

**LIBER AMICORUM
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI**

**Tanulmánykötet Trócsányi László
65. születésnapja alkalmából
Studies commemorating the 65th birthday of
László Trócsányi
Mélanges offert à László Trócsányi pour ses 65 ans**

Szerk./ed.: Kruzslicz, Péter – Sulyok, Márton – Szalai, Anikó

Szeged, 2021

Szerzők:

©Andréani, Pascale	©Gellén Klára	©Martonyi János	©Szajbély Katalin
©Badó Attila	©Görög Márta	©Mathieu, Bertrand	©Szakály Zsuzsa
©Balogh Elemér	©Gültekin-Várkonyi Gizem	©Miskolczi-Bodnár Péter	©Szalai András
©Blutman László	©Hajas Barnabás	©Mouton, Jean-Denis	©Szalai Anikó
©Bodzási Balázs	©Hajdú József	©Nagy Csongor István	©Szekeres Ildikó
©Chronowski Nóra	©J. Nagy László	©Paczolay Péter	©Szilágyi Ede
©Csehi Zoltán	©Jakab Éva	©Patyi András	©Téglási András
©Cservák Csaba	©Károlyi György	©Philip, Christian	©Tóth Károly
©Csink Lóránt	©Karsai Krisztina	©Raisz Anikó	©Traser Julianna Sára
©de Zwaan, Jaap	©Kecsmár Krisztián	©Schanda Balázs	©Tribl Norbert
©Delpérée, Francis	©Kisari Miklós	©Smith, Eivind	©Udvary Sándor
©Dezső Márta	©Kiss Barnabás	©Somogyi Norbert	©Varga Zs. András
©Dienes-Oehm Egon	©Korhecz Tamás	©Somssich Réka	©Várhelyi Olivér
©F. Rozsnyai Krisztina	©Kovács Péter	©Sulyok Márton	©Veress Emőd
©Farkas Beáta	©Köbel Szilvia	©Sulyok Tamás	©Zalai Anita
©Fejérdy Gergely	©Kruzslicz Péter	©Szabó Imre	
©Ferwagner Péter Ákos	©Kukorelli István	©Szabó Marcel	
©Flogaitis, Spyridon	©Lourde, Albert	©Szabó Zsolt	

Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet
Intézetvezető, felelős kiadó: Szalai Anikó

University of Szeged Faculty of Law
International and Regional Studies Institute
Head of Institute, publisher: Szalai, Anikó

Université de Szeged, Faculté de droit et des sciences politiques
Institut des études internationales et régionales
Directrice de l'Institut, éditrice: Szalai, Anikó

Kézirat lezárásának időpontja: 2021. január 31.

Szeged, 2021

ISBN 978-963-306-815-1

KÖSZÖNTŐK – LAUDATIONS – MOTS DE SALUTATION

SZALAI ANIKÓ: Európai szellemiség Szegeden	9
MISKOLCZI-BODNÁR PÉTER: Trócsányi László köszöntése	11
MATHIEU, BERTRAND : Portrait d'un ambassadeur de Hongrie en France par lui-même	12
DEZSŐ MÁRTA: Születésnap-i köszöntő Trócsányi Lászlónak	19
FARKAS BEÁTA: A nemzetközi és európai tanulmányokért Szegeden	21
KÁROLYI GYÖRGY: Trócsányi László nyomdokaiba lépve	22
PASCALE ANDRÉANI : Contribution pour le recueil des mélanges en l'honneur du Professeur László Trócsányi	23
SZEKERES ILDIKÓ: Több mint tizenhét éve	24
TÓTH KÁROLY: Nagyrabecsült Professzor Úr!	26
VÁRHELYI OLIVÉR: Hazánk egyik meghatározó építőmestere	32
KORHECZ TAMÁS: A tudós és a politikus szimbiózisa – ingyen ebéd nincs, de vannak vállalható kompromisszumok	33
SULYOK MÁRTON: A Mester és (egy) tanítványa – Trócsányi László 65. születésnapjára	36

NEMZETI JOG – NATIONAL LAW – DROIT NATIONAL

BADÓ ATTILA: Centralizációs törekvések a magyar önkormányzati rendszer átalakításánál	41
BALOGH ELEMÉR: Alkotmányunk történelmi értékei	51
BODZÁSI BALÁZS: Az öröklési jog szerepéről – lehetséges-e a jogközelítés az öröklési jog területén?	59
CSERVÁK CSABA: Az alkotmányos identitás összetett kérdésköréről	71
CSINK LÓRÁNT: Lehet-e alkotmányos, ami törvénytelen?	81
GÖRÖG MÁRTA: Szemelvények a Magyar Jogászegylet első éveiből	89
HAJAS BARNABÁS: A hely már nem is számít? Avagy van olyan hely, ahol nem szabad gyülekezni?	101
KISS BARNABÁS: A közjog – államjog – alkotmányjog tárgyának és viszonyának meghatározása a magyar jogirodalomban	113
KÖBEL SZILVIA: „[A] legszigorúbb puritánsággal igyekeztem egész pályámon eljárni” – Vladár Gábor kitelepítése Budapestről 1951-ben	123

