

Helyi önkormányzáshoz való jog

Balázs István*

A helyi, vagy más néven municipiális hatalom, mint a hatalommegosztás területi dimenziójának elmélete Benjamin Constant (1767-1830) nevéhez kötődik, aki továbbfejlesztette Montesquieu (1689-1755) hatalommegosztásra vonatkozó nézeteit.

Álláspontja szerint a helyi közösségek (municipalitás) sajátos érdekrendszerrel bírnak, melynek a helyi képviseleti demokrácia intézményrendszerén keresztül kell kifejezésre jutnia és érvényesülnie. Ez a helyi hatalom korlátozza a központi hatalmat és így a municipális hatalom a hatalommegosztás területi dimenziója.

A polgári államfejlődés sokáig nem tud mit kezdeni ezzel a felfogással és a helyi hatalmat a központi államhatalom részének tekinti.

Csak a polgári állam megszilárdulását követően a közigazgatás feladatainak differenciálódása következtében gyorsan kiteljesedő helyi önkormányzati közigazgatás autonómiája veti fel ismét e kérdést jellemzően a XX. század második felében.

A neoliborális államfejlődés visszanyúl a Constant-féle elvekhez és a helyi önkormányzatok természetjogias eredetéhez. Ennek következtében jelennek meg ismét azok a nézetek, melyek szerint a municipiális hatalom független az államhatalomtól és a helyi önkormányzatok önálló államhatalmi ágat képeznek.

A helyi önkormányzatok demokratikus jellegét és autonómiáját abszolutizáló elképzelések főként az 1980-as években Európában jellemző decentralizációs államreformokban manifesztálódnak és a regionalizációban érik el csúcukat.

Éz tükröződik a nemzeti jogalkotásokban is, melyek számára az európai közös demokratikus értékeket őrző Európa Tanács égisze alatt 1985-ben elfogadásra került a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (Magyarországon kihirdette az 1997. évi XV. törvény). A Charta mintájára un. „Regionális Autonomia Európai Chartájának” előkészítése is folyt, mintegy másfél évtizeden keresztül, de a közben megváltozó államfelfogás ezt megghiúsította.

A helyi önkormányzatok államhatalmi ágak rendszerére vonatkozó különböző nézetek abban egyetértenek, hogy a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog történelmi fejlődés eredményeként alakult ki és tartalmát alapvetően az határozza meg, hogy hol van a helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében.

Az ezzel kapcsolatos alkotmányos felfogás és szabályozást illetően hagyományosan végül is két nagy nézetrendszer ütközik a helyi önkormányzatok államhatalmi ágak közti helyét és funkcióját illetően.

Az első, konzervatívnak minősíthető álláspont szerint a többi közigazgatási alrendszerhez hasonlóan a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak és végrehajtó

* Tanszékvezető egyetemi tanár Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos főmunkatárs MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

hatalmi ági funkciókat gyakorolnak. Ugyanakkor főként a XX. század során fokozatosan kiteljesedett széleskörű autonómiájuk miatt, önálló hatalmi ági jellegük van.

A másik álláspont szerint a helyi önkormányzatok nem csupán a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásában vesznek részt, hanem az államhatalom területi megosztását is megvalósítják, ezért a modern polgári államban önálló államhatalmi ágként működnek. A két felfogás közti különbség a helyi önkormányzatok és a többi állami szerv kapcsolatában, de különösen a kormány és a helyi önkormányzatok viszonyát szabályozó jogi normákban konkretizálódik. Az önálló államhatalmi ági felfogást tükröző szabályozás a központi állami szervekhez való lazább kötődésben nyilvánul meg és a kormány által gyakorolt gyengébb felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatokban nyilvánul meg.

A modern polgári államfejlődés során a közigazgatás rendszere differenciálódott és mára az államigazgatási szervekre, az autonóm államigazgatási szervekre, a rendvédelmi szervekre és a helyi önkormányzatok alrendszerre osztható.

Ezek közül a helyi önkormányzatokra az a jellemző, hogy kizárólag helyi szinten működnek és a helyi választópolgárok közösségét megillető alkotmányos **alapjogot** gyakorolnak azzal, hogy a helyi közügyeket önállóan intézik.

formázott: Kiemelt

A helyi önkormányzathoz való alapjog eredete jogilag a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára vezethető vissza. Eszerint „Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;

- szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését;
- az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.”

