

**Szegedi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS
TÉZISEI**

Siket Judit:

**A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon
Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a
Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára**

Témavezetők:

**Prof. dr. Patyi András
dr. habil. Takács Albert PhD**

Szeged, 2017

1. A kutatás tárgya, célkitűzései. Hipotézisek.

A hazai önkormányzati rendszert az elmúlt több mint két évtized során számos reform értékű intézkedés érintette, amelyek fő célkitűzései elsődlegesen a működés hatékonyságának erősítésére irányultak. Az állami szervek rendszerét érintően, különösen a közigazgatás központi és területi, kiváltképp a helyi önkormányzati szinten megvalósult változások szignifikáns átrendeződést eredményeztek a decentralizált önkormányzati rendszer autonóm feladatellátásában. A kormányzati struktúra eltérő szintjeit érintő átalakításokon túl a területi, települési önkormányzatok is végrehajtottak intézményi, szervezeti, működési változtatásokat saját hatáskörükben, elsősorban annak érdekében, hogy fejlesszék a helyi közszolgáltatások színvonalát, erősítsék az állampolgárok részvételét a helyi közügyek terén a demokratikus döntéshozatalban.

Az értekezés középpontjában a magyar önkormányzati rendszer elemzése áll, történeti visszatekintéssel, valamint a hazai önkormányzati viszonyok nemzetközi kontextusban történő értékelése, példákkal illusztrálva az európai standardok érvényesülését. A hazai helyi, területi önkormányzatiság elemzése, értékelése különös hangsúlyt kaphat az *Alaptörvény*, majd ezt követően az új önkormányzati szabályozásra tekintettel, így elsődlegesen a *2011-2012. éveket követő változásokra* koncentrálni az elemzés. A téma aktualitását az Alkotmányban és az önkormányzati törvényben kialakított helyi önkormányzati rendszerben bekövetkezett mélyreható változások adják, amelyek eredményeként a helyi önkormányzati autonómia jelentősége relativizálódott.

A közigazgatási jogtudomány kutatása nem mellőzheti a történelmi összehasonlítás módszerét. *A történeti visszatekintés* arra a kérdésre fókuszál, hogy kimutatható-e – ha igen, mennyiben – folytonosság a polgári Magyarország önkormányzati rendszere és a rendszerváltozást követően létrehozott önkormányzati rendszer között. Mennyiben épít a jelenlegi önkormányzati rendszerünk a korábbi önkormányzati hagyományokra. A történeti elemzés funkciója a dolgozatban a jelen folyamatainak jobb megértését szolgálja.

Az önkormányzati rendszerek kialakulásának és funkcionalitásának kétféle metódusa írható le. Az egyik módszer, az *alapjogi* megközelítés szorosan kapcsolódik a természetjogi felfogáshoz, más elnevezéssel a pluralista elmélethez, más oldalról az államhatalom gyakorlásának módjaként a *devolutív-decentralizációs* modell állítható fel, amely a jogkörök delegálását, átruházását tekinti elvi alapjaként. Ez utóbbi esetben az önkormányzatok egyértelműen az államigazgatási szervezet részeként válnak értelmezhetővé. E szemléletmódbeli eltérés alapján nem csupán ország-csoportok, hanem önkormányzati rendszerek is modellezhetők. Mindkét

szemlélet – időről-időre változó intenzitással – egyaránt nyomon követhető a hazai önkormányzati rendszer fejlődésében úgyszintén.

Az 1990-es évek elején kialakult helyi önkormányzati rendszer egyes vélemények szerint Európában a helyi demokrácia megvalósulása szempontjából az egyik legfejlettebb struktúrának számított, a másik kiemelkedő példa, a lengyel önkormányzati modell mellett.¹ Más vélemény szerint viszont önkormányzati rendszerünk nem minden elemében állt összhangban a nyugat-európai trendekkel. *Pálné Kovács Ilona* „*a kisközségek abszolút autonómia és autarkia követelményeit*” és a „*területi önkormányzat teljes visszaszorulását*” minősítette ellentétesnek a nyugati megoldásokkal és folyamatokkal.² Ugyanakkor az is hamar kiderült, hogy az autonómia szempontjából példaértékű rendszer – mint hatalmi ágazat – nem képviselt igazi súlyt.

A kialakult hazai önkormányzati modellre is igaz az az általános megállapítás, hogy magán viselte annak a politikai környezetnek a bélyegét, amelyben létrejött, mely tükröződött az állam és az önkormányzatok között a hatáskörök megosztása terén is. „Az állam és az önkormányzatok közötti *osztozkodás a hatalmon, hatáskörökön, vagyonon és működési, fejlesztési forrásokon*, ugyanis nyilvánvalóan elsőrendűen politológia kérdés, eredménye attól függ, hogy az „osztozkodó felek” milyen alkupozícióban vannak egymáshoz képest.”³

A szakirodalom azonban arra is rámutatott, hogy a demokratikus deficit leküzdése eredményeként a rendszerváltozást követően megformált helyi önkormányzati rendszer *fenntarthatósága* pénzügyi, gazdasági szempontból igen hamar megkérdőjeleződött, a helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások színvonala településenként jelentékeny eltéréseket idézett elő, illetve tovább erősítette a már létező színvonalbeli eltéréseket.

Az 1990-ben – a közjogi reformok egyik meghatározó részeként – megteremtett önkormányzati rendszer a helyi önkormányzatok számára a helyi közügyek területén széles körű autonómiát biztosított, amely szervezeti, szabályozási, funkcionális, személyzeti és gazdasági autonómiaként írható le a helyi önkormányzati szervek és az állami szervek kapcsolatrendszerében.

¹ Kenneth DAVEY: A magyar reformok európai szemszögből. In: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai Budapest, 2000 41., Rinaldo LOCATELLI: A magyar önkormányzat reformról az Európa Tanács szemszögéből. In: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai (szerk. VEREBÉLYI Imre) Budapest, 2000 55.

² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzatok működésének politológiai alapkérdései. Az állami irányítás területi struktúrájának modellje In: Tanulmányok az önkormányzati rendszerről (szerk. KILÉNYI Géza) Államtudományi Kutatóközpont Budapest, 1992. 24.

³ A tanulmány elsősorban politológiai aspektusból elemzi a területi közigazgatás működését, szerkezeti viszonyrendszerét, az irányítás dezintegráltságát. PÁLNÉ (1992) 9.

A dolgozat megírása során az autonómiának csupán azokat a dimenzióit vizsgáltam, amelyek a területi önkormányzatiság meghatározó elemei, leszűkítve a közigazgatás szervezet egyik alkotórésze, az önkormányzati igazgatás területén jelentős szereppel bíró *közigazgatási autonómia elemekre*.

Az autonómia konceptuális értelmezését, elméleti megalapozását a gazdaságosság, hatékonyság követelményét abban az értelmében szintén nem elemeztem, hogy a változások az autonomizálás során hogyan hatnak. A New Public Management hatása csak abban a viszonyrendszerben kerül taglalásra, amennyiben nemzetközi téren a tendenciák tekintetében hatása kimutatható.⁴

Az *autonómia* tartalma nyilvánvalóan önmagában nem értelmezhető, a települési-területi önkormányzati önállóság, a függetlenség fogalomrendszere kizárólag *viszonyrendszer elemeként* határozható meg. Az államszervezet és a helyi önkormányzatok struktúrájának rendszerszerű elemzése nyújthat segítséget az autonómia lényegének, jelentéstartalmának meghatározásakor. Éppen ezért elengedhetetlen annak tanulmányozása is, hogy a helyi önkormányzati alrendszer *hogyan illeszkedik az állami szervek rendszerébe*, az állami közfeladatellátási kötelezettség teljesítésébe. A települési-területi igazgatás szintjén elhelyezkedő autonóm területi egységeket illetően az elmúlt évtizedek permanens módosulást, reformot eredményeztek, nemcsak hazánkban, hanem nemzetközi viszonylatban is. A reformfolyamatok szoros összefüggést mutatnak az állami funkciók definiálásával, az állam szerepfelfogásával, a társadalom életére való befolyás gyakorlásával.

A *kutatás alapvetően* annak a változásnak a bemutatását tűzte ki célul, amely az önkormányzathoz való jog tartalmi változását, a települési-területi önkormányzatok jogállását, a helyi közügyek körének alakulását, a közszolgáltatási feladatok ellátását érintően a rendszerváltást követően Magyarországon lezajlott.

Az átalakulás folyamatának elemzése során a nemzetközi, elsősorban az Európai Unió tagállamaiban végbemenő fordulatok szemléltetésére is sor kerül annak érdekében, hogy azon alapvető értékek fókuszba kerülhessenek, amelyeknek bármilyen változtatás is következik be, érvényesülniük kell. A helyi demokrácia európai alapértékei gyakorlati érvényesülése, az önkormányzati önállóság megnyilvánulása egyes területein a dolgozat az Európa Tanács helyi demokráciával kapcsolatos legfontosabb dokumentuma, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája standardjait, alapelveit tekinti az összevetés alapjának, referencia pontjának.

⁴ Az autonómia koncepcionális, analitikus és módszertani értelmezési lehetőségeire ld. többek között: Verhoest KOEN–Peters GUY B., Bouckaert GEERT and Verschuere BRAM: The study of organizational autonomy: a conceptual, and methodological review. http://steunpuntbov.be/rapport/s0106009_IRSPM.pdf (2016.05.26.)

Az elmúlt évtizedek autonómia-felfogás változásának bemutatásán túl célkitűzésként fogalmazódott meg a települési-területi önkormányzati rendszer *történelmi gyökereinek feltárása* is, a modern önkormányzati autonómia felfogáshoz kapcsolódóan.

Az önkormányzati autonómia tartalmi kérdéseinek vizsgálata nem nélkülözheti az *alkotmányos* megközelítést, melynek lényegbevágó részét képezi a hazai tartalmi keretek, értelmezés szempontjából az Alkotmánybíróság autonómia fogalmának definiálása, majd a társadalmi-politikai környezet változásával annak átalakulása. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításai egyfajta etalonként szolgálnak.

A hazai önkormányzati rendszer európai nézőpontból való értékelésével a rendszerváltozást követően számos tanulmány foglalkozott, a későbbi fejlődési folyamatban azonban az Európa Tanács helyi önkormányzatokkal kapcsolatos tevékenysége viszonylag kevés érdeklődésre tarthatott számot. A dolgozat a Chartát zsinórmértékként kezeli, különös figyelmet fordít az önkormányzatiság Chartában megjelenő tartalmi elemeire.

A dolgozat *kiemelt kutatási témája* ily módon az Európa Tanács értékrendjében meghatározott autonómia-tartalmak hazai gyakorlatban történő tükröződése az elmúlt negyedszázad tapasztalatai alapján. A szakirodalom széles körben történt feldolgozása alapján szándékozik az egyes autonómia-elemeket objektív módon megközelíteni, a tudomány eredményeinek felhasználásával. Amennyiben arra lehetőség kínálkozik, az alkotmánybírósági, bírósági esetjog áttekintésére is sor kerül, amely a téma feldolgozásának módszereit is nagymértékben befolyásolja. Nem mellőzhető az európai trendek feltárása és bemutatása. A nemzetközi kitekintés teszi lehetővé a Chartában lefektetett értékrend dinamizmusának, folyamatos alakulásának tanulmányozását, ezáltal elkerülhetővé válik az egyoldalúság. A dolgozat mellett érvel, hogy a helyi demokrácia értékei nem eshetnek áldozatául a gazdasági körülmények változásának, ugyanakkor a társadalmi atmoszféra, a nemzetközi környezetben bekövetkező átalakulás az önkormányzati rendszerben is indukálhat módosulást.

