

**SIKET JUDIT**

## **Helyi önkormányzáshoz való jog az Európai Charta tükrében**

Bevezető gondolatok

A tanulmány a helyi önkormányzáshoz való jog, mint kollektív alapjog tartalmi kérdéseinek hazai alakulását vizsgálja egyrészt az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) döntéseiben megjelenő fogalmi rendszer, másrészt pedig a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (a továbbiakban: Charta) gyakorlati érvényesülése alapul vételével. Ennek során az AB jogértelmezésében bekövetkezett változás eredményeként a legjelentősebb döntések kiemelésével juthatunk el a jelenlegi helyi önkormányzati rendszer szemléletbeli különbségéhez, az alapjogi felfogás elsődlegességének megszűnéséhez. Az önkormányzás definiálásánál a Charta fogalmi meghatározása az elsődleges. Erre figyelemmel az elemzés kiterjed arra, hogy a hazai joggyakorlatban az önkormányzati jogok értelmezése során a Charta mennyiben jelenik meg hivatkozási alapként. A joggyakorlat feltérképezése azt az eredeti feltételezést támasztotta alá, hogy referenciaként kizárólag az AB alkalmazta döntéshozatala során a Chartát.

Hazánkban a rendszerváltozást követően a közjogi berendezkedést meghatározó jogalkotás egyik lényeges területként magában foglalta az önkormányzati rendszer kereteinek kialakítását is. Az új szabályozórendszer egyfelől szakított a szovjet típusú tanácsrendszerrel, másfelől pedig építve az európai demokratikus hagyományokra, megfelelt az európai demokratikus alapértékeknek. Az új önkormányzati rendszer ugyanakkor tekintetbe vette a magyar történelmi hagyományokat, az önkormányzatiság korábban kialakult értékeit.

Az önkormányzáshoz való jog tartalmának kibontásához többféle megközelítés alkalmazható, az elemzés kiindulópontja a helyi önkormányzati rendszer 1990-ben kialakított modellje.<sup>1</sup> Kenneth Davey az Európa Tanács önkormányzati szakértője a hazai önkormányzati rendszert a következőképpen jellemezte: „Az 1990-es magyarországi önkormány-

---

<sup>1</sup> Az önkormányzatiság előzményeivel összefüggésben utalunk a tanácsokról szóló 1971. év I. törvényre, amely már hangsúlyozta az államhatalmi jelleg mellett az önkormányzatiságot, népképviseletet is. Az önkormányzatiság szélesebb körben történő érvényesülésével összefüggésben az 1980-as évek második felében már fogalmazódtak meg figyelemre méltó gondolatok. Ebből a körből mindenekelőtt kiemelendő az Államigazgatási Szervezeti Intézetben folytatott kutatómunka, amely a tanácsrendszer továbbfejlesztésével kapcsolatos irányokra fogalmazott meg javaslatokat. A műhelymunka első publikált tanulmánykötete: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása I.* Budapest, 1987.

zat reformok messzemenően a legradikálisabbak voltak Közép-és Kelet-Európában a politikai és gazdaság változások ezen kezdeti szakaszában.” Az, hogy valamennyi település önkormányzati önállóságot kapott, valamint „a kötelező és a diszkrecionális feladatkörök kivételesen széles skáláját is biztosította a helyi önkormányzatok számára [...] a magyar helyi önkormányzati rendszert Európa élvonalába sorolta.”<sup>2</sup> A szakirodalomban azonban olyan véleménnyel is megfogalmazódott (Herbert Küpper), amely nem tekinti a magyar önkormányzati rendszert olyannak, amely a hagyományokra, illetve külföldi mintákra épülne. A korábbi területi tagozódást azonban követi és felfedezhető a délnémet települési önkormányzati struktúra, mint modell.<sup>3</sup>

A helyi önkormányzati rendszer az európai alapértékek tiszteletben tartásával került kialakításra. A Chartához hazánk 1992-ben csatlakozott, a dokumentum 1994 márciusában került ratifikálásra. Ugyanebben az évben július 1-jén lépett hatályba, azonban csak az 1997. évi XV. törvénnyel került kihirdetésre. Az önkormányzashoz való jog és az Alkotmányban rögzített önkormányzati alapjogok minden tekintetben megfeleltek a Chartában foglalt alapelveknek. Az önkormányzashoz való jog, mint kollektív alapjog tárgyalását megelőzően szükséges kitérni a Charta helyi önkormányzással kapcsolatos definícióira.

A helyi önkormányzashoz való jog meghatározása a Chartában

A helyi önkormányzashoz való jog tartalmát tekintve többféle értelmezési lehetőséget foglal magában a hazai és a nemzetközi szakirodalom. A helyi önkormányzás egyrészt a helyi közügyek igazgatását, közszolgáltatások nyújtását, másrészt pedig a helyi közösség képviselétét, a települések választópolgárainak a helyi közhatalom gyakorlásába történő bevonását jelenti. Egységes fogalom-meghatározás hiányában kézenfekvő a Charta 3. cikkében<sup>4</sup> foglalt definíció alapul vétele, amely szerint a helyi önkormányzás jogot és képességet jelent a közügyek igazgatásának lényegi részére vonatkozóan. Fontos, hogy a Charta nem csupán az önkormányzásnak, mint jognak a lényegi elemét emeli ki, hanem egyenrangú feltételként az önkormányzásra való képességet is magában foglalja. A helyi önkormányzás joga önmagában nem értelmezhető, hiszen az önkormányzatnak képesnek is kell lennie a közügyek lényegét érintően az igazgatásra. Ezen túlmenően a Charta rögzíti, hogy az önkormányzás jogát testületek gyakorolják. A testületi joggyakorlás nem zárja ki a helyi önkormányzashoz való jog közvetlen gyakorlásának lehetőségét, a jellemző formát határozza meg. Az önkormányzást gyakorló testülettel összefüggésben a tagok választására vonatkozóan határoz meg követelményt: egyenlő, általános és közvetlen választást, valamint szabad és titkos szavazást. A Charta helyi önkormányzásra vonatkozó szabályozásával összefüggésben leszögezhetjük tehát, hogy nélküli a kollektív alapjogi szemléletet, felfogása nem a természetjogi koncepciót tükrözi. Különösen igaz ez a megállapítás a hatáskörgyakorlásra vonatkozó rendelkezések együttes értelmezésével.