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rögzíti: „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek közt – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot pedig olyan tanácsok, vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és melyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi”.

A helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogként történő meghatározása Európában alapvetően a → **választójoghoz** kapcsolódik és főleg a közép-kelet-európai volt szocialista országok (magyar, cseh, ukrán, lengyel, szlovák, bulgár stb.) alkotmányos szabályozására jellemző. Ennek oka alapvetően a rendszerváltást követő fokozott garanciák keresésében és biztosításában határozható meg.

formázott: Betűtípus: Dőlt

A tradicionális demokráciák közül sajátos a francia szabályozás, ahol a „területi közösségeknek” van joguk a szabad szabályozásra és igazgatásra az Alkotmány szerint. Ehhez hasonló a spanyol és portugál szabályozás. A német és a svéd alkotmányok a szabad

helyi választásokhoz kapcsolják a helyi önkormányzati autonómia gyakorlását, míg vannak olyan országok (pl. az Egyesült Királyság, vagy Norvégia), ahol ilyen alapjogi jellegű szabályozás nem található.

Az állami szervek és így a helyi önkormányzatok által ellátott feladat és hatásköröket is az határozza meg, hogy mi az adott szerv helye és rendeltetése az állami szervek és funkciók rendszerében.

Az Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján a polgári alkotmányok is általában úgy határozzák meg a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot, hogy a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Ebből egyértelműen következik az, hogy a helyi önkormányzatok rendeltetése a helyi közügyek intézése az ehhez biztosított önállósággal. További kérdés az, hogy mit értendő helyi közügyek alatt és ki minősíthet egy ügyet helyi közügynek? A helyi közügyek fogalmát a Charta alapján általában szintén törvény határozza meg. Eszerint „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – a jogszabályi keretek között—a közügyek lényegi részét saját hatáskörben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”.

A fogalmi meghatározásnak nem véletlenül központi eleme a helyi közügyek lényegi részének szabályozása és igazgatása, ami tartalmilag a lakossági alapvető közszolgáltatások megszervezésében nyilvánul meg. A modern polgári közigazgatás kialakulásának menetében előbb a polgári nemzetállamot közhatalmi eszközökkel (nemzeti jogalkotás és a nemzeti jog egységes alkalmazása) megvalósító és működtető kormánytól függő államigazgatás alakul ki. Időben csak később, a közszolgáltatások körének radikális bővülésével merül fel az igény arra, hogy ezeket a közigazgatási feladatokat a helyi viszonyokat ismerő és képviselő helyi közigazgatási szervek lássák el.

A lakossági közszolgáltatások kialakítása és bővítése a társadalom és benne az egyén létének, biztonságának és fejlődésének alapvető feltétele. Az egészségügy, az oktatás, a hátrányos helyzetűek segítése, a lakosság mindennapi életéhez szükséges infrastruktúra (például .ívóvíz, közlekedés stb.) olyan szolgáltatások melyek korábban kívül estek az állam hatókörén. Bővülésük az állam és benne a helyi önkormányzatok feladatainak dinamikus változásának eredménye. A közszolgáltatások ellátásának különböző módjai és formái lehetnek és ezekben országonként eltérő lehet az egyes közigazgatási szervtípusok közti, illetve az állam és a civil szféra közti munkamegosztás.

A helyi közügyek fogalmának másik eleme, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhatnak, ezek a döntések lehetnek általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó helyi jogszabályok, illetve az ezek alapján egyedi ügyekben hozott jogalkalmazói döntések. Mindkét esetben mód van arra, hogy teljesítésükhöz állami kényszert is igénybe vehessenek.

Az önkormányzati típusú közhatalom gyakorlás specifikuma az, hogy a döntéseket a helyi önkormányzati szervek önállóan hozzák. Ehhez az önállósághoz kapcsolódik a helyi közügy fogalmának harmadik eleme, nevezetesen a helyi közügyek ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítása.

Végül nagyon fontos kérdés az, hogy ki és hogyan határozza meg azt, hogy melyek a helyi közügyek és azokat mely szervek látják el?

