

Varga Ádám
megbízott oktató
PPKE JÁK

A helyi önkormányzati modellek alapvonásai

I. Bevezető gondolatok

A különböző államok önkormányzati berendezkedései nagyon jelentős különbségeket mutatnak, sokkal nagyobbakat, mint a központi állami szervek szintjén. Bár a rendszer összetevőinek listája gyakorlatilag mindenhol ugyanaz, ezek aránya rendkívül eltérő. Önkormányzati modellek vizsgálata, illetve egyes államok önkormányzati rendszereinek ismertetése külön kutatás tárgya lehetne¹, jelen tanulmánynak sem a rendszerek összehasonlítása képezi elsősorban a tárgyát, mindössze érzékeltetni kívánom, hogy az egyes államok mennyire eltérő végeredményre jutnak a hasonló elveket felhasználva, mivel az eltérő fel fogások szem előtt tartása segíthet elkerülni egy-egy hasonló intézmény egymásnak való téves megfeleltetését.

Az önkormányzatokat (ahogyan általában a közigazgatást is) jelentősen befolyásolja külső környezetük, szerepet játszanak arculata megvalósításában az adott terület hagyományai (gazdasági, társadalmi, földrajzi, nemzeti, kulturális, történelmi hagyományok),² az állam felépítése és térszerkezete.³ Ezáltal eleve megkérdőjelezhető az uniformizált rendszerek kialakulásának lehetősége,⁴ de a tipizálásban is inkább ezek a hatások a meghatározóak, nem pedig egy-egy konkrét önkormányzati modell.⁵ Hoffman István szerint emiatt

eltérő önkormányzati rendszerű országokban is kialakulhatnak hasonló megoldások (pl. az önkormányzati szintek rendszere nem determináló a modellek tekintetében).⁶

A csoportképzést különböző vizsgálati szempontok mentén lehet végezni, de a legalapvetőbb különbség a hatáskörökhöz való hozzáállásban figyelhető meg, eszerint lehet beszélni generálklauzulás és enumerációs rendszerről. Előbbi megoldás képezi a kontinentális típusú önkormányzati modellek alapját, míg utóbbi az angolszász modellre jellemző.

A tanulmányban arra teszek kísérletet, hogy felvázoljam a generálklauzulás és az enumerációs modell különbségeit, majd bemutassam az egyes modellek alapvető vonásait, végezetül érzékeltessem, hogy milyen nehéz vállalkozás ezeknek a rendszereknek az alapjait egy nemzetközi szerződésben rögzíteni.

II. A nyelvi különbségek jelentősége

Local government, local self-government, kommunale Selbstverwaltung, l'autonomie locale: köznapi értelemben mindegyik kifejezés helyi önkormányzatnak fordítható. A fogalmi alapokat keresve azonban megfigyelhető, hogy egyik kifejezés sem fedi teljesen a másikat. A local government-ben van 'helyi' és 'kormányzás', de hiányzik az 'ön', és valóban eléggé egyedi is a tartalma. A kommunale Selbstverwaltung inkább helyi önkormányzatot jelent, ami a magyar fogalmi keretek között értelmezve elvileg szűkebb, mintha önkormányzás lenne, de a gyakorlatban mégis azt jelenti.⁷ A l'autonomie locale helyi autonómiát jelent, ami elvileg hasonló tartalmú, de

¹ Ld. a témában különösen Fábíán Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2012.; Hoffman István: Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015.

² Barta Attila: A helyi igazgatás kialakulása, a magyar helyi igazgatás fejlődése. In: (Balázs István szerk.): Helyi Önkormányzatok. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2014. 14. o.

³ Hoffman István: Az önkormányzatok típusainak, az önkormányzati szintek rendszerének és a fővárosok jogállásának főbb modelljei. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae LI. 2014. 95. o.

⁴ Barta i. m. 14. o.

⁵ Hoffman (2014) i. m. 95. o.

⁶ Uo.