<sup>2</sup> Kenneth DAVEY: *A magyar reformok európai szemszögéből*. In: Verebélyi Imre (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2000. 41.

<sup>3</sup> JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 1480.*

<sup>4</sup> 3. cikk: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.”

A helyi önkormányzás terjedelmét, tartalmát illetően a Charta 4. cikkében<sup>5</sup> foglaltakat vehetjük alapul.

A helyi önkormányzatok alapvető feladatai és hatáskörei alkotmányban, vagy törvényi szintű jogszabályban határozhatók meg. Az állam hatáskört adhat át az önkormányzatoknak, azonban ezt csak jogszabályi keretek között teheti meg. A hatáskör delegálásával kapcsolatosan nem egyszerű végrehajtási funkció gyakorlását, hanem decentralizált hatáskör-gyakorlást ír elő a Charta, hiszen az önkormányzatok átruházott hatásköreiket úgyszintén a helyi körülményekhez igazodva gyakorolhatják.<sup>6</sup>

Kizárja a Charta a párhuzamos, állami-önkormányzati hatáskör gyakorlását azzal, hogy a helyi önkormányzat minden olyan ügyben korlátlan hatáskörrel rendelkezik, amelyet nem vontak ki hatásköréből, illetve a hatáskört más közigazgatási szerv nem gyakorolja. Megjegyzendő, hogy a Charta ebből a szempontból az alapjogi felfogást tükrözi, hiszen eredetileg meglévő hatáskörök kivonásáról van szó. Fontos kiemelni azonban azt is, hogy a helyi önkormányzat a döntési jogát csak jogszabályi keretek között gyakorolhatja, függetlenül attól, hogy honnan származik az önkormányzati hatáskör. Az önkormányzatok hatásköre a Charta megközelítése szempontjából teljes és kizárólagos, kimondja ugyanakkor a hatáskör elvonás tilalmát is, erre csak törvényben meghatározott esetben kerülhet sor.

A Charta 4. cikk 3. pontjában elvi éllel szögezi le a szubszidiaritás elvének megfelelő feladat-és hatáskör megosztást az állam és a helyi önkormányzatok között: alapvető követelmény, hogy a közfeladatokat az állampolgárokhoz legközelebbi szinten kell megvalósítani. A szubszidiaritás elvének az önkormányzatiság szempontjából egy lényegi elemét Rinaldo Locatelli a következőképpen emelte ki: „A központi hatóságoknak nem kell beavatkozniuk csak akkor, ha a területi képviselőknek nem áll módjukban kielégíteni az állampolgárok különböző igényeit. A közügyek ezen fontos részének mértéke és a központi hatóságok hatásköre korlátozásának mértéke a szubszidiaritás elvében rejlik.”<sup>7</sup> A Charta alapelvi jellegű rendelkezésein túl lényeges továbbá hangsúlyozni az egyeztetési eljárások fontosságát valamennyi önkormányzatokat érintő ügyben.

A Charta az önkormányzatok működésével kapcsolatban ugyancsak meghatároz garanciális elemeket. Rendelkezést tartalmaz a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletének biztosítékairól, a szervezeti, személyzeti, szabályozási, gazdálkodási autonómiáról, a tár-

---

<sup>5</sup> „1. A helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmány vagy törvény rendezi. Azonban ez a rendelkezés nem akadályozhatja azt, hogy – jogszabályi keretek között – a helyi önkormányzatokat speciális célból hatás- és feladatkörrel ruházzák fel. 2. 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. 3. A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ. 4. A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi. 5. Ha a helyi önkormányzatokra központi vagy regionális közigazgatási szerv hatáskört ruház át, a helyi önkormányzatok az átruházott hatáskört – amennyiben lehetséges – a helyi körülményekhez igazítva gyakorolhatják. 6. Lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti.”

<sup>6</sup> A Charta ily módon megkülönbözteti az eredeti és az állam által átruházott hatásköröket. A hazai szabályozás ilyen típusú különbségtételt nem ismer.

<sup>7</sup> Rinaldo LOCATELLI: *A magyar önkormányzati reformról az Európa Tanács szemszögéből*. In: Verebélyi Imre (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2000* 52.

sulási szabadságról, valamint az önkormányzati jogok bírósági védelméről és az önkormányzat területi integritásának biztosításáról.

A tanulmány második része világít rá arra, hogy ezen alapértékek közül melyek azok, amelyek az AB döntéseiben is megjelentek.

Az önkormányzathoz való jogra vonatkozó koncepciók és az AB fogalom-értelmezése  
Lényeges rögzíteni, hogy a 90-es évek elején a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás természetjogi megközelítésből indult ki. Az önkormányzás fogalmának meghatározásakor annak kollektív jellege képezte a kiindulópontot, vagyis az egyéni, individuális jog gyakorlásának lehetősége csak a közösség tevékenysége során válik értelmezhetővé.<sup>8</sup> A természetjogi koncepció<sup>9</sup> az önkormányzat önálló hatalmi ág jellegét hangsúlyozza, az autonómia ilyen értelmezése az önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének. E felfogás tükröződik vissza az AB egy 1994-es döntésében, amely a polgármesteri és az országgyűlési képviselői jogállás összeférhetetlenségének vizsgálatára irányult.<sup>10</sup> E döntésében az AB az Alkotmánynak a helyi önkormányzat jogállását szabályozó rendelkezés rendszertani jellegű értelmezésével vonta le az autonómiára vonatkozó következtetését. A törvényalkotó az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesítette a Kormánnyal és az államigazgatási szervezetekkel szemben, kiemelte az államigazgatás hierarchikus szervezeti rendszeréből, önálló fejezetben tartalmazott szabályozást, ezáltal elválasztotta egymástól az önkormányzatokat és az államigazgatás szervezetét. A helyi önkormányzás jogát gyakorló önkormányzat szerveket nem tekintette az államigazgatás részének.

