezdés, de tartalmában ugyanez ismételtelen megjelenik a 3. § (1) bekezdésben is.

¹⁴⁴ SZEGVÁRI Péter: Helyi érdekek és helyi képviselő. In: FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2006. 357–359. Hivatkozva CSALLÓ i. m. 25–26.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az önkormányzáshoz való jog alapjogi jellegéből következik, hogy az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, így az ide vonatkozó alapvető szabályokat is törvénynek kell megállapítania. Ezen felül az Alkotmánybíróság olvasatában az önkormányzáshoz való jog egyúttal az önkormányzati jogok anyajogát is jelentette.¹⁴⁵

Nagyon fontos ez a kettősség: az önkormányzáshoz való alapvető jog és az önkormányzati alapjog. Ez a két fogalom a szakirodalomban gyakran összemósodik, pedig közel sem bírnak azonos tartalommal. Előbbi a választópolgárokat illeti meg, utóbbi a képviselő-testületet. PATYI kiemeli annak jelentőségét, hogy az elengedhetetlenül fontos tényleges érvényesüléshez az kell, hogy a választópolgárok az önkormányzati alapjogokat ténylegesen gyakorolni képes képviselő-testületet válasszanak meg.¹⁴⁶

A mi olvasatunkban ez a két fogalom együttesen alkot egy keretet, ami a rendkívül összetett önkormányzáshoz való jog egyik alapját adja. Mindez viszont nem jelenti azt, hogy csak együttesen értelmezhetők. Az önkormányzati alapjogok létét logikus, de nem szükségszerű az önkormányzáshoz való kollektív alapjogból eredeztetni. Valódi jelentősége annak van, hogy az önkormányzatok rendelkeznek-e olyan védett hatáskör-csoportokkal, amelyek bírósági és alkotmánybírósági védelem alatt állnak.

Jól mutatja ezt a magyar alkotmányos szabályozás változása. Az Alaptörvényben már hiába keresnénk a kollektív alapjogra utalást, az csak annyit tartalmaz, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.¹⁴⁷ A helyi önkormányzáshoz való jog mégsem szűnt meg ezzel Magyarországon, csak az Alaptörvény már nem tekinti ezt kifejezetten alapjognak. A „helyi közhatalom gyakorlása” fordulat azonban továbbra is megadja az alapot a helyi önkormányzás jogának, még akkor is, ha kifejezetten az „önkormányzáshoz való jog” fogalmát (amely továbbra is a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga) csak az Mőt. tartalmazza.

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

Az Alkotmánybíróság ezt a nehezen megfogható alapjogot több évtizedes gyakorlában arra használta, hogy ezt mintegy átkonvertálva az önkormányzati alapjogokra, levezesse azt, hogy miért lehetnek az önkormányzatoknak védett hatáskör-csoportjai. Több szerző is felhívja rá a figyelmet, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai valójában védett hatáskör-csoportok, melyek nem is az általános alapjogi teszt alapján voltak korlátozhatók, mivel az alkotmánybírósági gyakorlat csak a kiüresítést tiltotta (a korlátozás legitím céljának, szükségességének és arányosságának a vizsgálata így nem volt elvárás), ráadásul számos önkormányzati hatáskör eleve csak a törvény keretei között volt biztosítva.¹⁴⁸

¹⁴⁵ 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 167.

¹⁴⁶ PATYI i. m. 381.

¹⁴⁷ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

¹⁴⁸ TLK Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/1. 42.; CSINK i. m. 164.; PATYI i. m. 382.

Szilárd meggyőződésünk, hogy mindezek alapján az Alaptörvény nem hoz szükségesül visszalépést az önkormányzáshoz való jogot illetően,¹⁴⁹ csak a korábbi gyakorlathoz igazította a fogalmakat. Mi sem mutatja ezt jobban, minthogy a törvényhozó hatalom maga is ezt a következtetést vonta le, ugyanis az Mötv. miniszteri indokolása szerint alapvető cél, hogy a választópolgároknak a helyi önkormányzáshoz való joga változatlanul és hiánytalanul érvényesüljön.¹⁵⁰

