

SZÁMADÁS AZ ALAPTÖRVÉNYRŐL

Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából



Szerzők:

Badó Attila, Balogh Elemér, Berki Gabriella, Blazovich László, Bobvos Pál, Csatlós Erzsébet, Fantoly Zsanett, Farkas Csamangó Erika, Gácsi Anett Erzsébet, Gál Andor, Gellén Klára, Gombos Katalin, Görög Márta, Hajdú József, Hegedűs Andrea, Hegyes Péter, Heka László, Homoki-Nagy Mária, Jakab Éva, Jani Péter, Józsa Zoltán, Karsai Krisztina, Kerekné Jakó Nóra, Kiss Barnabás, Kovács László Imre, Lajkó Dóra, Lichtenstein József, Löffler Tibor, Mezei Péter, Molnár András, Nagy Ferenc, Nagy Zsolt, Pokol Béla, Pozsonyi Norbert, Révész Béla, Rossu Balázs, Rúzs Molnár Krisztina, Schiffner Imola, Siket Judit, Soós Edit, Sulyok Márton, Sulyok Tamás, Szakály Zsuzsa, Szalai Anikó, Sziebig Orsolya Johanna, Szomora Zsolt, Szondi Ildikó, Tamási Anna Éva, Trócsányi László, Vida-Sós Tünde, Vizkeleti Edit

Szerkesztő:

Prof. Dr. Balogh Elemér

A kötet megjelenését az Igazságügyi Minisztérium támogatta.

Felelős kiadó:

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.

Megjelent 42 (B/5) ív terjedelemben

Nyomtatta: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016.

Tartalom

Előszó

Trócsányi László: Magyarország Alaptörvényének legfontosabb üzenetei egy igazságügyi miniszter szemszögéből 11

Alapjogvédelem

Berki Gabriella: Mire jogosít az egészségügyi ellátáshoz való jog?
Egy alapjog betegjogi megközelítése 21

Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter:
A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme 31

Gellén Klára: A kereskedelmi szőlás védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában 41

Görög Márta: A magánélethez való jog mint a személyiségi jog újabb, magánjogi kódexben nevesített vonatkozása 51

Hajdú József – Rossu Balázs – Rúzs Molnár Krisztina: Az Alaptörvény munkajogi tartalmú cikkeiről 65

Hegedűs Andrea: A gyermekek jogainak és érdekeinek védelme az egyes párkapcsolati formáknál elvárt eltérő korhatár-meghatározások által 81

Kiss Barnabás: Az Alaptörvény alapjogi rendelkezéseinek néhány új eleme 97

Lajkó Dóra: Az Alaptörvény szociális védelmi rendelkezései.
A rászorultság védelme 105

Szondi Ildikó: Anyanyelvű oktatáspolitikai helyzet a Vajdaságban 121

Vizkeleti Edit: Az Alaptörvény és a magánjogi felelős cselekvés 131

Alkotmányelmélet, alkotmánybíráskodás

Badó Attila – Mezei Péter: Jogösszehasonlítás és Alaptörvény.
A magyar Alaptörvény 'Raz-ós' kritériumok tükrében 145

<i>Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: Az Európa-klauzula összehasonlító vizsgálata az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében</i>	159
<i>Heka László: A szláv államok alkotmányainak preambulumai és a magyar Alaptörvény nemzeti hitvallásának összehasonlító vizsgálata</i>	171
<i>Kerekéné Jakó Nóra – Lichtenstein József – Vida-Sós Tünde: Az Alaptörvény és az igazságszolgáltatás alapelvei</i>	183
<i>Kovács László Imre: Az Alkotmánytól az Alaptörvényig – a parlamenti viták tükrében</i>	205
<i>Löffler Tibor: Kontralegitimitás? Az Alaptörvény legitimitása a delegitimáló támadások és a '89-es Alkotmány tükrében</i>	231
<i>Molnár András: Adalékok az 'alkotmányellenes alkotmánymódosítás' problémájához</i>	243
<i>Nagy Zsolt: Az alkotmányos és egyéb jogi ismeretek, a jogtudat és az Alaptörvény kérdései</i>	265
<i>Pokol Béla: Alkotmányszöveg és értelmező precedens: alkotmánybírósági döntési stílusok</i>	279
<i>Schiffner Imola – Szalai Anikó: A nemzetközi jog lenyomata az Alaptörvényben</i>	325
<i>Sulyok Márton: Kettő az egyben? Alkotmány és identitás</i>	339
<i>Sulyok Tamás – Szakály Zsuzsa: Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének bővülése</i>	359

Büntetőjog és közhatalom

<i>Csatlós Erzsébet: Az európai közigazgatás szerepe az európai egység megteremtésében. Gondolatok az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésének margójára</i>	373
<i>Fantoly Zsanett – Gácsi Anett Erzsébet: A büntetőeljárás törvény egyes alapelvei, koncepcionális kérdései az Alaptörvény fényében</i>	381
<i>Gál Andor: A jogos védelem ratio legis-e alkotmánykonform értelmezésben</i>	403

<i>Józsa Zoltán</i> : A helyi közszolgáltatások piaci jellegű reformja a kontinentális Európa országában.....	421
<i>Karsai Krisztina</i> : A <i>ne bis in idem</i> alkotmányba iktatása – az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése	433
<i>Nagy Ferenc</i> : Gondolatok a büntetőjogi legalitással összefüggő alkotmányossági problémákról	453
<i>Révész Béla</i> : Nemzetbiztonsági szolgálatok: Alkotmány, Alaptörvény	475
<i>Siket Judit</i> : A decentralizáció elve és az önkormányzatiság az Alaptörvényben	487
<i>Soós Edit</i> : A helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályozás megújulása az Alaptörvényben.....	501
<i>Szomora Zsolt</i> : A vélemény szabadság büntetőjogi korlátai az Alaptörvény hatálybalépése után, különös tekintettel a becsületvédelemre.....	521
Jogtörténelem	
<i>Balogh Elemér</i> : Alkotmányunk történetisége, kitekintéssel az Alkotmánybíróság judikatúrájára.....	541
<i>Blazovich László</i> : A városi alkotmány a középkori német városokban	559
<i>Homoki-Nagy Mária</i> : A szabadságjogok megjelenése a magyar történeti alkotmányban.....	573
<i>Jakab Éva</i> : A menedékjog gyökerei a görög jogi kultúrában.....	585
<i>Pozsonyi Norbert</i> : Aulékok a kisajátítás intézményének történeti előképéhez. Építőanyagok 'kisajátítása' az antik Róma állami gyakorlatában	601
<i>Tamási Anna Éva</i> : A házasság fogalmának jogtörténeti fejlődése, és a házasság mint az Alaptörvény kiemelten védett értéke	613
Irodalom	621

A helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályozás megújulása az Alaptörvényben

Soós Edit

*egyetemi docens
Politológiai Tanszék*

A helyi autonómia megteremtését garantáló önkormányzati rendszer 1990-ben alakult ki Magyarországon. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) elveinek és értékeinek elismerésével védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát, s ezzel megteremti az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjait.

Az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. A lehető legszélesebb körben érvényesült a helyi önkormányzás joga, így – lélekszámtól függetlenül – valamennyi település választópolgárai élhettek ezzel a lehetőséggel.¹

Az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjainak kiépítése során meghatározó volt a decentralizáció elve, amely eredményeképpen nagy autonómiával rendelkező, széles feladat- és hatáskörre épülő rendszer alakult ki. Ugyanakkor a túlzottan tagolt, elaprózott önkormányzati rendszerben a közel 3200 önkormányzat felénél a népességszám nem érte el az 1000 főt, és mintegy 300 esetében a 200 főt sem, holott nemzetközi tapasztalatok szerint a legalább 2000–5000 lakosú önkormányzat a teljesítőképeség szempontjából megfelelő. A kétszintű, településcentrikus önkormányzati struktúrában a megyei feladatok azokra a szolgáltatásokra korlátozódtak, amelyeket a települési önkormányzatok nem voltak képesek vállalni. A politikai hatalommal és pénzügyi függetlenséggel nem rendelkező megye intézményfenntartó és szolgáltató jellege 'lebegő' területi szint kialakulását eredményezte.