A természetjogi koncepcióval szemben áll az a felfogás, amely az önkormányzatot az államszervezet decentralizált szervezeti egységének tekinti, amely az állam által átruházott kötelező feladatokat a decentralizáció, mint államszervezési elv érvényesülése révén látja el.

Más oldalról szintén az alapjogi megközelítést támasztja alá az önkormányzathoz való jog kollektív alapjogként való elismerése, amely a települések közösségét illeti meg. Az önkormányzatokra vonatkozó, az 1990-es évek elején kialakult szabályozási rendszer<sup>11</sup> az önkormányzás alanyává a választópolgárok közösségét tette. Ez fejeződött ki az Alkotmány 42. §-ában, amely meghatározta, hogy mit is foglal magában a helyi önkormányzás joga.<sup>12</sup> Az önkormányzathoz való jog alanya egy közjogi jogi személyiséggel rendelkező entitás, a község, a város, a megye közössége. Az önkormányzathoz való jog, mint kollektív alapjog aspektusából kiindulva meg kell jegyeznünk, hogy az csak annyiban tekinthető egyéni, mindenkit megillető személyes szabadságjognak, amennyiben az egyén a közösség tagja. Leegy-

<sup>8</sup> KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan* I. Osiris Kiadó Budapest, 2003 432.

<sup>9</sup> A természetjogi koncepció uralkodó voltára utal TEMESI István, megállapítva, hogy a „hazai szakirodalomban általánosan érvényesül az a vélemény, miszerint a magyar alkotmányos szabályozás önkormányzati koncepciója természetjogias (emberi jogias) felfogást tükröz”. TEMESI István: *Gondolatok az önkormányzati alapjogokról*. <http://www.propublicobono.hu/pdf/Temesi2.pdf> (2014.07.29.).

<sup>10</sup> 55/1994. (XI.10.) AB határozat.

<sup>11</sup> A szabályozási rendszer egyes fontosabb elemei: az 1990. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, az 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállásáról, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, az 1990. évi LXVII. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, 1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól, valamint az 1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a kerületi önkormányzatokról, az 1991. évi XXXIII. törvény egyes állami tulajdonú vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról.

<sup>12</sup> „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.”

szerűsítve ez azt jelenti, hogy az egyén csak abban az esetben válik jogalannyá, amennyiben a településen lakóhellyel rendelkezik.

Az alapjogi megközelítéssel összefüggésben szükséges hivatkozni az AB egy korábbi, 1993-ban született határozatára,<sup>13</sup> amely a szervezeti autonómia kérdéseivel foglalkozott. Ebben a határozatában az AB az Alkotmányban biztosított önkormányzati alapjogok gyakorolójaként a képviselő-testületet jelölte meg. Az alapjogokat az önkormányzati autonómia garanciájaként definiálta. Szintén 1993-ban hozott döntést az AB a helyi népszavazáshoz való jog alkotmányos követelményeivel összefüggésben.<sup>14</sup> Az AB leszögezte, hogy a helyi önkormányzathoz való jog alanya a településen választójoggal rendelkező lakosok közössége. Az önkormányzathoz való jog védelmét illetően leszögezte, hogy ugyanazt az alkotmányi szintű védelmet élvezzi, mint bármely más alapjog.

1994-ben az önkormányzatokra vonatkozó szabályozási környezetben alapvető változások következtek be,<sup>15</sup> az alapjogi koncepció azonban a törvényalkotásban továbbra is változatlan maradt.

Érdekes az új szabályozási környezetben további vizsgálódást folytatni az Alkotmánybíróság gyakorlatát illetően. Egy 1995-ben<sup>16</sup> született AB határozat az önkormányzatok egészségügyi apellációval kapcsolatos feladatait a helyi testületek jogosítványaként nevesíti. Ezzel alkotmányos védelemben részesíti a továbbiakban azokat az alapjogokat, amelyek a helyi önkormányzatok autonómiáját hivatottak biztosítani. Tovább lépve, egy 1996-ból származó döntés<sup>17</sup> jelent igazán fordulópontot az alapjogok megítélésében, hiszen ebben a döntésben nevesíti az AB első alkalommal hatáskörcsoportokként az önkormányzati alapjogokat. Egyúttal azt is leszögezte, hogy az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő alapvető jogokat megillető, azokkal azonos védelemben. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor. A helyi önkormányzatok jogvédelme esetén az AB nem alkalmazta az alapjogi tesztet. Nem vizsgálta azt, hogy az önkormányzat jogainak korlátozása mely alapjog érvényesülését volt hivatva elősegíteni és az elérendő céllal arányban állt-e az önkormányzati jogok korlátozása. Ez a döntés mérföldkőnek bizonyult az AB gyakorlatában, amely szemlélteti, hogy mennyiben változott az álláspont az önkormányzathoz való jog, mint kollektív alapjog megítélésében.

Az önkormányzathoz való jog alapjogi megközelítése folyamatos vitára adott okot a szakirodalomban is, ugyanúgy, mint az önkormányzatok államhatalmi ágak rendszerében elfoglalt helye. Az 1990-es évek elején uralkodónak bizonyult a természetjogi megközelítés, az önkormányzatok önállósága az államszervezeten belül, sőt többek szerint igazolható az önkormányzatok önálló hatalmi ág jellege is. Az alapjogi megközelítésnek elsősorban azért van jelentősége, mert ebben a felfogásban a közhatalom gyakorlásának forrása nem az ál-

<sup>13</sup> 1/1993. (I.13.) AB határozat.

<sup>14</sup> 18/1993. (III.19.) AB határozat.

<sup>15</sup> 1994. évi LXI. törvény Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, az 1994. évi LXII. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, az 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról, 1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról.

<sup>16</sup> 77/1995. (XII.21.) AB határozat.

