

PROF. DR. SZENTE ZOLTÁN DSc.

INTÉZETVEZETŐ EGYETEMI TANÁR

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR  
KÖZJOGI INTÉZET



# Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában

## 1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, amely a helyi demokrácia és az önkormányzatiság európai standardjait illetve minimumkövetelményeit határozza meg, 1985-ben fogadták el Strasbourgban. A Charta az Európa Tanács (ET) keretei között született nemzetközi egyezmény, amely 1988-ban lépett hatályba. Azóta az ET mind a 47 tagállama aláírta és ratifikálta (az utolsó belépő állam San Marino volt 2013-ban). Magyarország 1994-ben csatlakozott a Chartához, és az 1997. évi XV. törvénnyel emelte be a magyar jogrendszerbe.

Mint ismert, a Charta az első önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi egyezmény<sup>1</sup>, amely a települések és a regionális közigazgatási egységek önkormányzatát tekinti a helyi szintű demokrácia letéteményeseinek, s meghatározza a helyi önkormányzás legfontosabb elveit és követelményeit a szubzidiaritástól a pénzügyi autonómiáig.

A Charta létrejötte óta alapvetően befolyásolta a tagállamok önkormányzati jogalkotását; a posztkommunista közép- és kelet-európai országokban egyfajta mintaként, szervezetként tekintettek rá az önkormányzati rendszerek kialakítása során, de a nyugat-európai konszolidált demokráciákban is elismerten irányadóként szolgált a vonatkozó jogalkotás során.

A Charta szövege nem változott az elmúlt 25 évben, ám ez nem jelenti azt, hogy az önkormányzatokra vonatkozó európai standardok ugyanazok lennének, mint negyedszázaddal ezelőtt. 2009-ben kiegészítő jegyzőkönyvet<sup>2</sup> fogadtak el a polgárok demokratikus részvételének formáiról, amelyről az eredeti egyezményben nem volt szó. Az egyezménynek ez a

kiegészítő része 2012-ben lépett hatályba azon államok számára, amelyek csatlakoztak a jegyzőkönyvhöz, amelyet 2013 végéig összesen 11 ország ratifikált, további 6 állam pedig aláírt. Egy másik fejlődési irány a regionális önkormányzás erősítése volt, jóllehet az a terv, amely külön Chartát hozott volna létre a területi önkormányzatokra vonatkozó közös európai követelményekről, végül lekerült a napirendről. Az ET tagállamok önkormányzatokért felelős miniszterei viszont 2009-ben elfogadták azt a dokumentumot<sup>3</sup>, amely irányelveket tartalmaz a regionális struktúrák megerősítésére. Az ún. Kijevi Nyilatkozat (*Kyiv Declaration*)<sup>4</sup> témája az volt, hogy hogyan erősíthető a „jó kormányzás” a helyi és területi önkormányzatokban. Mindezen kívül számos egyéb Európa tanácsi dokumentum<sup>5</sup> érintette a helyi önkormányzást, még ha azok nem épültek is be a Charta szövegébe.

Sokkal jelentősebb azonban ezeknél a szöveg értelmezésének kiterjedése, s ezáltal a helyi önkormányzásra vonatkozó európai standardok fejlődése. Az ET tagállamok többsége már egyetérteni látszik abban, hogy ezek a követelmények nem merülnek ki a Charta szoros szövegtelmezéséből levezethető néhány általános elvben, mert a Kongresszus, illetve annak szervei az elmúlt két és fél évtizedben lényegében valamennyi alapelv részletes tartalmát kifejtették folyamatos gyakorlatukban, illetve a kapcsolódó Európa tanácsi dokumentumokon keresztül.

A monitoring-jelentésekben elmarasztalt államok gyakran hivatkoznak arra, hogy a Chartában megkívánt elveket egyes formális jogintézményeik léte önmagában teljesíti, ám ezt – kis túlzással – már senki sem veszi komolyan. Az önkormányzatokat érintő döntésekről az önkormányzatok

<sup>1</sup> Az ilyen témájú nemzetközi jogi aktusokból azóta sincs sok. Ebbe a körbe sorolható az ENSZ egy 2007-ben született határozata a decentralizációról és a helyi önkormányzatok megerősítéséről. Lásd *Resolution 21/3 on the International Guidelines on Decentralisation and the Strengthening of Local Authorities*. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2007.

