

EURÓPA TANÁCS HELYI ÉS REGIONÁLIS ÖNKORMÁNYZATI KONGRESSZUSA  
A KONGRESSZUS 25. ÜLÉSSZAKA (2013. OKTÓBER 29–31., STRASBOURG)

# Helyi és regionális demokrácia Magyarországon

[CG(25)7FINAL]<sup>1</sup>

## Monitoring Bizottság

Raportőrök:

*Artur TORRES PEREIRA* (Portugália, L, EPP/CCE)

*Devrim ÇUKUR* (Törökország, R, SOC)

A Kongresszus Ajánlásai 341 (2013)

Indoklás

## Összefoglaló

Ez a Jelentés a magyarországi helyi és regionális demokrácia állapotát követi nyomon a Monitoring Bizottság 2012. májusi *monitoring látogatásának* tapasztalatai, valamint a Kongresszus 2002. évi 116. sz. *Ajánlásai* alapján.

A Jelentés üdvözlöi, hogy Magyarország 2010. június 7-én ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (ETS No. 122, továbbiakban: Charta) helyi közügyekben való részvételről szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvét. *Elégedetlenségét fejezi ki* azonban afelől, hogy e pozitív lépést beárnyékolja a jelenleg folyamatban lévő helyi önkormányzati reform, amely a magyarországi helyi és regionális demokrácia jogszabályi kereteinek jelentős szűkítését hozta magával. A Jelentés szerint különösen a hatáskörök erőteljes újraközpontosítása ad okot aggodalomra. Szintén aggasztó továbbá, hogy a helyi önkormányzatiság alapelve nem jelenik meg kifejezetten alkotmányos alapjogként. Hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatok továbbra is erőteljesen függenek a központi költségvetési támogatásoktól. Megerősítendő a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti konzultáció a Chartában foglalt rendszeres és ésszerű határidőn belüli konzultációra vonatkozó alapelvekkel összhangban. Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt rendszeres és ésszerű határidőn alapuló konzultációra vonatkozó alapelvekkel összhangban. Végül, de nem utolsósorban megjegyzi, hogy a helyi önkormányzatok nem részesülnek hatékony bírói védelemben, s a helyi önkormányzati alapjogok és hatáskörök védelmére nem áll számukra rendelkezésre bírói jogorvoslati lehetőség. Fentiek fényében különösen ajánlott, hogy a magyarországi hatóságok tegyenek tényleges lépéseket a helyi önkormányzatiság alapelve és a helyi önkormányzatok

pénzügyi autonómiája megvalósulásának garantálása érdekében, a Chartában foglaltak szerint.

A Kongresszus *Ajánlásában* határozottan arra ösztönzi Magyarországot, hogy a kötelező önkormányzati feladatokat és funkciókat a decentralizáció és szubszidiaritás alapelve alapján terjessze ki, valamint teremtse meg annak feltételeit, hogy az önkormányzatok saját maguk határozhassák meg igazgatási szervezetüket és a feladataik ellátásához szükséges forrásokat. Felkéri továbbá a magyarországi kormányzatot, hogy teremtsen ésszerű határidőkön alapuló, tényleges konzultációs lehetőséget minden olyan ügyben, mely a helyi önkormányzatokat közvetlenül érinti, illetve hatékony bírói jogvédelem és jogorvoslati lehetőség kerüljön biztosításra az önkormányzatok részére, valamint az önkormányzati autonómia és a Chartában foglalt alapelvek következetesen kerüljenek végrehajtásra.

## A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa ajánlásai<sup>2</sup>

*Magyarország helyi és regionális demokráciájáról*

### 1. A Kongresszus, hivatkozással a(z):

- a) Európa Tanács Miniszterek Bizottsága Statútum Rendelete CM/Res (2011)2 2. cikk 1b bekezdésére, melynek felhatalmazása alapján a Kongresszus „javaslatot tesz a Miniszterek Bizottságának a tagállamok helyi és regionális demokráciája előmozdítása érdekében”;
- b) fentebb említett Statútum Rendelet 2. cikk 3. bekezdésére, melynek értelmében a Kongresszus rendszeresen jelentést készít a helyi és regionális demokrácia állapotról minden Európa Tanács-tagállamban és csatlakozni kívánó országban, valamint biztosítja, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapelvei végrehajtásra kerüljenek;
- c) az Európa Tanács tagállamainak a Charta ratifikációjával vállalt kötelezettségvállalásai megvalósulását nyomon követő eljárásról szóló 307 (2010) REV2. számú határozatra;

<sup>2</sup> Ezen Ajánlásokat a Kongresszus 2013. október 29-i plenáris ülésén megtárgyalt CG(25)7FINAL hivatkozási számú dokumentum Indoklása alapján fogadta el.

<sup>1</sup> Fordítás: BM, KIM

- d) Magyarország helyi és regionális demokráciájáról készült 2002. évi Ajánlásra 116(2002);
- e) valamint a magyarországi helyi és regionális demokrácia helyzetét bemutató Indoklásra

## 2. alábbiakat jegyzi meg:

- a) Magyarország 1990. november 6-án csatlakozott az Európa Tanácshoz és 1994. március 21-én ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját (ETS No. 122, továbbiakban: a Charta), mely Magyarország vonatkozásában 1994. július 1-jén lépett hatályba. 2009 november 16-án aláírta a Charta helyi közügyekben való részvételről szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvét (CETS No. 207), melyet 2010. június 7-én ratifikált;
- b) a Kongresszus Monitoring Bizottsága *Artur Torres Pereira és Devrim Cukur* raportörököt kérte fel, hogy készítsék el a Magyarország helyi és regionális demokráciája állapotát bemutató Jelentést, s nyújtsák be azt a Kongresszusnak;
- c) a raportörök 2012. május 23-25. között monitoring látogatást tettek Magyarországon Anne Gaudin asszony (tanácsos és közjogi előadó, Bordeaux-i Egyetem) és Stéphanie Poirrel asszony (a Monitoring Bizottság titkára) kíséretében.

## 3. A raportörök:

- a) köszönetüket fejezik ki Magyarország Európa Tanács Melletti Állandó Képviseletének, a Kongresszus Magyar Önkormányzati Delegációjának, az országos önkormányzati érdekszövetségeknek, a központi kormányzat szakértőinek, valamint mindenkinek, akik a látogatás során fogadták a Monitoring Delegációt és magas szintű szakmai hozzájárulásukkal segítették a raportörök tényfeltáró munkáját;
- b) üdvözlük, hogy Magyarország 2010. június 7-én ratifikálta a Charta helyi közügyekben való részvételről szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvét;
- c) valamint elégedettségüket fejezik ki a magyarországi helyi önkormányzatok széleskörű társulási szabadságával kapcsolatban.

## 4. A raportörök sajnálattal állapítják meg azonban, hogy:

- a) a helyi önkormányzatiság alapelvét sem az Alaptörvény, sem a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. sarkalatos törvény nem rögzíti egyértelműen;
- b) a hatáskörök erőteljes újraközpontosítása zajlik, melynek során korábban önkormányzati hatáskörben lévő feladatokat vonnak el a helyi önkormányzatoktól;
- c) nem tartják tiszteletben a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját;
- d) a helyi önkormányzás alapelvét sérti a 2000 fő alatti lakosságszámú települések hatásköreinek a „települési szint feletti”, állami tisztviselőket foglalkoztató, járási szintre történő átcsoportosítása;
- e) nincs valós konzultációs mechanizmus a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok között, csupán

formális jellegű a konzultáció, főként az ésszerűtlenül rövid konzultációs határidők miatt;

- f) a helyi önkormányzatok számára nem áll rendelkezésre hatékony bírói jogorvoslati lehetőség, amely teljesen garantálná a helyi önkormányzati alapjogok védelmét, lehetővé tenné az önkormányzatok bírósághoz való felterjesztési jogát, s maradéktalanul biztosítaná a helyi önkormányzati hatáskörök szabad gyakorlását;
- g) a megyei önkormányzatok pozíciója intézményi kereteket és hatásköreiket tekintve is gyenge.

## 5. A Kongresszus ezért javasolja, hogy a Miniszterek Bizottsága az alábbi intézkedések megtételére kérje fel a magyar hatóságokat:

- a) a Charta 2. cikkével összhangban vizsgálják felül az önkormányzati törvényt annak érdekében, hogy a helyi önkormányzás alapelve kifejezetten garantálva legyen a jogszabályokban és a gyakorlatban;
- b) vizsgálják felül a kötelező önkormányzati feladatokkal és hatáskörökkel kapcsolatos jogszabályait, melynek következtében az önkormányzati feladatok és hatáskörök kerüljenek kiterjesztésre a decentralizáció és szubszidiaritás jegyében;
- c) biztosítsanak a helyi önkormányzatoknak tényleges pénzügyi autonómiát hatásköreik zavartalan gyakorlásához a Charta 8. pontjában foglaltakkal összhangban, különösen a helyi közpénzek elosztásának felülvizsgálatában betöltött központi kormányzati szerepvállalás korlátozásával, illetve a helyi önkormányzatoknak elosztott központi támogatások mértékének kiigazítása útján;
- d) biztosítsák, hogy a helyi és regionális önkormányzatok képesek legyenek igazgatási szervezetrendszerük működtetésére és legyenek meg a szükséges erőforrásaik feladataik ellátásához, ugyanakkor tegyék lehetővé, hogy a választott testületek megmaradjanak a kis települések vonatkozásában is;
- e) egyeztessenek a helyi önkormányzatokkal és a nemzeti szövetségekkel, határozzák meg konzultációs partnereiket, hogy megfelelő és hatékony és ésszerű határidőn belüli párbeszéd alakulhasson ki minden olyan témában, amely a helyi önkormányzatok érdekeit érinti;
- f) a Chartában megfogalmazott helyi önkormányzás alapelveinek védelme érdekében vizsgálják felül a vonatkozó magyarországi jogi szabályozást annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok hatékony bírói jogorvoslati lehetősége és bírói jogvédelme biztosítva legyen hatásköreik biztonságos, szabad gyakorlására;
- g) erősítsék meg a megyék pozícióját különös tekintettel az Európa Tanács Regionális Demokrácia Referencia-keret című dokumentumban megfogalmazott alapelvek figyelembevételével;
- h) folyamatosan tájékoztassák a Kongresszust ezen Ajánlások nyomán követéséről.
- i) Végül a Kongresszus felkéri az Európa Tanács Miniszterek Bizottságát, vegye figyelembe ezen Ajánlást monitoring eljárása és e tagállammal kapcsolatos egyéb tevékenységei során.

## 1. A monitoring látogatás céljának bemutatása, a kongresszus feladatmeghatározása

1. Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága Statútum Rendelete CM/Res(2011)2 2. cikk 1b bekezdésének felhatalmazása alapján az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa (továbbiakban: a Kongresszus) időszakonként jelentéseket készít az Európa Tanács tag- és tagjelölt államai helyi és regionális demokráciájának állapotáról.
2. A (2010) 307-es számú Kongresszusi Határozatban foglalt alapelvek mentén a Kongresszus célja, hogy monitoring missziói segítségével biztosítsa a Chartában foglalt demokratikus alapelvek tiszteletben tartását, a Chartát már ratifikált Európa Tanács tagállamok körében. A monitoring missziók keretében a Kongresszus azt is vizsgálja, mennyiben kerülnek betartásra az Európa Tanács Regionális Demokrácia Referenciakeret című dokumentumának elvei, melyet a helyi és regionális önkormányzatokért felelős miniszterek konferenciája 2009 novemberében, utrecht-i találkozója során fogadott el.
3. Magyarország 1990. november 6-án csatlakozott az Európa Tanácshoz. 1992. április 6-án írta alá, 1994. március 21-én fenntartások nélkül ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, mely Magyarország vonatkozásában 1994. július 1-jén lépett hatályba.
4. Magyarország 2009. november 16-án írta alá a Charta helyi közügyekben való részvételéről szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvét (CETS 207), melyet 2010. június 7-én ratifikált. 1994. március 21-én ratifikálta továbbá a Területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határmenti együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményt, 1995. április 26-án a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartáját, valamint 1995. szeptember 25-én a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményt.
5. A Monitoring Bizottság Artur Torres Pereira (Portugália, L, EPP/CD) és Devrim Cukur (Törökország, R, SOC) riportőr urakat kérte fel a magyarországi helyi és regionális demokrácia állapotát bemutató Monitoring Jelentés és kapcsolódó Ajánlások elkészítésére a Kongresszus részére. Monitoring látogatásuk során két társ-riportőr, Anne Gaudin asszony, a Bordeaux-i Egyetem tanácsosa és közjogi előadója, valamint Stéphanie Poirel asszony, a Kongresszus Monitoring Bizottságának Titkára segítette munkájukat.
6. A Kongresszusi Delegáció 2012. május 23-25. között monitoring látogatást tett Magyarországon, melynek keretében megbeszélést folytatott többek között a központi kormányzat; az országos önkormányzati érdekszövetségek; az Országgyűlés Emberi Jogi; Nemzetiségi és Vallásügyi; Önkormányzati Bizottsága; az Alkotmánybíróság; valamint az Állami Számvevőszék képviselőivel.
7. Látogatást tettek a Fővárosi Önkormányzat Hivatalában, ahová több magyarországi település polgármestere, valamint nemzetiségi önkormányzat képviselője is hivatalos volt. A látogatássorozat zárásaként Gödöllő és Szentés város önkormányzatánál, valamint a Csongrád Megyei Önkormányzatnál tettek látogatást a Delegáció képviselői.