<sup>17</sup> 56/1996. (XII.12.) AB határozat.

lam, hanem maga a közösség. A helyi autonómia tehát nem az államtól származik, hanem a települések közösségétől.

Napjainkra ez a felfogás merőben megváltozott.<sup>18</sup> E változást leginkább az Alaptörvény, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló sarkalatos törvénynek a helyi önkormányzatról szóló rendelkezéseinek bemutatása támasztja alá. BALOGH Zsolt erről így vélekedik: „Az Alaptörvény nem beszél önkormányzati alapjogokról, a helyi közügyek intézése körében sorolja fel az önkormányzatok 'hatáskörcsoportjait' [...] Nem szól az Alaptörvény az önkormányzati jogok alkotmánybírói védelméről sem.”<sup>19</sup>

Az Alaptörvény nem tartalmazza, ezáltal nyilvánvalóan nem részesíti alkotmányos védelemben a helyi önkormányzathoz való jogot. Alapjogi koncepció érvényesüléséről értelemszerűen nem beszélhetünk. Az Mőtv. ugyan átvette a korábbi alkotmányi rendelkezést, azonban – mivel nem az Alaptörvényben szerepel – az Mőtv.-ben foglalt szabályozás nem lehet alapjogi jellegű. Balázs István megfogalmazása szerint „Bár az Mőtv. sarkalatos törvényként szinte szó szerint megismétli a helyi önkormányzathoz való alapjognak a korábban hatályos Alkotmányi szabályozását [...] ettől azonban az még nem válik alkotmányos alapjoggá.”<sup>20</sup>

A helyi önkormányzathoz való jog az előzőektől eltérően ma már egyben kötelezettséget is jelent: a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához; betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.<sup>21</sup>

#### A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az AB gyakorlatában

Az AB az önkormányzathoz való jog védelmében hozott döntései abból a szempontból képezték vizsgálat tárgyát, hogy mely, a Chartában foglalt alapelvre utalt akár az indítványozó, akár az Alkotmánybíró. Az AB eddigi gyakorlatát illetően több döntésében is történt hivatkozás<sup>22</sup> a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Amint a következő áttekintésből látható, több esetben csupán említésre kerül a Charta, anélkül, hogy bármely alapelvére történne utalás, azonban olyan eset is előfordul, amelyben konkrét tartalmi hi-

<sup>18</sup> A változások irányát illetően Sente Zoltán sommásan fogalmaz: „Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX., Ötv.) részben ugyanazokra az alapelvekre épül, mint a korábbi. Ez nagyjában-egészében az Európai Önkormányzati Chartába foglalt értékek tiszteletben tartását és érvényre juttatását jelenti, magán viselve ugyanakkor annak a kurzusnak a lenyomatát, amelyben megszületett (pl. a nemzet együttműködésre utalva).” SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum* 2 (2012) 11. Ezzel a megállapítással azonban maradéktalanul nem érthetünk egyet, hiszen a recentralizáció folyamata a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában oly nagymértékű változásokat hozott, amely a helyi közügyek lényegi részét érintette. Így a decentralizáció és a szubsidiaritás elve a korábbiakhoz képest korlátozottabb mértékben érvényesül.

<sup>19</sup> BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum* 2 (2012) 16.

<sup>20</sup> BALÁZS István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers* 03 (2014) Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_03\\_Balazs\\_Istvan.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf) (2014. 05. 26.).

<sup>21</sup> Mőtv. 8. § A jogalkotó ugyanakkor helyi rendelet alkotására is lehetőséget biztosít e tárgykörben, amely indokolatlanul széleskörű felhatalmazást biztosít a települések számára. Utalhatunk ebben a körben a kirívóan közösségellenes magatartásokkal összefüggő korábbi polémiára, az Alkotmánybírók e tárgyban hozott 38/2012. (XI.14.) AB határozatára.

<sup>22</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, 1/2013. (I.7.) AB, 31/2010. (III.25.) AB, 121/2009. (XII.17.) AB, 61/2003. (XI.16.) AB, 67/1991. (XII.21.) AB, 3105/2014. (IV.17.) AB végzés, 1143/B/2009. AB végzés, 1044/B/1997. AB határozat, 41/B/1993. AB határozat, 774/B/2000. AB határozat, 1/D/1998. AB végzés, 751/B/1997. AB végzés.

vatkozás is fellelhető valamely önkormányzati alapjog védelmének indokolása során. Az eseteket illetően azt állapíthatjuk meg, hogy meglehetősen csekély azon döntések száma, amely az önkormányzati alapjogok értelmezéséhez a Chartát hívja fel. További általános észrevétel lehet, hogy számos döntés még utalás szintjén sem tartalmazza azt, hogy a Charta a magyar jog részeként kötelezően betartandó előírásokat foglal magában az állam egyes szerveire vonatkozóan.

A Charta rendelkezéseit a törvényhozó az 1997. évi XV. törvénnyel iktatta be a magyar jogrendszerbe, melynek eredményeképpen a Charta a hazai jog részévé vált. Így az elemzés alapja az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdésének c) pontja,<sup>23</sup> amelynek alapján „az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatánál a nemzetközi jogi norma alkotmányos mércéje lehet e rendeleteknek.”<sup>24</sup>

Az AB azon döntései kerülnek a következőkben vázlatosan ismertetésre, amelyekben a Chartára való hivatkozás szerepel.