Az önkormányzatiság értelmezése önmagában is többféle megközelítést tesz lehetővé, érte ez alatt természetesen egyes elemeinek mibenlétét is, ily módon az autonómia fokának megítélése világos, határozott viszonyítási pontok kitűzésével is szubjektív vélekedésnek engedhet teret. Az elmúlt néhány évben megjelent, a hazai önkormányzatok helyzetével foglalkozó írások nagy része a helyi autonómia kérdéseit azonosította a feladatellátás finanszírozási kérdéseivel és a pénzügyi-költségvetési reformokat folyamatosan sürgetve viszonylag kisebb teret szenteltek a helyi demokrácia kiteljesedési folyamatának. A megvalósult reformok gazdasági következményeinek analízise hiányos, a 2010-et követő változások helyi társadalmi

viszonyokra gyakorolt hatásainak szofisztikált elemzése a tudomány képviselői részéről még várat magára. Mindazonáltal leszögezhető, hogy az önkormányzati rendszert a közelmúltban érintő átalakítási törekvésekkel és azok eredményeivel a közigazgatás-tudomány egyes képviselői foglalkoztak ugyan, olykor nem nélkülözve a kritikai hangvételt sem. A megjelent írások egyre gyakrabban tartalmazznak hivatkozást arra a nemzetközi környezetre, értékrendre, amely alapját képezte a rendszerváltozást követően létrejött magyar önkormányzati rendszernek.

A dolgozat többek között arra is keresi a választ, hogy az elmúlt időszak változásai, különösen a *2010-től átalakított önkormányzati rendszer* mennyiben hozott változást a decentralizáció, a szubszidiaritás elvének érvényesülésében, az önkormányzatok önállóságát, függetlenségét illetően a működés, a közszolgáltatások nyújtásának különböző területein.

A kutatás eredményeinek összefoglalásaként a dolgozat egyfajta keretet kíván teremteni a hazai önkormányzatiság alakulásának bemutatásához, továbbá próbál magyarázatot adni arra, hogy az önkormányzati autonómia megítélése, a reform erejű intézkedések értékválasztási változásokkal összefüggésbe hozhatók-e.

2. Az értekezés felépítése, a kutatás módszerei, források

A dolgozat az önkormányzati autonómia témáját a következő *szerkezeti felépítésben* tárgyalja. A hazai önkormányzati igazgatási rendszer bizonyos fokig épít a magyar történelmi hagyományokra, ezért a dolgozat első része történeti áttekintést ad az önkormányzati autonómia főbb fordulópontjairól, tartalmának alakulásáról. *Elsőként* a vármegyerendszer kialakulásának, történeti fejlődése lépcsőfokainak érintésével juthatunk el a Kiegyezést követően a 19. század végének meghatározó önkormányzati jogalkotásáig. A tanácsrendszert a dolgozat csak annyiban érinti, amennyiben a rendszerváltást követően kialakuló önkormányzati rendszer előzményeit, a szerves fejlődést boncolgatja. *A második fejezet* a rendszerváltozást követően kialakult hazai önkormányzati rendszer meghatározó sajátosságait törekszik bemutatni, a Charta tükrében. *A harmadik fejezet* célja, hogy utaljon azokra az önkormányzati rendszerekre, amelyek Európa egyes államaiban kialakultak és felvázolja azokat az azonosítható tendenciákat, amelyek a reformtörekvések alapjául szolgáltak. *A negyedik fejezetben* az önkormányzatok államigazgatási felügyeletének sajátosságai kerülnek elemzésre, az Európa Tanács elvárásainak fényében. A felügyelet kérdéséhez szorosan kapcsolódva *az ötödik fejezet* az önkormányzati jogok bírósági védelmével foglalkozik. *A hatodik fejezetben* a decentralizáció érvényesülése képez keretet a helyi közügy fogalmának elemzéséhez, majd az autonómia további elemeinek felvázolásához. Széles teret nyert a gazdálkodási-pénzügyi

autonómia bemutatása a *hetedik fejezetben*. A *nyolcadik fejezet* összegező megállapításokat tartalmaz, kitér azokra a megállapításokra, amelyek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésével összefüggésbe hozhatók.

Módszertani szempontból a téma feldolgozásakor a szűkebb értelemben vett szekunderkutatás bizonyult meghatározónak, ugyanis olyan szakirodalmi áttekintést volt szükséges elvégezni, amelynek célja az önkormányzatisággal, az autonómia egyes területeken történő érvényesülésével kapcsolatos megállapítások gyűjtése, rendszerezése, elemzése, majd ennek eredményeként kísérletet tettem az összegyűjtött ismeretanyag szintetizálásra. Kiemelt szerepet kapott az összehasonlító elemzés a dolgozat írása során, amely az európai környezet feltárásánál, a referenciák kialakításánál nélkülözhetetlen. Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor azt is, hogy a történeti, nemzetközi, valamint pozitivista módszereken túl az interdiszciplináris kutatási metódus is szerephez jutott, hiszen többek között a történettudomány, a politikatudomány eredményei is felhasználásra kerültek. A hazai önkormányzati rendszer elemzésénél döntő részben jogi-normatív módszer alkalmazására nyílt lehetőség, hiszen a szabályozási környezet határozza meg a lehetőségeket és a korlátokat. Az empirikus kutatás a joggyakorlatot illetően elsősorban az Alkotmánybíróság és a Kúria egyes döntésein alapul, amely szorosan összefügg a jogi-normatív elemző, leíró módszer alkalmazásával.