⁷ Ezzel Ereky István is egyetért és az okát abban látja, hogy a németek nem látnak különbséget kormányzás és közigazgatás között, így néhány kivételtől eltekintve a fogalmi különbség nem jelent tartalmi eltérést. [Ereky

mégsem teljesen felel meg a magyar fogalmi kereteknek, annál általánosabb jelentéssel bír. A local self-government elég jól visszaadja a mi helyi önkormányzat kifejezésünket, érdekessége, hogy mindössze a jogi angolban létezik. Nem véletlen viszont, hogy a jogi szaknyelvben (a francia autonomie locale angol párjaként) ez vált közvetítő kifejezéssé, mert tartalmában ez fedi le legjobban azt, amit a helyi önkormányzat fogalma ki kíván fejezni. Ereky István egyenesen publicisztikai alkotásnak minősíti,⁸ amit eredetileg azért találtak ki, hogy (még nem helyi szinten) kifejezzék azt, hogy a kontinentális abszolútizmussal szemben a csatornán túl valóban önmagát kormányozza a nemzet (ezt a különbséget később helyben is érzékeltetni akarták⁹).¹⁰ Ereky István arra is felhívja a figyelmet, hogy az 1860-as évek előtt Magyarországon sem használták az önkormányzat kifejezést (inkább municipális közigazgatásról beszéltek), de a németek és a magyarok nemcsak lefordították a local self-government kifejezést, hanem az angolokkal ellentétben a jogi nyelvben is használni kezdték.¹¹ Bár a különböző elnevezések elvileg okozhatnak problémákat a jelentés feltárásában, úgy vélem, hogy általánosságban nem az elnevezésnek, hanem a mögötte álló rendszernek van igazán jelentősége. Mindazonáltal egyes – fogalmi alapokat vizsgáló – kérdéseknél figyelemmel kell lenni az elnevezésből kiolvasható különbségekre is.

III. Generálklauzula vs. enumeráció

A generálklauzulás és az enumerációs modell közötti különbségtétel azt hivatott kifejezni, hogy az önkormányzatok milyen ügyeket láthatnak el helyi közügyként.

A két típus között az az alapvető eltérés, hogy amíg előbbi rendszerben (jellemzően az európai kontinensen) széles önkormányzati felelősséggel társulva a helyi közügyek szabad szabályozása és igazgatása érvényesül, addig utóbbi az 'ultra vires' elvén működik, tehát az önkormányzatok hatásköre csak törvényben meghatározott határokig terjed (az angolszász államokra jellemző).¹²

Hoffman István rámutat, hogy az angolszász államok a parlamenti szuverenitásnak alávetett közjogi személyekként tekintenek az önkormányzatokra, így feladat- és hatáskörük is csak azokra az ügyekre terjedhet ki, amelyeket a parlament tételesen meghatározott. Alkalmazása egyszerűnek tűnik, de jelentős nehézségeket vet fel, ha a törvényekben nem egyértelmű a hatáskörök elhatárolása. A joggyakorlat úgy tágitotta az elvet, hogy csak a meghatározó anyagi jogi hatásköri szabályokat kell törvényben rendezni (azaz a megvalósítást szolgáló hatásköröket nem), amit az Amerikai Egyesült Államokban még tovább lazítottak, egyre inkább elismerve az önkormányzatok autonómiáját is.¹³ Az Egyesült Királyságban a feladatok a szükséges szolgáltatásokra, óvó szolgáltatásokra, kényelmi szolgáltatásokra és alkalmi szolgáltatásokra bonthatók.¹⁴

A generálklauzulás rendszer felfogása gyökeresen eltérő: ebben a rendszerben az önkormányzati autonómiát általános jelleggel ismerik el. A szabályozás alapja, hogy a helyi önkormányzatok az általános fogalomként meghatározott helyi közügyekben önállósággal rendelkeznek.¹⁵ Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok amellet, hogy ellátják a kötelező feladataikat, széleskörű szabadságot élveznek abban a tekintetben, hogy milyen további, önként vállalt feladatok ellátásából veszik ki a

István: Közigazgatás és önkormányzat. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, Budapest 1939. 201. o.]

⁸ Ereky i. m. 199–200. o.

⁹ Érdekes, hogy hogyan vált el az eredeti jelentéstartalomtól a modern önkormányzati felfogás. Az államok általános demokratizálódásával ugyanis a 'self-government' már inkább a jogállamon belüli autonómiára utal, nem az elnyomás hiányára. Ennélfogva az angol 'local government' valóban önkormányzást jelent a szó eredeti értelmében, de kevésbé képes kifejezni a kontinentális értelemben vett modern önkormányzatiságot.