Az AB mind a helyi önkormányzati, mind pedig az országgyűlési választásokkal összefüggő törvényeket vizsgálta. A helyi önkormányzati választásokkal összefüggésben utólagos normakontroll eljárás során hozta meg a 26/2014 (VII.23.) AB határozatát. A döntéshez fűzött különvélemények között dr. Kovács Péter alkotmánybíró hivatkozott a választási rendszer kialakításával összefüggésben arra, hogy a törvényhozó számára kereteket határoznak meg Magyarország vállalt nemzetközi és uniós kötelezettségei is.<sup>25</sup> A helyi önkormányzati választásokra vonatkozó kötelezettségek között utalt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezményének 3. Cikkére olyan dokumentumként, amely egy „nagyobb jogi koordináta komplexumba” illeszkedik.<sup>26</sup> Az Alkotmánybíróság az elmúlt évben a köztársasági elnök indítványa alapján vizsgálta a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján elfogadott, ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangját. Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat a még ki nem hirdetett törvény számos rendelkezését alaptörvény-ellenesnek minősítette. A Charta helyi közéletben való részvételt illető kiegészítő jegyzőkönyvére<sup>27</sup> találhatunk utalást dr. Lenkovich Barnabás alkotmánybíró különvéleményében, amelyben a hatékony politikai demokrácia működéséről, ennek keretében a választójog hatékonyságáról értekezett.<sup>28</sup>

A Megyei Önkormányzatok Szövetsége az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésével és a regionális államigazgatási hivatalok feladataival és jogállásával összefüggésben indítványozta a korábbi államigazgatási szervezeti törvény egyes rendelkezéseinek és a jogállással összefüggő kormányrendeletnek a megsemmisítését. Az AB az ügyben hozott 31/2010.

<sup>23</sup> „25. cikk (2) A bíróság dönt [...] e) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;”

<sup>24</sup> BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 361. A szerzők az Alkotmánybíróság 774/B/2000 AB határozatával foglalkoztak ebben a körben.

<sup>25</sup> 26/2014. (VII.23.) AB [110].

<sup>26</sup> 26/2014. (VII.23.) AB [111].

<sup>27</sup> 2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről.

<sup>28</sup> „A demokratikus jogállamnak - amit máról-holnapra bevezetni nem lehet, megvalósítása egy történelmi program és történelmi folyamat - talán a legfontosabb eleme (előfeltétele) a hatékony politikai demokrácia működése (lásd Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről; a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2010. évi XXVI. törvény 5.3. pontja). A hatékony politikai demokráciának pedig nyilvánvaló előfeltétele a választójog hatékonysága.”

(III.25.) AB határozatában jogalkotási kötelezettséget írt elő egyrészt az Országgyűlés számára, másrészt pedig az indítványt visszautasította. Témánk szempontjából kiemelendő, hogy a hivatkozott jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt visszautasította. Az indítványozó – többek között – utalt arra, hogy a regionális államigazgatási hivatalok kormányrendeleti szintű szabályozása ellentétes a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikkében foglaltakkal, amely kimondja, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni. Az AB az indítvánnyal összefüggésben csak azt állapította meg, hogy a Megyei Önkormányzatok Szövetsége nem rendelkezik indítványozási jogosultsággal nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére, ily módon érdemben nem tért ki az esetleges normaütközés elemzésére.

A 121/2009. (XII.17.) AB határozat megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt. A helyi önkormányzat rendeleteit illetően a határozat indokolásában hivatkozott arra, hogy a tanácsrendszert 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer váltotta fel. Az Alkotmány a helyi önkormányzatok képviselő-testületét ruházta fel saját feladatkörében eljárva rendeletalkotási joggal. Az Alkotmány módosítása eredményeképpen a tanácsokról szóló fejezet helyébe a helyi önkormányzatokról rendelkező fejezetet iktatta be, melynek rendelkezései „a magyar történelmi hagyományokból táplálkoznak, illetve az Európa Tanács által 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában megfogalmazott alapelvekre épülnek.” Az AB ezen utalása nem tekinthető érdemi hivatkozásnak, hiszen semmilyen további következtetésre nem terjeszkedik ki döntése megalapozása során.

A területszervezési eljárásokkal kapcsolatban, négy ügyben is találhatunk utalást a Chartára az AB döntéseiben, a helyi önkormányzatok jogérvényesítésével, illetve területi integritásának védelmével összefüggésben. Az első vizsgált esetben az indítvány az új község alapításával összefüggő, a területszervezési eljárásról szóló törvény egyes rendelkezései, valamint az Ötv. és a polgári perrendtartás szabályozása alkotmány-ellenességével összefüggésben került benyújtásra. Az egyik indítványozó kifejtette, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának a helyi önkormányzatok jogvédelmére vonatkozó 11. cikkében foglalt szerinti joga sérelmet szenvedett azáltal, hogy a köztársasági elnök döntése ellen a jogalkotó nem biztosított jogorvoslati lehetőséget. Az Alkotmánybíróság az 1044/B/1997. AB számú határozatában az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványokat elutasította, míg az alkotmányjogi panasz és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát visszautasította. Az AB a Chartában foglalt elvek esetleges sérelmére illetve annak hiányára döntésének indokolásában nem reagált. Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben állást kellett volna foglalnia, hogy a köztársasági elnök döntése elleni jogorvoslati lehetőség hiánya érintette-e az önkormányzati alapjogokat. A 751/B/1997. számú végzésében önálló községgé nyilvánító határozat alkotmányellenességének vizsgálata iránt benyújtott indítvány visszautasításáról döntött, az alkotmányjogi panaszt tartalma alapján „ítélt dolognak” minősítette. Ugyanígy döntött a 1/D/1998. AB végzésében is. Ez utóbbi két esetben az indítványozók hivatkoztak a Charta rendelkezéseire. A 61/2003. (XI.26.) AB határozat a területszervezési eljárásról szóló törvény rendelkezéseit kifogásolta, egy települési önkormányzat által indítványozott utólagos normakontroll eljárás, majd alkotmányjogi panasz kapcsán. Az ügyeket az AB egyesítette és egy eljárásban bírálta el. Megállapította, hogy az Alkotmánynak a helyi önkormányzathoz való jogról szóló rendelkezéséből nem vezethető le a települési önkormányzatok alanyi joga közigazgatási területükhöz. A helyi önkormányzathoz való jogból nem következik az, hogy a helyi önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek közigazgatási



területükkel. Az Alkotmányban foglaltak alapján a községek, városok közigazgatási területe egyúttal az állami területi beosztás területi egységeit is képezi, a törvényhozó nagy szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy meghatározza a közigazgatási terület kialakításának feltételeit, eljárási rendjét. Az alkotmányos korlátot a területszervezési eljárási szabályok megalkotása során a helyi önkormányzásokhoz való jog tiszteletben tartása képezi. E ponton hivatkozott az Alkotmánybíróság a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára, annak az 5. cikkében<sup>29</sup> foglalt előzetes konzultáció, illetve amennyiben lehetséges, helyi népszavazás tartására. Megállapította, hogy a közigazgatási terület változása esetében az Ötv. és a területszervezési eljárásról szóló törvény úgy tesz eleget a Chartában foglaltaknak, hogy új község alakítása esetén a közigazgatási határok meghatározását rábízza az érintett települési önkormányzatok megállapodására. Ennek eredménytelensége esetén pedig a bírósági jogérvényesítés lehetőségét nyitja meg a jogvita eldöntésére.