Az előbbiekből következő kérdés, hogy a helyi közügyek ellátásában kizárólagos-e a helyi önkormányzatok szerepe?

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapvetően a „szubszidiaritás” elvét rendeli alkalmazni.

Eszerint „...a közfeladatokat elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. Az ettől való eltérést legfeljebb a feladat természete, nagysága, hatékonysági és gazdaságossági követelmények indokolhatják. ...a helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos, azaz ennek elvonását vagy korlátozását csak törvény teheti lehetővé”.

A törvény tehát csak kivételesen utalhat helyi közügy ellátását más szerv hatáskörébe, hiszen a helyi önkormányzatok a helyi közügyek ellátására jöttek létre. A helyi közügyek fogalma a helyi önkormányzatok által ellátott feladat és hatáskörök központi elemét adja, melyet azonban konkrétan külön törvények és helyi rendeletek tesznek.

A kontinentális rendszerekben tehát – és mindenekelőtt azokban az államokban, amelyek részesei a Chartának – a konkrét feladat és hatáskör telepítések során elsődlegesen eldöntendő kérdés az, hogy az újonnan jelentkező állami feladat helyi közügynek minősül-e vagy sem. Pozitív válasz esetében szükséges arról dönteni, hogy azt az arra rendelt helyi önkormányzatok, vagy kivételesen más szervek lássák-e el? Ha pedig önkormányzati szervek, akkor milyen típusúak? Mindezt alapvetően a nemzeti parlamentek törvénnyel rendezik annak a politikának a mentén, mely a parlamenti többséget adja.

A helyi önkormányzatok tehát történelmi képződmények és jelenlegi formájukban a polgári állam-és közigazgatás fejlődésének eredményeként jöttek létre.

Az alapjogok „vívmány” jellege kevésbé domborodik ki a tradicionális polgári demokráciákban és lényegében a választójog kiteljesedéséhez kötődik, mivel ezen keresztül, szerves fejlődés eredményeként alakultak ki a helyi önkormányzati rendszer elemei.

Az un. új demokráciákban, de különösen a volt szocialista országokban viszont a helyi önkormányzati rendszer a szocialista állam tanácsrendszerét váltotta, mely még legoldottabb állapotában sem a hatalommegosztás alapjaira épült, hanem a demokratikus centralizációt valósította meg a helyi igazgatásban. A közép- és kelet-európai rendszerváltó országokra erre ellenhatásként vált jellemzővé az önkormányzatiság túlhangsúlyozása és egyebekben az ehhez való jog alapjogi jellegű megfogalmazása az alkotmányokban.

Az ilyen típusú felfogást és szabályozást csak erősítették az 1980-as évekre jellemző decentralizációs reformok, melyek eredményeként jött létre a többször hivatkozott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is. Az időközben felerősödő regionalizáció központi állami hatalmat gyengítő törekvései pedig jól illeszkedtek az „államtalanítás” „új közmenedzsmen” irányvonalában megnyilvánuló neoliberális célkitűzéseikhez.

A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogi felfogások így mindenképpen köthetők voltak a központi államhatalom korlátozásához.

A helyi önkormányzás jogi szabályozásának módja szorosan kapcsolódik az állami szerepek változásához és a történelmi fejlődés jellemzőihez, a tradíciókhoz az egyes országokban.

Éppen ezért önmagában az a kérdés, hogy hol célszerű ezt az alapjogot szabályozni aligha válaszolható meg, de talán nincsen is értelme az esetleges kategorikus válasszal abszolút érték kategória képzésének.

Az egyes konkrét szabályozások szintjén persze lehet politikai üzenete annak, ha egy korábbi alapjogi jellegű szabályozás eltűnik a hatályos alkotmányból, mert az alapjogok vívmány jellege sérül. Ugyanakkor ettől még lehet olyan törvényi szabályozás, melynek alapján e jog nem hogy sérülne, de éppen kiteljesedik. Az alkotmányos védelem eszközrendszere és szintje persze nagymértékben függ a jogi szabályozás mikéntjétől, de ez is inkább annak függvénye, hogy az adott konkrét rendszerben milyen az alkotmányvédelem eszközrendszere.

Az alkalmazott megoldás másként merül fel a chartális és a történeti alkotmányokkal rendelkező országokban is. A helyi önkormányzathoz való jog egységes szabályozása azért sem lehetséges nemzetközi dimenziókban, mert maguk a konkrét működő rendszerek is eltérnek egymástól.