Két évtizeddel az önkormányzat rendszer alapjainak kialakítását követően a megújulást szükségessé tette az átalakuló közjogi környezet, valamint a megváltozott társadalmi, gazdasági feltételek. Az Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta, a köztársasági elnök pedig 2011. április 25-én kihirdette Magyarország Alaptörvényét. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokra vonatkozó hatályos szabályozás alapja. Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Möt.v.)

2011-ben az önkormányzati rendszer reformjának célja volt egy költségtakarékos, gazdaságossági és hatékonysági szempontokat figyelembe vevő, feladatorientált önkor-

¹ A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA: T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról Előadó: Dr. Pintér Sándor belügyminiszter Budapest, 2011. november 53. p.

mányzati rendszer kiépítése. Az átalakítás során figyelembe kellett venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait, az állam szerepének átértékelését, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedését.

Az önkormányzati rendszer működési és finanszírozásizavarai miatt időszerűvé vált az önkormányzati kötelező feladatok korábbinál differenciáltabb meghatározása, a térségi összefogás kiteljesítése, a választópolgárok érdekeinek és igényeinek jobban megfelelő társulási rendszer kialakítása. Az önkormányzati rendszer racionalizálására tett intézkedések közül jelen tanulmány az önkormányzati feladat- és hatáskörök, valamint az ezek ellátására kialakított kötelező és önkéntes társulás intézményeit vizsgálja, különös tekintettel az Alaptörvény és az Möt. rendelkezéseinek a társulások létrejöttére és működésére gyakorolt hatására.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK ALKOTMÁNYOS HELYE AZ ÁLLAMSZERVEZETBEN

A demokratikus politikai rendszerekben az állam célja a társadalom egésze érdekeinek védelme, azaz a közjó szolgálata. Az állami feladatok folytonosan változnak, és minden állam maga dönti azt el, hogy milyen mélyen avatkozik be a társadalmi viszonyokba, tehát milyen feladatokat vállal magára. Az állami feladatok növekedése, elsősorban nem a törvényhozásra és nem a bíráskodásra, hanem a végrehajtó hatalomra, vagyis a társadalom közhatalmi igazgatását megvalósító államhatalmi szervekre (a közigazgatásra) rója a legnagyobb terhet.² Amennyiben az állam már képtelen ellátni a vállalt feladatait, akkor meg kell változtatni az államfelfogás modelljét, és meg kell valósítani a közigazgatás reformját, amelyet az államnak szabályozással kell megoldania.

Az osztársadalmi közjó folyamatos keresése az állami kormányzati döntésekben a második *Orbán*-kormány (2010-2014) hatalomra kerülését követően az állam szerepének újragondolását, a neoweberi állam paradigmájának kialakítását eredményezte Magyarországon. Kiindulópontja szerint erős, intelligens és aktív államra van szükség, amelyben a kormányzati cselekvés az alkotmányosságon és a jogrenden alapul.³ A jogszerűség és a normativitás erősítése, a közjog – amelynek a közigazgatási jog is része – továbbra is fő eszköz marad a jogállam funkcionálásában és az állampolgár–állam viszonyban. Az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell, hogy vállalja.

A neoweberi állammodell a nemzeti kormányzati szintnek jelentős szerepet szán a közjó megteremtésében, ugyanakkor a képviselői demokrácia különböző szintjeinek központi, regionális, lokális - megerősítése, a végrehajtó hatalom egységének hangsúlyozása,⁴ az államközpontú kormányzás modern közjogias és közhatalmi szemlélete a helyi közügyek és a közhatalom gyakorlására is jelentősen kihat, befolyással volt a megújuló önkormányzati rendszer szabályozására.

2 TORMA 2010, 317. p.

3 G. FODOR – STUMPF 2008, 22. p.

4 STUMPF 2009, 97. p.

Az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Az állam egyik legerősebb jogosítványa a közhatalom gyakorlása. Ez a jog a helyi önkormányzatokat is megillető alkotmányos alapelv. Az Alaptörvény a közfeladatok ellátását és a hatáskörök gyakorlását a helyi önkormányzatokhoz telepíti, a helyi önkormányzatok alapvető feladat- és hatásköreit a *32. cikk* (1) bekezdésében sorolja fel, és ezek megvalósításához autonómiát biztosít. A feladat- és hatáskörök ellátásához közhatalom gyakorlására jogosítja fel a helyi önkormányzatokat. „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek.”⁵ A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében foglaltaknak megfelelően önállóan igazgat.

A helyi önkormányzás államszervezeti kérdésként és nem alapjogként jelenik meg az Alaptörvényben. Az önkormányzati rendszer racionalizálása, valamint a közös önkormányzati hivatalok kialakítása része a 2010-ben elkezdődött közigazgatási reformnak. Az Alaptörvény a közigazgatás részének tekinti az államigazgatást, amelynek legfőbb szerve az Alaptörvény *15. cikk* (2) bekezdése szerint a Kormány. A közigazgatás másik részét az önkormányzatok képezik. A Kormány „törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre”⁶ általános hatáskörű területi államigazgatási szervei a fővárosi és a megyei kormányhivatalok. A hivatalok felállítására 2011. január 1-jei határidővel került sor, s ezzel a területi közigazgatás súlypontja az állami szférába került. A területi közigazgatás szervezeti fejlesztésének következő lényeges egysége a járások kialakítása volt, amelyek 2013. január 1-jén kezdték el működésüket. A Kormány célja a járások kialakításával az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységeinek létrehozása a település és a megyeszintje között a korábbinál hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében.⁷

Az önkormányzati reform a Magyar Program területi államigazgatási reformjával áll a legszorosabb összefüggésben, hiszen átszabásra kerül az államigazgatási feladatok – eddig részben az önkormányzatok által végzett – elintézésének szervezeti és eljárási rendje, és ezzel összefüggésben ártértékelésre került a helyi közügyek rendszere.⁸

A Magyar Program legfontosabb stratégiai célja az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése. „A nemzet, mint a közösség saját államalkotó képességének örökítő közege, anyaga, amely magában kell hordozza létező tudását, szervezeti értékeit és alkotmányos hagyományait.”⁹ Az Möt. Preambuluma az egységes állami szervezetrendszer részeit képező helyi önkormányzatok feladataként határozza meg az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósítását, a jogszabályi kötelezettségek teljesítésének elősegítését.

5 Alaptörvény *31. cikk* (1) bekezdés

6 Alaptörvény *15. cikk* (2) bekezdés

7 A Kormány 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozata a járások kialakításáról, Magyar Közlöny, 2011. évi 101. szám 1. pont.

8 Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 211. június 10. 5. p.

9 Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 211. június 10. 18. p.

Az önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja, valamint az Möt. 42. § 2. bekezdése alapján maguk alakítják ki szervezeti és működési rendjüket, amelynek az Alaptörvény és az Möt. mint sarkalatos törvény rendelkezései adják meg a törvényi kereteket és korlátokat.