8. A riportőrök ezúton szeretnék köszönetüket kifejezni Magyarországon Európa Tanács Melletti Állandó Képviselőtársuknak, valamint minden tárgyalópartnernek, akik a látogatás során fogadták és szakmai észrevételeikkel segítették a Monitoring Delegáció tényfeltáró munkáját.

## 2. Magyarországgal kapcsolatos általános információk, politikai kontextus, fejlemények a kongresszus 2002. évi 106. ajánlásai óta

### *Általános információk Magyarországon politikai berendezkedéséről*

A Monitoring Jelentés 9-16. pontjában általános információk kerülnek bemutatásra Magyarország földrajzi fekvését, politikai berendezkedését, valamint Budapest főváros történetét és kiemelkedő szerepét illetően.

### *Előző Monitoring Jelentés és Ajánlások bemutatása*

17. Magyarországról 2002-ben is született egy Monitoring Jelentés, melynek Ajánlásaiban [Rec 116(2002)] a Kongresszus kritikaként fogalmazta meg, hogy a szubszidiaritás elve nem kellő mértékben valósult meg Magyarország komplex és bonyolult közigazgatási rendszerében.

18. A riportőrök átláthatóbb feladat- és hatáskörmegosztást vártak el az állami, regionális, valamint a települési szintek között.

19. Olyan regionális szint létrehozását javasolták, melyet választott testületekkel és hatékony költségvetéssel kellene felruházni, annak érdekében, hogy képesek legyenek a gazdasági-társadalmi elvárásoknak való megfelelésre a Helyi és regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezetében megfogalmazottak alapján.

20. A riportőrök szerint az azóta eltelt 10 évben sem sikerült megteremteni a valós regionális önkormányzatiságot. Sőt ennek ellentettje következett be: a hatáskörök egyre inkább eltolódnak a regionális önkormányzati szintről a központi hatalom irányába.

### *Nemzetközi környezet, a szomszédos országokkal folytatott külkapcsolatok*

22. Magyarország gazdaságának aktuális állapota erőteljesen befolyásolja a környező országokhoz, valamint az Európai Unióhoz és más nemzetközi szervezetekhez fűződő viszonyát. Az 1990-1994 közötti külföldi tőkebefektetések következtében gazdasági fellendülés következett be az országban.

23. Magyarországot meglehetősen súlyosan érintette a 2008-tól kezdődő gazdasági és pénzügyi válság. A helyi önkormányzatok költségvetése jelentősen csökkent a válság és a részükre nyújtott központi költségvetési támogatások csökkentése következtében. Ennek eredményeként Magyarország 2008 októberében 12.3 milliárd forintnyi IMF, 6,5 milliárd

forintnyi Európai Uniós, 1 milliárd forintnyi világbanki kölcsönt vett fel.

24. Magyarország súlyos gazdasági helyzete és kiugró mértékű államadóssága heves politikai viták tárgyát képezték. Az ország gazdasági szuverenitása, valamint az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek által támasztott követelményrendszernek való megfelelés álltak a 2010. évi kampányidőszak fókuszában. A választásokon kétharmados többséggel győzött párt programjának középpontjában Magyarország válságból való, nemzetközi segítség nélkül történő kiségitése áll.

25. Magyarország Országgyűlése 2011. év végén elfogadta a gazdasági stabilitási törvényt. Az Európai Bizottság javaslatával ellentétben egykulcsos adórendszert, valamint a Magyar Nemzeti Bankkal kapcsolatos új szabályozást vezetett be. Az MNB valutatartalékaihoz történő közvetlen kormányzati hozzáférés éles politikai viták kereszttüzében állt.

26. E törvények úgynevezett „sarkalatos”, azaz kétharmados többséggel módosítható törvények. Ilyen mértékű többséget a közeljövőben nehéz lesz megszerezni. Mindezekre válaszul indította meg az Európai Bizottság 2012. január 12-én kötelezettségsegési eljárási „csomagját” Magyarország ellen. Magyarország IMF-fel való kapcsolatrendszere is feszültség-teli volt ekkoriban.

### *Belpolitikai helyzet*

33. Az Országgyűlés 2011 decemberében új választójogi törvényt fogadott el, mely a választási rendszer radikális átalakítását hozza magával. A választási rendszer reformja keretében egyfordulós választási rendszer kerül bevezetésre, az országgyűlési képviselők száma a korábbi 386-ról 199-re csökken. Mindez a választókerületek átrajzolásával jár együtt. Szigorodnak az összeférhetetlenségi szabályok, melynek következtében önkormányzati tisztséget betöltő személy nem lehet egyidejűleg országgyűlési képviselő.

A Magyar Országgyűlés egykamarás. A Monitoring Delegáció kérdésként veti fel, milyen módon vihetők be a helyi önkormányzatok érdekei az Országgyűlésbe, ha nincs számukra külön kamara. Emiatt az országos önkormányzati érdekszövetségek (amelyből viszonylag sok van Magyarországon) nagyon aktívak a helyi érdekek érvényesítésében.

### *A helyi önkormányzás alkotmányos és jogszabályai alapjai Magyarországon*

37. A Delegáció magyarországi látogatására az önkormányzati reform kezdeti szakaszában került sor. A reform számos intézkedése jelenleg még folyamatban van, különösen az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegosztás tekintetében.

38. Általánosságban elmondható azonban, hogy a több szakaszban hatályba lépő, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendkívül jelentős változásokat hoz a magyarországi helyi önkormányzati rendszerben. A Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkársága szakértői elmondása alapján a reform körülbelül

két éven belül fog befejeződni. A riportörök azonban szkeptikusan szemlélik e szoros időkeret végrehajtását, hiszen ilyen mértékű reformok megvalósítása kétségkívül több időt vesz igénybe.

39. A riportörök különösen érdeklődve kísérik figyelemmel a helyi önkormányzatok finanszírozásával kapcsolatos fejleményeket. A gazdasági válság, csökkenő helyi adóbevételek, illetve a növekvő társadalmi szükségletek a jövőben valószínűleg szorosabb felügyeletet indukálnak. Ebben a környezetben elengedhetetlen a különböző gazdasági adottságokkal rendelkező helyi önkormányzatok közötti pénzügyi kiegyenlítési mechanizmus fejlesztése.

### **3. Magyarország kötelezettségei és vállalásai a helyi önkormányzatok terén**

#### *3.1. Az Alaptörvény és más reformok*

56. Magyarország előző Alkotmányában jelen volt a helyi önkormányzatiság elve, melyet megfelelően biztosítottak a jogszabályszovegek, amint azt a 2002-es Monitoring Jelentés be is mutatta. Akkoriban a kétszintű demokratikus rendszer egyik alapköveként tekintettek a magyarországi helyi önkormányzatokra. 2012-ben azonban a helyzet már teljesen más-ként alakult.

57. Az új magyar Alkotmány (Alaptörvény) meglehetősen dualista módon közelít e kérdéshez. Mint ahogy a Velencei Bizottság is rámutatott, az Alaptörvény nem tartalmaz utalást a nemzetközi jogi szövegekre, köztük az emberi jogok védelmére szolgáló nemzetközi eszközökre. Így nem tesz semmilyen utalást a Chartára sem, annak ellenére, hogy az részét képezi Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek. A magyarországi Alkotmánybíróság hét esetben adott ki a Charta értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos határozatot, azonban egy határozatában sem állapított meg ellentmondást a nemzeti jogszabályok és a Charta szövege között. Tekintettel arra, hogy a szóban forgó határozatok csak magyar nyelven elérhetőek, a Monitoring Delegációnak sajnos nem volt lehetősége azok áttekintésére. A 2012. májusi monitoring látogatás keretében a Delegáció találkozott az Alkotmánybíróság elnökével, akinek tájékoztatása szerint Magyarországon az 1997. évi XV. törvénnyel a magyar jogrendbe átültetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartája nemzetközi egyezménynek minősül. Ebből következően, az Alkotmánybíróság hivatalból vagy keresetre megvizsgálhatja, hogy a magyarországi szabályozás egy bizonyos eleme megfelel-e a Chartában foglalt rendelkezéseknek.

58. Magyarország Alaptörvényének vizsgálata során a Velencei Bizottság rámutatott az új Alaptörvény szövegében a helyi önkormányzatokra történő utalások hiányára:<sup>3</sup>

*„Az új Alaptörvény a 31. (1) cikkében rögzíti, hogy »Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Mindazonáltal az Alaptörvény nem említi kifejezetten a helyi*

<sup>3</sup> [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-f.pdf) 24. o.

önkormányzás elvét. A Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, mely Magyarországra is kötelező érvényű, megköveteli egy minimális számú elvnek való megfelelést, mely elvek a helyi demokrácia európai alapját képezik, s melyben kiindulópontként szerepel a helyi önkormányzás elve.

A Charta 2. cikke szerint „a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni. Javasoljuk, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó előírások meghatározását tartalmazó sarkalatos törvényben megfelelően határozzák meg ezt, és a Chartában foglalt más fontos alapelveket: a szubszidiaritás elvét, a pénzügyi autonómia valamint a források és kompetenciák közötti megfelelés elvét, a helyi önkormányzás jogi védelmét, a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletének határait. Hatékony teljesítésükre megfelelő garanciákat kell biztosítani.”

59. A riportörök fentebbi cikkel kapcsolatos kérdésére válaszolva az Alkotmánybíróság elnöke hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény 31. cikke rögzíti, hogy Magyarországon helyi önkormányzatok működnek a közügyek intézésére, és a helyi közhatalom gyakorlására. A Monitoring Delegáció megállapítja, hogy ez a cikk, bár a helyi struktúrák meglétét valóban garantálja, nem nyújt semmilyen garanciát ezeknek a „helyi önkormányzatoknak” a hatáskörei és autonómiája vonatkozásában.

60. Írásos válaszában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény 32. cikkében a helyi önkormányzatoknak biztosított védelem – mely kijelöli e hatóságok hatáskörét, és melyet még részletesebben sarkalatos törvény határoz meg – garanciát nyújt az autonómia ezen elvének.

A Monitoring Delegáció megjegyzi azonban, hogy az Alaptörvény 32. cikke kimondja, hogy a hatásköröket a „jogszabályi keretek között” kell gyakorolni, és ez azt a veszélyt rejti magában, hogy a jogszabályok alááshatják a helyi önkormányzati autonómiát.

Az Alkotmánybíróság elnöke hozzátette, hogy a joguralom koncepciójának megfelelően mind a kormányzati, mind az önkormányzati hatáskörök törvény hatálya alá tartoznak.

A riportörök kiemelik, hogy álláspontjuk szerint nem a fentebbiekben kifejtett szabályozási technika, hanem az önkormányzati hatáskörök erőteljes újraközpontosítása elentétes a Charta rendelkezéseivel. Ezzel kapcsolatban a riportörök meg kívánják erősíteni, hogy a Charta célja a helyi önkormányzatiság alapértékei és demokratikus minimumstandardjai biztosításának elősegítése, valamint a helyi (és regionális) demokrácia megőrzése. A folyamatban lévő magyarországi újraközpontosítás a helyi demokrácia negatív irányú változására enged következtetni.

61. Ezt a kilátást még inkább aggasztóvá teszi az a tény, hogy egy 2010-ben elfogadott, és az Alaptörvénybe belefoglalt módosítás jelentősen szűkítette az Alkotmánybíróság által a jogalkotók felett gyakorolt felügyeletet alkotmányossági kérdésekben. „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alap-

törvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.”