3. Az értekezés főbb megállapításai, eredményei, a hipotézisek igazolása

A dolgozat fókuszában a rendszerváltozást követően a közjogi reform egyik fontos intézményeként kialakított helyi önkormányzati rendszer egyes kérdéseinek elemzése állt. Kardinális kutatási kérdésként az Alaptörvény hatályba lépésével párhuzamosan, majd azt követően több időpontban hatályba lépett új önkormányzati szabályozási rendszer vizsgálata jelent meg. Az elemzés azokat a témaköröket, dilemmákat érintette, amelyek a helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiájának lényegi elemeit képezik és választ adhatnak azokra a kérdésekre, amelyek az általános hatáskörű, széleskörű felelősséggel felruházott decentralizált önkormányzati rendszerben bekövetkeztek. A *kutatás hipotéziseként* megfogalmazott feltételezés, mely szerint egy *erőteljes centralizációs folyamat* indult be a korábban helyi közügynek minősülő önkormányzati közszolgáltatások ellátásában, azoknak a kérdéseknek a vizsgálatával válaszolhatók meg, amelyeket a dolgozat érintett: a helyi önkormányzathoz való jog, az önkormányzatok működésének és döntéseinek államigazgatási felügyelete, az önkormányzati jogok védelme, valamint a tulajdonhoz való jog gyakorlása és a gazdálkodás önállósága.

A helyi-területi önkormányzati rendszer 1990-től kialakult formája, majd a 2012 évtől bekövetkezett változások tanulmányozásának egyfajta kiindulópontja az önkormányzati autonómia történeti vonalának felvázolása. A történeti múlt ismeretének, az egyes jogintézmények összehasonlításának lehet létjogosultsága, amennyiben azonban párhuzamot kívánunk vonni, úgy rendkívül körültekintően szükséges eljárni. A dolgozaton ugyanakkor zsinórmértékként végig vonulnak a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának a helyi demokráciával összefüggő alapelvei és alapértékei, amelyek viszonyítási pontként szolgálnak a hazai önkormányzati rendszer értékelése során. Le kell szögezni azonban azt, hogy a Charta nemzetközi szerződésként funkcionál, keretjellege az alapértékek mentén rendkívül változatos megoldásoknak biztosít teret.

3.1. A történeti hagyományok

A jogi-normatív szempontú elemzés szükségszerűen a nemesi vármegye önkormányzatára terjedhet ki meghatározó mértékben, hiszen a községek függetlensége, önállósága közjogi értelemben a 19. század közepéig nem létezett. A függetlenség elsődlegesen magánjogi formában és tartalommal érvényesülhetett, a földesúrhoz való viszony tekintetében vált értelmezhetővé az egyes községekben, kiváltságok adományozásával a városokban.

A közjogi jogállás megszületése az 1848-as törvényhozáshoz, majd igazán az első törvényhatósági, illetőleg a községi törvényhez kötődik. A vármegyei autonómia fokozatos fejlődés eredményeként a királyi vármegyék kialakításától a nemesi vármegyék térnyerésének erőteljessé válásán keresztül jutott el az alkotmányosság védőbástyájának szerepköréhez.

Az önkormányzati autonómia közigazgatási jogtudományi bemutatása elsősorban Ereky István munkásságán alapul, lévén, hogy a legfőképpen rendszerszerűnek tekinthető önkormányzatokkal kapcsolatos dogmatikai feldolgozást az ő művei fémjelzik. Az önkormányzatokkal kapcsolatos kutatási eredményeinek szintetizálása kiterjedt mind a történeti, mind pedig a nemzetközi jogfejlődéssel kapcsolatos kutatási eredményeinek bemutatására. Ereky István tudományos munkásságának, az önkormányzatisággal összefüggő nézeteinek rendszeres, a dolgozat témája szempontjából releváns felvázolása mellett a 19. század vége és a 20. század eleje tudományos gondolkodóinak az önkormányzatiságra vonatkozó nézetei is helyet kaptak a feldolgozásban.

Az önkormányzatiság *államtani* elemzéséből következően megállapíthatóvá vált, hogy megerősödött az önkormányzatiság természetjogi jellegére alapozó felfogás, amely szerint az önkormányzathoz való jog a településeket természetes jogként illeti meg, nem pedig az államtól átszármaztatott, az állam által befolyásolt jogosítványok együtteseként.

A közjogi értelemben vett önkormányzatiság eszméjének általános fejlődése egészen a 19. század végéig mindenekelőtt a vármegye szerepének változásával összefüggésben volt értelmezhető. A városok, különösen a szabad királyi városok, bányavárosok, mezővárosok, községek szerepe az autonómia fejlődésében csupán érintőlegesen került ismertetésre. A királyi majd a nemesi vármegyei autonómia fejlődésével párhuzamba állítottam az ispáni, majd főispáni szerepkör változásait is, figyelemmel arra, hogy személye korlátot jelent az önálló hatalomgyakorlásra hosszú évszázadokon keresztül.

A reformkor politikai vitáira való utalás, majd az 1848-as törvényhozási folyamat bemutatását követően részletesen foglalkozik a dolgozat a Kiegyezést követő közjogi rendezéssel, amely már alapul szolgálhat annak a kutatási kérdésnek a megválaszolására, hogy mennyiben épít a jelenlegi önkormányzati rendszerünk a polgári korszak hagyományaira. A folytonosság levezetésével összefüggésben az önkormányzatiság közjogi jellegét, az önkormányzatok típusait, az önkormányzatok viszonyát a végrehajtó hatalomhoz, az önkormányzati autonómia alanyát, az önkormányzati autonómia tartalmát, az állami ügyek és saját ügyek igazgatásának elválasztását, valamint a felügyeleti jog terjedelmét vizsgáltam.

A magyar önkormányzatiság e szűk körű történeti feldolgozása arra a tényre mutatott rá, hogy a rendszerváltozást követően kialakult önkormányzati rendszer alapvetően más politikai filozófiára épített, mint a 19. század végi önkormányzati jogállást rendezően létrehozott önkormányzati struktúra. Ebből eredően a polgári kor önkormányzatisága történeti hagyományainak folytonossága, továbbélése csekély mértékben, egyes szűk területeken támasztható alá.