<http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf>

<sup>2</sup> *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, (CETS No. 207). <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/207.htm>

<sup>3</sup> Lásd *Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy*. MCL16(2009)11. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16%282009%2911&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDL-R&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

<sup>4</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjonalt/Kyiv\\_Declaration\\_Final.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjonalt/Kyiv_Declaration_Final.pdf)

<sup>5</sup> Ezekről lásd *25 Years of the European Charter of Local Self-Government. Promoting of local democracy by the Congress of Local and Regional Authorities*. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, October 2013.

kal folytatott „előzetes és kellő időben történő” konzultáció követelményét – az általános konszenzus szerint – például nem elégíti ki egy-egy országos önkormányzati szövetség léte, hanem megkövetelik az egyeztetési mechanizmus jogi garanciáit, annak „hatékony” jellegét (szintén külön rész követelmények alapján), a szövetségek tagságának bevonását a döntéshozatalba, az ügyek típusa szerinti konzultációk megkülönböztetését, az egész folyamat megtörténtének bizonyítását, és így tovább.

A Charta általános felülvizsgálata vagy megújítása jelenleg sincs napirenden – a tagállamok között elég általánosnak tűnik az a vélemény, amely szerint az egyezmény eredeti szövege megfelelő módon tartalmazza a legfontosabb alapelveket és követelményeket, és kellően rugalmas is ahhoz, hogy tiszteletben tartsa a nemzeti sajátosságokat. Az Önkormányzati Chartát többnyire nagyon sikeres nemzetközi egyezménynek tartják, amit az is mutat, hogy valamennyi ET tagállam aláírta és ratifikálta. Ilyen körülmények között az Európa Tanács stratégiai célja a Charta előírásainak teljesebb végrehajtása, azaz annak elérése, hogy az aláírásakor fenntartásokkal élő tagállamok fokozatosan szüntessék meg rezervációikat.<sup>6</sup>

Egy másik elképzelés szerint a Chartát további kiegészítő jegyzőkönyvekkel kellene tökéletesíteni, úgy, ahogy az az Emberi Jogok Európai Konvenciója esetében is történt. Korábban – elsősorban szakértői szinten – felmerült a Charta betartásának olyan bírósági típusú felügyelete is, mint amilyen szerepet a strasbourgi emberi jogi bíróság játszik a Konvenció vonatkozásában, ennek az elképzelésnek azonban nincs realitása. A Charta még várhatóan hosszú ideig ugyanazt a szerepet tölti majd be, mint jelenleg, s az ellenőrzési mechanizmus továbbra is részben szakmai, részben politikai egyeztetéseken alapul majd.

## 2. A Charta ellenőrzési rendszerének kialakítása

Ahogy egyre több állam csatlakozott a Chartához, úgy erősödött az igény egy olyan ellenőrzési mechanizmus kialakítása iránt, amelynek során az Európa Tanács folyamatosan figyelemmel kíséri, illetve számon kéri a Charta mint a részes államokra kötelező nemzetközi egyezmény előírásainak betartását.

A folyamat – i z, még szabályozatlanul – már 1995-ben elkezdődött; az első országjelentés Romániáról készült. A monitoring eljárásrendjének szabályozása iránti igény nyomán a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe*), az ET önkormányzati ügyekkel foglalkozó főszerve 1996-ban határozatot fogadott el az ellenőrzés eljárásáról.<sup>7</sup> Az ekkor kialakított rendszer szerint a Kongresszus háromféle módon vizsgálhatta a Charta végrehajtását. Egyrészt rendszeressé váltak a komplett or-

szágjelentések, vagyis az olyan rendszeres monitoring-eljárások, amelyek során az ET egy-egy tagállam egész önkormányzati rendszerét vizsgálta meg a Chartával való összhang szempontjából. Az ún. *ex officio* vizsgálatok a Charta valamely konkrét alapelvéből származó követelmények meghatározására szolgáltak, azaz a Charta egyes rendelkezéseinek részletes kifejtésére, értelmezésére irányultak. Emellett a Kongresszus a tagállamokból – központi, helyi önkormányzati szervektől vagy önkormányzati szövetségektől az adott ország kongresszusi delegációján keresztül – érkező egyes ügyekben különvizsgálatot indíthatott.

A Charta végrehajtásának ellenőrzése tehát a Kongresszus hatáskörébe tartozik.<sup>8</sup> A vizsgálatok lefolytatásáért kezdetben egy erre a célra létrehozott munkabizottság volt felelős, később a Kongresszus egyik bizottsága (Intézményi Bizottság) tagjai – mint rapportőrök – voltak a hivatalos jelentéstevők.

A szakmai munka színvonalának biztosítására az Európa Tanács a Kongresszus mellett létrehozott egy független szakértői bizottságot (*Group of Independent Experts*), amelybe minden tagállamból egy teljes jogú, illetve egy helyettes tagot választanak. A testület alakuló ülése 1993 végén volt, azonban csak 1995-ben intézményesítették. A szakértői bizottság tagjai nem lehetnek választott politikusok, illetve a kormány tisztségviselői – rendszerint nagy tekintélyű alkotmány- vagy közigazgatási jogászok, professzorok. A nemzeti szakértők – akiket a Kongresszus a nemzeti hatóságok befolyásától mentesen négy évre választ – nem vehetnek részt saját országuk monitoring-eljárásaiban.

