

Szente Zoltán *

Az Európai Önkormányzati Charta értelmezése az Európa Tanács gyakorlatában

Tartalom

1. Bevezetés	2
2. Az Európai Önkormányzati Charta értelmezésének alapjai	2
3. Az értelmezési gyakorlat.....	5
3.1. A Charta preambuluma.....	5
3.2. A Chartával kapcsolatos nemzetközi jogi kötelezettségek és technikai rendelkezések (1., 12–16. cikk)	5
3.3. A helyi önkormányzás alkotmányos és jogi alapjai (2. cikk).....	6
3.4. A helyi önkormányzás fogalma (3. cikk)	7
3.4.1. A szervei értelemben vett helyi önkormányzatok köre.....	7
3.4.2. Szabályozási és igazgatási jogkör	8
3.4.3. A helyi közügyek „jelentős részének” meghatározása.....	9
3.4.4. A helyi demokrácia elve.....	10
3.5. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre (4. cikk).....	12
3.6. Az önkormányzatok bevonása az őket érintő döntésekbe (4. cikk (6) bek., 5. cikk és 9. cikk (6) bek.)	14
3.6.1. A konzultációkra vonatkozó általános szabályok	14
3.6.2. Az önkormányzatok területének (határainak) védelme.....	16
3.7. Az önkormányzatok feladatarányos struktúráinak és erőforrásainak biztosítása (6. cikk).....	18
3.8. Az önkormányzati tisztségviselők munkafeltételeinek biztosítása (7 cikk).....	21
3.9. Az önkormányzatok feletti felügyelet (8. cikk).....	23
3.9.1. A felügyelet gyakorlásának elvei	23
3.9.2. Az önkormányzatok feletti felügyelet tartalma	25
3.10. Az önkormányzatok pénzügyi forrásai (9. cikk).....	26
3.11. Az önkormányzatok társulási és szövetkezési joga (10. cikk).....	30
3.12. Az önkormányzatok jogi védelme (11. cikk).....	31
4. Zárszó.....	32

* Egyetemi tanár, Nemzeti Községi Tanácsok Tanácsadója, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék; Tudomány tanácsadó, Jogtudományi Intézet.

1. Bevezetés

Az Európa Tanács (ET) keretei között 1985-ben Strasbourgban fogadták el a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját (a továbbiakban: Európai Önkormányzati Charta, Charta vagy Egyezmény), amely a helyi demokrácia és az önkormányzatiság európai standardjait illetve minimumkövetelményeit határozza meg. A Charta nemzetközi egyezmény, amely 1988-ban lépett hatályba, s 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 azt az 1997. évi XV. törvénnyel emelte be a magyar jogrendszerbe, ám érdemes megemlíteni, hogy már a rendszerváltáskor elfogadott demokratikus önkormányzati törvény, a helyi önkormányzatokról szóló 1990.évi LXXV. törvény megalkotásakor is figyelembe vették és érvényesítették az elveit.

A Charta az első önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi egyezmény, amely a települések és a regionális közigazgatási egységek önkormányzatait tekinti a helyi szintű demokrácia letéteményeseinek, s meghatározza a helyi önkormányzás legfontosabb elveit és követelményeit a szubszidiaritástól a pénzügyi autonómiáig.

Az Európai Önkormányzati Charta követelményei az elmúlt több mint harminc évben rögzültek, illetve részleteiben is meghatározásra kerültek. Ennek azért van nagy jelentősége, mert a Charta alapvetően elveket és értékeket tartalmaz, de még a normatívabb – szabály-jellegű – előírásai is többnyire olyan általánosan vannak megfogalmazva, hogy azok végrehajtása többféle módon képzelhető el. Márpedig a Chartát már eredetileg is olyan működő nemzetközi egyezménynek szánták, amelynek normái a helyi demokrácia és az önkormányzatiság európai minimumstandardjait határozzák meg, amelyek betartása a nemzeti sajátosságok és eltérések tiszteletben tartása mellett is garantálják a közigazgatási decentralizáció és a demokratikus helyi hatalomgyakorlás gyakorlati érvényesülését.