Megállapítható, hogy a rendszerváltozást követően kialakult önkormányzati rendszer a tanácsrendszert megelőzően funkcionált önkormányzati rendszer egyes sajátosságait alapul vette ugyan, azonban egészében más szemléletmódra épülő helyi demokratikus szervezetet és működést jelentett. Kétszintű önkormányzati rendszer jött létre, a területi szint integratív, koordinatív szerepét, helyét éppen a demokratikus átmenet folyamányaként nem sikerült rendezni. A II. világháborút megelőző rendszer erőteljes centralisztikus vonásai elvesztek, a természetjogi, alapjogi megközelítés vált meghatározóvá. A Kormány, a Kormány tagjai felügyeleti jogköre nem került oly módon kiépítésre, amely lehetővé tette volna érvényességi feltételként az előzetes engedélyezés, utólagos jóváhagyás mechanizmusának a működését, az erős felügyeleti jogokat, beavatkozási eszközöket nélkülöző ellenőrzési rendszer épült ki. Nem kerültek szétválasztásra az állami és az önkormányzati hatáskörök sem. A korábbi társulási kényszert a társulási szabadság váltotta fel.

A rendszerváltozást követően is kétszintű önkormányzati rendszer alakult ki ugyan, azonban a történeti hagyományokkal szemben – éppen a szovjet típusú, ugyan kétszintű, de az önkormányzatiságot nélkülöző tanácsrendszerrel való szakítás eredményeként –, a megyék szerepe eliminálódott, korábbi államigazgatási funkciójukat elvesztették, koordinatív-integratív szerepkört nem tölthettek be, a területfejlesztés területén meghatározó funkciójuk is csak időlegesen érvényesülhetett. A 2011. évben elfogadott új önkormányzati szabályozás hozhatott volna változást ezen a területen, hiszen az Mötv. alapján a megyei önkormányzat a fő letéteményese területi szinten mind a területfejlesztésnek, a területrendezésnek, a vidékfejlesztésnek, mind a területi koordinációnak –, egyenlőre azonban a centralizált forrásfelhasználás jellemző, így a szükséges pénzügyi források hiánya gátolja ennek a szerepkörnek a betöltését.

3.2. A rendszerváltozást követően kialakított önkormányzati struktúra

A rendszerváltozást követően kialakított önkormányzati rendszer demokratikus vívmányként érvényre juttatta a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve a helyi közakarat kifejezését és megvalósítását szolgálta.

A népszuverenitás elvén álló, liberális alapokon nyugvó önkormányzati struktúra alakult ki, amely az általános felhatalmazás elvén nyugodott. A helyi önkormányzás természetjogi megközelítése, kollektív alapjogi értelmezése érvényesült, a helyi közösség által választott képviselő-testület gyakorolta a helyi önkormányzáshoz való jogot. Az önkormányzati autonómia érvényesült *inter alia* a helyi közügyek szabályozása és igazgatása, a gazdálkodás, a társulások, továbbá a szervezetalkítási szabadság területén.

Kiemelkedő a szabályozásban, hogy valamennyi település önállóan vált a helyi önkormányzáshoz való jog alanyává, minden egyes település azonos jogokat élvezett és azonos funkciókat gyakorolt, a feladat-és hatáskör meghatározásában a település lakosságszáma, közigazgatási területe, gazdasági teljesítőképessége alapján semminemű differenciálásra nem került sor, holott ennek a törvényi háttere adott volt. Ez a körülmény a források elégtelen voltára tekintettel természetsszerűleg vezetett az önkormányzati rendszerben megjelenő feszültségekhez, majd az államháztartás alrendszereként az önkormányzati szféra eladósodásához, a rendszer fenntarthatóságának megkérdőjeleződéséhez.

Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás a rendszerváltozást követően az európai alapértékek érvényesítésére törekedett. Ugyan hazánk csak 1990-ben vált az Európa Tanács tagjává, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának a hazai jogrendbe történő átültetésére 1997-ben került sor, az autonómia alapértékei, a decentralizáció és a szubszidiaritás elve

megjelentek már az önkormányzati rendszerre vonatkozó normaanyag előkészítése során. A helyi demokrácia princípiuma meghatározó szerepet játszott a rendszerváltást követően a magyar társadalomban.

Az önkormányzathoz való jog értelmezését a Charta követelményrendszerébe ágyazva végeztem el, majd a joggyakorlat elemzése során az Alkotmánybíróság döntéseit vettem alapul, rendes bírósági gyakorlat hiányában. Az egyes esetek tanulmányozásának eredményeképpen megállapíthatóvá vált, hogy a joggyakorlatra a Charta nem rendelkezett és napjainkban sem rendelkezik meghatározó befolyással.

Ez az állítás alátámasztható egyrészt azzal, hogy nem vált gyakorlattá a Chartára való hivatkozás, másrészt pedig a Chartában foglalt alapértékek sem kerültek értelmezésre az egyes döntések indokolásának megalapozása során. A helyi demokrácia állapota hazánkban az Európa Tanács Kongresszusa nézőpontjából, annak értékelése alapján került bemutatásra.

3.3. Nemzetközi kitekintés, uralkodó tendenciák.

A nemzetközi kitekintés során a decentralizáció elméleti megalapozása és a gyakorlati tapasztalatok sajátosságai kerülhettek bemutatásra. Az elemzés nem tér ki a centralizáció államszervezési elve érvényesülésének vázolására, valamint nélkülözi az Európán kívüli államokban ható decentralizációs törekvések elemzését. Az Európai Unió kohéziós politikájának eredményeként a decentralizáció, a szubszidiaritás követelményének érvényesülése és az önkormányzatok európaizációs folyamata élesen nem választható külön, ezért töreksem arra, hogy rávilágítsak az önkormányzatok e folyamatban betöltött szerepére.