A vizsgálati jelentéseket kezdetől ténylegesen a rapportőrök mellé jelölt szakértők készítették, ám azokat a Kongresszus elé csak az annak tagjai – a tagállamok helyi képviselői, polgármesterei – közül választott jelentéstevők terjeszthették – az összes jelentéstípus azóta is a hivatalosan jelölt rapportőr(ök) nevére fut.

## 3. Az ellenőrzési mechanizmus reformja 2010-ben

Az Európa Tanács 2010-ben megreformálta a monitoring-eljárást, és némileg módosította ezzel foglalkozó saját intézményrendszerét is (átalakította bizottsági rendszerét; a Charta betartásának ellenőrzésében a korábbi Intézményi Bizottság helyét az ún. Monitoring Bizottság vette át).<sup>9</sup> 2010-ra még a korábbi módszertan alapján a Chartát addig ratifikáló mind a 44 államban megtörtént a monitoring első köre, s összesen mintegy 50 országjelentés született. Elegendő tapasztalat állt tehát rendelkezésre az ellenőrzési rend reformjához, amelyet a Kongresszus 2010. júniusi határozatával fogadott el.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ezt a Miniszterek Bizottsága, az Európa Tanács egyik főszerve is megerősítette. Lásd *Statutory Resolution CM/Res(2007)6, Committee of Ministers*. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/Resol20076.htm>. A határozat szerint az elkészült Ajánlásokat a Miniszterek Tanácsának, és ha szükséges, az ET Parlamenti Közgyűlésének is meg kell küldeni.

<sup>9</sup> *Monitoring of Implementation of the European Charter of Local Self-Government. Rules of Procedure*. Congress of the Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg, October 2010.

<sup>10</sup> *Resolution 307 (2010) Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member States in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-government, CETS No. 122*.

<sup>6</sup> A fenntartásokról részletesen lásd a Kongresszus Kormányzási Bizottságának (*Governance Committee*) jelentését: *Reservations and declarations to the European Charter of Local Self-Government*. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1842077&Site=COE>

<sup>7</sup> *Resolution 31 (1996) on Guiding principles for the action of the Congress when preparing reports on local and regional democracy in member States and applicant States*.

A legfontosabb változások közé tartozott, hogy rendszerebbé tették a Charta végrehajtásának ellenőrzését, amennyiben kimondták, hogy minden aláíró államban öt évenként kell ellenőrzést tartani (korábban még tíz évenkénti monitoringokat terveztek).<sup>11</sup> A reform másik iránya szerint a monitoring-eljárások során vizsgálni kell majd a helyi és területi önkormányzatok szerepét az emberi jogok érvényesülésében is.<sup>12</sup> Szigorúbb szabályokat állapítottak meg továbbá a rapportörök, azaz a hivatalos jelentéstevők kiválasztását illetően, végül megerősítették az ún. poszt-monitoring eljárások szerepét is annak érdekében, hogy hatékonyabban bírassák rá a részes államokat az egyezmény végrehajtásával kapcsolatban felmerült problémák megoldására.

A reform lényegében csak 2013-ban fejeződött be, amikor is részletesen rendezték a monitoring-eljárást követő mechanizmust,<sup>13</sup> amit „posztmonitoring dialógusnak” neveznek, s amelynek az a célja, hogy az Európa Tanács az érintett tagállammal együttműködve érjen el változásokat az önkormányzati rendszer azon részeit illetően, amelyek nem felelnek meg a Charta követelményeinek.

#### 4. Az Európa Tanács monitoring-eljárásának módszertana

Az Önkormányzati Charta betartásának ellenőrzése szempontjából a monitoring-eljárásoknak van a legnagyobb szerepe. Ezek célja, hogy a tagállamok helyi és területi demokráciájának helyzetét rendszeres időközönként azon keresztül vizsgálják meg, hogy az adott állam önkormányzati rendszere megfelel-e a Charta előírásainak.

Ahogy már volt szó róla, minden tagállam önkormányzati rendszerét öt évenként felülvizsgálják, így meghatározott menetrend szerint haladnak a monitoring-eljárások (jelenleg évente 8-9 eljárásra kerül sor). Első lépésként a Kongresszus két rapportört választ az adott országjelentés elkészítésére; egyet a helyi, egyet a területi önkormányzati ügyek vizsgálatára (olyan országok esetén, amelyekben csak egyszintű önkormányzati rendszer van, egy jelentéstevő is lehet, de előfordult már, hogy ilyenkor is két rapportört küldtek). A rapportörök kiválasztásakor szempont a Kongresszusban képviselt pártcsaládok kiegyensúlyozott képviselete (két rapportörnél az egyikük rendszerint konzervatív, a másik szocialista politikus). A jelentéstevők nem lehetnek olyan állam polgárai, amelyek a vizsgált országgal szomszédosak, vagy azzal speciális viszonyban vannak (nem képzelhető el például,

hogy Görögországot egy török képviselő vizsgálja, és fordítva). Ugyanaz a rapportör egyszerre csak egy monitoring vizsgálatban vehet részt. Hasonló elveket alkalmaznak a szakértők kiválasztásában is.

