

DR. TÓTH LÁSZLÓ
JOGTANÁCSOS



Államhatalom és önkormányzatiság – napjainkban

Felvezetés

Az önkormányzatok megjelenése óta természetes jelenség a központi hatalom törekvése a helyi szinteken való megjelenésre, a közvetlen felügyelet, irányítás jogi, vagy informális eszközeinek felhasználásával.

Az állami potestas és az önkormányzatok viszonya mindig egy sajátos egységességre és egyben különbözőségeire való törekvést mutatott a hatalomgyakorlás közvetlen vagy közvettebb befolyásolhatósága érdekében.

Míg egy adott ország egységes közigazgatása a központi hatalom erejének függvénye, mindig jelen van az emberek (nemesség, majd polgárság) törekvése az állami hatalom közvetlen befolyásolására, illetve a tőle való lehetséges függetlenség elérésére.

Ezzel együtt az állami dominancia fő célpontjai a főváros után a területi szintű megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok, majd 2006-tól – 2010. után – a kormányhivatalokon és a járási hivatalokon keresztül – elérte a települési (városi, községi és a fővárosi kerületi) önkormányzatokat is.

Jelen írásom célja áttekinteni, hogy milyen irányba tart az államhatalom és az önkormányzatok kapcsolata Magyarországon több mint 25 év elteltével, és az e tárgykörben 1997 májusában megjelent írásom óta.¹

Az önkormányzatiság alkotmányos szabályozása

„A község, a város, a főváros, valamint a megye² választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi ügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”³

„A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek.”⁴

A 2011. április 25. napján elfogadott, 2012. január 1. napján az Alkotmány helyébe lépő Magyarország Alaptörvénye az önkormányzatiságot lényegében azonosan fogalmazza meg:

„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”⁵

„A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzatok részére kötelező feladat-és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat-és hatásköreinek ellátásában azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”⁶

A megye, mint közigazgatási régió

Ezek után idézem az Európai Régiók Gyűlésén 1996. december 4-én Baselben – Magyarország által is – elfogadott nyilatkozatot, amely alapján a Strasbourgban 1997-ben kiadott Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezete készült:

„Régió az a törvényes területi testület, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre, és politikai önkormányzattal van felruházva.”⁸

„A régiók és az állam közötti hatalom megosztását a nemzeti alkotmányban, vagy a törvényhozáásban kell meghatározni a politikai decentralizáció és a szubszidiaritás elveinek megfelelően. Ezen elvek szerint a funkciókat az állampolgárhoz lehető legközelebb eső szinten kell ellátni.”⁹

„Példák a régiók jelenlegi hatásköreire:

- regionális gazdaságpolitika,
- regionális területfejlesztés és lakáspolitikai,
- telekommunikáció és közlekedési infrastruktúra,
- energiapolitika és környezetvédelem,
- mezőgazdaság és halászat,
- oktatásügy minden szinten,
- kultúra és média,
- turizmus, szabadidő és sport,
- rendőrség, közrend.¹⁰

⁵ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése.

⁶ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése.

⁷ DR. VEREBÉLYI IMRE: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a magyar megyék megerősítésére, Budapest 2001. július kézirata 31. o.)

⁸ Charta 1. cikkely (1) pont.

⁹ Charta 3. cikkely (1) pont.

¹⁰ Charta Melléklet a 3. cikkely (1) pontjához.

¹ Államhatalom és önkormányzatiság, Magyar Közigazgatás, 1997. május

² A megyei jogú városok választópolgárainak, a megyei választópolgárok mintegy 20 %-a(!) kivételével – T.L.

³ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1990. évi LXII. törvény-nyel módosított 1949. évi XX. törvény 42. §

⁴ Alkotmány 43. § (1) bekezdés első mondata.