A Nyugat-európai államokban a II. világháborút követően az önkormányzatokat érintő reformok terén egyrészt azonosítható a decentralizációs törekvés, másrészt pedig megjelentek a New Public Management irányzat által indukált átalakítási folyamatok. E két tendencia időben és módszereiben világosan nyomon követhető, éppen ezért néhány jellegzetes példát vázoltam fel ennek bizonyítására, úgymint az Egyesült Királyság, a Német Szövetségi Köztársaság, Franciaország és Svédország reformfolyamatai. A II. világháborút követő európai tendenciák a hazai önkormányzati rendszerre természetesen nem vetíthetők ki, bár tartalmilag hasonló folyamatokról tanúbizonyságot szerezhethetünk. A napjainkban zajló centralizációs folyamatok azonban kevésbé illeszkednek Európa néhány államában nyomon követhető tendenciákhoz, más oldalról pedig a hazaihoz hasonló erőteljes recentralizációs folyamatok más államokban nem mutathatók ki.

3.4. Az államigazgatási felügyelet

A helyi önkormányzatok működésében megnyilvánuló állami ellenőrzés különböző formáiba nyújt betekintést a fejezet. A kormányzati ellenőrzésnek két elv szab gátat, egyrészt az önkormányzatiság elve, másrészt pedig a felügyeleti elv. Az államigazgatási felügyelet gyakorlása során különféle modellek vázolhatók fel, úgymint a francia rendszer, a német teória, az angolszász, valamint a decentralizált minta. A különböző felügyeleti modellek vázlatának alapját az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Ajánlása, valamint a Helyi és Regionális Demokrácia Bizottságának Jelentése képezte.

A fejezet kitér az önkormányzatok feletti felügyelet európai integrációval összefüggő változására, amelynek kapcsán az Európai Unió Bíróságának esetjogából is bemutat néhány jellegzetességgel bíró ügyet. Rámutat arra, hogy az önkormányzatok, valamint a helyi és regionális hatóságok esetleges jogsértő tevékenységéért, döntéseiért, jogalkotásáért közvetlenül az állam felel. Érzékeltetésre került továbbá az a körülmény is, hogy a hazai önkormányzati jogi környezet nincs felkészülve az ilyen típusú ügyek lehetséges következményeinek kezelésére.

A fejezetben a magyar önkormányzati felügyeleti rendszer sajátosságos ismertetőjegyei körvonalazásának eredményeként megállapításra kerül, hogy ugyan szigorodott az önkormányzatok működése, döntései feletti államigazgatási felügyelet, azonban továbbra is az utólagos ellenőrzésnek van létjogosultsága. A felügyelet eszközszerkezete kiszélesedett, azonban továbbra sem tartalmaz erőteljes beavatkozási lehetőségeket a jogszabálysértő intézkedések hatályosulásának megakadályozására. A legerősebb felügyeleti eszköz, az aktuspótlás intézménye ugyan Európában egyedülállónak minősíthető, azonban megfelelő bírósági kontroll áll az érvényesülés szolgálatában.

3.5. Az önkormányzati jogvédelem

Az önkormányzati jogvédelem kérdéseinek vizsgálata kapcsán az elsődleges kérdés az, hogy az önkormányzathoz való jog milyen tartalmat hordoz, milyen változáson ment keresztül. Az 1990-es években uralkodó alapjogi megközelítésből kiindulva juthattunk el az Alkotmánybíróság értelmezése nyomán addig a pontig, amikor az AB szakított az alapjogi felfogással 1996-ban és hatásköri csoportokként értelmezte az alapjogokat. Napjainkban a helyi önkormányzathoz való jog nem élvez alkotmányos védelmet, továbbá az Alaptörvény nem említ önkormányzati alapjogokat.

A fejezet bemutatja a jogvédelem lehetséges területeit, a hatékony jogorvoslással kapcsolatban érvényesülő követelményeket, valamint elemzésre kerülnek az önkormányzatok számára

rendelkezésre álló alkotmánybírósági és bírósági jogvédelmi eszközök, eljárások. Az alkotmánybírósági jogvédelmi eszközök vizsgálatának eredményeként megállapítható, hogy az önkormányzathoz való jog alkotmányos védelmének megszűnésével, valamint az utólagos normakontroll indítványozói körének leszűkítésével a jogvédelem hatékonysága eliminálódott, egyedüli jogvédelmi eszközként az alkotmányossági panasz állhat az önkormányzatok rendelkezésére. A bírósági jogvédelem körében azoknak az eseteknek a vizsgálatára került mindössze sor, amelyeket az Mötv. biztosít.

Kitér a fejezet a Charta jogvédelemmel kapcsolatos előírásainak elemzésére is, néhány kiragadott példával (Egyesült Királyság, Német Szövetségi Köztársaság, Dánia, Franciaország, Norvégia) igazolva azt, hogy a Charta rendelkezéseinek való megfelelés milyen jogvédelmi modellek működtetésével teljesíthető.

3.6. A helyi közügyek, szervezeti és működési autonómia

Az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezéseinek összevetésével, a rendelkezések tanulmányozásával levonható az a következtetés, hogy a 2010 utáni időszakban egy határozott centralizációs folyamat részeként olyan nagymértékű változások következtek be, amelyek az önkormányzati autonómia leglényegesebb részének, a helyi közügyeknek a mibenlétére gyakorolt meghatározó befolyást. A helyi közügyek, a szervezeti autonómia, valamint a szabályozási és a funkcionális autonómia kérdéseit vizsgálva megállapítható, hogy a helyi közügy tartalma a helyi közszolgáltatások centralizációjával jelentős mértékben változott, ehhez kapcsolódóan a szabályozási és a funkcionális önállóság tere is szűkült.