A helyi adózással összefüggő alkotmánybírósági döntések közül még 1991-ből emelhető ki egy olyan eset, amelynek eldöntése során hivatkozott a testület a Chartára. A 67/1991. (XII.21.) AB határozat abból a szempontból is figyelemre méltó, hogy a Charta még messze nem került kihirdetésre. E határozatában az AB leszögezte, hogy a „helyi önkormányzatok adóztatási joga az önkormányzatok gazdasági autonómiájának tradicionális és a fejlett önkormányzati rendszerrel rendelkező országokban általános alkalmazott garanciális intézménye. A hazai megoldás [...] megfelel annak az európai standardnak, amelyet a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája [...] úgy rögzít, hogy a helyi hatóságok pénzügyi forrásainak egy részét az olyan helyi adók és díjak tegyék ki, amelyek mértékének meghatározására – törvény adta keretek között – ezen hatóságoknak lehetőségük van.” Szintén a helyi adókról szóló törvény alkotmányellenességét vizsgálatára irányuló beadvány alapján hozta meg az AB 1143/B/2009. AB végzését, amellyel eljárását megszüntette. Indokolásában megállapította, hogy „ítélt dolog” címén helye van az eljárása megszüntetésének, ennek megítélésékor hivatkozott az előzőekben ismertetett döntésére.

A helyi önkormányzatok tulajdonának alkotmányos védelmével az AB számos alkalommal foglalkozott. A feldolgozás szempontjából érdemel külön figyelmet a 41/B/1993. AB határozat érdemel, amely a földrendező és földkiadó bizottságok tevékenységével, valamint földkiadó bizottságok működési költségeinek a helyi önkormányzatok számára történő megtérítésével foglalkozott. A döntés időpontja szintén érdekes, hiszen ebben az esetben is a Charta kihirdetéséhez képest jóval korábbi döntésről van szó. A határozat egy pontjához fűzött dr. Kiss László alkotmánybíró fűzött különvéleményt, amely érdemi, tartalmi kibontását jelenti a Charta önkormányzás fogalmának. A fogalom összetevői közül a közügyek saját hatáskörben, a lakosság érdekében történő szabályozására és igazgatására való „képeséget” emelte ki. Álláspontja szerint ez a képesség sérült abban az esetben, amikor a törvényalkotó kötelező feladatot határozott meg az önkormányzatok számára, azonban egyidejűleg nem biztosította a feladat ellátásához szükséges forrást.

Az Alkotmánybíróság 774/B/2000 AB határozata parkolás szabályozására vonatkozó helyi önkormányzati rendelettel összefüggésben megállapította, hogy a rendelet kifogásolt rendelkezései azért nem sértették az Alkotmány 7. §-ában<sup>30</sup> foglalt követelményt, mivel

<sup>29</sup> 5. Cikk A helyi önkormányzat határainak védelme. Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.

<sup>30</sup> A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

azok a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény előírásain alapulnak. Az Ötv. preambulumban foglaltak szerint rendelkezései követik az Európai Önkormányzati Charta alapkövetelményeit. A döntés azért érdemel figyelmet, mert az AB döntését az Ötv-ben foglalt előírásokra alapozva hozta meg, alapvető jelentőséggel utalva a preambulumban foglalt előírásokra, amelyeket a Charta, mint nemzetközi dokumentum tartalmaz.

Az AB alkotmányjogi panasz visszautasításáról szóló 3105/2014. (IV.17.) számú végzése, több megállapítása miatt is különös hangsúlyt kaphat. A Budapest XIII. kerületi önkormányzat által támadott rendelkezések a Margit-sziget közigazgatási státuszának módosítására vonatkoztak.<sup>31</sup> A módosítás eredményeképpen a Margit-sziget a főváros közvetlen igazgatása alá került. Az indítványozó többek között utalt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 4. cikk 6. pontjában és 5. cikkében foglaltak sérelmére is. Majd utóbb ezt az indítványát visszavonta, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközést hivatalból vizsgálja. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz visszautasításáról döntött, mivel az Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem tartalmaz rendelkezést. Az AB végzésében megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi feltételei nem álltak fenn, nevezetesen az indítvány nem jelölt meg olyan, Alaptörvényben biztosított jogot, amely a helyi önkormányzatot megilleti. Az Alaptörvény hatályba lépése óta első ízben került sor olyan indítvány vizsgálatára, amely az önkormányzathoz való jogot érintette. A döntés alátámasztja, hogy az önkormányzathoz való jog alkotmányos szabályozásának megszűnése az önkormányzati jogok bírósági védelmének csorbítását eredményezte.

A Charta szerepét vizsgálva az AB gyakorlatában megállapíthatjuk, hogy az önkormányzatokat érintő döntésekben relevanciája nem jelentős, értelmezési szerepe csekély, nem meghatározó része az Alkotmánybíróság önkormányzati jogvédelmi érvelési rendszerének.