Álláspontunk szerint ennek legfőbb mércéje, hogy – elnevezéstől függetlenül – bírói és alkotmánybírói védelem alatt álljanak az önkormányzatok alapjogai/hatáskörei. Ez elsősorban nem attól függ, hogy ez az Alaptörvényben kifejezetten rögzítve van-e, hiszen a fentiek alapján ez kiolvasható belőle, a törvényhozó ezt meg is tette, rögzítette az Mötv.-ben.¹⁵¹ Bár az Alkotmánybíróság gyakorlata nem kristályosodott még ki teljes egészében az utóbbi években,¹⁵² azonban a bírói és alkotmánybírói védelemnek (már csak a speciális államszervezeti státuszából következően is) továbbra is szükségképpen fenn kell állnia.

5.3. Törvényességi felügyelet

RÉNYI úgy tartotta, hogy a jó közigazgatás egyik legfőbb biztosítója az ellenőrzés helyes szervezésében rejlik. A jogállamban uralkodó szervezési elvek egyik legsarkalatosabbja, hogy minden közhatalmat csak ellenőrzés alatt lehet gyakorolni.¹⁵³

A modern demokráciákban az önkormányzati döntések feletti kontroll tekintetében többféle megoldást alakítottak ki, melynek két fő modellje az angolszász és a kontinentális rendszer. Előbbiben a szabályozási és befolyásolási eszközök élveznek kiemelt jelentőséget, míg utóbbiban hagyományosan az *a posteriori* vizsgálatoké az elsőbbség. Emellett minden modellben növekszik az államigazgatási szabályozó és instruáló eszközök jelentősége, ahogyan a döntések törvényességével kapcsolatos, egyéni jogviták alapuló jogszerűségi felülvizsgálati eljárások fontossága is.¹⁵⁴

A kontroll rendkívül sokféle lehet. Jelentősége van annak, hogy ellenőrzés vagy felügyelet, továbbá annak is, hogy csak a törvényességre, vagy a célszerűségre is kiterjed-e. Az általános felfogás szerint az ellenőrzés mindig utólagos, a felügyelet viszont előzetes beavatkozást is lehetővé tesz. Amennyiben viszont ezeket 'törvényességi' előtaggal látják el, akkor az előzetes vagy utólagos jellegtől függetlenül mindenképpen

¹⁴⁹ Vö. CSÖRGITS i. m.

¹⁵⁰ Mötv miniszteri indokolás, általános indokolás.

¹⁵¹ Mötv. 5. §.

¹⁵² Nem tartozik szorosan jelen tanulmány keretei közé, ezért csak röviden utalunk rá, hogy folyamatos elmozdulás figyelhető meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában ahhoz a nagyon sarkos állásponthoz képest, ami még a 3105/2014. (IV. 17.) AB végzésben jelent meg. Mivel az alkotmányjogi panaszban nem alapjog, hanem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet hivatkozni, így el lehet mozdulni az alapjogi megközelítéstől. Nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság egyre több ügyben ismeri el állami szervek (köztük önkormányzatok) indítványozói jogát.

¹⁵³ RÉNYI i. m. 5.

¹⁵⁴ HOFFMAN István: Az önkormányzati döntések kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. *Közjogi Szemle*, 2013/4. 42.

csak a jogszabályok betartására irányulhat, azaz nem vizsgálhatja a célszerűséget. Ez az önkormányzatok esetében a decentralizációra tekintettel bír különös jelentőséggel.

Kiindulási pontként rögzíteni szükséges, hogy a decentralizáció hatékony megvalósítása és a minél korlátozottabb törvényességi kontroll között nem vonható párhuzam. Éppen ellenkezőleg, valódi decentralizáció csak rendszeres és hatékony törvényességi kontroll mellett képzelhető el, amit nem csak a magyar közjogi hagyományok támasztanak alá, de hiányában az állam unitárius jellege is veszélybe kerülne.¹⁵⁵ RÉNYI¹⁵⁶ kifejtette azt is, hogy az állami felügyeletnek az önkormányzat szerveivel szemben okvetlenül annyira kell terjeszkednie, hogy azokat szükség esetén a hatáskörükben való eljárásra, tehát cselekvésre, kötelességeik teljesítésére kötelezhesse.¹⁵⁷ TILK azt is hangsúlyozza, hogy a jogalkotással kapcsolatos felügyeleti intézkedések gyakorlásának feltétele a hiteles és gyors tudomásszerzés.¹⁵⁸ Így önmagában a szigorú törvényességi felügyeleti szabályozásból nem következik az önkormányzati jogok korlátozása. RÉNYI nagyon találóan fogalmazta meg, hogy „[a]ki az önkormányzatban az államhatalom abszolutisztikus törekvéseivel szemben való ’bizalmatlanságra alapított’ közigazgatási rendszert keres, az állami felügyeletben az állami abszolutizmusnak az önkormányzati önállóság ellen törő leplezett támadását sejtj.”¹⁵⁹