62. A Velencei Bizottság meglepődéssel vette tudomásul, hogy az új Alaptörvény tartalmazza az egyéni alkotmányjogi panaszhoz való jogot. Ezen jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre azonban a helyi hatóságok számára. A Monitoring Bizottság véleménye szerint ezt a jogot a helyi önkormányzatok részére is biztosítani kellene.

### 3.2. Helyi önkormányzás Magyarországon

63. A helyi önkormányzatok Alkotmányban foglalt magas szintű autonómiája veszélybe került az új Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény által. A kormány a nehéz gazdasági helyzetre hivatkozva a helyi igazgatási struktúrák „racionálizálására” és a helyi közkiadások csökkentésére törekszik.

64. A Monitoring Delegáció tudomásul veszi a kormányzat államadósság csökkentésére irányuló szándékát és ennek érdekében tett intézkedéseit, hangsúlyozni kívánja azonban, hogy mindez nem járhat a helyi önkormányzati autonómia Chartában rögzített alapelveinek veszélyeztetésével, hiszen Magyarország annak idején a Chartát fenntartások nélkül ratifikálta, így annak minden alapelve kötelező erejű rá nézve.

65. A Magyarországot sújtó nehéz gazdasági helyzetben a helyi önkormányzati adósság az ország teljes adósságállományának 50%-át teszi ki. Számos város van súlyosan eladósodva, és sok kis önkormányzat számára jelent küzdelmet a hatásköreinek gyakorlása: sokuknak kell állami támogatást igénybe venniük ahhoz, hogy fedezni tudják a kiadásaikat. Egyre nehezebb kölcsönt felvenniük, mert ehhez a kormányzat előzetes hozzájárulása szükséges. Az infláció továbbra is magas azokon a területeken, amelyek közvetlen hatást gyakorolnak a költségvetésükre. Emellett a strukturális politikák által megkívánt társfinanszírozás is a városoknak és a községeknek jelent terhet. A Belügyminisztérium által szolgáltatott adatok szerint a helyi önkormányzatok 60-65%-a nehéz, 10-15%-a pedig kritikus pénzügyi helyzetben van (az országos önkormányzati érdekszövetségek tájékoztatása szerint ez utóbbi adat 20%).

66. Tekintettel a helyi hatóságok súlyos pénzügyi helyzetére, a magyarországi Kormány mellett a radikális megoldás mellett döntött, hogy magához vonja a legköltségesebb közszolgáltatásokat. A helyi önkormányzati kiadások 86%-át az egészségügy és az oktatás adja.<sup>4</sup>

67. A helyi önkormányzatok a továbbiakban már nem gyakorolják (legköltségesebb) hatásköreiket közoktatás és egészségügy terén, melyeket az állam vett át. Ennek következményeképpen a megyék elvesztették a jogukat a közösségük mindennapi életének igazgatására, ugyanakkor általáno-

<sup>4</sup> Forrás: az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetéről szóló 2011. évi jelentése.

sabb hatásköreik maradtak a területrendezéshez és gazdasági fejlesztéshez a hosszú távú projektekhez kapcsolódóan. Továbbra is az önkormányzatok kezelik az iskolaépületeket és az intézményeket, de már nincs jogkörük az oktatási intézmények tanárainak és vezetőinek tekintetében. Az állam vette át többek között a tanárok kinevezésével és bérével, osztályok indításával vagy megszüntetésével, valamint a tananyag meghatározásával kapcsolatos döntéseket.

68. Magyarország jelenlegi helyi önkormányzati struktúrája jelenleg körülbelül 3100 önkormányzatot foglal magában. Mivel ezen önkormányzatok legtöbbször nagyon kis lakosságszámú, nem rendelkeznek eszközökkel, hogy teljesítsék a helyi közszolgáltatási feladataikat. 1700 felett van az olyan önkormányzatok száma, ahol 1000-nél kevesebb lakos él,<sup>5</sup> ezek egyharmadának 500-nál is kevesebb lakosa van. Ezek a nagyon kis önkormányzatok még nehezebben bírkóznak meg a gazdasági válsággal, mint nagyobb lakosságszámú és jobb gazdasági helyzetben lévő társaik.

Az önkormányzatok száma:	Lakosok száma
103	100-nál kevesebb
473	100–300 között
462	300–500 között
683	500–1000 között
1721	1000 felett

69. Az önkormányzati rendszer fentebb bemutatott jelentős szétaprózódottságának megoldására a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény kimondja, hogy a 2000 fős lakosságszám alatti kistérségek igazgatási szervezetét össze kell vonni.

### 3.2.1. Intézményrendszer és hatáskörök decentralizálása

70. A demokratikus átalakulással 1990-ben olyan intézményrendszer jött létre, amelyben a helyi hatóságok, különösen a települési önkormányzatok, fontos szerephez jutottak: széles körű jogaikkal élve a kétszintű demokrácia második pillérét alkották az állam mellett.

71. Akkoriban a települési önkormányzatokat számos hatáskörrel ruházták fel, melyeket saját hatáskörben vagy állami felhatalmazással gyakoroltak.

72. A települési önkormányzatok, melyek a helyi demokrácia gerincét alkották, saját hatáskörben voltak felelősek alábbi feladatok ellátásáért:

- Szennyvízkezelés és ivóvízellátás
- Útfenntartás
- Helyi tömegközlekedés
- Közegészségügy és társadalmi jólét
- Alapfokú oktatás
- Helyi fejlesztések
- Környezetvédelem
- Földhasználat
- Tűzvédelem
- Kisebbségi jogok védelme

73. A megyék fontos szerepet tölthettek be a kommunista időkben, mert bár a megyei tanácsokat nem választották, az

ő jogkörükbe tartozott a települési önkormányzatok ellenőrzése. 1990 után azonban befolyásuk nagy részét elvesztették. A megyei önkormányzatok képviselői a monitoring látogatás során büszkén hangsúlyozták a tényt, hogy a megyei önkormányzatiság komoly múlttal rendelkezik, története a 11. századra nyúlik vissza.

74. Az 1990-es évek elején megjelenő megyei jogú városok tovább csökkentették a megyék amúgy is megnyírbált hatáskörét. A megyei jogú városok gyakran jóval nagyobb költségvetéssel rendelkeznek, mint a környező területek. Az egészségügyi szolgáltatások biztosítása (főleg kórházfenntartás) tette ki költségvetésük jelentős részét.

75. 2012 januárjáig a megyék illetékességébe tartozott:

- az egészségügyi szolgáltatásokkal,
- specializált oktatási szolgáltatásokkal,
- gazdasági fejlesztési szolgáltatásokkal,
- területrendezéssel,
- környezetvédelemmel,
- idegenforgalommal, turizmussal kapcsolatos feladatok ellátása.

76. Tehát ha összefoglaljuk a 2011. decemberi reformig tartó helyzetet, a 2002-es Monitoring Jelentéshez hasonlóan megállapíthatjuk, hogy a helyi hatóságokat egyrészt a jelentős hatáskörökkel élvező és nagyon erős demokratikus legitimitációval rendelkező települési önkormányzatok, másrészt a megyék alkották, melyek alapvető feladatokkal bírtak az egészségügy és a gazdasági fejlesztés terén, ugyanakkor választott képviselő-testületük ellenére mérsékelt demokratikus legitimitással rendelkeztek.

77. A 2002-es Monitoring Jelentés hangsúlyozta, hogy az erős hatáskörökkel rendelkező települési önkormányzati szint mellett regionális szintű megújulás szükséges Magyarországon, mely esetleg a megyékre alapozva kerülhetne kialakításra. A megyék Magyarország vonatkozásában megfelleltethetők az európai régióknak.

78. Tíz évvel az első Jelentés után, valamint a közelmúltban lezajlott, illetve jelenleg folyamatban levő jogalkotási fejlemények tükrében a Monitoring Delegáció megállapítja, hogy Magyarország más út mellett döntött, és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX sarkalatos törvényben számos, korábban helyi önkormányzatok által ellátott feladatot az államra ruházott át.

79. A Széll Kálmán Gazdasági Tervet 2011 márciusában terjesztették elő Magyarország 2011-2014-es időszakra vonatkozó strukturális reformprogramjáról, mely egy helyi önkormányzatokról szóló fejezetet is tartalmaz. A tervben megállapításra kerül, hogy Magyarország pénzügyi fellendülése szempontjából kulcsfontossággal bír a helyi önkormányzatok költségvetése, mivel a 2011-ig működő önkormányzati rendszerben az önkormányzatok kezében volt a felelősség az oktatásért és az egészségügyért. A helyi önkormányzatok adósságállománya megduplázódott, 2006 és 2009 között elérte a GDP 3,9%-át, és ennek az adósságnak a jelentős részéért az említett két szektor felel. Ez a megállapítás vezetett a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX sarkalatos törvényben a hatáskörök újraelosztásához, annak érdekében, hogy megállítsák az oktatási és az egészségügyi rendszer fragmentáltságát, és ésszerűsítsék az intézkedéseket.

<sup>5</sup> Forrás: SZENTE ZOLTÁN: Local government in Hungary. In: „Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective.” National Institute of Public Administration, Spain (2013)

80. Míg a közszolgáltatások zömét 1990- 2011 között lényegében a helyi önkormányzatok biztosították, az új sarkalatos törvény az államra bízta az állampolgárok mindennapi életében két legfontosabbnak számító szolgáltatást, az oktatást és az egészségügyet. Az új törvény 2012. január 1-e óta alkalmazandó, azóta a települési önkormányzatok már nem felelősek az alapfokú oktatásért, a közegészségügy pedig többé nem tartozik a megyei önkormányzatok felelősségi körébe.

81. A Monitoring Delegáció figyelembe vette a pénzügyi kérdések és a gazdaság ésszerűsítése mellett szóló érvek vonatkozásában beterjesztett indoklást. Találkozott az állam, illetve a többségi párt képviselőivel, hogy megtárgyalják az állam források és szolgáltatások egyenlő elosztásában gyakorolt szerepével kapcsolatos nézeteiket. Az oktatást és egészségügyet illető hatáskörök korábbi elosztását tartva az egyenlőtlenségek forrásának, úgy vélték, ha ezeket a hatásköröket visszahozzák az állami szervek feladatkörébe, az előrelépést jelent a hatékonyság irányába. A 2011 márciusában ismertetett strukturális reformprogram kiemeli az egészségügyi és oktatási rendszer fragmentációját Magyarországon, és legkevésbé központosított rendszerekként ábrázolja őket a helyi önkormányzatokra jutó átlagos lakosság szám tekintetében. Ennek megfelelően a reformprogram kiemeli a források és a hatáskörök összehangolásának szükségességét, és megállapítja, hogy ezeket a feladatokat az államhoz kell áthelyezni.

82. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) szerint az említett hatáskör- áthelyezések eredményeként jelentős megtakarítás várható. A KIM hangsúlyozta továbbá, hogy a 2000 fős lakosság szám alatti kistéleplések önálló polgármesteri hivatalainak közös önkormányzati hivatalokká történő alakításával 15 milliárd forintnyi megtakarítás érhető el. Ezentúl az állam előzetes engedélyéhez való közttség korlátozza a helyi önkormányzatok kölcsönfelvételét. A Parlament által elfogadott költségvetési előirányzat szerint mindez 20-23 milliárd csökkenti a helyi önkormányzatok pénzügyi deficitjét.

83. Másrészt azonban több magyarországi helyi önkormányzati képviselő egyet nem értését fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy e szolgáltatásokat már nem demokratikusan megválasztott hatóságok biztosítják.

84. A riportörök úgy vélik, hogy a Kormány által felhozott érvek olyan pénzügyi megfontolásokon alapulnak, melyek gyakorlati alkalmazása magát a helyi önkormányzás elvét és az elv gyakorlatba való átültetését veszélyezteti.

85. Elmondható, hogy Magyarországon az országos és helyi szintek közötti kapcsolatrendszer újradefiniálása van folyamatban. Az állam hatásköre folyamatosan nő a helyi önkormányzati szintek rovására. Az 1990-ben kialakított demokratikus rendszer lényeges felülvizsgálaton megy át, amely valószínűleg még nem fejeződött be.