KUKORELLI ISTVÁN: „Találkozásaim” Bibó Istvánnal, Bibó időszerűsége	129
PATYI ANDRÁS: Néhány gondolat a hetedik Alaptörvény-módosítás ürügyén	139
ROZSNYAI KRISZTINA: A step towards the dualistic model of administrative justice: the creation of an autonomous administrative procedural law in Hungary	157
SCHANDA BALÁZS: Néhány megjegyzés az alkotmánybíráskodás új szerepéhez	167
SZABÓ IMRE: Közjog – magánjog – közbizalom: egy törvénymódosítás margójára.	175
SZABÓ MARCEL: A nemzeti identitás és az alkotmányos önazonosság védelme a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában – gondolatok egy, a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás utóéletéhez	185
SZABÓ ZSOLT: A brit parlamenti jog forrásai	197
SZAKÁLY ZSUZSA: Megkötheti-e egy generáció egy másik generáció kezét? Jefferson és Madison vitája az alkotmány szövegének módosíthatóságáról	205
SZALAI ANDRÁS: Az ellenállás joga, mint a demokrácia védelmének eszköze	213
SZILÁGYI JÁNOS EDE: Észrevételek a jövő nemzedékek érdekeinek alkotmányjogi védelme kapcsán, különös tekintettel a környezethez való joghoz és környezetvédelemhez kapcsolódó más kérdéskörök vonatkozásában	223
TÉGLÁSI ANDRÁS: Jogutódlás a korlátozási kártalanítás érvényesítése terén – elenyésző (alkotmányos) igény (?)	235
UDVARY SÁNDOR: A non-humán ágensek cselekvésének beszámítása	247
VARGA ZS. ANDRÁS: Az alkotmányos önazonosság doktrínájához vezető út	253
VERESS EMÓD: Megjegyzések a „korlátozott precedensrendszerrel”: adalékok egy aktuális vita háttéréhez	261

EURÓPAI JOG – EUROPEAN LAW – DROIT EUROPÉEN

BLUTMAN LÁSZLÓ: Non-Transferable Competences of EU Member States: context and conceptions.	279
CHRONOWSKI NÓRA: Promises and practice: European judicial dialogue in the case law of the Hungarian Constitutional Court	287
CSEHI ZOLTÁN: Az Európai Unió Törvényszéke előtti eljárás egyes buktatói.	299
DE ZWAAN, JAAP W.: The Future of European Union Cooperation: The need for more internal stability and external authority.	311
DELPÉRÉE, FRANCIS : L'État contaminé	325
GÜLTEKIN-VÁRKONYI GIZEM: A Comparative Approach to the Data Protection Indicators in the National Artificial Intelligence Strategies of Hungary, Finland, the Netherlands and Italy	331

HAJDÚ JÓZSEF: Protection and monitoring of human (social) rights in the 60-year-old European Social Charter	339
KARSAI KRISZTINA: Mérföldkő az uniós büntetőjog fejlődésében – az első büntetőjogi rendelet	349
KECSMÁR KRISZTIÁN : Le charme discret de l'article 65 du Traité CECA dans la lutte contre les ententes à la lumière des affaires Feralpi	359
KISARI MIKLÓS: Joseph de Maistre a politikai alkotmányok és az emberi intézmények rendezőelvéről	367
KRUZSLICZ PÉTER : Un dialogue imaginaire autour du principe de la souveraineté	373
MARTONYI JÁNOS: Európai identitás – Nyitni vagy bezárkózni.	383
MOUTON, JEAN-DENIS : L'Etat membre de l'Union européenne: entre défense de son identité constitutionnelle et respect de l'identité constitutionnelle européenne	393
NAGY CSONGOR ISTVÁN: Constitutional objections to opt-out collective actions: a cover up for a system failure?	411
PACZOLAY PÉTER: A bírói függetlenség az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában.	419
PHILIP, CHRISTIAN : Union européenne et souveraineté des États membres	429
SMITH, EIVIND: Judicial Independence: On the relative importance of access to and status on the bench	435
SOMSSICH RÉKA: Nyelvfejlésztés és nyelvvédelem a magyar nyelvű uniós jogalkotásban	441
SULYOK TAMÁS: Felelősségünk az európai integrációért – Egy jogösszehasonlító tanulmány	453
TRASER JULIANNA SÁRA: „A tett halála az okoskodás” – avagy az európai polgári kezdeményezés hatékony alkalmazásának politikai korlátai.	465
TRIBL NORBERT: « Imaginer, c'est choisir »: az alkotmányos identitás európai értelmezésének nyomában	473

NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK – INTERNATIONAL RELATIONS – RELATIONS INTERNATIONALES

FEJÉRDY GERGELY: Jean Paul-Boncour: egy „túlképzett” diplomata a budapesti francia követség élén	483
ALBERT LOURDE : La Francophonie instrument d'équilibrage de la mondialisation.	495
DIENES-OEHM EGON: Harminc esztendő ingoványos európai terepen	507
FERWAGNER PÉTER ÁKOS: Az 1926-os libanoni alkotmányhoz vezető út	521

GELLÉN KLÁRA: Fenntartható fogyasztás vs. termék-elavulás – a fogyasztó és a vállalkozás a fenntartható termékek piacán	527
J. NAGY LÁSZLÓ: Diplomácia és kereskedelem - Magyar kapcsolat az Öböl menti országokkal (Az 1970-80-as évek)	537
JAKAB ÉVA: Háború és béke: Néhány gondolat Hugo Grotius-hoz	543
KOVÁCS PÉTER: A Nemzetközi Büntetőbíróság és az Európai Unió	557
RAISZ ANIKÓ: Gondolatok a nemzetközi jog egyes aktuális kérdéseiről a közép-kelet-európai országok szemszögéből avagy alkotmányos identitás a nemzetközi jog szemüvegén át	575
SOMOGYI NORBERT: Az agrár- és tudománydiplomácia, mint a szakdiplomácia két sajátos területe	583
SPYRIDON FLOGAITIS: The commemoration of the Three Holy Hierarchs and the relation of Christianity with the Greco-Roman civilization	591
SZAJBÉLY KATALIN: Vallási jelképek viselése az oktatási intézményekben – eltérő standardok az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában	597
ZALAI ANITA: A spanyol Második Köztársaság Magyarország-képe – A trianoni békeszerződés revíziójának kérdése spanyol diplomáciai jelentésekben	607
IRODALOMJEGYZÉK	613