A monitoring-eljárást végző Európa tanácsi delegáció kulcsfontosságú tagja a Független Szakértői Bizottság erre kijelölt tagja, hiszen ő készíti el előre az egyes találkozókra felteendő kérdéseket, és – mindenekelőtt – ő készíti el a jelentés tervezetét. A csoport tagja az Európa Tanács Kongresszusa mellett működő titkárság egy vagy két tagja is, akik előkészítik a helyszíni látogatás(oka)t, és mindvégig tartják a kapcsolatot a vizsgált állam kormányzati szerveivel, illetve a vizsgálatban érintett más szervezetekkel.

A monitoring az adott ország vonatkozó joganyagának, illetve az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos dokumentáció elemzésével kezdődik. Ennek során a nemzeti alkotmányt, az önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályokat, statisztikákat, elemzéseket, illetve független szervek és szakértők, illetve NGO-k dokumentumait szokták megvizsgálni. Ezt követi egy több napos helyszíni látogatás, amelynek során az ET-delegáció találkozik a kormány megfelelő tagjaival (rendszerint az önkormányzatokért felelős miniszterrel, a pénzügyminiszterrel, illetve az igazságügyi minisztérium képviselőivel), a parlament önkormányzati bizottságának képviselőivel, az alkotmánybíróság elnökével, az ombudsmannal, a számvevőszék vezetőivel, esetleg más központi hatóságok vezető tisztségviselőivel. A programban mindig szerepel néhány önkormányzatnál tett látogatás is, amelynek során a polgármesterrel, illetve helyi képviselőkkel találkoznak az ET küldöttei. Megbeszéléseket szoktak folytatni továbbá az országos önkormányzati szövetségek vezetőivel, az önkormányzatokkal foglalkozó társadalmi szervezetek, egyéb NGO-k képviselőivel, az adott állam kongresszusi delegációjával, illetve független szakértőkkel.

Az ET ellenőrei rendszerint egy helyszíni látogatást tesznek a vizsgált országban, de ha a rapportörök azt indokoltnak látják, javasolhatják egy második tanulmányút megszervezését is (erre már több esetben is sor került, például a Németországról szóló jelentés kapcsán, tekintettel a 16 tartomány részben eltérő önkormányzati rendszereire).

A helyszíni látogatás során általában számos olyan kérdés merül fel, amelyek helyben vagy azonnal nem tisztázhatók; igen gyakori, hogy az ET-delegáció kiegészítő információkat vagy írásbeli tájékoztatást kér, amelyet a helyi hatóságok később küldenek meg a rapportörök részére.

A helyszíni látogatás(ok) után az eljárásrend szerint 6 héten belül kell elkészíteni a jelentés tervezetét, amit minden esetben az ET delegáció szakértő tagja készít el, amelyhez a Kongresszus titkársága ajánlás-, szükség esetén pedig határozattervezetet fűz.

A jelentés szigorú tartalmi követelmények alapján készül, így abban be kell mutatni a vizsgált ország politikai rendszerének legfontosabb jellemzőit, és az önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályozás alapjait. Ezt követően az adott ország önkormányzati rendszerét a Charta struktúrája szerint, pontról-pontra kell vizsgálni. A lényeg nem annyira a helyzet részletes bemutatásán van, hanem a Charta előírásaival való összhangot kell elemezni, megviz-

<sup>11</sup> A magyar önkormányzati rendszert eddig két ízben vizsgálta a Kongresszus; 2002-ben és 2012/2013-ban. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR\(9\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR(9)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864), és [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG\(25\)7PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG(25)7PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C)

<sup>12</sup> Lásd erről a Kongresszus határozatát és ajánlásait: *The role of local and regional authorities in the implementation of human rights*. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1590059&Site=CM#P57\\_1189](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1590059&Site=CM#P57_1189)

<sup>13</sup> *Resolution 353(2013) on post-monitoring and post-observation of elections*. A mechanizmus nemcsak a monitoring-eljárásokra, hanem a helyi választásokat megfigyelő missziók utáni kapcsolattartásra is kiterjed.

gálva a tagállam által az ET rendelkezésére bocsátott bizonyítékokat, illetve összegezve a delegáció saját tapasztalatait. Minden esetben külön kell vizsgálni és értékelni azt is, hogy az előző jelentés ajánlásait hogyan hajtották végre az adott államban. Ezt követően a területi önkormányzatról szóló rész következik, majd az emberi jogok helyi illetve regionális helyzetéről kell rövid képet adni, elsősorban abban a kontextusban, hogy az önkormányzatok tevékenysége milyen alapjogokat érint, és milyen garanciák vannak azok érvényesülésére. A jelentést következtetések, illetve az ajánlásokra vonatkozó javaslatok zárják.