3.7. A gazdálkodási önállóság

A fejezet részletesen kifejti a funkciók és a pénzügyi források decentralizációjának összefüggéseit, majd az autonómia kérdését vizsgálja az Európa Tanács dokumentumaiban. A gyakorlati érvényesülés elemzéséhez szükséges az Európa Tanács tevékenységének vizsgálata, a tagállamok számára nyújtott Ajánlások követelményrendszerének ismertetésével. A hazai helyi önkormányzati szisztéma 2010 után történt átalakulása nem tekinthető a 2008-as világgazdasági válság kezelésére tett intézkedések sorozatának.

Az önkormányzati tulajdon kialakulásának, védelmének rendszere áttekintésre kerül, kitérve azokra a közjogi korlátokra, amelyek érvényesülnek az önkormányzati tulajdon osztályozásában, hasznosításában, elidegenítésnek mechanizmusában. Részletes történeti áttekintés teszi színesebbé a tulajdonnal való rendelkezés egyes kérdéseit.

Külön kifejtésre kerül az önkormányzati gazdálkodás, a gazdálkodási autonómia kérdése a rendszerváltozástól napjainkig tartó időszakban. Az egymást követő időszakok sajátosságait tekintve megállapítható, hogy a rendszerváltást követően a korábbi kiadásorientált rendszert egy forrásorientált szisztéma vette át, majd e normatív rendszert váltotta fel 2012-től az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatokhoz szigorúan hozzárendelt feladatfinanszírozási rendszer, amely összességében nem a gazdálkodási autonómiát, a bevételorientált gazdálkodást helyezte előtérbe. Ez a tendencia természetesen szoros összefüggést mutat a kialakult önkormányzati rendszer ellentmondásaival, a költségvetési-gazdálkodási rendszerben megmutatkozó ellentmondásokkal, melyek végső soron az önkormányzati rendszer eladósodását eredményezték.

4. Következtetések

Az önkormányzatiság mibenléte elsődlegesen politikai döntés kérdése, a hatáskörmegosztás, az önkormányzatok mérete, felépítése, a közjavak felosztása, a közszolgáltatások nyújtása soha nem csak az önkormányzatiságot érintő kérdés, hanem egyben *ideológiai elhatározás* is. A területi decentralizáció, az önkormányzatiság a modern állami berendezkedés alapértéke, ezért a participáció, a közügyekben való részvétel, a szubszidiaritás elvei mentén az önkormányzatok helyzetének rendezése, a népfeltség helyi-területi szintű érvényre juttatása alapvető kérdése a helyi demokrácia kiteljesítésének.

A területi alapon szerveződő önkormányzatoknak a helyi igazgatásban, a helyi közszolgáltatások nyújtásában betöltött szerepének újra gondolása elengedhetetlen, a helyi igények artikulálására alkalmas területi közösség működése az állam, a központi kormányzat alapvető érdeke. A jelenlegi, erős központi állami teóriával szemben létezhet más koncepció is, nevezetesen a *demokratikus választott önkormányzatok autonómiájának megerősítése*. A cselekvésre képes és alkalmas önkormányzatok autonómiájának kiteljesítéséhez elengedhetetlen az önkormányzati feladatrendszer ismételt felmérése, a helyi közügyek tartalmának újragondolása. A *helyi közügyek* körébe tartozó feladatkörökben válik elengedhetlenné az önkormányzatok cselekvési lehetőségének megerősítése.

A decentralizáció nem a központi kormányzat leépítését jelenti, hanem inkább az egymást kölcsönösen támogató központi és helyi demokratikus kormányzást. Az erős központi kormányzat szükséges a nemzeti célkitűzések megvalósításához, a polgári jogok

érvényesítéséhez, valamint ahhoz, hogy jogi kereteket biztosítson a civil szerveződéshez, a képviselőkhöz és a jogorvoslathoz.⁵

A helyi, területi önkormányzatok autonómiájának az előzőekben kifejtett szempontok szerint történt feldolgozását követő tovább-fejlesztéssel összefüggő javaslatok megfogalmazásakor *előfeltételként* olyan önkormányzatiság megteremtését tartom elengedhetetlennek, amely a szó nemes értelmében *valódi önkormányzat*, magas színvonalon képes kielégíteni a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos igényeket, igazodik a helyi sajátosságokhoz, a közhatalmat a településen, területen élő választópolgárok érdekében gyakorolja. Ez az önállóság hatékony feladatellátási kötelezettséget ró az önkormányzatokra, amelyek integratív formációk kialakítását is szükségessé teszik.

E kiindulópont képezi az alapját a következőkben kifejtendő fejlesztési javaslatoknak.

Az Alaptörvény jelenlegi szabályozási szisztémáját tekintve leszögezhető, hogy dogmatikailag a fő különbség a korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény között a szabályozás részletességében rejlik, hiszen az Alaptörvény mindössze néhány szakaszban foglalkozik a helyi önkormányzatokkal.⁶ A keretjellegű szabályozást felváltó kazuisztikus jelleg akár előnyt is jelenthet, azonban a leglényegesebb szabályozási elem, a helyi önkormányzathoz való jog elmaradása jelentős károsodást eredményezett az önkormányzatok jogállásában. Éppen ezért az önkormányzatok *alkotmányos helyzetének megszilárdítása* – ideértve az önkormányzathoz való jog Alaptörvényben történő rögzítését – elengedhetetlen ahhoz, hogy ténylegesen a helyi demokrácia letéteményeseivé válhassanak.

Az önkormányzathoz való jog alkotmányi szintű rendezése mellett az alapjogok rögzítését is fontosnak tartom annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok jogvédelme teljeskörben megvalósulhasson. Ehhez szorosan kapcsolódik az alkotmánybírói és a hatékony bírósági jogvédelem legmagasabb szintű jogszabályban történő szabályozása.