Centralizációs törekvések a magyar önkormányzati rendszer átalakításánál

Bevezetés

Magyarországon 2020-ban fellángoltak a politikai viták az önkormányzati rendszerről. A pandémia időszakában hozott, mindenekelőtt az önkormányzatok önálló bevételeit korlátozó kormányzati intézkedések egyes polgármesterek szerint a tanácsrendszer visszaállítását, az önkormányzati rendszer megszűnését eredményezik.²⁰ Míg a kormány azzal érvelt, hogy a vállalkozások adóterhein kíván a válság időszakában enyhíteni, egyes polgármesterek szerint a meghozott intézkedésekkel az ellenzék által vezetett önkormányzatokon kíván bosszút állni azzal, hogy legfőbb önálló bevételi forrásait megvonja, miközben a kormány számára „kedves” önkormányzatokat központi forrásból kompenzálja. A vita nem újkeletű, és az elmúlt évtized önkormányzati reform törekvéseihez jól illeszthető, amit leginkább centralizációs intézkedések, hatáskör szűkítések sorozataként, vagy más szemszögből az eladósodás megakadályozásaként, a hatékonyság növeléseként értékelték az ellentétes oldalon álló politikai aktorok. Ahhoz, hogy a jelenség tudományos szempontból is értékelhető legyen, érdemes visszapillantani a rendszerváltás időszakára, majd megvizsgálni a 2011-től induló alkotmányozási és törvényhozási folyamatot.

1. Önkormányzati rendszer a rendszerváltást követően

A rendszerváltást követően, az önkormányzatiság demokratikus eszméje talaján, egy széttagolt, nagy önállóságot élvező önkormányzati rendszer alakult ki Magyarországon. Míg a posztoszocialista országok némelyike a föderatív, vagy integrált modell mellett döntött, addig az alkotmányra épülő önkormányzati törvény az „egy település-egy önkormányzat” elvét ültette gyakorlatba.²¹ A rendszerváltáskori, más területeken is érzékelhető²² „demokratikus eufória” kegyelmi állapotában sikerült az önkormányzatiság eszméjét maradéktalanul érvényesítő szabályozást elfogadtatni a jogalkotókkal. Az, hogy a gyenge középszint mellett

¹⁹ Egyetemi tanár, intézetvezető, SZTE ÁJTK

²⁰ PÍKÓ András: *A kormány visszahozza a tanácsrendszert*, <https://magyarnarancs.hu/belpol/piko-a-kormany-visszahozza-a-tanacsrendszert-234510>

²¹ HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015. 33.

²² Elég csupán az egyetemi hallgatói önkormányzati rendszere gondolni, mely az nyugat-európai mintákhoz képest egy rendkívül befolyásos. egyúttal érinthetetlen struktúrát jelent.

működő széttagolt rendszer nem jelent tökéletes megoldást, viszonylag gyorsan világossá vált²³. A szabályozási modellből számos gond következett szükségszerűen,²⁴ melyek az önkormányzati rendszer finomítását, más kifejezéssel reformját már jóval korábban meg-alapozhatták volna. Az átalakításhoz azonban hiányzott a politikai konszenzus, és a módosításhoz szükséges kétharmados többség miatt az önkormányzati rendszer kisebb átalakítások mellett (pl. kistérségi társulás, többcélú kistérségi társulás lehetőségének kialakítása) tulajdonképpen háborítatlanul „pihenhetett”. Míg más posztzocialista országok (pl. Csehország, Lengyelország) a rendszerváltáskor választott modellt folyamatosan csiszolhatták, a változó körülményekhez igazíthatták, addig a magyar önkormányzati rendszert csak kritizálni lehetett, ám hatékonyabbá tenni nem. Még az európai „búvszöként” használt régiók kialakítása is kudarcba fulladt, miután világossá vált (és kényszerű politikai konszenzust e kérdésben nem indukált), hogy azok hiánya nem jelenti akadályát az uniós fejlesztési források lehívásának.

Az említett „kegyelmi állapotban”, számos lehetőség kínálkozott arra, hogy a frissen formálódó demokráciában valamely nyugati társadalomban már kipróbált, az állam és az önkormányzatok viszonyát meghatározó modell segítségével elégtessék ki az alkotmányokban is megjelenő önkormányzáshoz való jogot. Jóllehet e modellek azóta is folyamatos változásban vannak, az alapok már 1990-ben is világosak voltak.

1.1. Az európai önkormányzati rendszerek osztályozási kísérlete

Az európai önkormányzatok klasszifikációjáról az 1980-as években jelentek meg olyan írások, melyek a magyar szakemberek számára is ismertek voltak. Page és Goldsmith tipológiája a funkciók megosztása, a helyi önkormányzatok autonómiája alapján még csak északi és déli típusú rendszerekről szól, de a bemutatott minták részletes leírását adják a klasszifikációt megalapozó megoldásoknak. Míg az előbbit Svédország, Norvégia, Dánia és az Egyesült Királyság, addig az utóbbit Franciaország, Olaszország és Spanyolország önkormányzati rendszereinek ismertetésével teszik érthetővé a szerzők.²⁵ Page egy későbbi könyvében nyilvánvalóvá teszi, hogy mit tekint az északi és déli típusú önkormányzati rendszerek elhatárolásánál a legfontosabb szempontnak. Míg az északi rendszereket jogi lokalizmus és politikai centralizmus, addig a déli rendszereket jogi centralizmus és politikai lokalizmus jellemzi. A szerző ugyanis tipológiáját azon az alapon alakította ki, hogy a helyi elit mennyiben képes politikai és jogi (formális jogalkotáson keresztül megvalósuló) hatást gyakorolni a helyi ügyeket meghatározó döntéshozatalra.²⁶

²³ A jogalkotó a helyi autonómia érvényesítéséhez képest a hatékonyság és költségtakarékosság szempontjait kevésbé tartotta szem előtt.

²⁴ VEREBÉLYI Imre: Európai értékek és hazai kihívások önkormányzati rendszerünkben In: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Magyar Közgazdasági Intézet, Budapest, 2000, 69-82.

²⁵ PAGE, Edward C.- GOLDSMITH, Michael J.: *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. Sage, London, 1987, 192.

²⁶ PAGE, Edward C.: *Localism and centralism in Europe. The political and legal bases of local self-government*, Oxford University Press, Oxford, 1991, 183.