Lorenz von STEIN szerint, a kormány feladata az önkormányzatokat a fennálló jognak s a legmagasabb általános érdekeknek megsértésében megakadályozni. Viszont nem feladata olyan pozitív tevékenység, hogy a saját akaratát az önkormányzat elé helyezve az önkormányzat helyett cselekedjen.¹⁶⁰

Hazánkban nem csak a helyi önkormányzatok alkotmányos helyzete, hanem a felteük gyakorolt – alapvetően a kontinentális rendszer német típusához sorolható – törvényességi kontroll is nagy változásokon ment keresztül 2011 óta.

Az Alkotmány szerint a Kormány még a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését biztosította, míg az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése szerint a Kormány már törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett. A törvényességi ellenőrzés törvényességi felügyeletté alakításával a központi kormányzattal való viszony is megváltozott, ami a rendszeresebb és akár megelőző jellegű kontroll mellett az új felügyeleti eszközökben is testet ölt, továbbá bizonyos centralizációs törekvéseket is mutat.

Ugyanakkor IVANCSICS Imre és FÁBIÁN Adrián szerint az Alaptörvényben lefektetett beavatkozási lehetőség távol áll a törvénytértek megelőzését szolgáló korszerű felügyeleti módszerektől, az elsődleges cél a törvényes önkormányzati működés biztosítása, továbbá az önkormányzati feladatellátás elősegítése, egyúttal törekvés a

¹⁵⁵ Ez elég erőteljesen mutatkozott meg, amikor 2010 előtt gyakorlatilag de facto megszűnt az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.

¹⁵⁶ Megjegyzendő a pontosság kedvéért, hogy Rényi József egyáltalán nem csak a törvényességi felügyeletet tartotta elfogadhatónak, a célszerűségi kontroll híve volt.

¹⁵⁷ RÉNYI i. m. 22.

¹⁵⁸ TILK Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás, 2011/8. 9.

¹⁵⁹ RÉNYI i. m. 5.

¹⁶⁰ Lorenz von STEIN: *Handbuch der Verwaltungslehre. I. Th.* Stuttgart, Verlag der J. G. Cotta'sche Buchhandlung, 1888, 233. Hivatkozva RÉNYI i. m. 28.

közigazgatás törvényessége alkotmányos alapelvének érvényre juttatására. Cél továbbá az is, hogy tanácsadással segítsék a helyi önkormányzatokat feladataik ellátásában, támogassák, védjék a helyi közösségeket, valamint növeljék az önkormányzati szervek felelősségérzetét.¹⁶¹

Más szerzőkkel egyetértésben BALOGH Zsolt azt emeli ki, hogy ez a felügyelet valóban felügyelet, de bírói garanciákkal, melyben fontos változás, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata az Alkotmánybíróságtól a bíróság hatáskörébe került. Ezáltal a bírói szervezet normakontroll feladatokat is kapott.¹⁶²

HOFFMAN István említést tesz róla, hogy nem ismeretlen utólagos felügyeleti eszköz, hogy megfelelő bírói kontroll mellett az önkormányzat törvénysértő mulasztását bizonyos esetekben a felügyeleti hatóság pótolhatja.¹⁶³ Mindemellett kifejezetten erős felügyeleti hatáskör, hogy a kormányhivatal vezetőjének aktuspótlási joga van az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetére.¹⁶⁴