A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ) 2002 szeptemberében „Az Európába megy a megye” 10. Országos konferenciáján elfogadott állásfoglalásában „[s]ajnálattal állapította meg, hogy a területfejlesztés terén is csak korlátozottan érvényesülhettek a megyei, mint térségi szempontok, a megyei önkormányzatok nem kaptak lehetőséget arra, hogy ezen a közigazgatási szinten integrálják a területi önkormányzás, és a területfejlesztés feladatrendszerét.

A megyei önkormányzatok messzemenően egyetértenek azzal, hogy az önkormányzatok működésének alapkérdése az önkormányzatok gazdasági autonómiájának megerősítése. Az erre való kormányzati törekvést valamennyi önkormányzat üdvözli, ugyanakkor meg kell állapítani, hogy az SZJA 5 %-ról 10 %-ra emelkedő helyben maradó mértéke csak látszólag eredményez többletforrásokat az önkormányzatoknál, mivel ezek a többlet-bevételek már korábbról keltezett feladatokkal terheltek.¹¹

Az önkormányzatiság definiálásából áttérek a jogi szabályozással nem mindig célirányos gyakorlat vázlatos felidézésébe, melyről Dr. Bihari Mihály politológus, később az Alkotmánybíróság bírójának és elnöke már 1993-ban így összegezte: „A rendszerváltást megelőző ellenzéki és nemzeti kerekasztal-tárgyalásokon egy viszonylag koherens önkormányzati koncepciót dolgoztak ki, melynek lényege, hogy nagyon erős önkormányzatok kellenek, a megyei szint minimalizálásával. Megyei szinten, ha lehet, ne is legyen képviselő-testület, csak egy igazgatási szervezet. A politikai indíttatásra létrehozott köztársasági megbízotti rendszernek¹² sem jogi, sem igazgatási racionalitása nem volt, de nem felelt meg a háború előtti igazgatási rendszernek sem. A megye pedig gyakorlatilag regionális szervező, területirányító és igazgató funkció hiányában egy hivatali funkciót ellátó szervezet, melyhez jogilag még a legnagyobb települések, a megyei jogú városok sem tartoznak.

Pedig a megyére, mint integrációs szintre feltétlenül szükség van.”¹³

Az eredeti Erdei-Bibó-féle javaslatot túlhaladottnak tartja, de a homogén igazgatási rendszerrel szemben egy heterogén igazgatási rendszerben gondolkodna, amelyben a főváros különleges helyzetű lenne, csakúgy, mint a 6-8 megyei funkciót ellátó megyei nagyváros és az erős város-településkörnyéki funkciót ellátó városok, esetleg nagyközségek.

A rövidtávú területi reformnak azért sem látja realitását, mert a parlamenti pártok képtelenek megegyezni alapvető és elvi jelentőségű kérdésekben¹⁴ és hiányzik olyan civil társadalmi jelenlét, amely a racionális megoldások irányába kényszerítené a folyamatokat, akár kétkamarás törvényhozás keretében is.¹⁵

Az önkormányzatiság az elmúlt 25 év gyakorlatában

A fentieket alátámasztja az első önkormányzati törvény megalkotása is, mely hét változat után egy nyolcadik formában

került 1990. augusztus 2. napján konszenzussal elfogadásra, mely mutatja az önkormányzatok helyéről és szerepéről azóta sem változott politikai hozzáállásokat.

Antall József 1990. május 22-én ismertette az Országgyűlés előtt a nemzeti megújulás programját, melyben „az önkormányzati típusú helyi reform épít a magyar önkormányzatok történelmi hagyományaira (az 1870. évi XLII. tcz. és a törvényt módosító, a helyhatóságokról szóló 1986. évi XXI. tcz., a törvényhatóságokról, a közigazgatási reformról szóló 1929. évi XXX. tcz., az 1989. október 23. napján kikiáltott Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt alapjaiban módosító 1990. évi LXIII. törvény), és figyelembe veszi Az Európai Tanács 1985-ben elfogadott Önkormányzati Chartájában megfogalmazott modern önkormányzati alapelveket”.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben Dr. Verebélyi Imre professzor, a rendszerváltás első kormánya, az Antall kormány Belügyminisztériumának közigazgatási államtitkára szavaival „a politikai kompromisszum eredményeként létrejött megyei önkormányzatok lényegében intézményfenntartó szerepkört kaptak a magyar közigazgatásban”.¹⁶