Az önkormányzatok alkotmányos felhatalmazás alapján szabályozhatják szervezeti és működési rendjüket, ugyanakkor a helyi önkormányzás tartalmi elemei között hangsúlyosan jelenik meg az önállóság fogalma. A helyi önállósághoz való jog a helyi szabadságot jelenti, az önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben – törvény keretei között – önállóan dönthet. Az önkormányzati rendszer megújításának lényeges eleme a társulási rendszer átalakítása. Az Alaptörvény rögzíti a szabad társulás elvét és a kötelező társulás lehetőségét. A 32. § (1) bekezdése k) pontja értelmében a helyi önkormányzat szabadon társulhat és feladat körében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, de az Alaptörvény, 34. cikk (2) bekezdésnek megfelelően törvény el is rendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAIRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS MEGÚJULÁSA AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezése értelmében 2013. január 1-jét követően a 2000 fő lakosság számot el nem érő települési önkormányzatok önálló polgármesteri hivatalt nem hozhatnak létre, és nem működhetnek tovább. A közigazgatási rendszer átalakításának egyik fontos lépése a közös önkormányzati hivatal kialakítása, amely elődintézményének tekinthető az 1990. évi Ötv.-ben létrehozott körjegyzőség, mint a hatósági igazgatósági társulás egy formája, amelyet az ezernél kevesebb lakosú megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladatok közös ellátására alakítottak ki.¹⁰

Magyarországon az alkotmányos és jogi szabályozás lehetővé teszi a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek, hogy feladataik hatékonyabb, gazdaságosabb és célszerűbb megoldására szabadon társuljanak. Annak ellenére, hogy a magyar szabályozás a társulás szabadságának elvéből indul ki, a településközi együttműködések szabályozásakor időről időre felvetődik a kötelező társulás gondolata, mert a magyar önkormányzati rendszer igencsak szétaprózott, számos alacsony lélekszámú és teljesítőképességű településünk, önkormányzatunk van.¹¹ A helyi önkormányzatok szervezetalkításának szabadsága azonban nem korlátlan, annak kereteit az Alaptörvény és törvények határozzák meg. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között határozza meg szervezeti és működési rendjét.

A szervezetalkítás körébe tartozik az önkormányzati hivatal létrehozása. Az Möt. 85. §-a határozza meg, hogy mely esetekben kötelező a helyi önkormányzatoknak közös önkormányzati hivatalt létrehozniuk. A 22/2015 (VI. 18.) AB határozat értelmében e szabályozás összhangban van a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája helyi önkormányzás terjedelméről szóló 4. cikke 3. pontjában foglaltakkal, amely szerint a közfeladatokat

10 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. 39. § (1) bekezdés, Körjegyzőség.

11 ТАМТ 2010, 412. p.

általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló *törvény a 2000 fő lakosságszám alatti települések számára kötelezően elrendeli az önkormányzati közös hivatal létrehozását.* A kötelező társulás jogintézménye az Alaptörvény rendelkezését figyelembe véve került megalkotásra. „Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”¹² Az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulás részletkérdéseiről az Möt.v.-nek nem a helyi önkormányzatok társulásairól szóló IV. fejezete rendelkezik, hanem A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük című III. fejezet. Ez azzal indokolható, hogy a közös önkormányzati hivatal látja el a megalakításában részt vevő önkormányzatok működésével, valamint a polgármesterek és a közös hivatal jegyzője feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat. A kötelező önkormányzati társulások kialakításával a törvényalkotó célja, hogy az önkormányzati szervezet és működés átalakítása segítse elő a feladatok ellátása színvonalának emelését és gazdaságosságát. A közös hivatalok kialakítása nem érintette az önkormányzatok számát, a közös hivatalt fenntartó településeken továbbra is önállóan működő önkormányzatok vannak saját képviselő-testülettel és polgármesterekkel.

Az új önkormányzati törvény a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályanyagát a 84–86. §-ok alapján tárgyalja. A 84. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester, a jegyző hatáskörébe utalt ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására közös önkormányzati hivatalt hozhat létre. A közös önkormányzati hivatal a részt vevő önkormányzatok számára biztosítja mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladatok ellátását, a döntések előkészítését, végrehajtásuk szervezését.

A közös önkormányzati hivatalt a települések társulási megállapodással hozzák létre. Közös hivatal létrehozása minden 2000 fő állandó lakosságszámot meg nem haladó település számára kötelező, de a 2000 fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. További szabály, hogy legalább 2000 fő összlakosságszámnak vagy legalább hét településnek meg kell lennie a közös hivatal megalakításakor. Lényeges rendelkezés, hogy a városi, valamint a 2000 főt meghaladó település képviselő-testülete nem tagadhatja meg közös önkormányzati hivatal léthozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.

A helyi önkormányzatok szervezeti átalakulásáról rendelkező törvény lehetőséget biztosított a képviselő-testületeknek a helyi sajátosságok figyelembevételére. A települések maguk választhatják meg, hogy a járáson belül mely településekkel társulnak. Fontos kritérium, hogy a települések közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Az Möt.v. Indoklása szerint a járási egység figyelembe vételével biztosítható az egységes közigazgatási rendszer, az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködése – jogorvoslati fórum rendszer, statisztikai adatszolgáltatás.¹³

12 Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés

13 A Magyar Köztársaság Kormánya: T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. Általános indoklás, 69. p.

A közös önkormányzati hivatal két típusát különbözteti meg a jogszabály. A közös önkormányzati hivatal székhelye a törvény szerint város és 2000 főt meghaladó lakosság-számú település is lehet. (1. sz. táblázat) Az egyik típusba a kizárólag községi önkormányzatok által létrehozott közös hivatalok tartoznak. Ezek száma a 2014. évi II. félévben: 616. A székhelytelepülést és a közös önkormányzati hivatal létszámát a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg. A község székhelyű közös önkormányzati hivatalok legnagyobb számban Borsod-Abaúj-Zemplén megyében találhatóak, szám szerint 78 db székhely község. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 50 község a székhely, Somogy megyében 48 székhelytelepülés, Zala megyében 44 székhelytelepülés, míg Baranya és Győr-Moson-Sopron megyékben 43 székhelytelepülés községi jogállású.

Város a székhelytelepülés abban az esetben, ha a közös hivatalt működtető települések egyike város. Ez esetben az érintett települések képviselő-testületei megállapodással határozzák meg a közös önkormányzati hivatal létszámát, megállapodás hiányában a közös hivatal létszámát a város képviselő-testülete állapítja meg. A városi székhellyel rendelkező közös önkormányzati hivatalok száma a 2014. évi II. félévben: 123. Ez azt jelenti, hogy 338 városból 123 tagja és székhelye valamely közös önkormányzati hivatalnak. Legtöbb város székhellyel rendelkező közös önkormányzati hivatal Baranya megyében, Vas és Veszprém megyékben található, 11 db mindegyik megyében. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a számuk 10. A legkevesebb a város székhely Nógrád megyében és Fejér megyében (2-2), emellett alacsony még Csongrád megyében (4 db), Győr-Moson-Sopron megyében (4 db) és Zala megyében (5 db), valamint Jász-Nagykun-Szolnok megyében (5db).

A legnagyobb létszámú közös hivatalok Vas megyében, Veszprém megyében, Baranya megyében, valamint Borsod-Abaúj-Zemplén és Zala megyében találhatóak. Ezekben a megyékben a közös önkormányzati hivatalok tagönkormányzatainak a száma eléri a 10-12-öt. A legkisebb létszámúak a közös hivatalok Komárom-Esztergom és Csongrád megyékben, ahol 2-4 tagönkormányzattal rendelkező hivatalok működnek. Békés megyében 2-3 tagúak a hivatalok, míg Bács-Kiskun megyében és Hajdú-Bihar megyében túlnyomórészt két tagönkormányzat a jellemző. Heves megyében sok a kéttagú közös hivatal, de 3-4 tagönkormányzattal működő hivatal is előfordul.