### 3.2.2. Budapest főváros státusza

86. Magyarország fővárosa, Budapest, szerepének és lakosai számának köszönhetően különleges státuszt élvez (a magyarok egyötöde Budapesten él, az ország GDP-jének egyharmadát itt állítják elő, és a külföldi befektetések fele itt kon-

centrálódik).<sup>6</sup> Budapest önkormányzati struktúrája a helyi önkormányzati törvényben rögzített. A főváros kétszintű önkormányzati igazgatása a fővárosi önkormányzattól és 23 kerületi önkormányzattól áll, melyek mindegyike külön polgármesterrel és képviselő-testülettel rendelkezik.

87. A kerületek jogállása és hatásköre a települési önkormányzatokéhoz, míg Budapest fővárosé a megyékéhez hasonló. Nincs alá- fölérendeltségi viszony a fővárosi önkormányzat és a kerületek között.

88. A Fővárosi Önkormányzat hatáskörébe tartozik minden olyan feladat, amely a főváros teljes területének érdekeit érinti. Ez a meglehetősen tág meghatározás azonban problémákat rejt magában az értelmezés szempontjából, és bizonyos hatáskörök tekintetében a fővárosi dominanciát nem egykönnyen fogadják el a kerületek, amelyek szeretnék megőrizni az önálló hatásköreiket.

89. Bár létezik átfogó jövőkép és megoldásra való törekvés a közlekedési ágazatban (bár súlyos pénzügyi problémák állnak fenn), továbbra is a kerületek határozzák meg az építési előírásokat a városépítészeti és a területrendezés terén, és ez a tény a városi terület koherens megközelítésének kárára válik. Bár továbbra is dolgozni kell a (gazdag és erősen beépített) belvárosi kerületek és az infrastruktúrával kevésbé ellátott külső kerületek érdekei közötti kompromisszumon, úgy tűnik, hogy a Főpolgármesteri Hivatal és a kerületek között sikerült elérni az egyensúlyt. Az a tény, hogy a kerületek már nincsenek képviseltetve a Fővárosi Közgyűlésben, és hogy a budapesti főpolgármestert általános választójog alapján választják, minden bizonnyal hozzájárult ehhez az új egyensúlyhoz.

90. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX sarkalatos törvény kimondja, hogy meghatározandó a Budapest város és a kerületek közötti hatáskör-megosztás.

91. Budapest város és az agglomerációs térség egymással való kapcsolata nem mindig teljesen egyértelműen definiált. Budapesten és vonzáskörzetében él az ország teljes népességének egynegyede, ebből a kétharmada Budapest városhatárain belül.

92. Ez felveti a kérdést, hogy vajon a budapesti agglomeráció rendelkezik-e a szükséges eszközökkel, amelyekkel biztosítani tudja az összehangolt városfejlesztést és területrendezést, egy regionális főváros fontosságával arányosan. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. decemberi CLXXXIX sarkalatos törvény nem hozott jelentős fejlődést ebben a tekintetben.

### 3.3. A helyi demokrácia helyzetének elemzése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának fényében, cikkenként.

*Ez az elemzés figyelembe veszi a magyarországi helyi és regionális demokrácia helyzetéről szóló, a Kongresszus által elfogadott legújabb Ajánlást (Rec 116(2002)).*

<sup>6</sup> Forrás: KERESZTELY-KOVÁCS: Dossier capitales de l'Est, sous le feu des lumières (2004) [http://www.regard-est.com/home/breve\\_contenu.php?id=463](http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=463)

93. A helyi önkormányzatok korábbi, 1990 óta érvényben levő rendszere jelentős haladást ért el a helyi önkormányzás és a szubszidiaritás elvének megvalósításában, amint azt a 2002. évi Monitoring-Jelentés hangsúlyozta is. Az új Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. decemberi CLXXXIX sarkalatos törvény meglehetősen új szemléletet megfogalmazó rendelkezései több szakaszban lépnek hatályba. Egyes rendelkezések 2012. január 1-étől alkalmazandók, míg mások csak 2013-ban lépnek hatályba, vagy nem jelent még meg hozzájuk a hatályba léptető rendelkezés.

### 3.3.1. 2. és 3. Cikk: A helyi önkormányzás fogalma és elve

#### 2. Cikk: A helyi önkormányzás alkotmányos és jogi meg- alapozása

*A helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.*

#### 3. Cikk: A helyi önkormányzás fogalma

1. 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.
2. 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.

94. Az Alaptörvény 31.1 cikke kimondja, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”, ugyanakkor a helyi önkormányzás elve szó szerint nincs megemlítve.

95. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX sarkalatos törvény Indoklása kifejezetten utal a Chartára (és párhuzamot von a magyarországi helyi önkormányzatok tradíciójával), de nem említi a helyi önkormányzás elvét: „Általános cél egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára alapozva.”

96. A raportörök szerint a szöveg mögöttes mondanivalója, melyre az Indoklás is utal, hogy Magyarország adósságsökkentésének kell a jogalkotás alapkövének lennie; ezt a célt a helyi önkormányzati működés „racionalizálásával” lehet elérni, mely azonban nem áll összhangban a helyi önkormányzás elvével.

97. Érdeemes megjegyezni, hogy Monitoring Delegáció belügyminisztériumi tárgyalópartnerei elvetették a «közpon-tosítás» fogalmát – kivéve a települési önkormányzati jegyzők államigazgatási hatásköreit illetően, – és inkább „racionalizálásról” beszéltek. A korábban a települési jegyző által ellátott legtöbb államigazgatási feladat 2013. január elsejétől a jár-

si hivatalokhoz került át, amelyek a területi államigazgatás legkisebb szintű egységei. Annak ellenére, hogy előbbiekben említett hatáskörök mindig is államigazgatási jellegűek voltak, a raportörök szerint nem indokolt az államnak történő visszaadásuk, hiszen ennek következtében több kistélepülés önkormányzati hivatala elvesztette önállóságát, pénzügyeket és személyi állományt tekintve.

98. Az állam és a helyi hatóságok közötti feladat- és hatáskörmegosztás nem veszi figyelembe a Charta azon rendelkezését, mely szerint a helyi önkormányzatok rendelkeznek a „joggal és képességgel, hogy a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”.

99. Már maga a „közügyek” fogalma is vitatható: bizonyos területek, melyekre az állam „adminisztratív”, vagy „tisztán államigazgatási” jelzővel utalt, központosítás alá esnek.

100. Az önkormányzatok és a megyék hatáskörének jelentős mértékű csökkentését az állami kiadások csökkentésének és az állampolgárokat megillető tisztességes és egyenlő bánásmód szükségességével indokolták.

101. A Delegáció helyteleníti, hogy sem az Alaptörvény, sem a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX sarkalatos törvény nem utal a helyi önkormányzás elvére. Bár a sarkalatos törvény indoklása kifejezetten utal ugyan a Chartára, de csak azért, hogy kimutassa a párhuzamot a magyarországi helyi önkormányzatok tradíciójával, de elkerüli a helyi önkormányzás elvének említését. Következésképpen a helyi önkormányzás elve nincs kifejezett módon biztosítva, melyet a Velencei Bizottság is kiemelt az Alaptörvénnyel kapcsolatos 621/2011 sz. állásfoglalásában (lásd 117. pont). Az Alaptörvény a helyi önkormányzatoknak csak a meglétét garantálja, a hatáskörüket nem. A helyi önkormányzatok a hatáskörüket a „jogszabályi keretek között” gyakorolják, ami jelentős mozgásteret biztosít a jogalkotók számára. A legutóbbi jogszabályszovegek a helyi önkormányzást a „költséges és igazságtalan” jelzővel illetik, nem pedig a magyar intézményesség alapvető elveként utalnak rá. A magyar rendszer, amely egészében véve egy kétszintű rendszer volt, most egyetlen (vagy monopolisztikus) hatalomra alapo-  
z, mely a központi kormányzat előnyére szolgál. Ez az elmozdulás még korántsem teljes, mivel a helyi önkormányzatok továbbra is a politikai viták témáját képezik.

102. Az önkormányzatokra bízott közügyek aránya olyan mértékű csökkenő tendenciát mutat, mely a Monitoring Delegáció szerint már aggodalomra ad okot. Számos olyan hatáskört, amit eddig az önkormányzatok gyakoroltak, „természetesen centralizálándóként” jellemeznek. Különösen igaz ez az egészségügy és az oktatás terén. Mindkét szektort, melyek a helyi kiadásoknak a 90%-áért felelnek, és amelyek korábban a településekhez és megyékhez tartoztak, központi szintre utalták át. Emiatt az önkormányzatok elvesztik alapvető hatáskörüket, valós kompenzáció nélkül. Az egészségügyet és az oktatást a közigazgatási hatóságok fogják igazgatni, nem pedig választott testületek, mint korábban.

103. A helyi önkormányzati testületek megválasztásának és megszervezésének módja megfelel a Chartának. A Delegáció megállapítja azonban, hogy a választási rendszert néhány héttel a 2010. október 3-i helyhatósági választások előtt megváltoztatták, szigorították a részvételi jogosultság szabályain.



104. Tárgyilagosan áttekintve a fent említett tényeket a Monitoring Delegáció azon véleményének ad hangot, hogy a magyarországi helyzet nem felel meg a Charta 3. cikkének.

#### 3.3.2 4. Cikk: A helyi önkormányzás terjedelme

##### 4. Cikk: A helyi önkormányzás terjedelme

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 hatáskörrel 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 megvalósítani. A feladatoknak más közigazgatási szervek 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.*

105. A Chartának ezen cikke áll a magyarországi helyi önkormányzatokról szóló viták középpontjában. A hatáskörök 1990-ben meghatározott megosztása lényegi újragondoláson esik át. Másik oldalról említendő a régi rendszer összetettsége, melyben az önkormányzati feladatok a helyi hatóságok saját hatáskörben ellátott és az állam által delegált kompetenciáit foglalták magukban. (Az állam által delegált államigazgatási hatásköröket nem helyi választott testület, hanem egy kinevezett igazgatási szakértő, a jegyző gyakorolja, olyan határozatok révén, melyekbe a közgyűlésnek nincs jogosultsága beleavatkozni.)

106. S bár igaz, hogy az egészségügy és az oktatás költségei teszik ki a helyi önkormányzati költségvetés nagy részét, melynek egyensúlyát jelenleg veszélyezteti a gazdasági válság, de ez az ok önmagában még nem indokolja e kompetenciák központi szintre történő átruházását. Ehelyett fontolóra lehetett volna venni a szükséges források átcsoportosítását, a Kormány azonban egyértelműen a hatáskörök központosítása mellett döntött. A központi kormányzat képviselői által használt nyelvezet rendkívül kifejező volt ebben a tekintetben: többször is elmondták a Monitoring Delegációnak, hogy „a helyi önkormányzatokat mentesíteni kell e kiadások terhe alól.”

107. Ezen túlmenően, az állam magához vonja a korábbiakban a települési jegyzőkre átruházott államigazgatási hatásköröket. (A Közigazgatási Minisztérium becslése szerint 1000-nél is több államigazgatási funkció tartozott a jegyzők-höz.) A polgármesteri hivatalokban szolgáló jegyzők hálózata való támaszkodás helyett az állam a közvetlen ellenőrzése alá tartozó tisztviselőkből decentralizált hálózatot hoz létre. Ezt a reformfolyamatot, mely már a küldöttség látogatása alatt is folyamatban volt, a közszolgálati tisztviselők jogállásának egységesítését célzó reform kíséri. A közszolgálati reform általános keretét a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV törvény teremti meg.

108. A Monitoring Delegáció kiemelten figyelemmel kíséri a Charta 4.6 pontjának alkalmazását, mely szerint „*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.*”

109. Szintén ezt az elvárást fogalmazta meg a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa a 171 (2005) számú ajánlásában: „*A Kongresszus, szem előtt tartva a Helyi Önkormányzatok Kamarájának javaslatát 1. Úgy véli, hogy a helyi önkormányzatoknak a konzultációra való joga, mely rögzítve van a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (a továbbiakban: Charta) 4.6, 5, 9.6 és 10 cikkében, az európai jogi és demokratikus gyakorlat egyik alapelve, amelynek célja, hogy hozzájáruljon a jó kormányzáshoz; 2. Úgy véli, hogy a jó kormányzás előmozdítása érdekében a helyi önkormányzatokkal végzett konzultáció kötelező részét kell, hogy képezze a politikai döntéshozatalnak és a közigazgatási eljárásoknak, ezzel lehetővé téve, hogy a helyi önkormányzatok kívánságait időben és megfelelően figyelembe lehessen venni a központi és a regionális hatóságok döntéseiben.*”

110. Magyarországon nagyszámú helyi önkormányzati érdekszövetség létezik, még a jóval nagyobb lélekszámú és területű országokkal összehasonlítva is. Mindegyik szövetség más céllal jött létre, és úgy tűnik, hogy tagjaik számára fontos a képviselt célok sokszínűségének a megőrzése.