A magyar helyi és regionális demokrácia állapota

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa<sup>32</sup> ajánlást fogadott el a magyar helyi és regionális demokráciával összefüggésben a 2013. október 29-31-én tartott ülésén Strasbourgban (a továbbiakban: Ajánlás).<sup>33</sup> Az Ajánlás a helyi és regionális demokráciával kapcsolatos 2002. évi monitoring jelentésén,<sup>34</sup> valamint egy 2012. májusi kongresszusi delegáció látogatásán és megállapításain alapul. Az Ajánlás részletesen elemzi a kialakult helyzetet, kitér azokra a tényezőkre, amelyek gátolják, illetve veszélyeztetik a Charta rendelkezéseinek érvényesülését.

Az Európa Tanácsnak a helyi demokrácia érvényesülése téren gyakorolt tevékenysége közismert. A magyar önkormányzati rendszerrel összefüggésben kifejtett megállapításai támaszkodnak a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggésben kifejtett véleményére,<sup>35</sup> amely ugyancsak sérelmezte a helyi önkormányzathoz való jog, mint kollektív alapjog alkotmányos védelmének megszűnését.

<sup>31</sup> 2013. évi CXXVIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról

<sup>32</sup> A Kongresszusnak – az Európa Tanács fő egyik fő szerveként - kiemelt feladata, hogy segítse a helyi és regionális autonómiát, örökdió a Charta elveinek betartása felett.

<sup>33</sup> Recommendation 341 (2013) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE> (2014. 05. 25.).

<sup>34</sup> Recommendation 116 (2002) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=821489&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (2014. 06. 20.).

<sup>35</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29017-e> (2014. 06. 02.).

Az Ajánlás által rögzített megállapításokból a következő lényegi pontokat emelhetjük ki: (1) a helyi önkormányzás alapelve nem került rögzítésre sem a helyi önkormányzatról szóló sarkalatos törvényben, sem az Alaptörvényben; (2) egy erőteljes hatásköri centralizációs folyamat érzékelhető, amely a korábbi helyi önkormányzati feladat-és hatáskörök csökkenéséhez vezetett; (3) a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiáját nem tartják tiszteletben; (4) nem működik a gyakorlatban valódi egyeztetés az önkormányzatok és az állam között az önkormányzatokat érintő ügyekben; (5) nincs hatékony jogorvoslat, amely teljes mértékben garantálná a helyi önkormányzatok védelmét; (6) a megyék rendkívül gyengék, mind az intézményi kereteket, mind pedig feladataikat illetően.

A Kongresszus – mint a Charta végrehajtója felett őrködő szervezet - mindezekre tekintettel rögzítette, hogy a helyi önkormányzás alapelveinek érvényesülését egyértelműen biztosítani kell mind a törvényalkotásban, mind pedig a gyakorlatban. A kötelező feladatok, hatáskörök meghatározásánál a szubszidiaritás és a decentralizáció elve érvényesüljön, ennek megfelelően szükséges a hatásköröket kiterjeszteni. Mind a helyi, mind a területi önkormányzatok számára biztosítani kell a feladataik ellátásához szükséges forrásokat, az önkormányzati gazdálkodás terén a központi kormányzati felügyeletet korlátozni indokolt. A jogvédelem területén ajánlatos biztosítani a hatékony önkormányzati jogorvoslati lehetőségeket. Végül: kívánatos erősíteni a területi, megyei önkormányzatok pozícióit.

A Charta alapértékeinek gyakorlatban történő érvényesülése kapcsán ma már kétségesse válhat az a megállapítás, hogy az új önkormányzati törvény formálisan nem ütközik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának egyes rendelkezéseibe.<sup>36</sup> A fent kifejtettekre figyelemmel elegendő utalni a Charta Preambulumában<sup>37</sup> foglaltakra és az önkormányzás fogalmi elemét képező önkormányzási képességre.

#### Összegezés

A helyi önkormányzathoz való jog tartalmi változása kapcsán összegezésként leszögezhetjük, hogy a 1990-es évek elején kialakult modell természetjogi alapokon nyugodott, és ez az alapjogi megközelítés hosszú időn keresztül változatlanul érvényesült. Az Alkotmánybíróság álláspontja az önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét, a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogi megközelítését illetően az évek során lényegi változásokon ment keresztül, amennyiben a kollektív alapjogi védelemtől a képviselő-testület hatásköri csoportjainak alkotmányos védelméig jutott el. Ezt a változást a tanulmányban kiragadott esetek alapján törekedtünk bizonyítani. A jelenlegi szabályozás szakít a korábbi felfogással, a helyi önkormányzathoz való jog alaptörvényi szintű védelme megszűnt.

<sup>36</sup> Szente Zoltán az önkormányzati rendszer átalakítása kapcsán utalt az Európa Tanács 2012 júliusában Vannesban tartott nemzetközi szemináriumán elhangzottakra, amelyen aggodalmak fogalmazódtak meg a magyar önkormányzatiság erős leépülésére, hanyatlására. SZENTE, 2012. 11. Ennél a pontnál utalhatunk Balázs István véleményére s, aki azt vizsgálta, hogy az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (különösen emberi jogi) és EU jogi kötelezettségeinkkel. BALÁZS, 2014. 7.

<sup>37</sup> „Az Európa Tanácsnak a jelen Chartát aláíró tagállamai [...] figyelembe véve azt, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik, figyelembe véve azt, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek, meggyőződve arról, hogy e jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható, meggyőződve arról, hogy csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást”.

A lezajlott metamorfózis lényegi pontjainak áttekintésekor az önkormányzás általános jellegű alapelemeit érdemes kiragadnunk: a helyi közügyek körét, a helyi önállóságot és a demokratikusan választott saját szervezetet.

A jelenlegi alaptörvényi szabályozás középpontjában a helyi közügyek, a képviselőtestület számára megállapított hatásköri csoportok állnak, az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Az Alaptörvény tehát ezen hatásköri csoportokat részesíti alkotmányos védelemben. Az Möt. 2. § (2) bekezdése és 4. §-a szerint „A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.” illetve „4. § A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.” A 13. § részletezi a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat. A helyi közügyek tekintetében megállapítható, hogy a szabályozás metodikája nem változott, ugyanakkor a hatáskörök recentralizációja a helyi önkormányzás lényegi elemeit szűkítette, amelynek eredményeként sérülhet a szubszidiaritás és a decentralizáció elve. Mindkét alapelve az önkormányzatiság lényegét érinti, amelyek a Charta alapértékeit is képezik.