A kérdés az, hogy a törvényességi felügyelet valóban csak törvényességi felügyelet-e, tényleg csak a törvényesség biztosítására szolgál-e? Esetleg alkalmas arra is, hogy a közvetlenül választott, jogalkotási és végrehajtási hatáskörökkel is rendelkező önkormányzatok felett a végrehajtó hatalmi ágba tartozó (ezáltal pedig szükségképpen politikailag motivált) megyei kormányhivatalok befolyást tudjanak szerezni? Ez a hatályos közjogi rendszerben nyilvánvalóan nem lehet deklarált cél (bár egyesek szerint az Alaptörvény mutat némi elmozdulást az egységes közigazgatás koncepciója felé), legfeljebb az vetődik fel, hogy amennyiben ez mégis bekövetkezhet, akkor ez vajon minek köszönhető.

5.4. Autonómiát korlátozó alaptörvényi rendelkezések

A fentiekből kitűnhet, hogy nem értünk egyet azokkal a vélekedésekkel, amelyek szerint az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó általános rendelkezései viszszalépést jelentenek a korábbi állapothoz képest. Tagadhatatlan azonban, hogy vannak olyan speciális szabályok, amelyek szétfeszítik a korábbi kereteket. Ezek súlya (minimum elvi értelemben) jelentős, de a fennálló paradigmákat nem írják felül, speciális tartalommal bírnak. Ezek esetében igaz a klasszikus mondás, miszerint a kivétel erősíti a szabályt. Ennek oka, hogy olyan rendelkezésekről van szó, amelyeket valószínűleg nem kellett volna az Alaptörvényben rögzíteni, ha a rendszer kereteit nem feszítenék szét. Ebbe a körbe tartozik álláspontunk szerint a hitelfelvétel előzetes jóváhagyáshoz kötése, az aktuspótlás lehetősége (mindkettő a törvényességi felügyelet körébe esik), valamint a kötelező társulás előírásának lehetősége.

Ezeknek a rendelkezéseknek a logikája az, hogy mivel az önállóságról maga az Alaptörvény rendelkezik, ezért annak korlátozására is csak az ott van lehetőség.¹⁶⁵

¹⁶¹ IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, PTE ÁJK, 2011. 101.

¹⁶² BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 2012/2. 16.

¹⁶³ HOFFMAN (2013) i. m. 41.

¹⁶⁴ IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 102.

¹⁶⁵ PATYI i. m. 389.

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

Jelen tanulmány keretein kívül esik az új intézmény közpénzügyi alapjainak vizsgálata, így ennek részleteibe nem kívánunk elmerülni. Nem kétséges, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése jelentős feladat, az is nyilvánvaló, hogy az Alaptörvény ezt számos főszabály áttörése árán (pl. Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozása) is a jogi szempontok elé helyezi. Kétségtelen, hogy egy kérdés közgazdasági és a jogi megközelítése vezethet eltérő eredményekre, így nehéz feloldani azt az ellentétet is, hogy az önkormányzatok autonómak ugyan, de adósságuk (mivel maguk is az állam részei) egyben az állam adóssága is.

Mivel az önkormányzat által felvett kölcsönök az államot adósítják el, így kétségtelen, hogy ezt valahogy szabályozni kell. Ismert nemzetközi összevetésben a felvehető kölcsön maximális mértékének meghatározása, de a Kormány hozzájárulásához kötése új elem.¹⁶⁶ Pontosan a Kormány szerepe miatt nagyon nehéz értelmezni ezt a szabályt. Kétséget kizáróan kontrolleszköz, ráadásul előzetesen a Kormány által gyakorolt kontroll, így logikus felügyeleti intézkedésként tekinteni rá. Az viszont bizonyos, hogy nem marad meg a törvényességi felügyelet keretén belül, tipikus célszerűségi eszköz.