A jelentés és az ajánlások tervezetét megküldik az érintett ország kormányának, illetve mindazoknak, akikkel az ET-delegáció a helyszíni vizsgálat során találkozott. Ezzel egy rendszerint hosszadalmas egyeztetési eljárás veszi kezdetét, amelynek részeként a nemzeti hatóságok véleményezik a jelentéstervezetet, kiegészítő információkat (és érveket) juttatnak el Strasbourgba, és így tovább.

A jelentéstervezetet először a Monitoring Bizottság vitatja meg, s elfogadás esetén kerül a Kongresszus elé végső szavazásra. Az ajánlásokat és a formailag az azok mellékleteként szereplő országjelentést (*explanatory memorandum*) tájékoztatás céljából megküldik a Miniszterek Tanácsának, szükség esetén a Parlamenti Közgyűlésnek.

## 5. Informális szabályok és egyéb tapasztalatok<sup>14</sup>

Az Európa tanácsi dokumentumokban foglalt eljárási szabályok csak keretet jelentenek a tényleges vizsgálat számára. Az ET monitoring-eljárások értékelésekor azonban érdemes számot vetni az ellenőrzési mechanizmus sajátosságaival, amelyek részben az írott szabályok következményei, részben az eddigi gyakorlat alapján alakultak ki.

Ilyen jellegzetesség, hogy a monitoring-eljárás tulajdonképpen olyan hibrid procedúra, amely – a hasonló tevékenységek esetén egyáltalán nem ritka módon – egyrészt egy szakmai előkészítő fázisból, másrészt a jelentés elfogadására irányuló politikai szakaszból áll. Az országjelentés szakmai tartalma az esetek jelentős részében a politikai egyeztetés során gyakran változik, színvonala általában olyan arányban csökken, amilyen arányban az érintett állam sikerrel lobbizik saját kedvezőbb megítélése érdekében. A Kongresszus ugyanis abban is érdekelt, hogy még egy kritikus jelentés se idegenítse el az érintett államot, továbbá uralkodó az a – nem is megalapozatlan – felfogás, mely szerint annál nagyobb esély van tényleges változások elérésére, minél inkább megszerez-

hető a vizsgált állam egyetértése a feltárt hiányosságokat illetően.

Egyes államoknál egyéb, speciális szempontok is szerepet játszhatnak. A Kaukázuson túli régió országai (Georgia (Grúzia), Azerbajdzsán és Örményország), vagy Oroszország esetében például nagy fegyverténynek számít, hogy ezek az országok aláírták és ratifikálták a Chartát, miközben helyi demokráciájuk nyilvánvalóan nem éri el az átlagos európai szintet. Az Európa Tanács politikai érdeke, hogy a Kongresszus tevékenységébe való bevonásukon, illetve a monitoring-eljáráson keresztül hatást gyakoroljon ezekre az országokra, s ennek során bizonyos változásokat érjen el. Ez rendszerint jelentős nehézségeket jelent, hiszen a befolyásolás lehetősége érdekében mégsem lehet teljesen feladni a Charta alapelveit, miközben ezek az önkormányzati rendszerek aligha felelnek meg a Charta előírásainak. Ilyen esetekben az adott állam gyakran veti be diplomáciai apparátusát, s a tőle függő civil vagy szakmai szervezeteket is.

A kongresszusi döntéshozatalban is előfordulnak egyes országok közti taktikai illetve alkalmi szövetségek, bár a teljes testület tevékenysége e tekintetben (szerencsére) jelentőse eltér például egy nemzeti parlament működési módjától (amennyiben a szakmai és diplomáciai szempontoknak sokkal nagyobb szerepe van).

A monitoring hatékonyságát jelentősen befolyásolja, hogy a vizsgált állam kormánya hogyan viszonyul az eljáráshoz. Azt gondolhatnánk, hogy a nagyobb tagállamok kevésbé veszik komolyan a Charta végrehajtását, vagy legalábbis kevésbé fogékonyak a monitoring-jelentések kritikus megállapításaira. Ám ez nem így van. Az első német monitoring-jelentés nyomán például néhány év alatt 12 tartomány módosította az alkotmányát annak érdekében, hogy az önkormányzatok feladatairányos finanszírozásának elve alkotmányos elismerést nyerjen – úgy, ahogy azt a monitoring jelentés javasolta. Ezzel szemben Magyarországon az alapvetően elmarasztaló 2013. évi jelentésnek semmilyen hatása nem volt – még erről szóló híradásokkal sem lehetett találkozni.