Az Európai Unióba 2004-ben történt csatlakozásunk és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában jelzett irányok (az állami és a helyi önkormányzati szervek együttműködése, szubszidiaritás a közfeladatok ellátásában) ellenére a megyei, mint területi önkormányzatok területfejlesztési feladat- és hatáskört csak a második Orbán-kormány által, az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvényben és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben kaptak. Nem véletlen az sem, hogy az Alkotmánybíróság előtt kellett vizsgálni ezeknek az elveknek a törvényben foglalt garantálását pl. az önkormányzatok közös hivatalának a létrehozásakor, vagy a közfeladatokat ellátó oktatási, egészségügyi intézmények állami tulajdonba vételekor.¹⁷ Az adósság konszolidációval összekötött „megállapodásokkal” leginkább a megyei jogú városok jártak jól, több tízmilliárdos adósságaik eltörlésével.

A Heves Megyei Önkormányzat 1998-ban még 7 milliárd forintos költségvetéssel 31 intézmény – köztük a Megyei Markhot Ferenc Kórház, a Heves Megyei Múzeumi Szervezet (Egri Dobó István Vármúzeum, Gyöngyösi, Hatvani, Hevesi múzeum), a Heves Megyei Levéltár, a Bródy Sándor Megyei és Városi Könyvtár, a Megyei Bartakovics Béla Művelődési Központ, a Gárdonyi Géza Színház, a Harlekin Báb-színház, a megyei oktatási (egri, gyöngyösi, hatvani, hevesi), gyermekvédelmi és szociális intézmények több mint 4.000 közalkalmazottal és – a Heves Megyei Illetékhatóság (2007-től beintegrálva az APEH-ba) fenntartásáról gondoskodott 90 fős hivatalával.

Jelenleg a kiüresített feladat- és hatáskörű megyeházák helyett kormányhivatalokat, 2013-tól járási hivatalokat és a község-házak helyett kirendeltséget találunk.

¹¹ COMITATUS 2003. január-február 153–154. o.

¹² Közigazgatási, majd kormányhivatalok jogelődje – T.L.

¹³ DR. BIHARI MIHÁLY COMITATUS, 1993. május 13. o.

¹⁴ Lásd: ún. nemzeti minimum – T.L.

¹⁵ COMITATUS, 1993. május

¹⁶ DR. VEREBÉLYI IMRE: A magyar közigazgatás modernizációja. A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai, Magyar Közigazgatás 1992. november 630. o., 1995. február 72. o.

¹⁷ 22/2015. (VI. 18.) AB határozat és 23/2015. (VII. 7.) AB határozat.

A kormányhivatalok abszolút, még az egykori megyei tanácsok feladat-és hatáskörét is túlhaladó közigazgatási szerepe a központi államhatalom centralizációjában a középszintet jelentő megyék után¹⁸ elérte a városokat és a községeket.

A mindig vitatott középszinten a Horn-kormány programja 1994-ben még a megyei önkormányzatok dominanciáját tűzte ki célul, miközben a területfejlesztési feladatokra egy új szervezetet, a megyei és regionális (statisztikai fejlesztési régiók) fejlesztési tanácsokat hozta létre, a Medgyessy-kormány 2002-ben már komolyan foglalkozott a megyék megszüntetésével, helyükbe a régiókat állítva 2006-ig (még Alkotmány-tervezetben is!).