A '90-es évek elején a tipológia összetettebbé válik. Hesse és Sharpe például már 3 modellt különböztet meg, a napóleoni mellett angolszász illetve közép- és észak-európai,²⁷ hogy ezt követően mindmáig tartson a különböző klasszifikációs megoldások kialakítása, és finomítása. A Loughlin által 2003-ban meghatározott²⁸ majd később 2010-ben a kelet-európai országok besorolására is kiterjesztett²⁹ modell már 4 csoportot határol el (francia, angol-szász, német és északi).

Így az egypártrendszer maguk mögött hagyó kelet-európai országok számára több lehetőség is kínálkozott az államigazgatási-önkormányzati rendszerük kialakításához. A választást láthatóan nem a történelmi tradíciók, hanem a nyugatosodás lázában égő politikai aktorokhoz eljutó szakmai információk, és az ideológiai meggyőződés határozták meg.³⁰

A létrejövő önkormányzati szisztéma a lehető legnagyobb szabadságot biztosította a településeknek, melyek mérettől, lakosság számtól függetlenül önálló költségvetéssel, képviselő testülettel, polgármesterrel és széleskörű szabályozási jogosultsággal rendelkeztek, és a számos nyugat-európai államhoz viszonyítva funkcionális és gazdasági értelemben is rendkívül decentralizált működési módot jelentettek.³¹ Érdemes röviden kitérni egy összehasonlító vizsgálatra, mely a széles értelemben vett kelet-európai önkormányzati rendszerek klasszifikációs vizsgálata keretében a magyar – még a 2010 előtti – helyzetet is elemzi egy 2014-ben megjelent tanulmányban.³²

Pawel Swianiewicz állítása szerint a kelet-európai blokk kétségtelenül önálló vonásokat felmutató csoport, ami leginkább annak köszönhető, hogy ezen országok egy közös történelmi tényben osztoztak: A 20. század végén megélték az egypártrendszerrel demokráciára váltás időszakát. A legfontosabb közös jellemzőket a szerző a decentralizációra irányuló erős hitben, a középszintű önkormányzatok gyengeségében és a decentralizációs reformok sajátos, e reformokat meghatározó időpillanatában látja.

A rendszerváltó országokban általános meggyőződés volt, hogy a demokrácia a minél nagyobb mértékű decentralizációval is összefügg, és hogy a létrejövő önkormányzatok pótolni képesek a civil társadalomtól kezdve a demokrácia számos olyan tartozékát, mely korábban hiányzott.³³ A középszint gyengeségének magyarázatát ugyancsak a közös múlt szolgáltatja, hiszen a kommunista rendszerekben éppen középszintről „nyomták el” a helyi településeket. E rossz emlék vezetett ahhoz, hogy a nyugat-európai trendekkel éppen ellenkező irányba induljanak el a poszt-szocialista önkormányzati reformerek.

²⁷ HESSE, Joachim Jens - SHARPE, L.J.: Local government in international perspective: some comparative observations. In: HESSE, Joachim Jens (ed.): *Local government and urban affairs in international perspective*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991, 603-621.

²⁸ LOUGHLIN, John: *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford, 2003. 436.

²⁹ LOUGHLIN, John, HENDRIKS, Frank, LINDSTRÖM, Anders (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 812.

³⁰ A szakmai előkészítés az Államigazgatási Szervezési Intézet keretében még az egypártrendszer időszakában megkezdődött.

³¹ Arra a jelenségre, hogy a poszt-kommunista rezsimek az önkormányzati intézményrendszer kialakításánál a különböző fejlesztési programoknak köszönhetően miként léphettek túl a korábban megmerevedett, de változás előtt álló nyugat-európai mintákon lásd: CAMPBELL, Adrian - COULSON, Andrew: Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe, *Local Government Studies*, 2006/5., 543-561.

³² SWIANIEWICZ, Pawel: An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, *Local Government Studies*, 2014/2., 292-311.

³³ SWIANIEWICZ 2014, 295.

A legfőbb azonosságok mellett Swianiewicz olyan sajátosságokról is beszél, melyeknél a kezdeti hasonlóságokhoz, eltérésekhez képest is a rendszerváltás utáni több mint 20 éves időszakban a keleti blokk rendkívüli változatosságot volt képes felmutatni.

A funkcionális decentralizáció területén az északi és német rendszerekhez képest ugyan jóval alacsonyabb mértékű decentralizáció jellemzi az e csoportba tartozó országokat, ám néhány állam, mint Lengyelország, Magyarország, Csehország és Lettország ebben a tekintetben megelőzi az angolszász és „déli” típusú államokat.

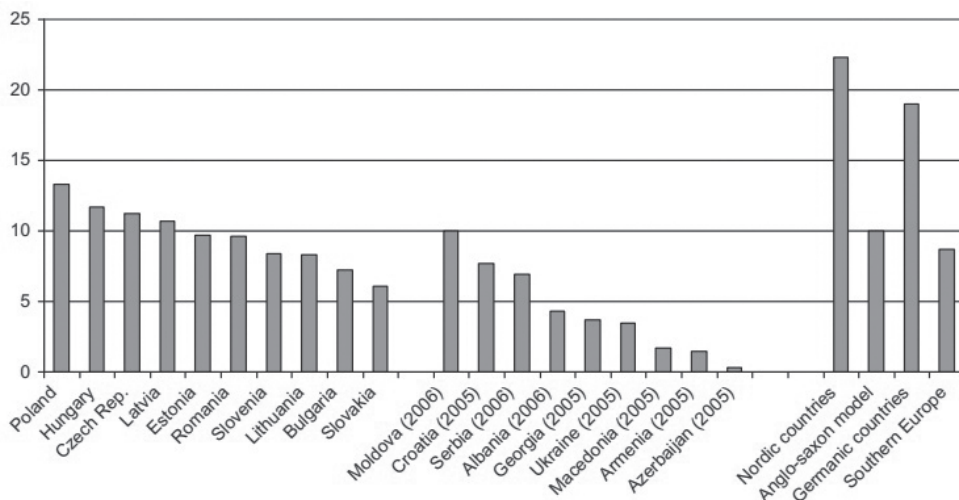


Figure 1. Functional decentralisation in Central and Eastern Europe – local government spending as a percentage of GDP (2007)

Note: Groups of countries in Western Europe (right) are based on Loughlin (2003).