Álláspontunk szerint a kölcsönfelvétel feltételhez kötése önmagában nem sérti az autonómiát, hiszen az eleve törvény keretei között él. Azaz törvény általi célok, feltételek, maximális összeg meghatározása önmagában még nehezen lenne kritizálható, egyúttal alkalmas eszköz lenne az eladósodás megakadályozására. Azt is látni kell, hogy a Kormány is szükségképpen befolyással van az önkormányzatok gazdálkodására például kormányzati pályázatok által, de erre éppen azért van mód, mert az kívül esik az autonómián. Ennek esetleges bővítése (pl. visszafizetendő támogatások által) szintén aligha sértené az autonómiát. A két eszközt összerakva talán ki lehetett volna alakítani egy működőképes rendszert, amit még az Alaptörvényben sem kellett volna külön rögzíteni. A direkt hozzájárulás előírása azonban elvileg sérti az autonómiát, ennek formai kivédése érdekében kell feltétlenül szerepelnie az Alaptörvényben.

Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésének eredeti szövege szerint: „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.”¹⁶⁷ Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései, majd ennek megsemmisítése után az Alaptörvény negyedik módosítása ezen a szabályon hamar változtattak, annak körét a rendelet pótlása mellett kiterjesztették az önkormányzati határozatokra is.¹⁶⁸ Az Alaptörvényben a pótlási jogkörrel kapcsolatba

¹⁶⁶ BALÁZS (2012) i. m. 12.

¹⁶⁷ Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (5) bekezdés.

¹⁶⁸ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 21. cikk (1) bekezdés v) pont.

hozható további rendelkezés nem található, az elfogadást követően még meglehetősen homályos és hiányos rendelkezés az Mötv. elfogadásával lett teljes, a technikai részletek megértésében pedig a Kp.¹⁶⁹ szabályai nyújtanak segítséget. Ezek összességében igen érdekes képet festenek, hiszen egy olyan kapu nyílt meg a végrehajtó hatalom előtt, amelynek segítségével (vagy annak lehetőségével) nem csak a helyi önkormányzatok törvényes működésének kikényszerítése érhető el, de túl is mutat a törvényességi felügyeleten, egyben rengeteg kérdést is felvet.

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

GAJDUSCHEK György említést tesz róla, hogy az új önkormányzati rendszerből a legtöbben a önkormányzati rendelet pótlását kifogásolják, bizonytalansággal, ám szerinte ennek inkább csak elméleti, semmint gyakorlati jelentősége van.¹⁷⁰ HOFFMAN szerint az aktuspótlás bevezetése azt a fontos szemléletbeli változást jelzi, hogy megerősödtek az önkormányzati funkció védelmét célzó felügyeleti eszközök. Kiemeli továbbá, hogy az eljárás annyiban hatékony, hogy a működés alapvető feltételeinek biztosítását garantálja, de önmagában nem állítja helyre az önkormányzat megfelelő működését.¹⁷¹ BALOGH szerint figyelembe kell venni, hogy a beavatkozás nem előzmények nélküli, hiszen két bírósági eljárás is megelőzi, amelyre az önkormányzat szabadon reagálhat és elkerülheti az aktuspótlási eljárást. Az önkormányzatnak tisztában kell lennie azzal, hogy mivel jár az, ha a bírósági felhívásnak nem tesz eleget. A Kúriának a határozatában lehetősége van meghatározni a rendeletalkotás kereteit és előírni, hogy milyen garanciák beépítésével alkothatják meg az önkormányzati rendeletet, amit aztán a Magyar Közlönyben is közzé kell tenni. Mindezek alapján úgy véli, hogy az önkormányzati autonómiába történő mély beavatkozás ellenére megfelelő garanciákkal körbezárt az eljárás, amely mögött látni kell azt a célt, hogy a helyi közösség életviszonyainak szükségképpen rendezéséről van szó, az önkormányzat mulasztásának következtében.¹⁷² TILK pedig egyenesen azon az állásponton van, hogy az eljárást még egyszerűbbé és hatékonyabbá kellene tenni.¹⁷³

Álláspontunk szerint az aktuspótlás lehetőségének megteremtése sokkal többet jelent egy hatékony törvényességi felügyeleti eszköz megalkotásánál, mivel szétfeszíti az alkotmányos kereteket. Egyrészt felborítja a jogforrási rendszerről kialakult paradigmákat, másrészt kérdéseket vet fel a hatalmi ágak megosztásának érvényesülésével kapcsolatban, továbbá sérti az önkormányzati autonómiát is. Adódik a kérdés, hogy végső soron mi a célja az aktuspótlás intézményének? Elvileg a megfelelő eszközök enélkül is rendelkezésre állnak. Ha egy önkormányzat 'ellenáll' a kötelezettségének, akkor arra valószínűleg vagy alapos oka lehet (ami talán nem elfogadható, de amelyre

¹⁶⁹ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.