A közös önkormányzati hivatalok működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosságszámuk arányában biztosítják. A költségvetés által finanszírozott létszámkerettől csak akkor lehet eltérni, ha ennek fedezetét kizárólag saját bevételeikből meg tudják oldani.

Közös hivatalt alakítani, megszüntetni, ahhoz csatlakozni, abból kiválni önkormányzati ciklusonként csak egyszer, az általános helyhatósági választásokat követő 60 napon belül lehet. A mennyiben a megállapodást 60 napon belül nem kötik meg, vagy valamely település a közös hivatalhoz nem tud csatlakozni, a kormányhivatal vezetője kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket.

Minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatosságát, a szükséges személyi és tárgyi feltételeket. A közös önkormányzati hivatal jegyzője valamennyi érintett településen ellátja a jegyző feladatait, kinevezéséhez, felmentésé-

hez az érintett települések polgármestereinek lakosság szám arányos, többségi döntése szükséges. Az MÖtv. 86.§ (1)-(2) bekezdései alapján a közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja köteles mindegyik érintett képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni, valamint az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles minden községben ügyfélfogadást tartani.

1. sz. táblázat. A közös önkormányzati hivatalok száma Magyarország megyéiben

Megye	Közös önkormányzati hivatal székhelye				Települési önkormányzatok száma		
	város	község	összesen	KÖH/ összes település	városi	községi	összesen
Bács-Kiskun	7	27	34	29%	22	97	119
Baranya	11	43	54	18%	14	287	301
Békés	7	15	22	29%	22	53	75
Borsod-Aba- új-Zemplén	8	78	86	24%	26	332	358
Csongrád	4	10	14	23%	10	50	60
Fejér	2	27	29	27%	16	92	108
Győr-Moson- Sopron	4	43	47	26%	12	171	183
Hajdú-Bihar	6	13	19	23%	21	61	82
Heves	6	35	41	34%	11	110	121
Jász-Nagy- kun-Szolnok	5	16	21	27%	21	57	78
Komárom- Esztergom	4	17	21	28%	12	64	76
Nógrád	2	37	39	30%	6	125	131
Pest	5	22	27	14%	53	134	187
Somogy	9	48	57	23%	15	231	246
Szabolcs- Szatmár-Bereg	10	50	60	26%	28	202	230
Tolna	6	23	29	27%	11	98	109
Vas	11	29	40	19%	13	203	216
Veszprém	11	39	50	23%	15	202	217
Zala	5	44	49	19%	10	248	258
összesen	123	616	739	23%	338	2 817	3 155

Forrás: OSAP 1621 – közös önkormányzati hivatalok 2014. II. félév

Az önkormányzatok szervezeti átalakítása következtében 739 közös önkormányzati hivatal jött létre 2014. december végére. Az ország településeinek 23%-a székhelytelepülés. Ez a százalékarány a legmagasabb Nógrád megyében (30%), Bács-Kiskun és Bé-

kés megyében (29%), valamint Komárom-Esztergom megyében (28%). Ugyanakkor Vas megye településeinek a 19%-a székhelytelepülés, Zala megye településeinek 19%-a, míg Baranya megyében a települések 18%-a székhelye közös önkormányzati hivatalnak.

Ahogy a 2. sz. táblázat is mutatja, 2015. január 1-jétől jelentős átalakulások következtek be Csongrád megye közös önkormányzati hivatalainak összetételében. Megszűnt a Nagyéri Közös Önkormányzati Hivatal, és a közös önkormányzati hivatal székhelytelepülése Csanádalberti lett, ugyanazokkal a tagönkormányzatokkal.

2. sz. táblázat: Közös önkormányzati hivatalok Csongrád megyében

Közös önkormányzati hivatal székhelye	Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma	Közös önkormányzati hivatal székhelye	Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma
2013		2015	
Hódmezővásárhely	2	Hódmezővásárhely	2
Szentes	3	Szentes	2
Sándorfalva	2	Sándorfalva	2
Csanádpalota	2	Csanádpalota	3
Csengele	2	Csengele	2
Földeák	2	Földeák	2
Kübekháza	3	Kübekháza	4
Nagymágocs	2	Nagymágocs	2
Szegvár	2	Szegvár	2
Ruzsa	3	Ruzsa	3
Tömörkény	2	Tömörkény	2
Algyő	2		
Deszk	2		
Királyhegyes	3		
Nagyér	4		
		Csanádalberti	4
		Fábiánsebestyén	2
		Magyarcsanád	2
Összesen	36	Összesen	34

Forrás: saját szerkesztés

Eperjes Község Önkormányzata Képviselő-testülete úgy döntött, hogy a részére 2013. január 1. napjával kötelező közös önkormányzati hivatalt Szentes Város Önkormányzatával kívánja létrehozni. 2015. január 1-jei hatállyal Eperjes Község kilépett a Szentesi Közös Önkormányzati Hivatalból és Fábiánsebestyén község irányába kezdeményezte közös önkormányzati hivatal létrehozását, mivel a lakosság számát tekintve nem jogosult önálló polgármesteri hivatal fenntartására.

A Csanádpalotai közös önkormányzati hivatalból kiváló Nagylak Magyarcsanád székhelytelepüléssel közös önkormányzati hivatalt alakított, Királyhegyes és Kövegy pedig Csanádpalota székhellyel hozott létre és tart fenn közös önkormányzati hivatalt. Az átszervezés a Királyhegyesi Közös Önkormányzati Hivatal megszűnését eredményezte. Ugyancsak megszűnt a Deszki Közös Önkormányzati Hivatal, a munkaszervezet feladatait Deszk és Újszentiván Polgármesteri Hivatalai vették át. Jelentős változást eredményezett Tiszasziget község Kübekházi közös hivatalhoz csatlakozása, mert ezzel megszűnt az Algyői Közös Önkormányzati Hivatal. Algyő Nagyközség Önkormányzat önálló polgármesteri hivatalt tart fenn.

Csongrád megye 60 települési önkormányzatából 2013-ban a közös hivatalok megalakításában részt vett 36 önkormányzat 15 közös önkormányzati hivatal egyikének volt a tagja. A többi 24 településen továbbra is önálló polgármesteri hivatal működött. 2015. január 1-jétől összesen 34 települési önkormányzat tagja közös önkormányzati hivatalnak, és 11 változtatta meg az előző ciklushoz képest önkormányzati társulási státusát.

A közös önkormányzati hivatalok létrejöttét követően 2013-ban a Csongrád Megyei Kormányhivatal megállapította, hogy az érintettek, összesen 36 települési önkormányzat, az Möt. 146. § (2) bekezdésében rögzített törvényes határidőben és kölcsönös megállapodás útján döntöttek a közös önkormányzati hivatalok megalakításáról. Erre tekintettel Csongrád megyében az Möt. 85. § (3) bekezdése alapján szabályozott kormány megbízott általi kijelölésre nem volt szükség.¹⁴

Az alábbi peresetek arról adnak tájékoztatást, hogy az ország egyes megyéiben nem zajlott le zavartalanul a közös hivatalok kialakítása, számos esetben a kormányhivatal vezetőjének kellett kijelölni a közös hivatalhoz tartozó településeket. Amennyiben a kényszerkijelölésre sor kerül, az Möt. 84. § (3) bekezdése értelmében az érintett önkormányzat képviselő-testülete bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2015. (VI. 18.) AB HATÁROZATA

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek a közös önkormányzati hivatali megállapodás szabályaival kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és bírói kezdeményezések elutasításáról.¹⁵

1. sz. pereset

A perbeli esetben a Nógrád Megyei Kormányhivatal 2013. március 13-án kelt határozatában – döntését az Möt. 85. § (1)–(3) bekezdéseire alapítva – Tar községet 2013. április 1-jei hatállyal a Mátraszőlősi Közös Önkormányzati hivatal tagjaként kijelölte. A határozatot az érintett Mátraszőlősi Közös Önkormányzati hivatalát önkéntesen létrehozó hat települési önkormányzat keresettel megtámadta a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt. A bíróság a keresetet a 2013. július 11-én hozott jogerős ítéletében elutasította. A közös önkormányzati hivatalt alkotó települések elzárkóznak Tar

¹⁴ Létrejötték a közös önkormányzati hivatalok Csongrád megyében. 2013. május 27.