2020/1.

¹⁰ Ereky i. m. 201–202. o.

¹¹ Ereky i. m. 200. o.

¹² Barta i. m. 14. o.

¹³ Hoffman István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? Közjogi Szemle 2012. 2. sz. 27. o.

¹⁴ Iván Dániel: Devolúció és önkormányzatiság. Ki-sebbségkutatás 2015. 1. sz. 86. o.

¹⁵ Hoffman (2012) i. m. 27. o.

részüket. Balázs István megfogalmazásában a „*koncepció a helyi érdekekre épülő közügyekből, mint a közérdek lokális kifejeződéséből és realizálásából ered.*”¹⁶ Valójában szerinte ez a helyi autonómia olyan eszköze, ami biztosítja a helyi közügyekbe való általános beavatkozás lehetőségét a helyi önkormányzatok számára olyan területeken is, melyek nem szerepelnek a számukra rendszerint törvényi szinten rögzített hatásköri listán. Ezzel válnak megvalósíthatóvá olyan elvek, mint a szubszidiaritás¹⁷ vagy a helyi önkormányzatok szabad igazgatásnak és szabályozásának elvei.¹⁸ A generálklauzulus rendszerben elképzelhetetlen a helyi közösségek döntéseinek államigazgatási szervek általi szakszerűségi felülvizsgálata, mivel a helyi közügyek ellátása az önkormányzatok alkotmányosan védett hatáskörei körébe tartoznak.¹⁹

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára²⁰ (a továbbiakban: Önkormányzati Charta) a generálklauzulus rendszer talaján áll, hiszen kimondja, hogy: „*A helyi önkormányzatok – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva.*”²¹ Ennek ellenére nincsenek elzárva a csatlakozástól az enumerációs modellt alkalmazó államok sem. Ezt Hoffman István azzal magyarázza, hogy az Önkormányzati Charta nem a túlzottan általános ’helyi ügy’ vagy ’saját ügy’ kifejezést használja, hanem a szerinte enyhébb ’helyi közügy’ fogalmát.²² Ráadásul nem tartalmaz feladatkatasztert,²³ a törvényhozó

gyakorlatilag diszkrecionális jogkörében döntheti el, hogy mely feladatokat utalja a helyi önkormányzatoknak.²⁴ Az Önkormányzati Charta elfogadása – ahogy arra Colin Crawford emlékeztet – a briteknél így is a felszínre hozta az ultra vires elv tarthatóságának kérdését. Sokan attól tartottak, hogy a generálklauzulus rendszer felé való eltolódás lehetőséget adhat a visszaélésekre. Szerinte viszont valójában csak arról van szó, hogy az Önkormányzati Charta szellemében vélelmezni kellene a feladatellátás jogszerűséget, de ettől még a visszaélésekkel szemben fel lehet lépni.²⁵

Gyakorlatilag az enumerációs és generálklauzulus rendszer közötti különbség adja egyúttal az önkormányzati modellek fő elhatárolási szempontot is, hiszen a hatáskörök meghatározása és ennek autonómiával való kapcsolata a legalapvetőbb különbség az egyes modellek között.

IV. Az egyes önkormányzati modellek alapjai

Az önkormányzati rendszerek tipizálásának nehézségét mutatja, hogy Pawel Swianiewicz csak a közép-európai országokon belül is öt különböző modellt különböztet meg, melyek bizonyos jellemzőkben hasonlítanak más modellekre, de számos különbséget is mutatnak.²⁶ Ennél nagyobb általánosítás mellett azonban José Martínez Soria megközelítését elég jó kiindulópontnak tartom, aki négy

¹⁶ Balázs István: Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? Comitatus Önkormányzati Szemle 2017. 4. sz. 3. o.

¹⁷ Balázs István vélekedésével ellentétben Kecő Gábor éppen szembeállítja ezt a modellt a szubszidiaritással, amikor azt írja az Önkormányzati Charta vonatkozó rendelkezéséről, hogy maradékelvként azt fekteti le, hogy az önkormányzatok csak azt láthatják el, amit az állami szervek nem. (Kecő Gábor: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása – A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2016. 133–134. o.)