¹⁷⁰ GAJDUSCHEK i. m. 69.

¹⁷¹ HOFFMAN István: Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata – a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlata tükrében. *Magyar Jog*, 2014/6. 340., 349.

¹⁷² BALOGH (2012) 17–18.

¹⁷³ TILK Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében. *Kodifikáció*, 2014/1. 38.

nem megoldás az erőből történő érvényesítés), vagy olyan szintű felelőtlenség, aminek megszüntetésére az Alaptörvény és az Mötv. hatékony eszközökkel rendelkezik. A teljesség igénye nélkül: létezik a törvényességi felügyeleti bírság intézménye éppúgy, ahogy végső soron lehetőség van az Alaptörvény ellenesen működő képviselő-testület feloszlására is.

Ezzel szemben a rendeletpótlás védelmében fel szokták hozni, hogy ez egy speciális és hatékony eszköz. Ez azonban nem fedi a valóságot. Az aktuspótlásig vezető eljárás lassú, körülményes és nem minden esetben vezet a várt eredményhez.¹⁷⁴

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

Ez a szabály azért nagyon veszélyes az autonómiára, mert szinte beláthatatlanul tágra nyitja a kötelező társulás előírásának lehetőségét. Elvileg annak sincs akadálya, hogy a törvény azt írja elő, hogy bizonyos lélekszám alatt az összes kötelező feladatot társulásban kell ellátni. Ha ezzel a lehetőséggel a törvényalkotó élne, azzal akár teljesen ki is üresíthetné az önkormányzatiságot. Persze formálisan ekkor sem vonható el az önkormányzatoktól a feladatellátás (hiszen közös döntés születne), de a gyakorlatban teljes egészében ki lehet üresíteni a kistelepülések feladatellátását, így csak jogalkotói 'kreativitás' kérdése, hogy hogy lehet a kisközségeket teljes egészében kiszolgáltatni a nagyvárosok akaratának. Mivel ezt a szabályt maga az Alaptörvény tartalmazza, ezért alig megjósolható, hogy az önkormányzatiság ilyen módon történő esetleges kiüresítése mennyire állná ki az alkotmányosság próbáját.

A kötelező társulás előírása ugyanakkor nem csak egy elméleti lehetőség. Az Mötv. 85. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[k]özös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság-száma nem haladja meg a kétezer főt.” Ennek a törvényi szabályozásnak az alapja az Alaptörvény imént ismertetett rendelkezése. A kötelező közös önkormányzati hivatal a kistelepülésekből sok helyen értetlenkedést, máshol ellenkezést váltott ki. Látszólag csak célszerűségi kérdésekről van szó (korábban is ismert volt a körjegyzőség), azonban a kötelezővé tétellel megfosztják az önkormányzatokat az önálló szervezetalakítási jogtól.¹⁷⁵ Elvileg ez a megoldás olcsóbb az önálló hivatalnál, de ennek mérlegelése elvben az autonómiával rendelkező önkormányzaté lenne. Azt már csak mellékesen jegyezzük meg, hogy az is kétséges, hogy a közös önkormányzati hivatal létrehozásának kötelező előírása támaszkodhat-e az Alaptörvény citált rendelkezésére. Ugyanis a

¹⁷⁴ Lásd bővebben VARGA Ádám: Mérlegen a rendeletpótlás. *Magyar Jog*, 2018/1. 29–39.

¹⁷⁵ Vö. BALÁZS (2012) i. m. 11–12.

hivatal fenntartása aligha tekinthető önmagában kötelező feladatnak, valójában a feladatok ellátását célzó hivatali szervezet.

6. Zárszó

Az Alaptörvény egy eléggé sokféleképpen értelmezhető önkormányzati rendszert állít fel, ami lehetőséget ad a rendkívül szerteágazó tudományos álláspontok megfogalmazására. Talán az önkormányzatiságról való nagyon megosztott vélekedés az oka, hogy igencsak eltérő és egymásnak ellentmondó következtetéseket vonnak le a kutatók ugyanazon szabályok létéből (vagy éppen hiányából). A másik ok, hogy sokan abból indulnak ki, ami hiányzik az Alaptörvényből a korábbi Alkotmányhoz képest, ahelyett, amit tartalmaz.