111. A hét helyi önkormányzati érdekszövetség elnevezése a következő: Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉS), Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ), Magyar Faluszövetség (MFSZ), Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ), Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖÖSZ), Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖÖSZ), Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ).

112. A magyarországi önkormányzati rendszer e sajátosságára már a 2002-es Monitoring Jelentés is felhívta a figyelmet: „a rendszer összetettsége és a szövetséget alkotók érdekeinek sokszínűsége tükröződik az önkormányzatok országos szövetségeinek nagy számában.”

113. Ez az elaprózott felállás, melyben nincs egyetlen kijelölt partner, akivel a Kormány tárgyalhatna, nem segíti elő a helyi önkormányzatokkal való konzultációt. Más országok példái azt mutatják, hogy egy, az egyes önkormányzati szintek érdekeit egységesen és országosan képviselő szövetség tényleges befolyáshoz juttatja az önkormányzatokat. A megyék saját szövetséggel rendelkeznek a képviselőkükre, és ez

az egyetlen olyan önkormányzati szövetség, amely Magyarország egész területére kiterjed.

114. A szövetségek nagy száma által okozott nehézségek mellett érdemes közelebbről is megvizsgálni a helyi önkormányzati konzultációs eljárást. Egy 2010-es rendelet bevezette a kétévenkénti konzultációk elvét, és partnerségi megállapodások létrehozását, de ez a rendelet hatályát veszítette az új sarkalatos törvény életbe lépésével.

115. Világosabban meg kell határozni az állam és a területi hatóságok közötti párbeszédet, hogy ne pusztán formális jellegű legyen. A helyi önkormányzati szövetségeknek megfelelő időtartamot kell biztosítani arra, hogy elolvassák a kormány javaslatait, és elkészítsék saját írásbeli válaszaikat. Mindenesetre a 24 vagy 48 órás időtartam (a Delegációt a látogatása során arról tájékoztatták, hogy ennyi időt kaptak az önkormányzatok a kormányzattól arra, hogy kifejtsek a véleményüket az adott jogszabálytervezet szövegéről) nem tekinthető ésszerű időtartamnak a Charta szellemében. Meg kell határozni azokat a feltételeket is, amelyek mellett meghallgatásra is sor kerülhet. Végül, az önkormányzatoknak rendelkezniük kell az összes szükséges információval (különösen a pénzügyi adatokkal), hogy megalapozott véleményt adhassanak.

116. Kulcsfontosságú a konzultáció akkor, amikor rövid időn belül az egyik reformot a másik után hatják végre, és a reform tárgya a helyi önkormányzatok hatásköre és finanszírozási módszerei. A helyi önkormányzatok tárgykörére időt kell szánni, hogy legyen idő az elképzelések mérlegelésére és fejlesztésére.

117. A helyi önkormányzás terjedelme jelentős mértékben csökkent. A központi szint és a helyi önkormányzatok között a hatáskörök megosztását radikálisan módosították, a központi szint kizárólagos javára.

118. A raportörök számára egyértelmű, hogy a kompetenciák központosítása irányába történő elmozdulás, ami ma Magyarországon történik, nem felel meg a Charta 4. cikkének. A központi szint és a helyi önkormányzatok közötti hatáskör-megosztást radikálisan módosították, a központi hatóságok kizárólagos előnyére.

119. A 4.6 cikket illetően, elmondható, hogy a magyarországi konzultációs folyamat pusztán formális jellegű. A helyi és a területi hatóságokat képviselő szövetségek nagy száma Magyarországon nem teszi lehetővé a hatékony konzultációt. Ez alapján a raportörök azt a következtetést vonják le, hogy ez a helyzet szintén nem felel meg a Charta rendelkezésének.

### 3.3.3. 5. Cikk: A helyi önkormányzat határainak védelme

**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.*

120. A raportörök a monitoring látogatás során úgy látták, hogy a magyar rendszer tiszteletben tartja és figyelembe veszi a Charta 5. Cikkében lefektetett elveket. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX sarkalatos törvény V. fejezete sem ellentétes a Charta e cikkével.

121. Ahogy azt a Charta előírja, a helyi önkormányzatok határait csak helyi kezdeményezés eredményeképpen lehet megváltoztatni, az érdekelt közösségekkel folytatott konzultáció után. A Monitoring Delegáció azonban rámutat arra, hogy az önkormányzati hivatalok jelenlegi átcsoportosítása, bár nem közvetlenül ellentétes az 5. Cikk szó szerinti értelmezésével, mégsem felel meg az eszmei tartalmának, mert az érdekelt helyi közösségekkel folytatott konzultáció nélkül történik.

### 3.3.4. 6. Cikk: Igazgatási szervezet

#### **6. Cikk: A helyi önkormányzatok feladatainak megfelelő igazgatási szervezet és források**

1. *A helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket.*
2. *A helyi önkormányzatoknál az alkalmazási feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazását. E célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani.*

122. A 6. Cikk kimondja, hogy a helyi önkormányzatoknak megfelelő igazgatási szervezettel, valamint az ennek működtetéséhez szükséges pénzügyi és személyi erőforrásokkal kell rendelkezniük.

123. Magyarországon meglehetősen fragmentált az önkormányzati rendszer, sok nagyon kis önkormányzattal. A Monitoring Delegáció magyarországi tárgyalópartnereinek mindegyike elismerte, hogy ez a helyzet reformot kíván, valamint olyan településközi igazgatási struktúra felállítására van szükség, amely lehetővé tenné a vidéki kistéleplések számára – amelyeket súlyosan érintett a gazdasági válság, és a vidék elszegényedése következtében sok lakos vált munkanélkülivé – a megfelelő szintű szolgáltatások fenntartását.

124. Bár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX sarkalatos törvény fenntartja azt az 1990-ben lefektetett elvet, hogy minden helyi közösség saját önkormányzattal rendelkezhet, a 85. Cikkében 2000 főt állapít meg határértékként a helyi önálló hivatali szervezet alakításához. A 2000-nél kevesebb lakossal rendelkező településeknek 2013-ban egy „járáson” belül össze kell vonniuk az igazgatási szolgáltatásaikat. Mindegyik önkormányzat megtartja a polgármesterét és a képviselőtestületét, de az igazgatási struktúrák, és ezzel a jogok gyakorlása, egyesítve lesz. A Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkársága írásos válaszában kiemelte, hogy „a 2000 fős lakosságszám alatti települések önkormányzati hivatalának konszolidációja nem járt sem hatáskörök, sem a helyi önkormányzás képességének megvonásával. Az összevonásra irányuló stratégia célja a megtakarítás, és az alapvető szolgáltatások fenntartásának biztosítása a közösségek számára, a gazdasági válság ellenére is.”

125. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény folyamatban levő reformjának részeként még rendezni kell azt a kérdést, hogy honnan érkeznek azok a tisztviselők, akik ezek

ben az új struktúrákban dolgozni fognak. A feladatellátáshoz szükséges személyzet és épületek átvételével kapcsolatban minden érintett önkormányzat és megyei kormányhivatal között megállapodás megkötése szükséges 2013. január 1-ig.

126. A Monitoring Delegáció véleménye szerint Charta 6. cikkében foglalt alapelvekkel ellentétes a 2000 fő alatti lakosságszámú települések hatásköreinek a „települési szint feletti”, állami tisztviselőket foglalkoztató, járási szintre történő átcsoportosítása.

127. A Monitoring Delegáció ismeretében van annak, hogy Magyarországon jelentős az önkormányzati rendszer szétaprózódottsága. Aggodalmát fejezi ki viszont azzal kapcsolatban, hogy a járások létrehozása során pusztán az államigazgatási logika érvényesül, valamint a települési önkormányzatokon belüli választott testületek és önkormányzati hivatalok között meghúzódó megkülönböztetés miatt, amelyek igazgatási hatásköröket látnak el a járásokon belül. Magyarországon szükség van a hatósági-igazgatási típusú feladatokat ellátó településközi együttműködések rendszerére, de ezek kialakítása során nem szabad előnyhöz juttatni a nem választott, igazgatási szerveket. Fennáll a veszélye annak, hogy a kistépelülések választott képviselő-testületei, lényegüktől megfosztva, eltűnnek.

128. Fentiekre tekintettel a riportörök arra a következtetésre jutottak, hogy a magyarországi helyi önkormányzatok jelenlegi igazgatási szervezetrendszere, valamint annak működtetéséhez szükséges pénzügyi erőforrásai nincsenek összhangban ellátott hatásköreik és feladataik nagyságrendjével. E helyzet a riportörök szerint nem felel meg a Charta 6. Cikkének.

### 3.3.5. 7. és 8. cikk: A feladatok és az államigazgatási felügyelet gyakorlása

#### 7. Cikk: A helyi feladatok gyakorlásának feltételei

1. A választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítása kell feladataik szabad gyakorlását.
2. A választott helyi képviselők jogosultak a hivataluk gyakorlása közben felmerült kiadásoknak megfelelő anyagi ellenszolgáltatásra, és ahol ez felmerülhet, a jövedelem-kiesés és az elvégzett munka megtérítésére, valamint megfelelő szociális juttatásokra.
3. Az olyan tisztségeket vagy tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenek a választott helyi tisztség viselésével, törvénynek vagy alapvető jogelvnek kell meghatározni.

129. A helyi választott képviselők jogállását a 2000. évi XCVI törvény határozza meg, melyet nem módosított jelenösen a 2011. évi CLXXXIX. törvény.

130. A helyi vezetők díjazását az 1994. évi LXIV törvény szabályozza. A Delegáció azonban megjegyzi, hogy a választási rendszert néhány héttel a 2010. október 3-i helyhatósági választások előtt megváltoztatták, szigorították a részvételi jogosultság szabályain, a fő politikai pártokat előnyhöz juttatva.

131. A helyi szinteken történő felelősség gyakorlás feltételei általánosságban megfelelnek a Charta 7. cikkében foglaltaknak.

#### 8. cikk: A helyi önkormányzatok tevékenységeinek államigazgatási felügyelete

1. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.
2. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.
3. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét oly módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

132. A Velencei Bizottság hangot adott azon aggályának, hogy az Alaptörvény helyi önkormányzatok felügyeletére vonatkozó 32.5 cikke nem kellően pontos. Az Alaptörvény feljogosítja a fővárosi és megyei kormányhivatalokat bírósági döntés alapján önkormányzati rendeletek meghozatalára, ha a helyi önkormányzat elmulasztja „a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét” (32.5. cikk).

133. Jelenleg a Kormány biztosítja, hogy a helyi önkormányzatok tevékenységei a törvénnyel összhangban legyenek, bármely hiányosságra a szóban forgó önkormányzat elleni törvényességi felügyeleti eljárással válaszolhat. A törvényességi felügyelet a helyi önkormányzati törvény 137–140. paragrafusában szabályozott, minden egyéb eljárási részletkérdés KIM rendeletben szabályozott.

134. A Monitoring Delegáció osztja a Velencei Bizottság nézetét és ismételtlen utal a Bizottság azon ajánlására „hogy az ezután meghozandó, helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvények legyenek egyértelműek e tekintetben. Különösen világos megkülönböztetést kell felállítani egyrészt a helyi önkormányzatok saját hatásköreire és a központi kormányzat által delegált hatáskörök között, valamint másrészt a helyi önkormányzatok tevékenységeinek törvényességi vizsgálatára és döntéseik célszerűségének felügyelete között.”

135. A Velencei Bizottság jelentése szintén kiemeli az Alaptörvény 35.5. cikkét, mely rögzíti, hogy az Országgyűlés feloszthatja az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet, az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően. Az Alkotmánybíróság képviselője erről a pontról kérdezve azt válaszolta a Delegációnak, hogy az Alaptörvény és más kapcsolódó törvények rögzítik, a Kormánynak ki kell kérnie az Alkotmánybíróság véleményét, mielőtt benyújtja javaslatát az Országgyűlésnek az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatására. Az Alkotmánybíróság véleménye jogilag azonban sem a Kormányra, sem az Országgyűlésre nézve nem kötelező erejű.

136. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által biztosított információk szerint az Alaptörvény 17(3) a Kormány általános hatáskörű területi szerveit, a fővárosi és megyei kormányhivatalokat ruházza fel a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet gyakorlásával. Az egyes

miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet értelmében a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének koordinálásáért a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felelős.

137. A KIM kiemelte továbbá, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok 19 megyében és a fővárosban területi illetékességükön belül folyamatosan gyakorolják a helyi önkormányzati döntések jogszerűsége feletti törvényességi felügyeletet. Azonban helyi önkormányzati döntést csak bírósági döntést követően lehet megsemmisíteni.

138. Az Alaptörvény előírja, hogy a helyi önkormányzat köteles megküldeni rendeleteit az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnak (32.4 cikk). A kormányhivatal szükséges esetben továbbíthatja azokat a bíróságnak felülvizsgálat kezdeményezésére.

139. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. sarkalatos törvény VII. fejezete rendelkezik a helyi önkormányzatok jogi aktusai Kormány általi törvényességi felügyeletével kapcsolatos intézkedésekről, valamint a rendelkezésre álló fellebbezési lehetőségekről. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tájékoztatása szerint négy szintű szabályozás (Alaptörvény, Helyi önkormányzati törvény, kormányrendelet, KIM rendelet) biztosítja a Charta 8. cikk 3. bekezdésével való összhangot.

140. A magyarországi települési és területi önkormányzatok felett az Állami Számvevőszék pénzügyi felügyeletet gyakorol, melyet az Alaptörvény 34. cikke és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. sarkalatos törvény 119. paragrafusa rögzít.

141. Az elmúlt években ez a felügyelet radikális átalakításon ment keresztül azzal a céllal, hogy a helyi önkormányzati pénzügyek felmérése a valós adatokat tükrözzön, valamint hatékony ellenőrzési és kockázatértékelési eszközöket biztosítsanak a helyi megválasztott képviselők számára. A vizsgálat tárgyát képező kérdéseket egyeztetették a helyi önkormányzati szövetségekkel.

142. A helyi önkormányzatok és képviselő-testületei működési felügyeletére vonatkozóan átfogó, dokumentáción alapuló és helyszíni ellenőrzéseket is magába foglaló ellenőrzési program került bevezetésre. A helyi önkormányzati szervek 80%-ka ellenőrzésre került e módszerek valamelyikének alkalmazásával.

143. A Számvevőszék a nemzetközi gyakorlattal összhangban nem pusztán csak a szabályos könyvelésre és a költségvetés életképességére összpontosító pénzügyi ellenőrzéssel foglalkozik. Ellenőrzi továbbá a kiadások hatékonyságát és azt, hogy e kiadások arányosak-e az elérni kívánt célokkal. A Számvevőszék nagy hangsúlyt fektet a helyi és területi önkormányzati szervek által felállított belső ellenőrzési és vizsgálati rendszerre és bevonja őket az ellenőrzési mechanizmusba.

144. A számvevőszéki jelentés nyilvános. A vizsgált szervezet köteles a feltárt mulasztások pótlására irányuló akcióterv kidolgozására. A Számvevőszék értékeli ezt a tervet és amennyiben nem találja megfelelőnek, jogi lépéseket kezdeményezhet.

145. Ha a Számvevőszék szabálytalanságot állapít meg, nem hozhat döntéseket, mivel nem rendelkezik a szükséges bírósági hatáskörrel, de az ügyet továbbíthatja az illetékes bíróságnak.

146. Az új ellenőrzési rendszer kielégítően működik és észrevehetően csökkent a Számvevőszék figyelembe nem vett/végre nem hajtott észrevételeinek száma. A Számvevőszék éves jelentést ad ki észrevételeinek végrehajtásáról.

147. A számvevőszéki jelentés közzétételének közvetlen következményein felül az értékelési és ellenőrzési megközelítés kedvező hatással van az egész rendszerre, jó gyakorlatok terjesztésén keresztül potenciális ösztönzőként hat a törvényhozásra, és az, hogy a vezetőket felelős vezetésre ösztönzi, mindezt alátámasztja.

148. A modern ellenőrzési módszerek bevezetése lehetővé teszi a rendszer gyenge pontjainak azonosítását. Első körben szükség van a helyi önkormányzati vezetők képzésének javítására, hiszen az egyre inkább összetetté váló szabályozás magasabb szintű szakértelmet kíván a helyi önkormányzati pénzügyekkel foglalkozó szakemberektől.

149. Másodszor a magyar könyvelési szabályok nem felelnek meg a modern közigazgatás vívmányainak, mivel nem teszik lehetővé a helyi önkormányzati pénzügyek és önkormányzati adósság tényleges kimutatását. Kívánatos egy analitikus könyvelés bevezetését magában foglaló reform meghozatala. Hasonló megfontolásból a számvevőszéki jelentéseknek tartalmazniuk kellene az IFRS-nek (Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Szabvány) megfelelő összevont mérleget. Mindazonáltal a Delegáció meglepedéssel állapítja meg az elmúlt évek során végbement fejlődést.

150. Ugyanakkor az analitikus megközelítésű könyvelés bevezetésében tapasztalt tagadhatatlan fejlődés sem tudja háttérbe szorítani a széles körben elterjedt kétségeket a magyar helyi önkormányzatok pénzügyi függetlenségével kapcsolatban.

### 3.3.6. 9. cikk: Pénzügyi források

#### 9. cikk: A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai

1. *A helyi önkormányzatok a nemzetgazdaság-politika keretén belül megfelelő saját pénzügyi forrásra jogosultak, amelyekkel a hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.*
2. *A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak az alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.*
3. *A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szervezeteknek van hatáskörük.*
4. *Azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.*
5. *A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztásának valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója. Az ilyen eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát.*

6. A források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.
7. A lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. A támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli alapvető önálló döntéshozatali jogát.
8. A beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni.

151. A pénzügyi függetlenség a valódi függetlenség szükséges előfeltétele. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény 32. cikkének f) pontja kimondja, hogy a helyi önkormányzatok törvényben meghatározottak szerint önálló pénzügyi forrásokkal rendelkeznek, és annak megfelelően meghatározzák költségvetésüket, a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája jelentős korlátozáson esett át az elmúlt két évben.

152. A megyék saját költségvetése stabilizálódott (2007-ben 83 milliárd forintot, 2010-ben 82 milliárd forintot tett ki). Azonban a központi támogatások és az egészségügyi finanszírozás csökkentésével a megyék nettó működési költségvetési bevétele jelentősen csökkent.

153. A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint 2010 végére az önkormányzati rendszer adóssága elérte az 1,2475 milliárd forintot, ezért az állam átvállalta az 5000 fős lakosságszám alatti önkormányzatok teljes adósságát, valamint az 5000 főt meghaladó lakosságszámmal rendelkező önkormányzatok adóssága bizonyos százalékát az adóssághozjárati keretében. Az adóssághozjárati keretben csökkentette Magyarország államadósságát, másfelől erőteljesen negatív befolyással volt a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájára: a helyi és regionális önkormányzatok összességében tehát nagy árat fizettek.

154. Az újraközpontosítás tehát nemcsak a feladat- és hatáskörökre, hanem a helyi önkormányzatok pénzügyi erőforrásaira is kiterjedt. Az utóbbi két évben összességében megnőtt a helyi önkormányzati gazdálkodás felett gyakorolt állami befolyás.

155. Szigorodott tovább a központi költségvetési támogatások felhasználására vonatkozó szabályozás azzal, hogy a korábbi normatív támogatás feladat alapú finanszírozásra alakult át.

156. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX sarkalatos törvény „A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai” című VI. fejezete kihangsúlyozza, hogy szükség van a helyi önkormányzat költségvetésének felügyeletére.

157. Az Möt. lehetőséget biztosít az önkormányzatok részére

- vagyoni típusú (építmény- és telekadó),
- kommunális (idegenforgalmi adó)
- és helyi iparüzési adó kivetésére.

158. Az önkormányzatok ingatlanbevételek, illetve közszolgáltatás után járó díjak beszedésére jogosultak. Állami támogatásokat kaphatnak, melyet az Országgyűlés évente szavaz meg.

159. A megyék nem szabhatnak ki helyi adókat. 2012-ben például Csongrád megye költségvetési forrásának 86,5%-a állami támogatásból származott.

160. Gazdasági válsággal összefüggésben különösen sérülékenyek a helyi önkormányzatok forrásai. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak 70%-át a városok szedik be, melyek a városok költségvetésében maradnak, míg vidéken az önkormányzatok gyorsan elszegényednek. Elegendő források hiányában az önkormányzatok állami támogatásért folyamodhatnak, melyet évente kétszer kaphatnak meg.

161. Az állam az önkormányzati kölcsönfelvétel engedélyezése során elbírálja, a hitelfelvétellel megvalósítani kívánt befektetési projekt pénzügyileg megvalósítható-e. Az Alaptörvény rögzíti a helyi és regionális önkormányzatok eladósodására vonatkozó állami felügyeletet,<sup>7</sup> és a kiegyensúlyozott költségvetés fenntartásának követelményéhez köti azt. A hitelek 93%-át a városoknak és megyéknek nyújtják, ami azt jelenti, hogy a kis önkormányzatok számára elérhetetlen a hitelfelvétel. A raportörök a helyi önkormányzatok költségvetési közötti kiegyensúlyozási mechanizmus bevezetését javasolják e probléma megoldására.

162. Egy válság sújtotta gazdaság és csökkenőben lévő források összefüggésében a helyi önkormányzatok hatásköreinek és ezzel a költségeik csökkentése úgy kerül bemutatásra, mint az egyedüli megfontolásra méltó megoldás.

163. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX sarkalatos törvény tartalmazza a helyi önkormányzatok támogatási rendszerének reformjával kapcsolatos alapvető rendelkezéseket. A reform jelenleg kidolgozás alatt áll, ezért a Monitoring Delegációnak nem állt módjában a reform részletesebb tartalmának megismerése.

164. Tekintettel arra, hogy Magyarországon a helyi önkormányzatokat pénzügyi tehernek állítják be, a Delegáció aggályát fejezi ki a felől, hogy nagyobb mértékű forráscsökkenés esetén miként romolhat a helyzet.

165. Az új Alaptörvény bevezeti az egységes „nemzeti vagyon”<sup>8</sup> elvét. Ez a koncepció 2011. utolsó hónapjaiban került kidolgozásra, amikor a megyei önkormányzatok minden vagyonukat és funkciójukat átadták a központi kormánynak az alkotmánymódosítás következtében. Ez az új rendelkezés veszélyezteti a helyi önkormányzatok független ingatlankezelését, illetve ebből kifolyólag a helyi önkormányzatok teljes függetlenségét. A kormány nem régen (2012 novemberében) jelentette be a helyi önkormányzatok pénzügyi reformjának első intézkedéseit, melyek még inkább megerősítik a Delegáció aggályait: a központi kormányzat átvállalja megközelítőleg 2000 önkormányzat adósságát (azaz a helyi önkormányzatok majdnem kétharmadát). A konszolidáció technikai részleteit az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) kezeli. Magyarországon a gazdasági válság és az eladósodottság elkerülhetetlen tények. Ugyanakkor a raportörök hangsúlyoz-

<sup>7</sup> Alaptörvény 34.5. cikke: „Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti”.

<sup>8</sup> Alaptörvény 38. cikke: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”.

ni kívánják, hogy az adósság kezelése nem szolgálhat a helyi önkormányzatok állami felügyelete ürügyeként.

166. Fentiek tükrében a riportörök megállapítják, hogy a magyarországi helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának jelenlegi helyzete nincs összhangban a Charta 9. cikkének 3. és 8. pontjában foglaltakkal.

### 3.3.7. 10. cikk: Társulási szabadság

#### 10. cikk: A helyi önkormányzat társulási szabadsága

1. A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltsgű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.
2. Mindegyik állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek.
3. A helyi önkormányzatok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.

167. Magyarországon számos helyi és regionális önkormányzati szövetség létezik: TÖOSZ, MJVSZ, MÖSZ, MFSZ, KÖSZ, KÖOÉS, MÖOSZ. Következésképpen úgy tűnik, hogy a helyzet a Charta 10. cikkével összhangban van. Mindazonáltal a riportörök rámutatnak arra, hogy az önkormányzati érdekszövetségek e nagy száma bizonyára megnehezíti a konzultációs folyamatokat a nemzeti hatóságok számára. Mégis úgy tűnik, hogy ezek a szövetségek jól működnek és a helyi önkormányzatok érdekében tevékenykednek.