Sources: Own calculations based on: Alibegović and Slijepčević (2010), Dąbrowska *et al.* (2009), *Local Government Finance* (2010), Meekel (2008), Mshvidobadze (2006), Nikolov (2006), Pigey *et al.* (2008).

A területi tagozódás esetében már nem mutatható ki a posztoszocialista országok tekintetében olyan általános jellemző, mely a nyugat-európai rendszerektől markánsan megkülönböztethetné őket. Léteznek olyanok a csoportban, melyek a legfragmentáltabbnak számítanak (Magyarország, Csehország, Szlovákia), és olyanok, melyek a létszámukban legnagyobb önkormányzatokat hozták létre (Litvánia, Grúzia, Szerbia, Bulgária).

Ami az önkormányzatok vezetési rendszerét illeti, itt is inkább a diverzitás a helytálló kifejezés. Vannak országok, ahol a rendszerváltás óta közvetlenül választott polgármester, van ahol a képviselőtestületben többséget szerzett erő által megválasztott polgármester vezeti a települést, és van olyan ország (mint Magyarország), mely ebben a tekintetben is „rendszert váltott” a vizsgált időszakban.

A fenti sajátosságokat figyelembe véve a szerző megkísérelte a kelet-európai országok tipológiájának kialakítását. Az általa megalkotott 5 klaszter közül az elsőbe sorolta azon

országokat, amelyek széles funkcióköreik miatt a leginkább hasonlíthatók a nyugat-európai rendszerekhez. A polgármesterek közvetlen választása,³⁴ az önkormányzatok gazdasági autonómiája, az önkormányzati rendszer középszintjének hasonlóságai miatt Magyarországot, Lengyelországot és Szlovákiát rakja a szerző az általa a „decentralizáció bajnokai” elnevezést viselő csoportba. A relatív decentralizációt megvalósító országok csoportjába Csehországot, Észtországot és Lettországot, míg a harmadik, „balkáninak” is nevezhető Albániát, Bulgáriát, Horvátországot, Makedóniát, Moldovát, Romániát, Szlovéniát és Ukrainát helyezi. A negyedik, főleg a területi sajátosságai miatt azonos csoportot Grúzia, Litvánia és Szerbia alkotja, míg a sort a nagyfokú centralizáció mellett létező erős területi fragmentáltság alapján kialakított ötödik csoport zárja, melybe Örményország és Azerbajdzsán tartozik a szerző szerint.³⁵

A Magyarország által választott önkormányzati modell (mely valóban a decentralizáció bajnokaként aposztrofálható) kisebb átalakítások mellett egészen 2010-ig háborítatlanul működhetett, és ilyen hosszú idő alatt szociológiai értelemben is kétségtelenül hozzájárult egy sajátos helyi politikai elit kialakításához.

A helyi politikai elit kialakításához, megerősítéséhez a magyar választójogi rendszer sajátosságai is hozzájárultak, hiszen a megyei listák rendszere, és a pártpolitikai elitben is szerephez jutó polgármesterek gyakori kettős (polgármesteri és országgyűlési képviselői) szerepköre a területi hatalmi funkciókat még befolyásosabbá tehetette.

2. Önkormányzati reform a 2010-es kormányváltást követően

Amennyiben a 2010 után bekövetkező reformokat az elitek szemszögéből vizsgáljuk, akkor azt voltaképpen az önkormányzati pozíciók súlyos presztízsveszteségeként is értékelhetjük. Az erőteljes hatáskörelvonás és centralizáció, kiegészülve a megyei listák megszüntetésével és a polgármesterek országgyűlési képviselői szerepvállalásának tilalmával a helyi hatalmi központok (hétköznapi pejoratív kifejezéssel „kiskirályságok”) jelentős gyengülését eredményezték. A helyi önkormányzatokon belül a jogszabályi változások miatt ugyan megerősödött³⁶ a polgármesteri pozíció, ám a regionális vagy országos szintű lobbierő számottevően csökkent.

E változás legfőbb feltétele egy a 2010-es országgyűlési képviselő választásokon rendkívül erős felhatalmazást nyerő politikai blokk sikere volt, mely alkotmányozó hatalmat szerezve számos területen kezdhett meg jelentős reformokat. A reformok indokoltságát bizonyos szempontból nem volt nehéz megalapozni, hiszen az önkormányzatok eladósodottságának folyamatos hangoztatása még akkor is hathatós érvenként szolgált volna, ha a működő rendszer egyéb hiányosságaira nem hívja fel korábban számos szakértő a figyelmet. Így akárcsak a bíróságok igazgatási rendszerének átalakításánál, itt is olyan szerzők korábbi írsaiból lehetett szemezgetni, akiket „túlzott lojalitással, kormányhűséggel” nehezen lehetett volna megvádolni. A gazdasági válság a 2000-es évek végén (más strukturális problémák

³⁴ Szlovákiában 1990-től, Magyarországon 1994-től, Lengyelországban 2002-től működik e rendszer

³⁵ SWIANIEWICZ 2014, 306.

³⁶ Gondolhatunk itt a jegyző kinevezésének jogától a közgyűlés határozatával szembeni vétő lehetőségig több fontos módosulásra.

mellett) kétségtelenül egyes önkormányzatok eladósodását eredményezte. Jóllehet ez általánosan nem volt tekinthető, és a jelentős hiteleket felvevő, felelőtlen gazdálkodást folytató települési önkormányzatokon túl leginkább a megyei önkormányzatokra volt igaz, egy generális beavatkozás előkészítéséhez megfelelő alapot nyújtott.