¹⁸ Balázs (2017) i. m. 3. o.

¹⁹ Hoffman István: A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. Magyar Jog 2017. 4. sz. 217. o. 2020/1.

²⁰ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezmény

²¹ Önkormányzati Charta 4. cikk (2) szakasz

²² Hoffman (2015) i. m. 53. o.

²³ Fábíán Adrián hiányolja is a világos és következetesen érvényesülő rendező elvet. [Fábíán Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás 2016. 4. sz. 37. o.]

²⁴ Fábíán (2016) i. m. 37. o.

²⁵ Colin Crawford: European influence on local self-government? Local Government Studies 1992. 1. sz. 76–77. o.

²⁶ Ld. Pawel Swianiewicz: An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. Local Government Studies 2014. 2. sz. 292–311. o.

önkormányzati modellt különböztet meg. Ezek a következők:²⁷

- a független községi modell (skandináv modell),
- az öngazgató községi modell (német-svájci modell),
- az állam által felügyelt községi modell (pouvoir municipal tan),
- a közigazgatási egység modell (brit modell).

Ez a felosztás esetleg kiegészíthető még egy vegyes modellel is, ami főleg a fent említett közép-európai államok különböző megoldásait fogja egybe.

1. A független községi modell

A független községi modellben (skandináv modell) bár az önkormányzatok formálisan állami testületek, de nagyrészt függetlenek az állami törvényhozótól és a végrehajtó hatalomtól. Az önkormányzásba való beavatkozás jogalkotói lehetőségét az alkotmány vagy az alkotmányos gyakorlat jelentősen csökkentette.²⁸ Széles felelősségi kör, továbbá nagyméretű (integrált) és megfelelő pénzügyi kapacitással rendelkező önkormányzatok jellemzik.²⁹ A helyi önkormányzatok az adott állam alkotmánya által csak részlegesen szabályozottak. A települési feladat- és hatáskörök, közszolgáltatások szerepe kiterjedt, ehhez jelentős gazdasági önállósággal és bevételekkel rendelkeznek.³⁰ A települési és megyei önkormányzatok nem állnak egymással alá- fölérendeltségi viszonyban. A törvényességi kontrollt a közigazgatás középszintjén működő államigazgatási szervek látják el.³¹

2. Az öngazgató községi modell

Az öngazgató községi modellben (német-svájci modell) a történelmi kiindulópont a jogalkotás autonómiája. Bár az önkormányzat az állam része, de nem része a hierarchikus döntéshozatali folyamatnak. Ezért az önkormányzatokat decentralizált-részvételi igazgatóként kell értelmezni, amely saját alulról szerveződő, felügyelhető és rugalmas legitimációs rendszerén alapul. Ennek a modellnek a lényeges eleme az önkormányzat átfogó alkotmányos garanciája és feladatok egyetemesége, különös tekintettel az autonóm jogalkotási hatáskörre. Pénzügyi önállóság és hatékony jogorvoslati lehetőségek jellemzik.³² Az önkormányzatoknak a közhatalmi funkción túl jelentős szerepük van a közszolgáltatások biztosításában is.³³ A klasszikus megközelítés értelmében a közvetlenül választott testületek útján be lehet vonni a polgárokat az államéletbe.³⁴ Mindazonáltal az ide sorolható államok (mivel jellemzően föderációk) elég változatos önkormányzati szabályanyaggal bírnak, önkormányzati rendszerükre nincs egységes séma. A német tartományok például a központi szint alatt háromszintű közigazgatási rendszerrel rendelkeznek (községi, járási, valamint kerületi szint)³⁵ Amíg azonban a délnémet tartományok többségében erős együttműködés mellett minden település rendelkezik a helyi önkormányzás jogával, északon gyakori a több településből álló önkormányzat.³⁶

3. Az állam által felügyelt községi modell

Az állam által felügyelt községi modellben (pouvoir municipal tan) a hierarchikus állami struktúrába integrált, autonóm jogokkal

²⁷ José Martínez Soria: Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich. In: (Thomas Mann – Günter Püttner szerk.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Springer, Berlin – Heidelberg – New York 2007. 1018–1022. o.

²⁸ Soria i. m. 1018–1019. o.

²⁹ Barta i. m. 15. o.