A valódi decentralizáció, a helyi, területi önállóság megteremtése – ideértve a politikai, a fiskális, valamint az adminisztratív decentralizációt – szükségessé teszi elsődlegesen a *helyi ügyek* körének ismételt mérlegelését. A helyi közszolgáltatási funkciók centralizációs folyamata tapasztalatainak levonása elengedhetetlen, hiszen megállapítható, hogy azok a strukturális reformok, amelyek az önkormányzati rendszer hatékonyságának erőteljes romlását eredményezték, az állami feladatellátás során sem valósultak meg. Ugyanakkor a helyi

⁵ http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf

⁶ SZAMEL Katalin: A magyarhelyi önkormányzati rendszer átalakítása európai kontextusban (Összefoglaló a nemzetközi konferencián elhangzottokról. Új Magyar Közigazgatás. 5. (2012) 28.

önkormányzatok a helyi közügyek jelentős részében elveszítették befolyásukat, eszközeik rendkívül hiányosak abban, hogy a helyi közérdek érvényesítése terén felléphessenek.

Kiemelten fontosnak tartom a *szubszidiaritás* követelményeinek való megfelelést, annál is inkább, mivel a helyi közügyek egy része, a funkcionális autonómia kiüresedett, ugyanakkor a jegyzői államigazgatási hatáskörök döntő többsége a járási hivatalok, illetve azok vezetői hatáskörébe kerültek, amely az állampolgári jogérvényesítés terén visszalépést eredményezhet. Az önkormányzatok *gazdálkodási autonómiája* két ok miatt is eliminálódott. Egyrésztől minimális mértékűre szorult vissza az önkormányzati tulajdonban lévő vagyonelemek köre, és az önkormányzati tulajdon a nemzeti vagyon részévé vált, közjogi korlátok között gyakorolhat az önkormányzat tulajdonjogot. Másrésztől a feladatfinanszírozás rendszere a szabad forrásokkal történő gazdálkodásban rejlő potenciált szüntette meg.

Az autonómia-elemek szempontjából a sor még természetesen folytatható lenne, zárásként újra gondolásra érdemes *Magyary Zoltán* következő gondolata érdemel álláspontom szerint figyelmet az önkormányzatiság tovább fejlesztésében: „A központ sohasem vállalkozhatik minden közigazgatási feladat ellátására. Mindig keresni fogja a munkamegosztást, a tehermentesítést és ezt azáltal éri el, ha „jól választja ki azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn”. Magának a dolog természeténél fogva az országos jelentőségű és a közigazgatás egészét érintő ügyeket kell fenntartania, a kisebb jelentőségű vagy helyi ügyeket pedig az önkormányzatoknak átengednie. A közérdekre káros, ha a centralizáció és decentralizáció kérdésében hatalmi, nem pedig szervezési szempontok a döntők.”⁷

⁷ MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 111.

AZ ÉRTEKEZÉS TÉMÁJÁHOZ KAPCSOLÓDÓ PUBLIKÁCIÓK

Tanulmányok

Siket Judit: A decentralizáció elve és az önkormányzatiság az Alaptörvényben. In: Balogh Elemér (szerk.) Számadás az Alaptörvényről: Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara oktatóinak tollából. 672 p. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016. pp. 487-500.

Siket Judit: A helyi önkormányzati jogok védelme *Közjogi Szemle* 9:(1) pp. 50-57. (2016)

Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában *Közjogi Szemle* 8:(1) pp. 58-65. (2015)

István Balázs, András Bencsik, Gábor Bukodi, Lajos Csörgits, Adrián Fábrián, István Hoffman, Gábor Hulkó, Imre Ivancsics, Zoltán Józsa, Orsolya Kárpáti, Gábor Kurunczi, Sándor Mór, Emese Pál, Ádám Rixer, *Judit Siket*, István Temesi, Ádám Varga

István Balázs, Olga Papp (szerk.) *Local Self-Government in Hungary: Local Self-Governance in the Member States of European Union* pp. 1-61. Franciaország (2014)

Siket Judit: A községi ingatlangazdálkodás egyes kérdései a vármegyei törvényhatóság gyakorlatában a XIX. sz. végén Csanád vármegyében In: Schiffner Imola, Varga Norbert (szerk.) *Sale and Community = Adásvétel és közösség*. 202 p. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. pp. 141-154. (Szegedi Jogász Doktorandusz Konferenciák; 4.)

Judit Siket: *Restructuring of Local Government's Responsibilities in Hungary* In: Marián Vrabko (szerk.) *Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správe ako prostriedok hospodárskej efektívnosti verejnej správy*. 646 p. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013. pp. 575-585.

Siket Judit: Változó kormányzati ellenőrzés a helyi önkormányzatok működésében. In: Fantoly Zsanett, Gácsi Anett Erzsébet (szerk.) *Állam és jog - kodifikációs kihívások napjainkban*. 272 p. Konferencia helye, ideje: Szeged, Magyarország, 2012.05.30 Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. pp. 205-214. (Szegedi Jogász Doktorandusz Konferenciák; 3.)

Siket Judit: Önkormányzati rendeletalkotás a kirívóan közösségellenes magatartásokról. *Közigazgatás a gyakorlatban* (6) p. 1. (2012)

Siket Judit: A városigazgatás egyes intézményeinek hatása a magánjogi viszonyokra Makón, a XIX. sz. első felében *Makói Honismereti Híradó* 23:(1-2) p. 1. (2012)

Megjelenés alatt:

Judit Siket: Prevailing tendencies in local self-governance. Scope of local public affairs and territorial trends in Europe. (Conference volume, Bratislava Legal Forum 2016, International Academic Conference, 21-22 October, 2016)

Judit Siket: Constitutional and Legal Protection of Local Self-governments' Rights. (Conference volume, 14th Annual International Conference on International Studies Athens, 13-16 June, 2016)