A helyi önállóság kérdése egyrészt szorosan összefügg az ellátott feladatok jellegével, mennyiségi és minőségi mutatóival. Ha ebből a nézőpontból vizsgálódunk, a helyi önállóság, az a jog és képesség, amely a közügyek saját hatáskörben történő önálló szabályozását és igazgatását jelenti, kérdésessé válhat. A helyi önállósághoz más megközelítésből még két tényezőt érdemes hozzátenni. A feladatfinanszírozás új rendszere jelentős befolyással bír a gazdasági autonómiára,<sup>38</sup> valamint egyes gazdasági döntések esetében a kormányzati jóváhagyás szükséges a helyi önkormányzati jogügylet érvényességéhez. Nem hagyhatjuk említés nélkül ugyanakkor a törvényesség ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet eszközrendszerének erőteljesebbé válását: az aktuspótlás intézményét, amely rendkívül sajátos eszköz valamint a felügyeleti bírság bevezetését. A törvényességi ellenőrzés kétségkívül erősítésre szorult, az egyes eszközök garanciális elemeinek megítélése további elemzés tárgya lehet.

A demokratikusan választott saját szervezetet illetően kiemelésre érdemes, hogy a 2010-es választási szabályok módosulása a képviselőtestületek számának változatlanul hagyása mellett jelentősen csökkentette a képviselőtestületek létszámát. A létszámcsökkentés határait vizsgálva megállapítható, hogy negatívan befolyásolhatja a képviselőtestületek működőképességet és a határozatképességet, valamint a helyi társadalom sokszínű politikai és társadalmi érdekének, tagoltságának megjelenítését. Az új törvényi szabályozás megőrizte az arányosító rendszer egyes elemeit, azonban összességében azt mondhatjuk, hogy a rendszer a relatív többségi választás irányába mozdult el. A jelöltté válás feltételei szigorodtak, a mandátumhoz jutást nehezíti a választási küszöb emelése. A főváros választási szisztémája a 2014. évi XXIII. törvény eredményeként teljes egészében átalakult.<sup>39</sup> A választási szabályok átalakítását követően az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban vizsgálta

<sup>38</sup> Gajduszek György szerint „A feladatfinanszírozással lényegében végrehajtó szerepre lehet kárthatni az önkormányzatokat?”. GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: - egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum* 2 (2012) 72.

<sup>39</sup> A fővárosi közgyűlés 1 tagja a főpolgármester-választás eredményeképpen, 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen, 9 tagja a fővárosi kompenzációs listáról jut mandátumhoz.

azok Alaptörvény-ellenességét.<sup>40</sup> A témánk szempontjából lényeges demokratikusan választott saját szervezetet illetően indokolt utalni a választójog egyenlőségével és a közvetlen választással összefüggésben megfogalmazott többségi döntésre és az azokhoz fűzött különvélemények sokaságában megfogalmazott azon álláspontokra, amelyek a választási alapelvek sérelmét hangsúlyozzák.

Mindent összevetve a helyi önkormányzás szabályozási rendszerének megváltozása, a jogvédelem lehetőségének korlátozása, a helyi közügyek, különösen a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában korlátozott önkormányzati szerep az önkormányzatiság tartalmának jelentős szűkítéséhez vezetett. Ezen összefüggésben továbbgondolásra érdemes kérdésként merülhet fel a helyi demokrácia érvényesülése legfontosabb terepének, az önkormányzati rendszernek a jövőbeni funkciója a közfeladatok ellátásában, valamint annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy hol is helyezkedik el az önkormányzat az államszervezet rendszerében. Nyitott kérdés az is, hogy a Charta és a jelenlegi hazai önkormányzati felfogás különbsége miatt milyen reakció várható az Európa Tanács szerveitől, amelyek alapvető funkciója, hogy őrkdnek az alapértékek tiszteletben tartása felett.

## JUDIT SIKET

### The Right to Local Self-government in the Light of the European Charter (Summary)

The aim of the paper is to analyze the changing meaning of the notion of the right to local self government in Hungary over the past two decades. The examination is focused on two central aspects: on the one hand the alteration of the notion is studied on the interpretation of the Constitutional Court, and on the other hand a special attention is given to the practice of the Constitutional Court following the definition of the right to local self-government defined by European Charter of Local Self-Government.

The first part of the paper emphasizes the most important decisions of local government autonomy, providing an overview on alteration of the definition of right to local self-government. It could be recognized that the provision of positive law remained the same in contrast with the interpretation; the natural law approach and understanding has had its day/exploded. This finding could be supported by the following two provisions.

The right to local self-government as a fundamental right of the citizen is not mentioned in the Fundamental Law (25<sup>th</sup> April 2011) of Hungary at present. This means that the right to local self-government is not a basic constitutional right, this way of the constitutional protection is not provided. The right to local self-government is regulated only in the local government Act with unaltered text, but it could not be considered as constitutional regulation. The new regulation on local government classified local governments as a part of the state, compared with the previous solution, which highlighted it as an independent branch of the power.

The second part of the paper outlines the influence of the European Charter of Local Self-Government in the practice of Constitutional Court. The paper analyses those decisions connected to directly to the Charter. References on the Charter only in few cases

---

<sup>40</sup> Lásd a már korábban hivatkozott 26/2014. (VII. 23.) AB határozatot.

could be found. In context with these references could be concluded that usually only the petitioners refer to the provisions of the Charter. The Constitutional Court in any case based the decisions on the provision of the Charter. Considering the different decisions of the Court it could be concluded that the Charter has not had remarkable influence to the practice of the Constitutional Court.

Finally the main characteristic features of the regional and local democracy are shown in the light of the Recommendation (2013) of Congress of Local and Regional Authorities of the European Council.