Ugyanakkor bizonyos mértékig – mint talán minden nemzetközi szervezetben – a Kongresszus működése során is érezhető a régi, illetve nagy(obb) tagállamok kiemelt szerepe. Emlékeztet például, hogy az 1990-es évek közepén a szakértői bizottság elnöke egy svájci szakember volt, noha Svájc akkoriban még alá sem írta a Chartát. Általában is jellemző, hogy a francia, brit vagy német kongresszusi tagok vezető szerepet visznek a különböző testületekben. Az újabb tagállamokkal szembeni helyzeti előny azonban idővel vélhetően csökkenni fog, ám ez már attól is függ, hogy a különböző tagállamokat kik képviselik az ET különböző bizottságaiban. Így a tényleges befolyásoló szerep az egyes kongresszusi tagok, illetve szakértők személyes képességeitől jobban függ ma már, mint attól, hogy ki melyik tagállamot képviseli.

Mindenesetre a legtöbb vizsgált ország kormánya jelentős erőfeszítéseket szokott tenni annak érdekében, hogy kedvező színben tűnjön fel önkormányzati rendszere. Ezért egy kritikus hangvételű jelentéstervezet esetén sokszor erőteljes lobbitevékenység kezdődik, ahogy arra már utaltam. E tekintetben nincs lényeges különbség; a német szövetségi kormány éppúgy mintegy száz módosító javaslatot vagy észrevételt tett

<sup>14</sup> E tanulmány szerzője 1995 óta a Független Szakértői Bizottság (*Group of Independent Experts*) magyar tagja, 2013 óta egyik alelnöke (a 2013. őszi tisztújítás óta elnöke a spanyol Angel-Miguel Moreno-Molina professzor, másik alelnöke az osztrák Anna Gamper professzor asszony). E minőségemben 2000 óta hat országjelentést (Észtország (2000, 2010), Dánia (2005), Németország (2011), Azerbajdzsán (2012), Örményország (2013)), továbbá – kutatásvezetőként – négy speciális jelentést készítettem a Charta egyes rendelkezéseinek értelmezéséről (a fővárosok jogállásáról (2007), a helyi hatalomgyakorlás közvetlen formáiról (2010), az önkormányzatokkal való konzultációkról (2012), és az önkormányzatok arányos pénzügyi támogatásának követelményéről (2013)).

a monitoring-jelentés első változatához, mint mondjuk az örmény, jóllehet a két önkormányzati rendszer között alapvető fejlettségbeli különbség van.

A monitoring-vizsgálat színvonalát is nagy mértékben meghatározza a delegáció összetétele, azaz hogy kik a rapportörök, és ki a szakértő (sőt az ET titkárságának képviselője). A kiválasztás során érvényesítendő kényes egyensúlyi szempontok érvényesítése és bizonyos politikai vagy személyi megfontolások alkalmanként jelentős korlátokat jelentenek, mivel mind a Kongresszus, mind a szakértői bizottság tagjai között szép számmal vannak olyan „alvó” személyek, akik kevésbé vehetők igénybe az olyan jelentős hozzáértést igénylő feladatok elvégzésére, mint egy teljes monitoring-eljárás végig vitele, azaz egy komplett országjelentés elkészítése és képviselete a politikai fórumok előtt. A – bevallatlanul is a vizsgált ország jelentősége, vagy az önkormányzatok kényes helyzete miatt – különösen fontos esetekben az Európa Tanács mégis képes mozgósítani a legfelkészültebb tagokat. Így valójában mind a Monitoring Bizottság, mind a független szakértői testület tagjai között jelentős eltérések vannak abban a tekintetben, hogy milyen mértékben vesznek részt az ET önkormányzatokkal kapcsolatos munkájában.

A monitoring-eljárások eredményességét az Európa Tanács saját politikája, stratégiája is befolyásolja. Ezt alapvetően mindig is a tagállamok hatóságaival való együttműködés, a konszenzuseresés és a támogatás jellemezte. Különösen az első két évtizedre volt ez igaz, míg az utóbbi években, az önkormányzati értékek egyes tagállamokban – Magyarországon például – való visszaszorulásának láttán érezhetően határozottabbá vált az ET, s egyre szigorúbban kéri számon a Charta követelményeit a maga által kialakított – többnyire egyébként a tagállamok között konszenzusos – értelmezése, illetve gyakorlata alapján. Amíg az első években az új demokráciák, s az újonnan létrehozott önkormányzati rendszerek iránti türelem és megértés volt jellemző, az idő múlásával már egyre nehezebb a kezdeti nehézségekre hivatkozni a Charta követelményeinek megsértése esetén, különösen akkor, ha az önkormányzatok helyzete – például a legutóbbi vizsgálat óta – még rosszabbodott is.