¹⁵ Az Alkotmánybíróság határozatai. Az Alkotmánybíróság Hivatalos Lapja, 2015. 14. szám, 2015. június 23. 844–854. p.

köztség befogadásától, az elzárkózó magatartásuk miatt a közigazgatási határozatnak és a bírósági ítéletnek nem lehetett érvényt szerezni.

Az eljáró bírói tanács indítványában hivatkozik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (továbbiakban: Charta) 4. cikk 6. pontjára és 6. cikkére, valamint a helyi és regionális Önkormányzati Kongresszus Monitoring Bizottságának jelentésére és az alapján elfogadott Ajánlásokra, amely az Möt. 85. §-át – amely a közös önkormányzati hivatal létrehozását intézményesítette – problematikusnak ítélte, mint amely a kistéle-
pülések szervezetalakítási szabadságát alapvetően korlátozza.

2. sz. pereset

A perbeli esetben a Zala Megyei Kormányhivatal 2014. december 31-én kelt ZAB/030/1639-1/2014. számú határozatában az Möt. 85. § (3a) bekezdése alapján 2015. január 1-jétől a Zalaegerszegi Járáson belül közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeként kijelölte Baktüttös, Csertalagos, Gutorföldre, Pusztaderics, Pusztaszentlászló, Söjtör, Szentkozmadombja, Szentpéterföldre, Tófej és Zalatárnok községeket. Egyúttal a 2014. december 31. napján hatályba lépett jogszabályi módosításnak megfelelően 2015. január 1-jével hatályosan pótolta is a Söjtöri Közös Önkormányzati hivatalt létrehozó megállapodást azzal, hogy a Söjtöri Közös Önkormányzati hivatalt és a Tófeji Közös Önkormányzati hivatalt létrehozó megállapodások 2014. december 31-én hatályukat veszítik. A Söjtöri Közös Önkormányzati hivatalt létrehozó megállapodásban rendelkezett a közös önkormányzati hivatal székhelyéről, létszámáról, ügyfélfogadási rendjéről, működésének finanszírozásáról, vezetéséről és irányításáról. Döntése indokolásában arra hivatkozott, hogy a 2013. január 1-jén létrejött tófeji Közös Önkormányzati hivatalhoz tartozó települések – Tófej, Baktüttös, Pusztaderics, Szentkozmadombja, Zalatárnok – összlakossága 2014. január 1-jére a természetes népességfogyás következtében 1956 főre csökkent, amely miatt a Tófeji Közös Önkormányzati hivatal nem felel meg az Möt. 85. § (1)-(2) bekezdéseiben fogalt feltételeknek, így a további működése jogszálysértő.

Szentkozmadombja Község Önkormányzatának Képviselő-testülete mint felperes keresettel fordult a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz a Zala Megyei Kormányhivatal vezetője mint alperes ellen közös önkormányzati hivatal kijelölése tárgyában hozott döntés bírósági felülvizsgálata iránt.

A Bíróság megítélése szerint az Möt. 85. §-ában szabályozott közös önkormányzati hivatal intézménye sérti a Charta 6. cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítás szabadságát, mivel lakosságszámhoz és földrajzi elhelyezkedéshez kötött társulási kötelezettséget ír elő azzal, hogy amennyiben a társulási kötelezettségnek az érintett kistéle-
pülések nem tesznek eleget, úgy kényszerkijelöléssel történik a közös önkormányzati hivatal és az azt szabályozó megállapodás létrehozása.

Az Möt. 85. §-a ellentétes a Charta 4. cikk 6. pontjával is, mert a kényszerkijelölés során az érintett önkormányzatoknak véleménynyilvánítási joga nincs, a kormány megbízottat egyeztetési kötelezettség nem terheli, továbbá a magyar jogi szabályozás arra sem tér ki, hogy a döntés meghozatalkor a lakosság számon és a földrajzi elhelyezkedésen felül milyen szempontokat kellene mérlegelni, figyelembe véve az érintett települések véleményét.

3. sz. pereset

Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezte az Mötv. 85. §-a – különösen a (3a)–(3b) bekezdései vonatkozásában – alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, megsemmisítését. A perbeli esetben a Szamossályi Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az Mötv. 85. § (3) alapján kezdeményezte a Cégénydányádi Közös Önkormányzati hivatalból való kiválást és csatlakozási szándékot nyilvánítt ki a Jánkmajtisi Közös Önkormányzati hivatalhoz, amely azt elutasította. Szamossályi Község Önkormányzata Képviselő-testülete ezután sikertelencsatlakozási kísérletet tett a Nagyszekeresi Közös Önkormányzati hivatalhoz. A jogszabályban előírt határidő eltelte miatt a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal ismét közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeként jelölte ki az említett Cégénydányád, Gyügye, Szamosújlak, Szamossályi és Hermánszeg településeket. Egyidejűleg pótolta a közös önkormányzati hivatali megállapodást, meghatározta a hivatal elnevezését, létszámát és ügyfélfogadási rendjét. Szamossályi Község Önkormányzata mint felperes keresettel fordult a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal mint alperes ellen, amelyben a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal 2014. december 31. napján kelt, közös önkormányzati hivatal kijelölése tárgyában hozott Sz-B-06/02608-1/2014. számú közigazgatási határozatának hatályon kívül helyezését kérte arra hivatkozva, hogy a székhelyként kijelölt Cégénydányád Község Önkormányzata Képviselő-testületével a megromlott kapcsolat miatt nem tud együttműködni.

A Bíróság álláspontja szerint az Mötv. 85. §-ában szabályozott közös önkormányzati hivatal intézménye sérti a Charta 6. cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítás szabadságát, amennyiben a közös önkormányzati hivatal és az azt szabályozó megállapodás létrehozása kényszerkijelöléssel történik. A támadott rendelkezés megítélése szerint ellentétes a Charta 4. cikk 6. pontjával is, mert a kényszerkijelölés során az érintett önkormányzatoknak nincs véleménynyilvánítási joguk, a kormány megbízottat egyeztetési kötelezettség nem terheli, valamint a kijelöléssel szembeni bírósági jogorvoslat csak jogszerűségi és nem érdemi felülvizsgálatot jelent.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket egyesítette a 22/2015. (VI. 18.) AB határozatban, mert azok tárgya egymással összefüggött.