Álláspontunk szerint azonban a rendszer nagyon is koherens. Ehhez az egyik kiindulópont, hogy az Alaptörvény nem a régi Alkotmány módosítása, emiatt nem lehet egy az egyben összevetni a tartalmukat. Ebből szorosan következik a másik kiindulópont, hogy az Alaptörvény csak a legszükségesebb szabályokat tartalmazza. Ennek jelentőségéről a fentiekben írtunk.

Kétségtelen, hogy az Alaptörvény számos újítást eszközölt, de ez nem feltétlenül jelent visszalépést. Ebben a vonatkozásban egyet tudunk érteni PATYI Andrással, aki szerint bár az Alaptörvény rendelkezései sok esetben azonosak az Alkotmány szabályaival, azonban a mögötte álló filozófia alapvetően eltér a korábitól, amely még igen részletes szabályozást tartalmazott és az önkormányzati rendszer lényeges eleme volt az önkormányzati alapjogok tényleges érvényesülése. Ehhez képest az Alaptörvényből hiányzik mind a kollektív alapjogra való utalás, mind pedig az önkormányzati szintek meghatározása. A hangsúly már nem a kormánnyal, központi államigazgatással, esetleg az Országgyűléssel szembeni jogvédelmen van, hanem a helyi közhatalom gyakorlásán, miközben változatlanul érvényesül benne az önkormányzati és az államigazgatás elválasztása. Mindezek az egész szabályozás működés-orientáltságát mutatják.¹⁷⁶

A magunk részéről azonban úgy véljük, hogy általánosságban ennél sokkal radikálisabb változások nem következnek az Alaptörvényből.¹⁷⁷ Fenntartja a decentralizált önkormányzati rendszert, biztosít olyan alapvető hatásköröket, amelyek az autonómia érvényesüléséhez szükségesek, továbbá korlátozza a központi állami szervek beavatkozási lehetőségét az önkormányzati ügyek vonatkozásában. Ugyan hiányzik belőle a kollektív alapjogként tételezés, de ahogyan erre utaltunk korábban, ez nem feltétlenül jelent visszalépést, ha a hatáskörök védelme megvalósul. A tényleges visszalépés lehetőségét álláspontunk szerint az autonómia kereteit feszegető különleges rendelkezések (hitelfelvétel hozzájáruláshoz kötése, aktuspótlás, kötelező társulás) vetik fel.

Kétségtelen, hogy az új önkormányzati rendszert lehet kritikával illetni. Azonban az annak alapját adó alaptörvényi szinten az ilyen jellegű megállapításokat nem tartjuk teljesen meggyőzőnek. Nem kétséges, hogy az Alaptörvény építhetett volna akár jobban is a rendszerváltás után megszilárdult bírósági és alkotmánybírósági gyakorlatra,

¹⁷⁶ PATYI András – VARGA Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 312.

¹⁷⁷ Ebben a tekintetben már nem teljesen értünk egyet a fenti gondolatok szerzőjével.

de ennek hiánya sem jelent önmagában visszalépést. Kétségtelen, hogy a két évtizedes bírósági gyakorlatot nem hasznosította az Alaptörvény (bár ennek éppen ellentmond, hogy a kollektív alapjog elhagyása egybevág az Alkotmánybíróság értelmezésével), ami miatt bizonyos, hogy az új szabályozás mentén (különösen nagyon szigorú törvényi szabályozás mellett) akár a korábbtól eltérő jogértelmezés is megszilárdulhasson, ezt azonban aligha lenne helyes önmagában az Alaptörvény számlájára róni.

Amit veszélyesnek tartunk az önkormányzatok státuszára, azok a különleges rendelkezések, amelyek alig cáfolhatóan azért kerültek be az Alaptörvénybe, mert ennek hiányában bizonyosan alaptörvény-ellenes lennének a hasonló szellemben megfogalmazott törvényi rendelkezések.