## 6. Van-e haszna az Európa tanácsi monitoringnak?

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának Európa tanácsi monitoringját időnként bírálatok is érik – ez rendszerint így van minden nemzetközi szervezet hasonló, azaz valamely nemzetközi jogi norma betartását ellenőrző missziója kapcsán. Különösen az ellenőrzött ország hatóságai szokták kritizálni az eljárást, illetve a jelentés megalapozottságát, ha abban rájuk nézve elmarasztaló megállapítások, bírálatok vannak.

A kritikák egy része arra irányul, hogy a többnyire csupán néhány napos helyszíni vizsgálat nem elegendő egy önkormányzati rendszer felmérésére, ezért az ET által adott kép nem elég pontos, s nem biztosít megfelelő ismereteket az értékeléshez. Amint azonban láttuk, a vizsgálat valójában több hónapos mechanizmus, amelynek ugyan lényeges és nélkülözhetetlen része a helyszíni vizsgálat, ám a monitoring nem korlátozódik erre. Másrészt az ellenőrzési eljárásnak nem

célja, hogy tudományos alapossággal vagy aprólékos részletességgel mérje fel egy ország egész önkormányzati rendszerét. Funkciója az, hogy összevesse a Charta alapelveit és követelményeit a tényleges helyzettel, ellenőrizze, hogy azok érvényesülnek-e vagy sem. A vizsgálat gyakran csak azokra a bizonyítékokra korlátozódik, amelyeket az adott állam bocsát az ET ellenőreinek rendelkezésére, s nem terjed ki az adott terület (pl. az önkormányzati finanszírozás vagy az állami felügyelet) egészére. Annak megítéléséhez, hogy egy országban vannak-e a Charta értelmében vett helyi adók, nincs szükség az egész adórendszer, vagy az önkormányzatok központi támogatásának alapos megismerésére. Ezért a bírált államok azon kísérlete, hogy utólag egészen részletes, s a külső megfigyelők számára sokszor átláthatatlan adatok tömegével árasztják el az ET delegációt, csak hogy valamely kérdésben az értékelés módosítását ériék el, általában hiábavaló.

Egy másik, Magyarországon is gyakran hangoztatott vélemény szerint az ellenőrzési mechanizmus azért nem lehet igazán hatékony, mert maga a Charta csak nagyon általános alapelveket tartalmaz, amelyek rendkívül tág kereteket biztosítanak a tagállamok számára – úgyszólván nehéz megsérteni annak elvárásait, hiszen az egyezmény szövege nagyon széles értelmezésre ad lehetőséget. Ezt az érvet gyakran a vizsgált államok kormányai is igyekeznek felhasználni, s az egyes Európa tanácsi bírálatokra sokszor adnak olyan válaszokat, amelyek szerint az adott nemzeti megoldás *expressis verbis* nem sérti a Charta szövegében meghatározott követelményeket. Ehhez hozzávehető az a bírálat is, amely szerint az Európa Tanács mulasztása, hogy a Charta negyedszázad alatt nem változott, azaz nem követte a változásokat, jóllehet ennyi idő alatt számos országban jelentősen átalakult az önkormányzati rendszer, s olyan európai szintű változások is történtek, amelyek jelentős kihatással voltak a helyi és területi önkormányzatokra.

A Charta – a nemzetközi egyezményeknél megszokott módon – valóban elég általános fogalmakat használ, absztrakt elveket tartalmaz, s kevésbé vannak benne pontos előírások, szabálytípusú rendelkezések, s mint láttuk, a szöveg nem is változott az elmúlt 25 év során. A Charta általános megfogalmazású, elfogadó típusú szövegezése tudatos volt, s azt célozta, hogy tág kereteket biztosítson a nemzeti sajátosságoknak, s ezek elfogadásával minél több európai államot ösztönözzön a csatlakozásra. Ez a szándék nyilvánvalóan látszik abból is, hogy a Charta a csatlakozáshoz nem kívánta meg valamennyi alapelv elfogadását, hanem viszonylag széles körben tette lehetővé, hogy az aláíró országok fenntartásokkal éljenek egyes előírásaival szemben, vagy meghatározott önkormányzati típusokat kivonjanak a Charta hatálya alól. Minthogy 2013-ra az ET mind a 47 tagállama ratifikálta az egyezményt, e törekvés igen sikeresnek tekinthető. Ehhez azt is hozzá lehet venni, hogy időközben számos ország (pl. Magyarország is) oldotta fel az aláírásakor tett fenntartásait, s ismerte el magára nézve kötelezőnek a Charta előírásait.