³⁰ Kovács Róbert – Bekényi József – Kónya László Ferenc: Önkormányzatok jogállása. Dialóg Campus, Budapest 2018. 10. o. 2020/1.

³¹ Barta i. m. 15. o.

³² Soria i. m. 1019–1020. o.

³³ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 9. o.

³⁴ Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: (Drinóczi Tímea szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011. 103. o.

³⁵ Barta i. m. 15–16. o.

³⁶ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 9–10. o.

ellátott közösségek vannak. Az önkormányzati ügyeket általában az államigazgatás részeként kell értelmezni. A községek saját cselekvési körrel rendelkeznek, de ennek mértéke azonban alkotmányosan nem biztosított. Minden település (mérettől, gazdasági jelentőségtől függetlenül) egy egységet képez, így sok az életképtelen község, amire az állam úgy reagál, hogy az ellátandó feladatokat a mind-egyik által ellátható szintre redukálja.³⁷ A francia mintát követi többek között Olaszország, Spanyolország, Görögország,³⁸ továbbá Belgium és Portugália is.³⁹ Ebben a modellben a helyi hatalom az államhatalom önálló részeként a központosítás ellenpólusa.⁴⁰ A hatáskörök nagyobb részét a nagyobb teljesítőképességű önkormányzati szintek látják el, a széttagoltság enyhítése érdekében pedig jellemző a szerteágazó társulási rendszer. Az önkormányzatok a helyi közügyek széles körét látják el, hatásköreik külön szabályozás hiányában is kiterjedhetnek bármilyen helyi feladat megoldására.⁴¹ Utólagos állami kontroll érvényesül, amelyet területi szintű dekoncentrált államigazgatási szerv biztosít.⁴² Ez átfogó állami kontrollt jelent, ami mellett jellemző a nagyfokú pénzügyi függőség és a polgármester állami jogállása.⁴³ Balázs István rámutat, hogy a modellt megalapozó Franciaországot több nagy decentralizációs reform is érintette az elmúlt évtizedekben, amelyek nem hoztak igazi áttörést. Az utóbbi években zajló újabb reform nyomán a korábbi bázisnak számító települési szint helyett a súlypontok a kötelezően létrehozandó társulásokra, illetve a nagyvárosi szintre (sajátos társulás) helyeződnek.⁴⁴

4. A közigazgatási egység modell

A közigazgatási egység modellben (brit modell) a községek közigazgatási egységek, autonómiájuk elképzelhetetlen. Viszont szabadon növekedhetnek és a gyakorlatban nagy az elismertségük. Demokratikus legitimitációval és funkcióval kell rendelkezniük. Feladatait az ultra vires elv alapján a parlament határozza meg, léte ennek akaratától függ. Állami előirányzatokból vagy külön díjakból gazdálkodnak, adóztatási joguk nincs.⁴⁵ Ezt a modellt követi az Egyesült Királyság, Írország, Kanada, Ausztrália, továbbá részben az Egyesült Államok és Új-Zéland.⁴⁶ Az önkormányzatok nem élveznek alkotmányos státuszt, de az állami felügyelet sem olyan erős, a szintek közötti kapcsolatok kevésbé hierarchikusak.⁴⁷ Jelentős differenciáltság jellemzi, a falusi tanácsok csak csekély önkormányzati hatáskörrel rendelkeznek (alapvetően a körzeti és megyei önkormányzatok felé közvetítik érdekeiket), míg a városi szint és a területi önkormányzatok széles felelősségi körrel rendelkeznek. A helyi közszolgáltatásokat speciális körzeti hatóságok biztosítják.⁴⁸ Nincs az államigazgatással szemben álló önkormányzati igazgatás (utóbbi egy köztes forma az állam és a társadalom között), az önkormányzat saját felelősséggel önállóan igazgat és helyben kormányoz.⁴⁹ Az amerikai modell csak részben sorolható ide, amelynek egyik oka, hogy a helyi önkormányzatok nem tervezetten jöttek létre, inkább a polgárok igényei, az érdekcsoportok nyomása és az állami kormányok beleegyezése kombinációjának eredményeként. Ennélfogva az ottani felfogás szerint nem is létezik észszerű önkormányzati rendszer.⁵⁰ A brit modell különül el leglátványosabban a többi önkormányzati modelltől, azonban az utóbbi évtizedekben egyre több angol szerző

³⁷ Soria i. m. 1020–1021. o.