Azt, hogy az önkormányzatok eladósodottsága az európai szintérben az arányokat tekintve mit jelentett Magyarországon, jól mutatják az Eurostat által közzétett adatok.³⁷ Az eladósodottság mértéke a válság kezdetekor nem volt kiugróan magas, ám pl. Csehországgal, vagy Horvátországgal összevetve a válság két éve alatt jelentős adósságnövekedést lehetett konstatálni. Az önkormányzati adósságállomány 2002 és 2011 között mintegy hatszorosára nőtt.³⁸ Ugyanakkor az állami eladósodottsághoz képest az önkormányzatok eladósodottsági szintje összességében csekélynek volt mondható. Emiatt állíthatja Horváth M. Tamás, hogy „a válsághelyzet téves, az intervenció elkerülhetetlensége az átalakítás „bársonyosságát” volt hivatva szolgálni”³⁹

Az is tény azonban, hogy az önkormányzatok gazdálkodási problémáinak rendezésével a rendszerváltás óta foglalkoztak a különböző kormányok. Az eredeti elképzelés egyfajta vállalkozó önkormányzati rendszert vizionált, amelynek keretei között a települések nagy szabadságot élvezve gazdasági szolgáltatásokkal egészíthetik ki állami bevételeiket. A sokszor a tanácselnöki pozícióból, vagy iskola igazgatói székéből polgármesternek választottak és az általuk felállított apparátus a legtöbb helyen vállalkozói ismeretekkel, gyakorlatlaltal nem rendelkezett, ami egyéb okok mellett előre vetítette, hogy lesznek pénzügyi válsághelyzetek. A szabályozást már 1995-ben szigorították⁴⁰, és megalkottak egy adósságrendezésről szóló törvényt⁴¹, mely az érintett települések ellehetetlenülését kívánta megakadályozni. E törvény alapján 1996 és 2013 között több mint 60 esetben került sor adósságrendezési eljárásra, mely elsősorban kisebb településeket érintett. Az eljárások számának emelkedését 2008-tól a gazdasági válság kétségtelenül előmozdította.

Az adósságkonszolidációra 2012 és 2014 között 4 ütemben került sor, és a megyei és települési önkormányzatoktól mintegy 1300 milliárd forint adósságot vett át az állam.⁴²

Az adósságkonszolidációnak azonban az volt az ára többek között⁴³, hogy az önkormányzatok gazdasági önállóságát korlátozták. (Hogy csupán egyetlen példát említsünk, a forrásfinanszírozásról feladatfinanszírozásra történő áttéréssel az önkormányzatok gazdálkodási szabadsága radikálisan lecsökkent. A rendelkezésre álló anyagi források fölött már nem rendelkezhetnek az önkormányzatok tetszés szerint, mint korábban.)

A tényleges adósságkonszolidációt azonban megelőzte egy jelentős törvénykezési munka, melynek legfontosabb állomásait érdemes röviden bemutatni.

³⁷ DAVEY, Kenneth (ed.): *Local government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a sustainable Future. Council of Europe texts.* Council of Europe, Strasbourg, 2011, 53-57.

³⁸ GYIRÁN Zoltán: Az önkormányzati adósságrendezés kérdései, In HORVÁTH M. Tamás, *Jelenségek – A városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus, Pécs, 2013, 109.

³⁹ HORVÁTH M. 2015, 213.

⁴⁰ 1995. évi CXXI. tv

⁴¹ 1996. évi XXV. tv

⁴² Helyi önkormányzati adósságkonszolidáció (2012-2014) Világgazdaság, 2013.11.28

⁴³ A megyei adósságállomány átvétele azzal a következménnyel is járt, hogy ezen önkormányzatok vagyona térítésmentesen állami tulajdonná vált

2.1. A reform alkotmányjogi háttere

Magából az Alaptörvényből első olvasatra nehezen vonhatók le „közigazgatási vagy önkormányzati rendszerváltásra” utaló következtetések, hiszen az alapok változatlanok maradtak. Annak alkotmányos rögzítése, hogy „Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók”, nem sok változást jósol.

Az Alaptörvénynek vannak az önkormányzatok működésének korábban feltárt defektusaira látványos választ kínáló elemei, ám ezek inkább kapukat hagynak nyitva a későbbi törvényhozásnak. Ilyen például az önkormányzatok társulásához való jogának rögzítése mellett annak kimondása, hogy törvény elrendelheti kötelező feladat társulásban történő ellátását.⁴⁴

Vannak olyan megközelítések, melyek az önkormányzati autonómia csorbítását⁴⁵ vélik az Alaptörvény szövegéből kiolvasni. Ugyanakkor hangsúlyozni érdemes, hogy az önkormányzati rendszer nem attól válik demokratikus bástyává, az állami hatalommal szembeni demokratikus ellenponttá, ha az alkotmányban az önkormányzatiságot alapjogként garantálják.

Maga a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁴⁶ sem követel ilyet. A Charta második cikke úgy fogalmaz, hogy „a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és az Alkotmányban is el kell ismerni”, ami az Alaptörvény 31. cikkének első bekezdésével megvalósul.

Sokkal fontosabb az, hogy az egyes államok milyen intézményi struktúrát, milyen funkciókkal, az autonómiát milyen mértékig biztosítva alakítják ki az önkormányzatok működésének törvényi kereteit.⁴⁷

2.2. A törvényi keretek kialakítása

Miután egy sarkalatos törvény a szimbolikus szinten túl érdemben nem sokban különbözik egy alkotmányos alapszövegtől, és az önkormányzati rendszert lényegében abban (vagy inkább azokban) határozta meg a magyar Országgyűlés, így az alkotmányos védelem gyengülésének konstatálása mellett is sokkal célravezetőbb az önkormányzatisághoz való jog érvényesülésének vizsgálatánál az Alaptörvény helyett ez utóbbi jogforrásra helyezni a hangsúlyt.

⁴⁴ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. k) pont, 34. cikk (2) bek.

⁴⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben, In: JAKAB András, GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016, 583-599.; BALÁZS István: A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban *Új Magyar Közigazgatás* 2012/10., 37-41., 18.; Az apologetikusabb érvekhez lásd: PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól, In: DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*, Universitas – Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013, 379-395.