1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Mötv. 85. §-ában szabályozott, közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló kormányhivatali döntés mint állami beavatkozás nem ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *b)*, *d)* és *k)* pontjaiban meghatározott helyi önkormányzatokat megillető jogkörökkel, és összhangban van a Charta 4. Cikk 6. pontjával és 6. cikkével. Ezért az Alkotmánybíróság az Mötv. 85. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság az Mötv. 85. §-a rendelkezéseinek vizsgálata során megállapította, hogy bár a Charta magyar jogrendszerbe való inkorporálása megtörtént, a jogalkotó az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésében meghatározta a helyi önkormányzatok és az állami szervek együttműködési kötelezettségét, de az Országgyűlés nem tett eleget

a konzultációs-kötelezettségi eljárás Mötv.-beni törvényi szabályozásának. E jogalkotói mulasztás ellentétes az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének azon rendelkezésével, amely szerint „[a] helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek”. Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta a kormányhivatali döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig tegyen eleget.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EGYÜTTMŰKÖDÉSE AZ ÖNKÉNTES TÁRSULÁS INTÉZMÉNYÉNEK MEGÚJULT SZABÁLYOZÁSA

A helyi önkormányzatok egyik legfontosabb célja, hogy a lakosság jólétéről gondoskodjanak. Ehhez szükségessé vált a közszolgálati közintézményrendszer ésszerű, feladatalapú stabilizálása, a polgárok érdekeinek és igényeinek leginkább megfelelő társulási rendszer kialakítása a megújult szabályozásban.

Az önkéntes társulás intézménye nem idegen a hazai önkormányzatok együttműködési gyakorlatától. Már az 1990-es évektől az egymással földrajzilag határos települések funkcionális kapcsolataik fejlesztése érdekében településközi együttműködéseket alakított ki a kötelező és önként vállalt feladatok ellátására, felhasználva az önkormányzatok meglévő intézményi kapcsolatait.¹⁶

A társulások alkotmányos és jogi szabályozását befolyásolta a magyar közjogi rendszer átalakulása, a második Orbán-kormány (a Nemzeti Együttműködés Kormánya) hatalomra kerülését követően, a Fidesz-KDNP pártszövetség politika- és jogfelfogásával uralkodóvá váló neoweberi államfelfogás. A neoweberi állam célja, hogy kiemelkedő színvonalú – a polgárok elvárásaihoz, és értékeihez is közvetlenül kapcsolódódó – közszolgáltatásokat nyújtsanak a lakosságnak, annak ellenére, hogy pénzügyi erőforrások leszűkültek. A közszektorbeli problémák eredményes megoldásához erős államra van szükség, másrészt 'közel kell vinni' a közszolgáltatásokat, illetve a közintézményi menedzsmentet a lakossághoz, mint a közszolgáltatások fogyasztóihoz.¹⁷

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pontja értelmében helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében szabadon társulhat más helyi önkormányzattal a közszolgáltatások hatékonyabb, célszerűbb ellátására. A közfeladatok, közszolgáltatások nagy része kötelező feladat, de a kötelező feladatok mellett az önkormányzatok az államtól önként átvállalt feladatokat is ellátnak.

A helyi önkormányzatok feladatainak önként létrehozott társulások keretében való ellátásának joga megfelel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rendelkezésének, amely A helyi önkormányzat egyesülési jogáról szóló 10. cikk (1) bekezdésében kiemeli,

16 Soós 1997, 76–78. p.

17 ТОРМА 2010, 337. p.

hogy „A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvény keretei között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.”

Magyarországon a társulás intézményét, a társulásokra vonatkozó részletszabályokat az Alaptörvény rendelkezéseit figyelembe véve az MÖtv. A helyi önkormányzatok társulásairól című IV. fejezetben a 87–95. §-ok keretei között részletesen szabályozza, rendelkezik a társulás megalakításának, működtetésének, megszüntetésének, legfontosabb szabályairól.¹⁸

A szabályozás kiindulópontja, hogy az önkormányzatok együttműködése az önkéntesség elvére épül, az önkormányzatok döntenek arról, hogy milyen területeken kívánnak együttműködni.¹⁹ Fontos eleme az új szabályozásnak, hogy a helyi önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek, figyelembe véve a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, gazdasági teljesítőkéességét és lakosság számát. Az új szabályozás tartalmazza az egyes településtípusokra – község, város, járásnévszerű város, megyei jogú város – vonatkozóan a feladattelepítés meghatározó elveit. Az MÖtv. 12. § (1)–(2) bekezdései ehetővé teszik, hogy a nagyobb teljesítőkéességű, lakosság számú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat ellátását más települési önkormányzat önállóan, vagy társulásban vállalhassa, ha azt a lakossági igények indokolják vagy gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon tudja biztosítani többlet állami támogatás nélkül.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendelkezése szerint az önkormányzatok együttműködéséhez társulási megállapodás szükséges, a társulást a helyi önkormányzatok képviselő-testületei írásbeli megállapodással hozzák létre. A társulásban részt vevő képviselők mindegyikének minősített többsége szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy megszüntetéséhez.

A törvény az alakulást követően is megengedi a társuláshoz való csatlakozást, illetve abból történő kiválást. A rendezett működéshez, a társulási költségvetés tervezettségéhez igazodás érdekében az érintett önkormányzatnak hat hónappal korábban kell dönteni a csatlakozásról, és – eltérő törvényi vagy társulási megállapodási rendelkezés hiányában – ezekre az aktusokra csak naptári év első napjával, illetve végével kerülhet sor.

A társulási megállapodások nyomán az önkormányzatok irányító és végrehajtó testületeket állítanak fel. A társulások szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezéseket az MÖtv. 94. §-a tartalmazza. A társulási szervezetre vonatkozó előírások egységes szervezetet állítanak fel, aminek döntéshozó szerve a társulási tanács. A tanács a képviselő-testületek delegált tagjaiból áll. A tanács tagjai közül elnököt választ, és amennyiben a feladatok száma, vagy a társulás méretei indokolják, munkájának segítésére alelnököket is választ.

A társulási tanácsban az önkormányzatok egyenjogúak, és a döntéseket a kölcsönös előnyök alapján kell meghozni. A tanács a döntések előkészítése érdekében bizottságo-

18 2013. január 1-jén hatályát veszti: A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, valamint A települési önkormányzatok többelű kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény.

19 Az MÖtv. hatálybalépése előtt kötött önkormányzati társulási megállapodásokat a képviselő-testületek kötelesek voltak felülvizsgálni és az új törvény rendelkezéseinek megfelelően módosítani.

kat alakíthat. A tanács munkaszervezetének feladata a döntések előkészítése, a végrehajtás szervezése. A munkaszervezet operatív feladatainak a szervezését a társulás székhelyének a polgármesteri hivatala látja el.

A társulások jogi személyiséggel bírnak, ezért saját vagyonnal rendelkezhetnek, szerződéseket köthetnek. A társulás működési költségeihez a társulás tagjai az általuk képviselt települések lakosságszámának arányában járulnak hozzá, de a szabályozás lehetővé teszi azt is, hogy társulás a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására a különböző szervezeteket (költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet) hozzanak létre. A társulás csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége korlátozott.

Az Európai Unió nagy önállóságot biztosít tagországai számára az önkormányzati rendszer működése, ezen belül a településközi együttműködések terén. Habár az Európai Unióban nincs egységes önkormányzati modell, szoros összefüggés van az önkormányzati rendszerek és a helyi közszolgáltatások olcsó és hatékony ellátása iránti lakossági igény között.²⁰ A skandináv modellt nagyméretű helyi önkormányzatok, nagyfokú pénzügyi-gazdasági önállóság és széleskörű szolgáltatási felelősség jellemzi. A mediterrán modellt centralizált pénzügyi rendszer, az önkormányzatok jelentős állami ellenőrzése és az apró települési önkormányzatok szűk feladatköre jellemzi. A germán modell a föderatív államigazgatáson alapuló többszintű, erősen centralizált rendszer, ahol a legalsó települési szintre csekély feladat hárul (Németország, Ausztria).