168. Továbbá Magyarország elkötelezte magát egy 15 éven át tartó országhatáron átvéelő együttműködési programra, két magyar megye, három romániai és egy szerb helyi önkormányzat részvételével. A program számos projektből áll és mindegyik projektben több helyi önkormányzat is részt vesz. A projekteket a megyék irányítják és az önkormányzatok csak tanácsadói szerepet töltenek be. Az önkormányzatok e rendszerbe történő erőteljesebb bevonása jobban összhangban állna a szubszidiaritás elvével és a helyi közösségek részéről is nagyobb aktivitást eredményezne.

169. A riportörök kiemelték e határon átvéelő együttműködési programok létezésének pozitív aspektusait. Ugyanakkor sajnálattal állapítják meg, hogy a helyi önkormányzatok csak tanácsadói szerepet töltek be ezekben a programokban, melyeket alapvetően a megyék irányítottak.

### 3.3.8. 11. cikk: A helyi önkormányzás jogi védelme

#### 11. cikk: A helyi önkormányzás jogi védelme

A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.

170. A magyarországi szabályozás, sem az Alaptörvény, sem egyéb törvények nem biztosítanak hatékony jogvédelmet

a helyi önkormányzatok számára arra, hogy az (Alkotmány) bírósághoz forduljanak hatásköreik szabad gyakorlásának bírósági védelme érdekében.

171. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 5. § kimondja, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül. Azonban a helyi önkormányzatok Alkotmánybírósághoz csak másik hatósággal való hatáskör ütközés tisztázása érdekében fordulhatnak.

172. Fentebb említett önkormányzati törvény 16. cikke lehetőséget biztosít arra hogy a helyi önkormányzatok érdekeiket sértő döntések ellen bírói úton fellebbezzenek (például abban az esetben, ha a Kormány nem engedélyez egy olyan befektetési projektet, melyben a helyi önkormányzati érdekek képviseltek). Fentiek vizsgálata során a riportörök arra a megállapításra jutottak, hogy helyi és regionális önkormányzatok azon joga, hogy bíróság előtt fellebbezzenek a saját hatáskörük tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, csupán korlátozott mértékben biztosított.

173. A riportörök sajnálattal állapítják meg, hogy nem áll rendelkezésre az önkormányzati alapjogok gyakorlásának hatékony bírói védelme és jogorvoslati lehetőség a helyi önkormányzatok számára. A Delegáció véleménye szerint ennek megfelelően a magyarországi helyzet nem felel meg a Charta 11. cikkében foglalt rendelkezéseknek.

### 3.3.9. 12. cikk: Kötelezettségvállalások – az államok lehetséges „fenntartásai”

#### Article 12 – Kötelezettségek

1. Mindegyik Szerződő Fél a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el, amelyek közül tízet a következő cikkekből kell kiválasztani:

- 2. cikk,
- 3. cikk, 1. és 2. szakasz
- 4. cikk, 1., 2 és 4. szakasz,
- 5. cikk,
- 7. cikk, 1. szakasz,
- 8. cikk, 2. szakasz,
- 9. cikk, 1., 2 és 3. szakasz,
- 10. cikk, 1. szakasz,
- 11. cikk.

2. Mindegyik Szerződő Állam a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor közli az Európa Tanács főtákarával az e cikk első szakaszának megfelelően kiválasztott szakaszokat.

3. Bármely Szerződő Fél később bármikor értesítheti a főtákarát arról, hogy bármely olyan szakaszt magára nézve kötelezőnek ismer el, amelyet e cikk első szakasza alapján addig még nem fogadott el. Az ilyen későbbi kötelezettségvállalást a bejelentést tevő Fél megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirata szerves részének kell tekinteni, és az értesítésnek a főtákar által történt kézbevételeétől számított három hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján lép hatályba.

174. Magyarországnak nincs a Charta rendelkezéseire vonatkozó fenntartása, mivel a Charta 13. cikkére vonatkozó fenntartással kapcsolatos korábbi nyilatkozatát a Charta ratifikálásakor, 2002. március 8-án visszavonta.

### 3.4. A regionális demokrácia helyzetének elemzése Magyarországon

#### 3.4.1. Magyarország regionális szintjei

175. Míg Magyarországon a települési önkormányzati szint magasan fejlett, addig a regionális szint minimálisan vesz részt a politikai felépítésben.

176. A megyékre különböző megfigyelők általában Magyarország régiós szintjeként tekintenek, még akkor is ha a „régio” és „regionális” szavak nem jelennek meg a leírásukban. Valóban kisebb méretű egységek, azonban Magyarország méretéhez és lakosságához viszonyítva általánosságban, az európai nomenklatúrában a NUTS II. szintnek felelnek meg.

177. A 2002-ben a Kongresszus elé benyújtott Monitoring Jelentés középpontjában a regionális demokrácia helyzetének kérdése állt. Előretételezve Magyarország 2004. évben történő Európai Uniós csatlakozására, a Jelentés riportőrei Magyarországot egy jelentős, hatékony regionális szint kialakítására szólították fel. A megyék azonban nem rendelkeztek a regionális szinteknek megfelelő döntéshozatali joggal, feladatokkal és erőforrásokkal sem. Akkoriban a statisztikai célú régiók kialakítása vagy a megyék fejlesztése merült fel két fejlesztési lehetőségként.

178. 2002. június 4-én a Kongresszus Regionális Kamarája ezzel kapcsolatban elkészítette Ajánlását<sup>9</sup> és elfogadott egy határozatot,<sup>10</sup> melyben felkérte a Kongresszust, hogy kövesse szorosan a régiók kialakításának fejlődését Magyarországon.

179. A regionális demokrácia kérdése előbbieken felvázolt körülményektől jelentősen eltérő kontextusban merült fel a 10 évvel a 2002. évi Ajánlásokat, illetve néhány hónappal a 2011 decemberében megszületett helyi önkormányzati törvény életbe lépését követően.

180. A megyék gyenge pozícióját már a 2002-es Monitoring Jelentés is hangsúlyozta, mely a riportőrök értékelése szerint megosztott hatásköreik nyomán alakult ki. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi sarkalatos törvény még inkább megváltoztatta a megyei önkormányzatok feladatát és szerepét.

181. A folyamatban lévő reform átfogó elképzelése szerint a megyei önkormányzatokat olyan gazdasági fejlesztési testületekké alakítják át, melyek összhangban a NUTS II. szinttel, az európai uniós támogatások hatékonyabb kezelésére és felhasználására lesznek képesek.

182. Következésképpen a megyéket megfosztják közegészségügyi hatásköreiktől, azonban gazdaságfejlesztési, területfejlesztési, turizmussal és környezetvédelemmel kapcsolatos hatásköreik továbbfejlesztésre kerülnek. 2014-től kezdődő finanszírozási időszakról kezdődően a megyék lesznek fele-

lősek az Európai Uniós strukturális alapok felhasználásának koordinálásáért. A statisztikai célokat szolgáló régiók, melyeknek nem volt demokratikus legitimitásuk, megszűnnek 2013-ra.

183. A Kormány ezt a változást Magyarország területi szintjeinek megerősítésére tervezi, azzal a céllal, hogy a megyék ezután tevékenységüket egyedül a gazdaságfejlesztésre és tervezési feladatokra összpontosítsák. A megyék jövőbeni pontos hatásköre, akárcsak az erőforrásaik még meghatározásra várnak.

184. A Magyarországon zajló megyei önkormányzatokkal kapcsolatos reformfolyamatokat összevetve az Európa Tanács Regionális Demokrácia Referenciakeretében rögzített regionalizációs célokkal, megállapítható, hogy Magyarország más irányba halad. Annak ellenére, hogy a 2002. évi Monitoring Jelentés kihangsúlyozta a megyék viszonylagos gyengeségét, 2012 januárjában elveszítették egy jelentős költségvetéssel járó fő hatáskörüket, hogy helyette még nagymértékben határozatlan új hatáskörüket kapjanak.

#### 3.4.2. Határokon átívelő együttműködés Magyarországon

185. Magyarország aktívan vesz részt az Eurorégiók kialakításában, még szélesebb körben a határokon átívelő együttműködésben.<sup>11</sup> A Delegáció találkozott a Duna-Körös-Tisza regionális kooperációban résztvevő Csongrád megye közgyűlésének képviselőjével (Eurorégió DKMT,<sup>12</sup> Duna, Körös, Maros, Tisza).



186. A két magyar megye részvétele a Romániával és Szerbiával közös országhatáron átívelő együttműködési programban erősen jelzi az ország elkötelezettségét a szubregionális integráció iránt. A Delegáció látogatásának ideje alatt szimbolikusan megnyitották a három ország közös határátelő pontját az együttműködés megemlékezésére.

187. A program számos projektet tartalmaz, melyek közül több a kultúrára vagy turizmusra irányul, valamint az árvíz-

<sup>9</sup> 2002. évi 116. Ajánlás „Régiós demokrácia Magyarországon”

<sup>10</sup> 2002. évi 142. Határozat „Régiós demokrácia Magyarországon”

<sup>11</sup> Ratifikálta a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló európai keretegyezményét. (1994. március 21-én).

<sup>12</sup> <http://www.dkmt.net/en/index.php>

kockázat megelőzésének globális tervére és az Eurorégió javát szolgáló infrastruktúra kialakítására.

188. A programot 1997-ben alakították ki és 2003 óta működik. Az országhatárokon átívelő program lehetővé teszi a megyék számára jelenlétük megerősítését az új hatáskörök keretrendszerén belül. Ha az önkormányzatok több jelentős szerepet kapnak a programok kialakításában és megvalósításában, az elősegítheti ennek a folyamatnak a megerősítését.

189. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határ-menti együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvéhez történő magyarországi csatlakozási szándékról tájékoztatta a Monitoring Delegációt, mely szándékot a riportörök örömmel üdvözlnek.

#### 4. Következtetések

190. A Monitoring Delegáció aggodalmát fejezi ki Magyarország helyi és regionális demokráciájának helyzetével kapcsolatban, mind a helyi önkormányzás és annak pénzügyi függetlensége elvével, mind ezen elvek gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban.

191. A magyarországi helyzet nincs összhangban a Charta 2., 3. és 4. cikkeivel. Míg az 1990-ben létrehozott előző helyi önkormányzati rendszer különösen magas szinten tette lehetővé a szubszidiaritás és helyi önkormányzás elveit, – ahogy arra a 2002. évi Monitoring Jelentés rámutatott – napjainkban Magyarországon a hatalom központosítására irányuló globális törekvés figyelhető meg. Az eddigiekben kétpólusú magyarországi közigazgatási rendszer, jelenleg az egyetlen hatalmon, monopóliumon alapuló rendszer felé mozdul el a központi kormányzat javára, bár még nem érte el teljesen ezt a stádiumot.

192. Az új Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi sarkalatos törvény rendelkezéseinek elfogadása még nagyon új keletű, az önkormányzati törvény több rendelkezése jelenleg még nem is hatályos. Néhány rendelkezését már 2012. január 1-től alkalmazzák. Legtöbb rendelkezése azonban csak 2013-tól alkalmazandó, illetve néhány tervezett intézkedés vonatkozásában még szükség van a jogszabályok megalkotására. Mindazonáltal olyan lényeges intézkedések jutottak a Monitoring Delegáció tudomására, melyek nem állnak összhangban a Charta által meghatározott alapelvekkel. A jelenleg folyamatban lévő reformok elsősorban sarkalatos törvényekkel kerülnek bevezetésre, melyek módosítása kétharmados többséget igényel. Következésképpen nehéz lesz visszafordítani őket.

193. A helyi önkormányzás elvét a Charta garantálja, mely rendelkezéseinek betartására a Charta ratifikálásával Magyarország is kötelezettséget vállalt, tekintet nélkül az éppen aktuális gazdasági helyzetre. Ezt az elvet nem lehet másképpen értelmezni a gazdasági válság ismeretében sem. Ugyanakkor az Európa Tanács több tagállamában is megfigyelhető, hogy a gazdasági válságot visszatérő érvként használják arra, hogy hatásköröket vegyenek vissza a helyi szinttől, vagy alkalmasint e szint valamely felügyeleti módját vezessék be. Ez a helyzet nincs összhangban a Charta 9. cikkével.