³⁸ Barta i. m. 15. o.

³⁹ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 9. o.

⁴⁰ Fábrián (2016) i. m. 36. o.

⁴¹ Barta i. m. 15. o.

⁴² Uo.

⁴³ Soria i. m. 1020–1021. o.

⁴⁴ Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. Állam- és Jogtudomány 2016. 2. sz. 16. o. 2020/1.

⁴⁵ Soria i. m. 1021–1022. o.

⁴⁶ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 9. o.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Barta i. m. 14. o.

⁴⁹ Ivancsics – Fábrián i. m. 103. o.

⁵⁰ Ann Bowman – Richard Kearney: State and Local Government, Eighth Edition. Wadsworth, Boston 2010. 272. o.

veti fel a kontinentális értelemben vett demokratizálódás szükségességét.⁵¹

5. Vegyes rendszerek

A vegyes önkormányzati rendszerek jellemzője, hogy ötvözik a fenti modellek több jellemzőjét is. Jellemzően azokat a közép-európai államokat lehet ide sorolni, amelyek a rendszerváltás során saját történelmi hagyományait ötvözték más mintaadó modellek sajátosságaival.⁵² Az antidemokratikus, centralizált diktatórikus rendszer hatása ma is érződik az ebbe a körbe sorolható országok közigazgatásán.⁵³ Barta Attila szerint a magyar önkormányzati rendszer például épít az 1945 előtt kialakult önkormányzati hagyományokra, de struktúrája a franciához hasonlóan fragmentált, feladatrendszerét tekintve viszont a skandináv államok megoldásával kombinált.⁵⁴ Szerinte a rendszerváltás következménye egy olyan modell lett, amely formailag kétszintű, de tartalmában településcentrikus és fragmentált. A korábban erős megyei szint elvesztette súlyát, az átalakulás során a létjogosultságát is megkérdőjelezték.⁵⁵

V. Létezik egység a sokféleségben? Az Önkormányzati Charta jelentősége

Az Egyesült Királyság, Írország, Norvégia és Lettország kivételével az összes európai ország rendelkezik olyan alkotmányos rendelkezésekkel, amelyek az önkormányzatok

helyzetét határozzák meg az államban.⁵⁶ Ezek a rendelkezések viszont – ahogy azt az előző pontban és a korábbi fejezetekben igyekeztem bemutatni – nagyon különbözőek. Ilyen körülmények között bátor vállalkozás közös igazodási pontokat, közös minimumokat találni, mindezeket nemzetközi szerződésbe foglalni különösen az. Nem véletlen, hogy jogrendszerünk nem hemzseg az ilyen normáktól, egy azonban már évtizedek óta sikeresnek mondható. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára a dolgozat korábbi fejezeteiben is többször hivatkoztam már, mivel az Európa Tanács keretei között létrejött egyezmény arra vállalkozott, hogy olyan közös minimumokat határozzon meg, amelyet minden tagállam magára nézve elfogadhatónak tart. Az egyezmény azért is jelentőséggel bír jelen dolgozat szempontjából, mert azt Magyarország fenntartások nélkül, az egész szöveget kihirdetve ismerte el kötelező erejűnek.⁵⁷

Egy ilyen alapvető szabályok kidolgozására tett kísérletnek – vallja Colin Crawford – szembe kell néznie az Európában már létező intézményi rendszerek sokféleségével és távolságával.⁵⁸ Nem véletlen, hogy inkább csak iránymutató, önkormányzati standardokat összefoglaló, de alapvetően közvetlenül nem kikényszeríthető norma, inkább a nemzetközi soft law kategóriájába tartozik.⁵⁹ Az Önkormányzati Charta tehát nem kísérelte meg a települési önkormányzatokat érintő joganyag egységesítését (lehetetlen is lett volna⁶⁰),