„A megye és a középszint között egy újabb általános hatáskörű szerv: a közvetlenül választott és közjogilag önálló szintet képező régió kiépítésére nincs szükség.”¹⁹

Pálné Dr. Kovács Ilona professzor, területfejlesztési szakember többször hangoztatta: „Ma már szakmailag nem vitatott, hogy megyei szinten nem lett volna szükség külön tanácsi szervezet kiépítésére. A megyei önkormányzatok újraelosztó és területi tervező hatásköre teljesen szalonképes megoldás lenne Európában. Bizonyíték erre az Önkormányzati Charta, mely szerint a regionális önkormányzatoknak (a kormányzat alatti első területi szinten megválasztott önkormányzatoknak) vállalniuk kell a területi kiegyenlítés feladatait, s ehhez forrásokkal kell rendelkezniük.”²⁰ Ehhez képest gyakorlatilag napjainkban kezd ténylegesen funkcionálni az önkormányzati-kormányhivatali megyei területfejlesztési rendszer.

Dr. Stumpf István professzor, alkotmánybíró 2000. március 23-24-én, az első Orbán-kormány Miniszterelnöki Hivatalát vezető miniszterként a Magyar Tudományos Akadémián „Az önkormányzatiság egy évtizede és a jövő” címmel tartotta a konferencia nyitóelőadását. Kiemelte a rendszerváltáskor történt decentralizáció jelentőségét a korábbi centralizált állam modell helyett. Megállapította, hogy „1990. óta egyetlen kormány sem tett maradéktalanul eleget az önkormányzati törvényből eredő azon kötelezettségének, hogy a kötelező önkormányzati feladatok előírásával egyidejűleg gondoskodni kell a feladatellátáshoz szükséges anyagi feltételekről. Emellett is a közjogi önállósághoz képest aránytalanul magas az önkormányzatok központi támogatásoktól való függősége.

Tekintettel kell lennünk történelmi hagyományinkhoz, identitásudatunk összetevőire²¹ ugyanúgy, mint a gazdasági, szociális és egyéb történések tényleges térségi összefüggéseire, a jelenlegi területi beosztás előnyeire és hátrányaira, a nemzetközi tapasztalatokra.

Kívánatos lenne, ha az önkormányzati rendszer jövőbeni továbbfejlesztése is nemzeti konszenzus alapján történne.”²²

Ezek a gondolatok kiegészítendők a Heves Megyei Erdőtelek szülöttje, Dr. Kulcsár Kálmán (1928–2010) akadémikus, a rendszerváltást megelőző Németh-kormány igazságügyi

minisztere, nemzetközileg is elismert szociológus professzor gondolataival, aki az önkormányzati elv gyengítését és a köztársasági elnök közvetlen választásának az elutasítását a „népakarat politikai kisajátításának”²³ nevezte. Alkotmány tervezetében kétkamarás parlamentet javasolt, melyben „a sokszínű felsőház erős alkotmányos ellensúlya lehetne az alsóháznak”.²⁴

1996 szeptemberében a Magyar Közigazgatási Kar által szervezett V. Országos Jegyző és Közigazgatási Konferencián elhangzott „A közigazgatás és a társadalom” című előadásában elhangzottak a mai napig nem veszítettek aktualitásukból:

„A demokratikus politikai rendszer konszolidációja érdekében alapvető jelentőségű az alkotmányosság – jogbiztonság – közbiztonság kontinuum, ami elválaszthatatlan a társadalom, beleértve a párokat is, jogi kultúrájától. A szakigazgatás kiépítése szintén elengedhetetlen – mivel a pártok a közsférőben dolgozókat »politikai zsákmánynak tekintik« –, melyhez Magyar Zoltán munkássága és az angol-szász országok civil-szervicéje egyaránt jól hasznosítható. Az állami és az önkormányzati szint elválasztása és összekapcsolása, a különböző szintek egymással való kiegészítése a modern közigazgatás alapkérdése.”²⁵

„Ha van Magyarországon több évszázados demokratikus hagyomány, akkor éppen a megyei önállóság lenne az. Ne azt firtassuk, hogy ez nemesi, táblabírói önállóság volt, mert nem lehet elvonatkoztatni a történelmi beágyazottságtól...”²⁶