194. A helyi és regionális önkormányzati szövetségek magas száma Magyarországon a Charta 10. cikkével való összhangra enged következtetni. Egyfelől úgy tűnik, e szövetségek jól működnek. Másfelől azonban a riportörök kiemelnék azon lehetséges komplikációkat, melyeket az önkormányzati szövetségek ilyen nagy száma okozhat a központi kormányzat és helyi önkormányzatok közötti konzultációs folyamat során.

195. Az Alaptörvényhez kapcsolódóan a Monitoring Delegáció osztja a Velencei Bizottság véleményét és aggodalmát, különösen az Alkotmánybíróság szerepét illetően, melynek hatáskörei jelentősen csökkentek a jelenlegi reformok következtében. A Delegáció kifejezi továbbá aggodalmát a helyi önkormányzati feladat-és hatáskörök bírói védelmének, illetve bíróság előtti fellebbezési lehetőségeinek szűk körével kapcsolatban, mely ellentétes a Charta 11. cikkében foglalt alapelvekkel.

196. A riportörök hatékony konzultációs folyamat kialakítására tesznek javaslatot, melynek keretében a magyar hatóságok vállalnák, hogy a szükséges információkat és helyi önkormányzatokat érintő dokumentumokat ésszerű határidővel továbbítják a helyi önkormányzatok részére áttanulmányozásra, hiszen az ésszerűtlen határidők gyakorlatilag akadályozzák a konstruktív eszmecsereket. Az ilyen konzultációs folyamatot sokkal könnyebbé tenné, ha helyi önkormányzatokat képviselő szövetségek száma jelentősen csökkenne és így módon a helyi önkormányzatok könnyebben terjeszthetnék be egy egységes és következetes álláspontot.

197. Önkormányzatok közötti együttműködési modell kialakítására lenne szükség igazgatási és hivatali teendőikkel kapcsolatos feladat-és hatáskörök hatékony ellátása érdekében. A riportörök hangsúlyozzák, hogy ezen hatósági- igazgatási együttműködés ne a választott önkormányzati testületek kárára épüljön ki. Magyarországon a kis önkormányzatok választott testületeit megfosztották lényegüktől és fennáll a veszélye, hogy ezek egyszerűen el fognak tűnni.

198. Ebből a szempontból a magyarországi állapot nincs összhangban a Charta 6. cikkének szellemével.

199. A Delegáció nem kíván szemétni hunyni egy erős és hatékony közigazgatási rendszer alapjai kiépítésének ésszerűsége felett, egyúttal azonban rámutat a helyi demokráciáról szóló párbeszéd megszakadásának veszélyére. Úgy tűnik, hogy Magyarországon olyan folyamatok zajlanak, mely során a hatalmat a központi kormányzat szintjén szilárdítják meg a helyi önkormányzatok kárára, amelyeket költségesnek és eredménytelennek állítanak be. A riportörök olyan megoldások bevezetését ajánlják, melyek biztosítják a szükséges emberi és anyagi erőforrásokat a helyi és regionális önkormányzatok számára. A riportörök hangsúlyozzák, hogy a Charta Szerződő Államai nemcsak a Charta szövegének, hanem szellemének betartására is kötelezettséget vállalnak, mely megköveteli, hogy az állampolgárokhoz legközelebb álló választott önkormányzatok lássák el a helyi közszolgáltatásokat az ország egész területén.

200. A riportörök megértik a magyarországi kormányzat államadósság csökkentésére irányuló szándékában rejlő ésszerűséget, azonban hangsúlyozni kívánják, hogy a helyi önkormányzati reform részeként a Chartát referencia egyez-



ményként kell kezelni és használni, a Charta rendelkezéseinek megfelelően biztosítva azon eszközöket, melyek az ország hatóságait feljogosítják arra, hogy megtalálják az egyensúlyt a központi kormányzás alapú megközelítés és a helyi törekvések között.

## 1. Melléklet – A Delegációnak nyújtott információ az emberi jogok helyi és regionális szinten történő végrehajtásának magyarországi helyzetéről

### *Kisebbségi jogok*

1. Magyarország újszerű rendszert vezetett be a nemzetiségi és nyelvi kisebbségek képviselőire. 1993-ban fogadták el a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló LXXVII törvényt (más néven kisebbségi törvény), melyet a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosított. Ez a törvény minden népcsoportot számon tart, akik már legalább egy évszázad óta Magyarországon élnek, mint nemzeti és etnikai kisebbségek. Ezen népcsoportok tagjai magyar állampolgárok, de a lakosság többi részétől megkülönbözteti őket nyelvük, kultúrájuk, hagyományaik és azon törekvésük, hogy megőrizzék ezeket.
2. E törvény értelmében a következő kisebbségi népcsoportok léteznek Magyarországon – abc sorrendben – örmények, bolgárok, horvátok, németek, görögök, lengyelek, romák, románok, ruszinok, szerbek, szlovákok, szlovénok és ukránok.<sup>13</sup>

### *Nyelvi jogok*

1. A kisebbségi törvény olyan széleskörű jogokat biztosít a nyelvi kisebbségeknek, amely túllépi Európában máshol biztosított hasonló jogok körét. E törvény értelmében a kisebbségi nyelveket bárki, bárhol és bármikor gyakorolhatja. Amennyiben szükséges, biztosítani kell a tolmácsot. Az Országgyűlés tagjai jogosultak a saját anyanyelvükön felszólalni a parlamentben. A kisebbségi népcsoportok jogosultak saját iskola alapítására a saját nyelvüket használva és lehetnek olyan iskolák, ahol mind a két nyelvet használják.
2. Nagyszámú magyar kisebbség él Magyarország határain túl, amely magyarázatot ad arra, hogy a magyarok számára miért ilyen kényes kérdés a kulturális és nyelvi jogok tiszteletben tartása.
3. A nyelvi kisebbségnek biztosított ezen pozícióját az Alaptörvény is szentesíti, melynek Preambuluma kihirdeti a magyar állampolgároknak biztosított alapvető jogokat.

Alaptörvény XXIX. cikk:

„(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalkáshoz és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az

anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

(2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

1. Ezek a jogok nem pusztán formális jellegűek, a magyar törvényhozás biztosítja, hogy a bíróságokon vagy az alapvető jogok biztosán (ombudsman) keresztül, garantálva legyenek. Az 1990-ben alapított Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal felelős a kisebbség védelmére irányuló kormányzati célok végrehajtásának koordinálásáért. A nemzeti hatáskörtől független Hivatal egy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felügyelete alatt működő közigazgatási szerv. A Hivatal folyamatosan értékeli a nemzetiségi és etnikai kisebbségek jogainak helyzetét és végrehajtását. Elemzéseket készít a kisebbségeket érintő kormány döntések alátámasztására valamint a kisebbségekre vonatkozó programokat és irányvonalakat dolgoz ki. A feladatai közé tartozik, hogy platformot biztosítson a kormány és a kisebbségeket képviselő szervezetek közötti vélemény és információ cserére
2. Magyarország az elsők között írta alá az Európai Tanács Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját.

### *Önkormányzati testületek*

1. A kisebbségi törvény kisebbségi önkormányzatok felállítására jogosítja fel a tizenhárom nemzetiségi kisebbséget. Ezek olyan választott testületek, melyek a nemzeti és etnikai kisebbségek érdekeit képviselik helyi vagy országos szinten. Ennek megfelelően ezek az önkormányzati testületek különleges hatáskörrel rendelkeznek a saját fesztiváljaik és ünnepeik dátumainak megjelölésére, saját hagyományaik megőrzésének támogatására, közoktatásban való részvételre. Ezek a különleges helyi önkormányzatok közszínházakat, könyvtárakat, tudományos és művészeti intézeteket irányíthatnak, tanulmányi ösztöndíjakat adhatnak ki és a közösségüknek szolgáltatást biztosíthatnak (különösen jogsegély).
2. Az etnikai és nemzetiségi kisebbségek az országos szint mellett helyi és területi kisebbségi önkormányzati szinten is képviselteti magát. Részt vesznek és a helyi és országos szintű konzultációs folyamatokban, vétőjoguk van a kultúrát érintő kérdésekben.
3. Ahhoz, hogy egy önkormányzati testület megalakulhasson a helyi szinten, a megalakulást megfelelő számú állampolgárnak kell kérelmeznie. Mivel ez a szám a települések lakóinak számával arányos, kb. harminc lakos is elegendő lehet egy kisebb településen. Megtörténhet, hogy egy csoport kisebbséggé alakul, hogy a település vitáját befolyásolja, ez „kakukk eljárásként” ismert. 2006-tól a különböző kisebbségek tagjaiból választói listát állítanak össze, hogy megakadályozzák a 1993. évi törvény megsértését.
4. Ugyanakkor összességében ez a kisebbségek kulturális jogait szolgáló megegyezés az érintett csoportok megalapítására működik. A helyi önkormányzatok vagy az állam támogatják, amennyiben nemzeti testületeket érint. Bu-

<sup>13</sup> Lásd Euromosaic az Európai Közösségek oldalán [http://ec.europa.eu/languages/euromosaic/euromosaic-study\\_en.htm](http://ec.europa.eu/languages/euromosaic/euromosaic-study_en.htm)

dapest Főváros Önkormányzata költségvetésének 0,25%-át a kisebbségi önkormányzati tanácsok tevékenységére fordítja.

5. A kisebbségek kulturális jogainak ezen elismerési rendszerének nincs polgári és politikai megfelelője és a kisebbségek, mint olyan nincsenek képviselve a települési, megyei képviselő- testületben vagy az Országgyűlésben. A képviselet kérdését több alkalommal is megvizsgálták, de soha sem fogadták el.

### A roma kisebbség

1. A roma kisebbséget több szempontból is külön kell elemezni, mellyel kapcsolatban az Európa Tanács releváns szakmai szervei több lényeges jelentést is elfogadtak. Fügyelemmel e kérdéskörhöz kapcsolódóan rendelkezésre álló információk ellentmondásosságára, a Kongresszus úgy döntött, jelen Függelékben nem vállalkozik azok elemzésére. Az elemzés az Európa Tanács e témakörrel foglalkozó szakmai szervei gondozásában kerül majd megjelentetésre.

### Alapvető jogok biztosa (ombudsman)

1. Az új Alaptörvény a három ombudsmant<sup>14</sup> (polgári jogok biztosát, kisebbségi jogok biztosát és a fenntartható fejlődés és környezetvédelem biztosát) felváltotta az alapvető jogok biztosával.<sup>15</sup>

2. 2010 óta változott a helyi önkormányzat döntései ellen való bíróság előtti fellebbezés. Ennek eredményeként kevesebb olyan önkormányzati döntést kifogásoltak, mely korábban az ombudsmanhoz került. A gazdasági recesszió és azzal kapcsolatos szociális nehézségek következtében azonban az ombudsmannak be kellett avatkoznia az egyének alapvető jogai érdekének védelmében különösen kiszolgáltatott helyzetekben, gyakran a helyi önkormányzatok döntése ellen.

Ezek között néhány esetben – és mindig sikeresen – az ombudsman az Alkotmánybíróság döntését kérte arról, hogy a helyi szervek megsértették-e az alapvető jogokat.

1. Az ombudsman megfigyelése szerint gyakran lehetetlen elkülöníteni a szociális kérdéseket az alapvető jogok védelméhez kapcsolódó ügyektől, ez a megállapítás különösen vonatkozik a roma kisebbségek jogainak védelmére.
2. A kisebbségi önkormányzatok ombudsmanhoz fordulhatnak, amennyiben a helyi önkormányzat vagy a képviselő-testület elmulasztja a tevékenységükhöz szükséges anyagi vagy pénzügyi eszközök biztosítását: jelenleg 60-nál is több ilyen eset van függőben.
3. Az ombudsman legnagyobb előnye, hogy sokkal könnyebben elérhető az állampolgárok számára, mint a bíró, hiszen az állampolgárokat gyakran visszaretenti a bírósági eljárás, míg az ombudsmanhoz történő jelentkezési folyamat sokkal rugalmasabb és nem formális. Az ombudsman jelentése az egész országban előforduló vizsgálatokra vonatkozik és gazdag információt és inspirációs forrást biztosít az olyan törvényhozó számára, aki az alapvető jogok tiszteletben tartásáért és azok védelmének javításáért kíván működni. ■

<sup>14</sup> Létezett egy negyedik, személyi adatvédelemért felelős ombudsman, akit egy független hatóság váltott fel.

<sup>15</sup> Az Alaptörvény 30. cikke:

“(1) Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti.

(2) Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszadáásokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

(3) Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei nem lehetnek tagjai pártoknak és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(4) Az alapvető jogok biztosa évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.”