⁵¹ Jim Chandler például áttekintve és elemezve az angolszász szerzők álláspontját, arra jut, hogy a helyi önkormányzatoknak kellene meghatározniuk és végrehajtaniuk azokat a politikákat, amelyek nem sértik a területükön kívüli érdekeket, miközben képviselik saját véleményüket más ügynökségek őket érintő ügyekben. Erről jól tudja, hogy ez a brit rendszer radikális átalakítását jelentené. Mindazonáltal a legtöbb ember számos földrajzi területtel azonosul, és nem tart megfelelőnek egyetlen partikuláris kormányt az összes közszolgáltatás teljesítéséhez, ezért az önkormányzat felépítése több kormányzati rétegre oszlik. A szinteknek nem feltétlenül a közösség érzésén kell alapulniuk, hanem a polgárok kölcsönös elismerésén, a szolgáltatások gyakorlati nyújtása szempontjából legmegfelelőbb helység kialakításán és a környezetüket formáló döntések meghatározásán. Ebben a struktúrában a nemzeti kormány fontos szerepet játszik az önkormányzatok azon jogának biztosításában, hogy meghatározzák saját politikájukat, és független bírók útján megoldják a 2020/1.

közöttük fennálló különbségeket. Gyakorlati szempontból a többcélú közösségi kormányzást pártolná, nagyobb pénzügyi autonómiával, ami a polgároknak is nagyobb beleszólást eredményezne az őket érintő ügyekre nézve. (Jim Chandler: A Rationale for Local Government. Local Government Studies 2010. 1. sz. 18–19. o.)

⁵² Barta i. m. 16. o.

⁵³ Kovács – Bekényi – Kónya i. m. 15. o.

⁵⁴ Barta i. m. 16. o.

⁵⁵ Barta i. m. 22. o.

⁵⁶ Soria i. m. 1017. o.

⁵⁷ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

⁵⁸ Crawford i. m. 70. o.

⁵⁹ Hoffman (2015) i. m. 55–56. o.

⁶⁰ Balázs István szerint azért sem lehetséges a helyi önkormányzathoz való jog egységes szabályozása, mert a közigazgatási rendszerek és az egyes országok

hanem egy minimális szintű kritériumrendszer bevezetésére törekedett annak érdekében, hogy minél több állam számára elfogadható legyen az államspecifikus tényezők ellenére is.⁶¹ Ezt jelzi az is, hogy a szerződő feleknek azt kell vállalniuk, hogy legalább húsz szakaszt magukra kötelezően elismernek, amiből legalább tíz egy meghatározott szűkebb magba tartozik.⁶² Hoffman István hangsúlyozza is, hogy az 'à la carte' jelleg miatt különösen inkább tartalmánál fogva jelent iránymutatót, mintsem jogi kötőereje révén.⁶³ Az Önkormányzati Charta előírásai szándékosan elég általánosak is, de Szente Zoltán azért nem mulasztja el megjegyezni, hogy értelmezése ma már olyan gazdag és részletesen kimunkált, hogy a szigorú nyelvtani értelmezés vagy a különállást, vagy a tájékozatlanságot mutatja.⁶⁴

Az Önkormányzati Charta a Preambulum mellett 18 cikkből áll, a tartalmi jelentőséggel bíró rendelkezések a 2-11. cikkekben található. Nagyrészt Szabó Anita felosztására alapozva a dokumentumon végigvonuló jelentős elveket négy nagy csoportba lehet osztani:⁶⁵

- a helyi önkormányzás alapelveinek rögzítése a belső jogalkotásban. (2. cikk);
- a helyi önkormányzás tartalma (3-5. cikkek);
- a függetlenség garanciái (6. cikk 1. szakasz, 7-11. cikkek);
- a helyi önkormányzatoknál tevékenykedő köztisztviselők alkalmazási feltételei (6. cikk 2. szakasz).

Az Önkormányzati Charta legfontosabb rendelkezéseire a dolgozat különböző részeiben folyamatosan hivatkozok, de ehelyütt is érdemes kiemelni néhány kérdést. Ezek közé tartozik, hogy a helyi önkormányzást egyértelműen jognak (és egyben képességnek is) tekintik, ami a helyi önkormányzatokat illeti.⁶⁶ Hangsúlyozza a szervek közvetlen választásának jelentőségét⁶⁷ és az önkormányzat határainak védelmét is.⁶⁸ Rendelkezik a szubszidiaritás elvéről,⁶⁹ méghozzá a nemzetközi dokumentumok közül elsőként.⁷⁰ Meghúzza az állami felügyelet határait (a törvényességi felügyeleten túlmutató célszerűségi felügyelet csak átruházott hatáskör esetében lehetséges)⁷¹ és rögzíti a jogvédelem jelentőségét is.⁷²