A skandináv modellben a helyi önkormányzatok alapfeladatai közé tartozik a közszolgáltatási feladatok ellátása. Az igazgatási-szolgáltatási hatékonyság²¹ növelését célzó megoldás keretében községegyesítések révén csökkentették a helyi önkormányzatok számát. A legdrasztikusabb csökkenés a települések számában Dánia és Svédország esetében történt. Dániában a települések száma 1.387-ről (1950-ben) 98-ra (2013-ban) esett vissza. Svédországban 1950-ben a települések száma 2.281 volt, 2013-ban már csak 290.²² Az összevonásokat követően a helyi önkormányzatok széles feladatköröket kaptak a jóléti szolgáltatások és a kommunális szolgáltatások ellátásában, és biztosították számukra a feladataik elvégzéséhez szükséges pénzügyi forrásokat.²³ A decentralizáció, a helyi autonómia növelésének legfontosabb gazdasági eszközei a helyi bevételi források, megosztott adók, helyi adók, díjbevételek és egyéb bevételek, hitelek.²⁴

20 KOPÁNYI 1999, 25. p.

21 A ténylegesen megvalósított helyi önkormányzati reformok az igazgatási-szolgáltatási hatékonyságot és/vagy a politikai-emberi közösségi jelleget igyekeztek kidomborítani. Az országok egy részében az igazgatási-szolgáltatási hatékonyság elvét előtérbe helyező megoldás valósult meg. Az országok másik része a történelmileg kialakult kisebb önkormányzatok politikai közösségi jellegét tekintette fő szempontnak. VEREBÉLYI 1993, 195. p.

22 Council of Europe. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Council of Europe Press, 1995. 16. p., illetve Council of European Municipalities and Regions: Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crises. October 2013. 8. p.

23 A közfeladatok hatékonyabb ellátása megkövetelte az önkormányzatok kapacitásának többirányú megerősítést, többek között pénzügyi képességben, igazgatási és szolgáltatási szaktudásban, létszámban és hatáskörben. VEREBÉLYI 1993, 194–195. p.

24 Miközben csökkent a helyi önkormányzatok száma, területük és népességük jelentősen növekedett. Ennek a folyamatnak a következménye, hogy leszűkül, mindössze néhány közszolgáltatás biztosítására korlátozódott a területi önkormányzatok feladata. ('skandináv modell'). ΤΟΡΜΑ 2001, 175. p.

A helyi szint racionalizálásának másik módja az önkormányzatok önkéntes társulása. A déli államokban a fragmentált települési struktúra a településközi együttműködések létrehozásának kedvezett, az elaprózott önkormányzati rendszerekben váltak jellemzővé a kistérségi, önkormányzati társulások. Franciacrszágban 2013-ban a települések száma 36 786. Az önkormányzati társulások alakítására serkentőleg hatott a kötelező önkormányzati feladatok ellátása (egészségügyi, oktatási, szociális ellátás), a területfejlesztési- és tervezési, a gazdaságfejlesztési feladatok, valamint a helyi közszolgáltatások hatékonyabb, gazdaságosabb ellátása iránti lakossági igény (szennyvíztisztítás, ivóvízellátás, tömegközlekedés, hulladékkezelés) és az uniós támogatások felhasználása.²⁵

3. sz. táblázat: A települések száma Magyarország megyéiben

Megye	Települések száma adott lakosság szám alatt			
	<200	<500	<1000	<2000
Bács-Kiskun	1	8	27	61
Baranya	75	207	254	279
Békés	1	8	20	39
Borsod-Abaúj-Zemplén	49	140	221	298
Csongrád	0	4	14	26
Fejér	1	3	23	55
Győr-Moson-Sopron	17	57	101	147
Hajdú-Bihar	2	5	17	39
Heves	1	13	41	82
Jász-Nagykun-Szolnok	0	5	13	36
Komárom-Esztergom	0	6	21	42
Nógrád	12	34	79	116
Pest	1	6	20	54
Somogy	31	114	179	220
Szabolcs-Szatmár-Bereg	8	33	97	154
Tolna	6	32	58	86
Vas	37	133	183	201
Veszprém	29	101	158	191
Zala	82	161	214	244
összesen	353	1 070	1 740	2 370

Forrás: OSAP 1621-helyi önkormányzatok 2014. II. félév

25 OROVA Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban. 24. p.
Forrás: http://www.tcrport.hu/webfm_send/376

Magyarországon a 2014. év II. félévében a települések egyharmadának a lélekszáma nem éri el az 500 főt (1.070 település), 353 település lakosságának a száma a 200 főt sem. Kevesebb, mint 1.000 lakos él 1.740 településen és 2000 főnél kevesebb lakos él 2.370 településen. A hazai települési struktúrában megfigyelhető trendek alapján megállapítható, hogy a magyar önkormányzati rendszer még mindig nagyon elaprózott, ami kihívást jelent az önkormányzatok számára a hatékony és olcsó közszolgáltatások biztosítása terén. Nem meglepő, hogy az önkormányzati társulások száma 1.045 volt 2014. II. félévében, és a társulások a legkülönbözőbb feladatok ellátására alakulnak meg országszerte. (3. sz. táblázat) A kommunális szolgáltató társulások és beruházások (pl. csatornamű, szennyvíztisztító, vízközmű) mellett több száz óvodai társulás jött létre, de minden megyében népszerűek a családsegítő és gyermekjóléti, a köznevelési, a szociális és a hulladékgazdálkodási társulások is.

A rendkívül szétaprózott önkormányzati rendszer különösen Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Somogy, Vas és Zala megyékben jelent problémát az önkormányzati közszolgáltatások ellátásában. Ezekben a megyékben az 500 fő alatti lakosságszámmal rendelkező települések száma igen magas. Baranya megyében 207, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 140, Somogy megyében 114, Vas megyében 133, valamint Zala megyében 161 a számuk. Az Mötvt. ösztönzi az önkéntes társulások létrejöttét, a települések több mint egyharmada tartozik valamelyik társuláshoz. Az erősen fragmentált települési struktúra a társulások nagy számát eredményezte Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Zala megyékben. Somogy megyében (49) és Vas megyében (57) a települések nagy száma ellenére alacsony a társulások száma. Ugyanakkor erős a társulási hajlandóság Pest megye (67) és Nógrád megye (62) települései körében annak ellenére, hogy a településszám ezt nem teszi indokolttá.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK INTÉZMÉNYESÜLT HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEI

A magyar alkotmányos és jogi szabályozás elismeri az önkormányzatok társulási szabadságát. Ez az elv egyaránt vonatkozik a hazai társulásokra és a nemzeti együttműködés keretében a külföldi önkormányzatokkal való társulásokra is. Az Alaptörvény, 32. cikk k) pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között szabadon társulhat más országok helyi önkormányzataival.

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvényben a magyar állam a nemzet letéteményeseként eredezteti nemzetpolitikai felelősségét: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”²⁶

26 Alaptörvény, D) cikk

Az Alaptörvényben megjelölt célok megvalósulásának az elősegítésében szerepet tölt be a Miniszterelnökség Nemzetpolitikai Államtitkársága mellett többek között a Hét Határ Egyesület, valamint a Szórványtanács. A kormányközi vegyes bizottságok (pl. magyar–szlovák, magyar–szlovén, magyar–ukrán, magyar–osztrák) garanciát jelen-
tenek a határmentiség problémáinak napirenden tartására.