⁴⁶ Az 1985-ben kelt Chartát az 1997. évi XV. törvény iktatta be a magyar jogrendbe.

⁴⁷ A korábbi Alkotmány megfogalmazása természetesen egy határozott garanciájaként volt felfogható a szétaprózott önkormányzati rendszernek. „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” [Alk. 42. §]” E fordulat kihagyása az Alaptörvényből nyilvánvalóan nem volt véletlen.

Az önkormányzati rendszer átalakítását az Alaptörvény mellett több sarkalatos törvényben megjelenő új szabály is érinti. Fontos jogforrás többek között a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. tv., mely törvény alapján meghatározott közszolgáltatások ellátása a továbbiakban kizárólagos állami feladatot jelent.

Am az új rendszer alapjait kétségtelenül a 2011. évi CLXXXIX., Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.) fekteti le, melynek lényegi eleme éppen az, amiről nem szól. A törvény ugyanis – a korábbi önkormányzati törvénnyel ellentétben – az ellátórendszer olyan szegmenseit veszi ki az önkormányzatok kezéből (meg sem említve azokat), melyek korábban azok létét, működését szimbolizálták. Az alap és középfokú oktatás, az egészségügyi szakellátó intézmények, közművelődési intézmények tényleges működtetését az állam a továbbiakban nem bízta a települési, vagy megyei önkormányzatokra, hanem állami keretek között központi irányítás mellett végzi.

A központosító törekvések már a sarkalatos törvény, de még az Alaptörvény megalkotása előtt világossá váltak. A területi államigazgatás újjászervezése volt az új kormány első olyan intézkedéssorozata, amiből a közigazgatási rendszerre és az önkormányzatokra váró centralizációra következtetni lehetett. A dekoncentrált megyei közigazgatási hivatalok többségét a kormányhivatalokba olvasztották, amire később a járási hivatali rendszer épülhetett⁴⁸. Ez utóbbi, 2012 után bekövetkező változás komoly hatást gyakorolt az önkormányzatokra, hiszen a járási hivatalok a jegyzőktől vontak el hatásköröket, ami az önkormányzati tisztviselői létszámot mintegy harmadával csökkentette.⁴⁹

A legkomolyabb csapást a helyi (és részben területi) önkormányzatokra kétségtelenül a fenti változás jelentette, hiszen a települések szempontjából igazán fontos intézmények, és az intézményeket szimbolizáló szereplők sorsának meghatározása kikerült hatáskörükből. A 19-20. századi regényekben rendszeresen felbukkanó, a kisebb települések életében főszerpéhez jutó tanító, iskolaigazgató, vagy éppen orvos alkalmazása a továbbiakban nem önkormányzati, hanem állami ügy. Az egészségügyi vagy iskolai fejlesztésekkel korábban választásokat nyerő polgármesterek döbbenettel (némelyek talán megkönnyebbüléssel) értesültek arról, hogy a továbbiakban maximum az iskolaépület „őrei”, de nem az iskola, vagy kórház mindennapi életének meghatározói lehetnek. Az iskolák vagy nagyobb településeken a kórházak igazgatóinak kinevezése addig az adott önkormányzat „ünnepi”, gyakran átpolitizált aktusát jelentették. A kinevezetteknek pedig az az adott önkormányzati vezetői, áttételesen a lakossági elvárásoknak kellett megfelelniük. Amennyiben e helyzetet kissé lecsupaszítva,

⁴⁸ 2012. évi XCIII. tv. *a járásek kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról*

⁴⁹ A járási hivatalokhoz átkerült feladat és hatáskörök listája: Okmányirodai feladatok: lakcímnnyilvántartás, személyazonosító okmányok kiadása, útlevél-igazgatás, gépjármű-nyilvántartás. Egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, egyes szociális igazgatási ügyek, pl. időskorúak járadéka, alanyi jogon járó ápolási díj. Köznevelési feladatok. Menedékjogi ügyek. Egyéni vállalkozói tevékenység, engedélyezés. Egyes kommunális típusú ügyek, pl. temetőengedélyezés. Egyes állategészségügyi feladatok pl. állatotthon engedélyezése, cirkuszi menaszéria. Szabálysértési feladatok. A helyi védelmi bizottságok vezetése. Egyes vízügyi hatáskörök. Építésfelügyeleti, egyes építésügyi hatósági feladatok.

Jegyzőnél maradt feladat- és hatáskörök listája: Birtokvédelmi eljárás. Hagyatéki eljárás. Anyakönyvi igazgatás. Adóigazgatás és helyi adók. Egyes építésügyi igazgatási feladatok. Kereskedelmi engedélyezés. Parlagrafü mentesítési feladatok belterületen. Iparigazgatás. Helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások. Méltányossági ápolási díj. Méltányossági közgyógyellátás. (2015. március 1-től megszűnt a méltányossági ápolási díj és méltányossági közgyógyellátás, helyette települési támogatás került bevezetésre.) Gyermekvédelmi támogatások. Helyi állattartási szabályok végrehajtásának ellenőrzése.

a „zsákmányszerzés” szempontjából értékeljük, ahogy azt Csörgits Lajos tette tanulmányában, akkor e változás a zsákmányszerzés módját teljesen más hatalmi dimenzióba helyezte⁵⁰.

Konklúzió

A magyar önkormányzati rendszer jelentős átalakuláson esett át a 2010-es kormányváltás után. Az átalakulás okairól, megítéléséről, annak hatásairól megoszlanak a vélemények, ám azzal nehéz lenne vitatkozni, hogy egy több mint húsz éves, alapjaiban változatlan szisztema reformjára került sor 2011-ben.

Az Alaptörvény mellett több sarkalatos törvény is a centralizációs intézkedéseknek ágyazott meg, ám az Mötv. teszi egyértelművé, hogy az ellátórendszer olyan jelentős szegmensei válnak állami feladattá a továbbiakban, melyek a korábbi önkormányzati rendszer lényegi elemeit jelentették.