A helyi önkormányzatokra vonatkozó szten-derdek fejlődése miatt 2009-ben a tagállamok kiegészítő jegyzőkönyvet⁷³ fogadtak el a polgárok demokratikus részvételének formáiról, ami 2012-ben lépett hatályba a csatlakozó országok tekintetében.⁷⁴ Ezt a polgárok aktivitálása érdekében dolgozták ki, hogy a demokratikus deficitet leküzdhessék és a csökkenő érdeklődést visszafordítsák.⁷⁵ Preambulumból és 7 cikkből áll, melyek közül kettő tartalmaz érdemi rendelkezést, méghozzá a közügyekben való részvétellel, valamint az azokhoz szükséges intézkedésekkel kapcsolatban.

Az Önkormányzati Charta végrehajtásának ellenőrzésére jelentésben megtestesülő monitoring vizsgálatok szolgálnak, ami az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának⁷⁶ hatáskörébe tartozik, az

megoldásai is eltérnek egymástól. Az eltérő jogrendszerek egyben eltérő közigazgatást is jelentenek, ezen belül pedig a helyi önkormányzatok sajátos helyet foglalnak el mindenütt. [Balázs István: Új tendenciák a helyi önkormányzati rendszer szabályozásában Magyarországon és az Európai Unió tagországaiban. In: (Balázs István szerk.): Helyi Önkormányzatok. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2014. 305. o.]

⁶¹ Szabó Anita: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Svájc. Themis 2005. 2. sz. 116. o.

⁶² Önkormányzati Charta 12. cikk (1) szakasz

⁶³ Hoffman (2015) i. m. 55–56. o.

⁶⁴ Szente Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. Új Magyar Közigazgatás 2014. 1. sz. 28. o.

⁶⁵ Szabó i. m. 117. o.

⁶⁶ Önkormányzati Charta 3. cikk (1) szakasz

⁶⁷ Önkormányzati Charta 3. cikk (2) szakasz 2020/1.

⁶⁸ Önkormányzati Charta 5. cikk

⁶⁹ Önkormányzati Charta 4. cikk (3) szakasz

⁷⁰ Szabó i. m. 117. o.

⁷¹ Önkormányzati Charta 8. cikk

⁷² Önkormányzati Charta 11. cikk

⁷³ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve

⁷⁴ Fábrián (2016) i. m. 39. o.

⁷⁵ Balázs István: Helyi önkormányzáshoz való jog. In: (Lamm Vanda szerk.): Emberi jogi enciklopédia. HVG-Orac, Budapest 2018. 389. o.

⁷⁶ A Kongresszus az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2015) 9. számú Alapszabályi Határozatának 1. cikke értelmében egy helyi és regionális önkormányzatok képviselőiből álló tanácsadó testület. Nagy szerepe van a helyi és regionális önkormányzatoknak az

egyezmény jellegéből adódóan a bírósági felügyeletnek Szente Zoltán szerint nincs realitása.⁷⁷

Mindezek alapján leszűrhető az a következtetés, hogy az Önkormányzati Charta összességében sikeres egyezménynek tekinthető.⁷⁸ Soft law jellege ellenére nagyon fontos minimumokat állapít meg az önkormányzatisággal

kapcsolatban, logikai felépítését tekintve pedig egyértelműen megállapítható, hogy a helyi önkormányzást jognak tekinti, még hozzá olyan jognak, amelyet megfelelő védelemben kell részesíteni az illetéktelen beavatkozással szemben. Ezen felül alapállása, hogy az önkormányzatokat képessé is kell tenni arra, hogy a helyi közügyek lényegi részét maguk láthassák el.

Európa Tanács munkájában való részvételének biztosításában.

⁷⁷ Szente i. m. 25. o.

⁷⁸ Nem véletlen, hogy generális felülvizsgálatát nem tervezik, Szente Zoltán szerint az Európa Tanács célja 2020/1.

az, hogy egyre kevesebb fenntartással éljenek az államok az egyes rendelkezéseivel szemben. (Szente i. m. 25. o.)