A nemzethez való tartozáshoz, a nemzethez kötődő identitás kialakításához lényeges, hogy az egyén valamilyen viszonyt alakítson ki saját nemzeti csoportjához. Elengedhetetlen feltétel az identitás érzelmi és kognitív tartalmakkal való megerősítése.²⁷ A politikai nemzet keretében átélt identitás, amely alapvetően jellemző a nyugati nemzetállamokban, egyre nagyobb súllyal jelenik meg a Kárpát-medence országaiban is. Ebben az átalakulásban megváltozik a nemzet politikai jelentése. Az egyes nemzetállamok közötti hagyományos politikai határok értelmüket veszítik. A határok ma már nemcsak a nemzetállamok szuverenitásának keretét jelentik, hanem kihatással vannak a szubnacionális szintek közötti kapcsolatrendszerre is. A határok funkciójukat tekintve az eltérő állami-területi struktúrákat elválasztják egymástól, bizonyos esetekben ugyanezen eltérő jellegű területek között *összeköttetést is teremtenek*.

Ennek az egyébként természetes gondolatnak a gyökerei már az első *Orbán*-kormány (1998–2002) időszakában megjelentek. A jobboldali kormányfő 2002-ben így fogalmazott: „mivel a magyar állam és a magyar nemzet határai nem esnek egybe, a cél a nemzet határmódosítás nélküli újraegyesítése”.²⁸

A helyi önkormányzatok „alulról” szerveződő határon átnyúló együttműködései a határ menti gazdasági, társadalmi és kulturális partnerségek hálózatainak kiépítésével elősegítik a korábban természetes egységet képező határon átnyúló régiók újraeledését, lehetővé teszik a határ menti területek, települések közötti kapcsolatok szorosabbá tételét. A nemzetállam alatt, a nemzetállami határokat átlépő szubnacionális szerveződések regionális és lokális identitásokat élesztnek újra.²⁹

A helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatainak belső jogi hátterét – az Alaptörvény rendelkezésein túl – a nemzetközi jog és az Európai Unió jogforrásai biztosítják. A határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó jogi keretek kialakításában Magyarország nemzetpolitikája igazodik az Európa Tanács és az Európai Unió által támasztott követelményekhez. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját Magyarország és valamennyi szomszédja aláírta és ratifikálta. A Charta helyi önkormányzatok együttműködéseire vonatkozó 10. cikke (3) bekezdése teszi lehetővé a határon átnyúló együttműködések kialakítását. Ennek értelmében a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és a belső jogban meghatározott feltételek mellett szabadon élhetnek a határon túli önkormányzatokkal való együttműködés jogával.³⁰ Az Európa Tanács által 1980-ban elfogadott, a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Kerete-

27 ÖRKÉNY–SZÉKELYI–CSEPELI 2007, 27. p.

28 JESZENSZKY 2002, 18. p.

29 SOÓS–FEJES 2009, 126–131. p.

30 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény, ETS No. 122. 10. cikk (3) bekezdés.

gyezményt Magyarország 1992-ben írt alá, és az 1997. évi XXIV. törvénnyel épített be a jogrendjébe.³¹

Az áttörést az Európai Unió jogalkotásában a határ menti együttműködések szabályozásában az Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendeletének elfogadása jelentette.³² A jelenleg hatályos rendelkezéseket az 1302/2013/EU rendelet tartalmazza.³³ Az EGTC rendelet figyelembe veszi a szubszidiaritás és az arányosság elvét, úgy alakítja a szabályozási kereteket, hogy közben tiszteletben tartja valamennyi tagállam alkotmányos rendjét. A rendelet végrehajtásához szükséges nemzeti végrehajtási jogszabályt. Magyarország elsőként alkotta meg a 2007. évi XCIX. törvénnyel, és hazánkban alakult meg az európai viszonylatban másodikként bejegyzett európai területi együttműködési csoportosulás, az *Ister-Granum EGTC* a magyar-szlovák határon 47 magyarországi és 39 szlovákiai önkormányzat részvételével.

A nemzetpolitikával szembeni elvárás a nemzeti és uniós források felhasználásának harmonizálása a térség fejlesztési céljainak megvalósításában, ezáltal a határ menti térségek abszorpciós képességének a növelésében. A fejlesztéspolitikával kapcsolatos, nemzetpolitikai szempontból is releváns teendők: a fejlesztési elképzelések összehangolása mind a nemzeti, mind a határ menti térségi kapcsolatok keretében, közös tervezést, programozást és forráskoordinációt eredményező szervezeti keretek kiépülésének elősegítése, kapcsolatok erősítése, társadalmi-politikai feszültségek oldása és a mindennapi együttélés elősegítése.

Az európai területi együttműködési csoportosulás, amelynek magyar elnevezése Európai Területi Társulás (továbbiakban: ETT) előnye, hogy az EU joghatálya alatt kialakuló határon átnyúló decentralizált együttműködések minden korábbinál megfelelőbb intézményi keretet teremthetnek ahhoz, hogy korábbi etnikai, illetve nemzetek közötti feszültségek és konfliktusok európai kontextusba helyezve a megoldás, a megbékélés, kiegyeztetés, majd az együttműködés irányában oldódjanak fel, elősegítsék az anyaország és a határon túli magyarság kapcsolatainak szorosabbá tételét.

Az ETT konkrét formájára, intézményi felépítésére és működési mechanizmusaira vonatkozóan a rendelet és a törvény rendelkezéseit az együttműködések Egyezménye és Alapszabálya egészíti ki, amely szervezeti és működési szabályzatnak is tekinthető. A törvény két kötelezően létrehozandó szervről rendelkezik: a közgyűlésről, amely a tagok képviselőiből áll, és az igazgatóról, akinek általános feladata az ETT képvisellete. Az ETT olyan jogi személyiséggel rendelkező intézményi forma, amely a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik, ingó és ingatlan vagyont sze-

31 1997. évi XXIV. törvény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről. A szomszédos országok közül a Keretegyezmény Ausztriában 1983-ban, Ukrajnában 1993-ban, Szlovákiában 2000-ben, Szlovéniában, Horvátországban és Romániában 2003-ban lépett hatályba. Szerbia azonban még nem írta alá.

32 A 16/2010. (XII. 15.) KIM rendelet az európai területi együttműködési csoportosulással kapcsolatos jóváhagyási eljárás részletes szabályairól a csoportosulás elnevezését Európai Területi Társulásra (ETT) változtatta. A 2014. évi LXXV. törvény az európai területi társulásról már kötelezővé teszi a használatát, amely rövidítése: ETT.

33 Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.

rezhet, vagy azzal rendelkezhet, valamint személyzetet foglalkoztathat és bíróság előtt eljárhat. Mindez lehetőséget nyújt arra, hogy az együttműködő felek egységes struktúra keretei között pályázzanak támogatásokért.

Az EU Régiók Bizottsága EGTC regisztere³⁴ szerint az Európai Unióban a legtöbb EGTC etnikailag érzékeny területen található, pl. Magyarország, Szlovákia, Franciaország, Belgium, Németország határtérségeiben. A helyi önkormányzatok határon átnyúló együttműködési formái (testvérvárosi kapcsolatok, eurorégiók, munkaközösségek), valamint a Magyarországon nyilvántartásba vett tizennyolc ETT mellett az öt magyar tagönkormányzattal rendelkező külföldi székhelyű ETT szubnacionális keretet jelentenek a nemzetpolitika céljainak megvalósításához.³⁵ A határok mentén formálódó szubnacionális diplomácia feladata a párbeszéd kiszélesítése, az együttműködések szerepének további növelése. A határ menti együttműködés hozzáadott értékei hozzájárulnak a nemzetpolitikai intézkedésekhez, a gazdasági mellett politikai, intézményi és szocio-kulturális hozzáadott értékeket képviselnek. Mindez Magyarország és a szomszédos országok magyar közösségeinek közös érdeke, a nemzetpolitika sikerének a jövőbeni alapja.

34 Committee of the Regions. European Grouping of Territorial Cooperation.

Forrás: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/welcome.aspx>

35 Európai Területi Társulás. <http://egtc.kormany.hu/hazai-szabalyozas>