Ezekhez képest szinte marginálisnak tűnhet minden más változás, mely az Mötv. hatályba lépésével bekövetkezett. Legyen szó a megyei önkormányzatok további gyengítéséről, „egy ügyév” válásáról, a jegyző jogállásának,⁵¹ és a törvényességi felügyeleti rendszernek az átalakulásáról, vagy a finanszírozás már említett módosulásáról, a reform lényegi eleme ez maradt. Az államosításokat megalapozó legfőbb érv (az oktatás és egészségügy feltételeiben megmutató különbségek felszámolása) hiába tűnhetett sokak számára racionálisnak, a helyi befolyás elvesztése feletti fájdalmat nehezen enyhíthette. A félelem pedig, hogy egy távoli döntéshozó a település nyakára ültethet egy a lakosság körében ismeretlen vagy népszerűtlen intézményvezetőt, több esetben is viszonylag gyorsan beigazolódt.⁵² A gyerekek szimpla oktatásánál gyakran bőven túlterjeszkedő iskolák⁵³ és más intézmények államosítása a járási hivatalokhoz átkerülő feladatkörökkel⁵⁴ együttesen valóban komoly modellváltást eredményeztek Magyarországon.⁵⁵

Az új modell a magyar önkormányzatok alkalmazkodó készsége és a centralizációs intézkedéssorozat lakosság számára is népszerű elemei (pl. a lakossági ügyintézés felgyorsító kormányablak rendszer) miatt különösebb megrázkódtatások nélkül stabilizálódott. Egészen 2020-ig úgy látszott, hogy komolyan vehető ellenállás nélkül valósul meg a fent elemzett, erőteljes centralizációs lépéseket is magában foglaló reform folyamat, mely a rendszerváltást követően kialakított, számos defektussal küszködő, ám európai összehasonlításban is jelentős mozgástérrel rendelkező önkormányzati rendszer egyetlen jelentős átalakítási kísérletét jelentette.

⁵⁰ CSÖRGITS Lajos: A politikai zsákmányelv érvényesülése. *Jog-Állam-Politika*, 2011/2., 129-145.

⁵¹ Részletes elemzését Csörgits Lajos doktori disszertációjában végzi el: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása A demokrácia, a helyi közigyelék és a helyi önkormányzás egyes kérdései* Doktori értekezés, Győr, 2013.

⁵² Id. például Csongrád megyében a sándorfalvi iskolaigazgatói kinevezés körüli vitákat 2014-ben: Fideszes politikus lesz a sándorfalvi iskola igazgatója, ARANY T. János: *Fideszes politikus lesz a sándorfalvi iskolaigazgató* http://www.delmagyar.hu/szeged_hirek/fideszes_politikus_lesz_a_sandorfalvi_iskola_igazgatoja/2391108/

⁵³ ÁROP *A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáltató modernizálása*. MTA KRTK, projektvezető PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, FINTA István. 2014. Lásd <http://arop.rkk.hu>

⁵⁴ HORVÁTH M. Tamás–JÓZSA Zoltán: Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrárum, In JAKAB András - GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016, 572.

⁵⁵ Id. PÁLNÉ KOVÁCS 2016.

2020 februárjában a Nemzeti Versenyképességi Tanács az iparüzési adó átalakításával, annak tervezett csökkentésével lepte meg az önkormányzati vezetőket, amire egyes kormánypárti polgármesterek is ideges nyilatkozatokkal reagáltak.⁵⁶ Végül a pandémia második hullámának tetőpontján, 2020 decemberében jelentette be a kormányfő, hogy a gazdaságvédelmi akcióterv keretében a kkv-k és az egyéni vállalkozások iparüzési adóját 2021. január elsejétől a felére csökkentik. „A 25 ezer fő alatti települések a kormánytól támogatást kapnak, a nagyobb városok helyzetét egyenként tekintik át.”⁵⁷ Jóllehet már korábbi, az önkormányzati bevételeket érintő intézkedések is adtak okot politikai villongásra, a bejelentés utolsó mondata váltotta ki a leghévesebb ellenzéki reakciókat. Az ellenzéki polgármesterek szerint az önkormányzatok egy jelentős része ezzel nem csupán legjelentősebb bevétele felől esik el, hanem a kormányzati jószándékban bízva reménykedhet csupán költségvetési egyensúlya helyreállításában. Egyelőre megjósolni sem lehet, hogy milyen hatást gyakorol mindez a magyar önkormányzati rendszerre. Azt talán könnyebb megjósolni, hogy a lakosság hogyan reagál a változásra. Empirikus vizsgálatunk⁵⁸ 2017-ben igazolta azon hipotézisünket, hogy a magyar társadalom továbbra is egy onnipotens önkormányzati rendszer képzetében él, ahol az önkormányzat területén felmerülő hibákért akkor is a polgármestert, vagy a képviselőtestületet teszi felelőssé, ha az adott problémára az önkormányzatnak semmilyen ráhatása sincs. Így okkal feltételezhető, hogy a nagyobb települések bevételeinek és a szolgáltatások színvonalának esetleges csökkenése is könnyen az önkormányzati vezetők népszerűségének csökkenéséhez vezethet.

⁵⁶ KOLLÁR Dóra – VALKAI Nikoletta: *Még a kormánypárti városoknak sem tetszik az iparüzési adó átalakítása*, <https://mfor.hu/cikkek/makro/meg-a-kormanyparti-varosoknak-sem-tetszik-az-iparuzesi-ado-atalakitasa.html>

⁵⁷ hvg.hu, *Itt vannak Orbán bejelentései: felére csökkentik az iparüzési adót a kkv-knak és az egyéni vállalkozóknak* https://hvg.hu/gazdasag/20201219_Itt_vannak_Orban_bejelentesei_felere_csokkentik_az_iparuzesi_adot

⁵⁸ BADÓ Attila-FELEKY Gábor-PATYI Zsófia: *Önkormányzati rendszer és társadalom*. Dialóg Campus, Budapest, 2020, 326.