Az eltérő jogrendszerek egyben eltérő közigazgatást is jelentenek, ezen belül pedig a helyi önkormányzatok sajátos helyet foglalnak el mindenütt. Nem véletlen ezért, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája igen tág keretek közt fogalmazza meg a helyi önkormányzatiság kritériumait rögzítő szakaszokat, s szerződő feleknek csak a 2-11 cikkeket kell kötelezően elfogadniuk:

A 20. század végének legnagyobb demokratikus deficitje azonban egyebek közt abban nyilvánult meg, hogy nagymértékben esett a polgárok közéletben és ezen belül a helyi közügyek vitelében való részvételi hajlandósága.

Ennek leküzdése és a polgárok aktivizálása érdekében került kidolgozásra 2009-ben a Charta kiegészítő jegyzőkönyve, amely a helyi közéletben való részvételtől szól. (Magyarországon kihirdette a 2010. évi XXI. törvény.)

A Kiegészítő Jegyzőkönyv elfogadásának már említett indokán túlmenően pótolni akarták azt a hiányosságot, amely abból fakadt, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája csupán a preambulumában utal arra, hogy „az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek”, de az elv deklarálásán túl nem tartalmaz további érdemi rendelkezéseket e jog tartalmának kifejtésére. A Jegyzőkönyv nemzetközi viszonylatban egyedülálló módon, egyéni jogként deklarálja az állampolgárok helyi közéletben való részvételi jogát. Kifejezi az állampolgárok jogát arra, hogy meghatározzák vagy befolyásolják a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek gyakorlását.

A Jegyzőkönyv kidolgozásának hosszú előkészítését felgyorsította az európai politikai kultúrában ismét előtérbe kerülő azon alaptézis, miszerint a demokratikus intézmények kialakításához, működtetéséhez elengedhetetlen az állampolgári részvétel biztosítása. Nemcsak az Európa Tanács, de az Európai Unió működésében is egyre hangsúlyosabb szerepet kap a jó kormányzás elve, új, korszerű kormányzási módszerek bevezetése. Ennek egyik eszköze az állampolgárok demokratikus részvételének erősítése is, ami jól illeszkedik abba a nemzetközi trendbe, amely a partnerségen alapuló, strukturált párbeszéd kialakítását ösztönzi az egyes kormányzati szintek, illetve a kormányzati döntéshozatalban érintett szereplők között.

Kiemelést érdemel, hogy a Jegyzőkönyv külön rögzíti a részes államok állampolgárainak azt a jogát, hogy – mint szavazók vagy jelöltek – részt vegyenek a lakóhelyük szerinti helyi önkormányzat választott testülete tagjainak megválasztásában. A Jegyzőkönyvben ez a nemzetközi szintű garancia a szerződő felek azon állampolgáira korlátozódik, akik a helyi önkormányzat közigazgatási területén rendelkeznek lakóhellyel. Emellett azonban nem kizárt, hogy a részes államok választójogot biztosítsanak más személyeknek is, például azoknak, akik a helyi önkormányzat területén nem rendelkeznek állandó lakóhellyel, vagy nem minősülnek állampolgároknak.

A helyi döntéshozatal befolyásolását, a közösségi véleményformálást segíti továbbá az is, ha az állampolgárok kellő információ birtokában vannak, és az önkormányzatok működése átlátható. A Kiegészítő Jegyzőkönyv más alapvető jogokat is érint, így például az **adatvédelmi törvényben** (→ **adatvédelmi jog**) rendkívül széles körben értelmezett közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételére, megismerhetővé tételére vonatkozó előírásokat, vagy az elektronikus információszabadságról szóló jogszabályokban meghatározott közzétételi kötelezettségeket.

CONSTANT Benjamin; De la force du gouvernement actuel de la France et de la necessite de s'y rallier, Paris, 1796

LABAND, Paul — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1901

JOHN, Peter; Local Governance in Western Europe, London 2001, Sage.

MARCOU, Gérard- VEREBÉLYI, Imre; New trends in local government in Western and Eastern Europe, International Institut of Administrative Science, Bruxelles, 1993.