Ezt a gondolatot fogalmazta meg a szintén Heves megyei Concha Győző a Magyar Jogász Egylet 1914-ben rendezett közigazgatási konferenciáján, amikor „a megyék lelki egységéről beszélt, mely a helyi közösségeken és a rájuk épülő önkormányzatokon túlmutató egységet jelent, és adja a megyei autonómia alapját”.²⁷

De Kossuth Lajos is az 1848-1949-es forradalom és szabadságharcot követő emigrációban készített Alkotmány tervezetében a magyar országgyűlés második kamaráját „megyék házában” nevezte.²⁸

Az 1950 óta működő tanácsi rendszer jogutódjaként az 1990. szeptember 30-án megtartott választásokkal bevezetett kétszintű önkormányzati rendszer magában foglalja az angol decentralizációt és a francia centralizációt „ötvöző” ún. porosz önkormányzati rendszert, melyet egyrészt az erős szubsidiaritás, másrészt a csaknem 3.200 települési önkormányzat jellemez. Ezen alapvetően nem változtatott a napjainkban zajló átfogó közigazgatási reform sem: a megyei önkormányzatok negyedszázad elteltével egy korlátozott területfejlesztési jogkört kaptak (kormányhivatal, területfejlesztési kormánybiztos), de elvesztették intézményeiket, önkormányzati vagyonukat és egy minimális szervezettel és költségvetéssel bíró közigazgatási szerepet kaptak a kormányhivatalok árnyékában.

¹⁸ DR. VASS GÉZA: A középszintű önkormányzás hatályos jogrendszerünkben Magyar Közigazgatás 1993. szeptember 520. o.

¹⁹ DR. BALÁZS ISTVÁN: A magyar közigazgatás az elmúlt négy évben, Magyar Közigazgatás, 1998. július 414. o.

²⁰ PÁLNÉ DR. KOVÁCS ILONA: Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs, 2001. 231. o.

²¹ Erdemi önkormányzati középszint, lásd Kulcsár Kálmán – T.L.

²² Magyar Közigazgatás, 2000. május 241. o.

²³ Interjú Dr. Kulcsár Kálmán akadémikussal. Hiányzik a nemzeti minimum, Magyar Hírlap 1997. február 15. 8.

²⁴ Uo.

²⁵ Uo.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo.

A mintegy 2000 lakost el nem érő kistelepülések elvesztették a közös érdekeik képviseletében és érvényesítésében²⁹ fellépő megyét, és hivatalaik az egyébként szakmailag indokolható ésszerűsítés (közös önkormányzati hivatalok, az 1983-ban megszüntetett járási hivatalok újra indítása, kormányablakok, okmány irodák) közben egy ma még meg nem ítélt közigazgatási funkcióval rendelkező kirendeltségeké váltak, minimális létszámmal. Meghatározó feladatuk a képviselő-testület működésének előkészítése és végrehajtása mellett segíteni a polgármestert az általános közhasznú foglalkoztatás munkáltatói feladatainak ellátásában.

Az Alkotmányban, Alaptörvényben és az önkormányzati törvényben foglaltak alapján – ha olykor-olykor alkotmányos aggályokkal is – megfelelően szabályozottnak tűnik az állami szervek és a megyei, települési önkormányzatok kapcsolatrendszere, együttműködése. A gyakorlati tapasztalatok azonban visszaigazolják a jogtudós, *Dr. Takács Imre* rendszerváltás utáni években megfogalmazott szavait és aggályait: „*A központi hatalom képes törvényhozó és végrehajtó, finanszírozó jogköre alapján a helyi autonómiát befolyásoló döntésekkel anyagi függőségben tartani a helyi önkormányzatokat.*”³⁰

²⁹ Lásd DR. TÓTH LÁSZLÓ: A vállalkozó önkormányzat, Új Magyar Közigazgatás, 2015. december 70–78. o.

³⁰ DR. TAKÁCS IMRE: A helyi önkormányzati rendszer kialakulása Magyarországon, COMITATUS 1992. augusztus-szeptember 5–6. o.