Összességében azonban, amint utaltam rá, a Charta alapelveinek és előírásainak értelmezése ma már olyan gazdag és részletesen kimunkált, hogy a szöveg szigorú nyelvtani értelmezésére való hivatkozás ma már inkább a különállás vagy a tájékozatlanság érzetét kelti.

A jelentések hitelessége, pontossága időnként egyes vonatkozásokban valóban megalapozottan bírálható, ám alapvető problémák nem szoktak felmerülni. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az ET ellenőrei alapvetően a vizsgált állam kormányától kapott adatokat és dokumentumokat használják munkájuk során, amennyiben pedig ezekhez képest független forrásokból vett információkat is felhasználnak, azokról az illető kormánynak is módja van vélemény nyilvánítani. Gyakori az is, hogy a különböző nemzeti hatóságoktól illetve társadalmi szervezetektől eltérő adatokat kap az ET, aminek több oka is lehet.

Szintén sokszor előfordul az is, hogy az egyes államok hatóságai az Európa tanácsi jelentéstől a saját terminológiájuk használatát kérik számon. Az ilyen igények azonban nem teljesíthetők, különösen, ha a nemzeti szóhasználat eltér az ET-ben kialakult normáktól, illetve definícióktól. Ez időnként hosszas vitákhoz vezet; ha például egy adófajta kivétele, illetve az adó mértékének megállapítása nem tartozik az érintett önkormányzat hatáskörébe, akkor a monitoring-jelentés vélhetően nem fogja helyi adónak elismerni azt, még ha a vizsgált országban törvény nevezi is helyi adónak az ilyen bevételi forrást.

A nemzeti hatóságok gyakran igyekeznek elérni az értékelő megállapítások módosítását is, nyilván a számukra kedvező megítélés elfogadtatása érdekében. Megjegyzem, időnként ez a kísérletük sikeres is, főleg kényes politikai kérdésekben – amelyek minőségétől a Kongresszus igyekszik is távol tartani magát –, vagy valamifajta kompromisszum elérése érdekében.

Valós problémát jelent, hogy az Európa Tanács nem rendelkezik megfelelő szankciókkal, azaz nem képes kikényszeríteni a Charta betartását. A monitoring jelentésekben elmarasztalt tagállamok szívesen állítják be a bírálatokat úgy, mint két fél (azaz az adott ország és az Európa Tanács) vitáját, amelyben nincs külső döntőbíró. Ez a felfogás azonban

aligha áll összhangban az Európa Tanács működési elveivel. Az ET önkormányzati ügyekben alapvetően a tagállamok közti együttműködés, illetve konszenzus alapján működik, ezért (legalábbis ma még) viszonylag szokatlannak számít a kooperációt elutasító tagállami magatartás, vagy az a felfogás, amely az említett szembenállásra hivatkozik. A Charta ügyei- ben ugyanis a Kongresszus lényegében külső és független félnek számít, amelynek az ajánlásait illendő és célszerű megfogadni. A monitoring-eljárás nyomán ugyanis a tapasztalatok szerint valóban csak a viszonylag súlyosabb egyezményesérté- sek miatt születnek elmarasztaló határozatok, vagy megállapítások, gyakran még ilyenkor is igen udvarias, diplomatikus stílusban, mindig felajánlva az ET szakmai segítségét.

De a szankciók hiánya valóban egyre nagyobb problémát jelenthet majd a jövőben, ha egyre több tagállam a Charta egyre több rendelkezését hagyja figyelmen kívül, s ha a hagyományos – az önkormányzatiság és a helyi demokrácia közös értékein nyugvó konszenzusos és együttműködő – működési mód már nem biztosítja a Charta hatékony végrehajtását.

Összességében azonban az eddig született mintegy 70 monitoring-jelentés döntő többsége alapos és sikeres felülvizsgálatot jelentett, s jól szolgálta a nemzetközi közösség véleményének jelzését – adott esetben figyelmeztetését – az egyes tagállamok számára. A Charta kifejezetten sikeres „projektnek” tűnik, még akkor is, ha az önkormányzatok, s ezen keresztül a helyi demokrácia helyzete az utóbbi években – egyrészt a világgazdasági válság, másrészt egyes államok demokratikus deficitjének, azaz tekintélyelvű tendenciáinak következtében – elismerten nehezebbé vált is, legalábbis némely Európa tanácsi tagállamban.

Ilyen körülmények között a Charta jelentősége még fel is értékelődhet, ám csak megfelelő idő elteltével lehet majd megítélni, hogy alkalmas volt-e az önkormányzatiság értékeinek védelmére, illetve további erősítésére. ■