Az alábbiakban az Európa Tanács különböző testületeinek a Charta rendelkezéseire vonatkozó gyakorlatát foglalom össze. Az Európai Önkormányzati Charta élő dokumentum, amelynek követelményeit az ET rendszeresen ellenőrzi, illetve számon kéri az egyezményt aláíró tagállamoktól. Az értelmezési gyakorlat áttekintésének az az értelme, hogy egyrészt képet kapjunk az önkormányzatiság jelenlegi európai minimumstandarjairól, másrészt tisztában legyünk azzal, hogy az ET mint nemzetközi közösség pontosan mit vár el a tagállamoktól, vagyis azoktól az országoktól, amelyek – e közösség által is elismert módon – demokratikus keretek között kívánnak működni helyi szinten is.

2. Az Európai Önkormányzati Charta értelmezésének alapjai

A Charta fő célja, hogy meghatározza az önkormányzatiság európai minimumstandardjait. Az Európa Tanács többféle módon próbál érvényt szerezni alapelveinek és előírásainak. Így az 1990-es évek közepétől kialakult a Charta monitoringrendszere, amelynek részeként rendszeressé váltak a komplett országjelentések, vagyis azok a monitoring-eljárások, amelyek során az ET egy-egy tagállam egész önkormányzati rendszerét vizsgálja meg a Chartával való

összhang szempontjából.¹ Emellett a Kongresszus a tagállamokból – központi, helyi önkormányzati szervektől vagy önkormányzati szövetségektől az adott ország kongresszusi delegációján keresztül – érkező egyes ügyekben különvizsgálatot indíthat. A helyi demokráciával kapcsolatban felmerült politikai ügyekben elsősorban az ET Miniszterek Tanácsa nevű szerve dönt, amelynek során szintén figyelembe veszi a Charta követelményeit. A Charta alapvetően ezekben a döntési folyamatokban érvényesül, illetve kerül értelmezésre.

A Charta szövege nem változott az elmúlt 32 évben, ám ez nem jelenti azt, hogy az önkormányzatokra vonatkozó európai standardok ugyanazok lennének, mint negyedszázaddal ezelőtt. Az elmúlt több mint három évtized alatt egyes elveinek és rendelkezéseinek többé-kevésbé részletes értelmezési gyakorlata alakult ki, s az ET megfelelő testületei ennek megfelelő követelményeket támasztanak a tagállamokkal szemben. Tévedés lenne ezért a Charta jelentését az 1988-as, már akkor is kompromisszumos dokumentum szigorú nyelvtani értelmezése alapján megállapítani.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy amikor a Charta jelenleg is érvényesnek tekinthető jelentését akarjuk azonosítani, nem támaszkodhatunk olyasfajta autentikus interpretációra, mint amilyenek a Charta Indokolása (*Explanatory memorandum*) 1988 után számított. Az Egyezmény eredeti szövege, illetve indokolása ma már szinte csak az európai követelmények csontvázát jelentik, amelyekre azonban évtizedek gyakorlata rakódott. Ez az értelmezési gyakorlat elsősorban az Egyezmény szövegének kiegészítéséből,² a Miniszterek Tanácsának határozataiból, a Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusának (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe* – CLRAE) határozataiból (*resolutions*) és ajánlásaiból (*recommendations*), valamint a Charta betartásának ellenőrzésére szolgáló monitoring-tevékenység dokumentumaiból állapítható meg. A források széttagoltsága miatt – hiszen 1988 óta több száz Miniszteri Tanács-i határozat született, jóval több mint száz országjelentést fogadtak el, és számos, a Charta egyes rendelkezéseinek értelmezéséről szóló ún. *ex officio* jelentést készítettek³ – a Charta értelmezési gyakorlatára vonatkozó megállapításaim részletes forrásait nem tüntetem fel külön. Ugyanakkor arra törekszem, hogy csak olyan megállapításokat tegyek a Charta egyes cikkelyeinek értelmezéséről, amelyekről jelentős mértékű konszenzus alakult ki, illetve amelyekkel kapcsolatban viszonylag stabil gyakorlat mutatható ki.

Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy teljes konszenzus nincs, és alighanem nem is lehet olyan nemzetközi egyezmény pontos értelmezéséről, amelynek saját ellenőrző mechanizmusa van. Az egyes követelmények teljesítése kapcsán elmarasztalt tagállamok ugyanis gyakran vitatják a Charta rendelkezéseinek uralkodó értelmezését, ahogy természetesen rendszeresek a szakértői viták is. Másrészt az értelmezési gyakorlat idővel változhat is, és várhatóan változni

¹ Lásd erről Szente Zoltán: Az önkormányzatiság standardjainak ellenőrzése Európában. In: Patyi András, Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebelyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014.; és Szente Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európai Tanács gyakorlatában, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1.

² Lásd az 5. lábjegyzetet.

³ Én magam a kezdetektől, 1995-től fogva folyamatosan részt veszek a CLRAE monitoring-jelentéseket készítő (időközben többféleképpen is nevezett) bizottságai mellett működő Független Szakértői Bizottság (*Group of Independent Experts*) munkájában (amelybe minden aláíró országból választanak egy tagot), 2013 óta a testület – két alkalommal megválasztott – alelnökeként. E minőségemben eddig tíz országjelentés, valamint négy ún. *ex officio*-jelentés elkészítésében vettem részt szakértőként, illetve kutatásvezetőként.

is fog a jövőben. Mindez azonban nem jelenti azt, mintha a Chartának nem lennének viszonylag stabil, széles körű konszenzust élvező követelményei, amelyek az európai önkormányzatiság minimumkövetelményeit jelentik.

A Charta nem ír elő autentikus értelmezési módszert saját szövegének interpretációjára. Az értelmezés elvileg a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi ún. Bécsi Egyezménynek⁴ megfelelően történik. Már említettem a Charta szövegével együtt elfogadott hivatalos indokolást, amely persze továbbra is irányadó, de az értelmezési gyakorlat már sokkal továbbment annak tartalmánál. Az ET-tagállamok többsége ma már egyetérteni látszik abban, hogy a Charta követelményei nem merülnek ki a szoros szövegértelmezésből levezethető néhány általános elvben, mert a Kongresszus, illetve annak szervei az elmúlt három és fél évtizedben lényegében valamennyi alapelv részletes tartalmát kifejtették folyamatos gyakorlatukban, illetve a kapcsolódó Európa tanácsi dokumentumokon keresztül.

Az Egyezmény szövegének nyelvtani-logikai értelmezése mellett általánosnak tekinthető a rendelkezések célja szerinti (ún. teleologikus) értelmezés, amelynek során az érintett Charta-rendelet jelentésének meghatározásakor annak célját veszik alapul. Különösen nagy súllyal esik latba a Charta egészének célja, vagyis a helyi demokrácia, illetve az önkormányzatiság – mint a demokratikus helyi hatalomgyakorlás, illetve a közszolgáltatások nyújtásának – erősítése. E mögött az a felfogás húzódik meg, hogy a Charta nem egy statikus helyzetet rögzít és kíván állandósítani, hanem egy olyan folyamat elősegítése érdekében született, amely a közhatalom és a szolgáltatás-nyújtás szubszidiaritás-alapú megszervezését célozza. Egy gyakran felmerülő példával élve ez azt jelenti, hogy a Charta teljesítésének igazolásához nem elegendő az egyes rendelkezések formális érvényesülése, ha az önkormányzatiság helyzete egyébként az adott tagállamban bizonyítható módon lényegesen romlott, hiszen az ilyen tendencia ellentétes a Charta eredeti szellemével és az imént említett általános céljával.

Ezzel együtt említhető a jóhiszemű értelmezés elve, amelyet a Bécsi Egyezmény is kötelező elvként határoz meg. Mivel a Charta érvényesülése több mint negyven szuverén állam közreműködését kívánja meg, elengedhetetlen, hogy az aláírók az értelmezés során együttműködésre törekedjenek.

További bevett értelmezési módszer a kontextuális értelmezés, vagyis az a szövegolvasási mód, amely a konkrét rendelkezések jelentésének meghatározásakor az Egyezmény egész szövegét veszi alapul, s a tartalmilag összefüggő szakaszokat egymásra tekintettel értelmezi.

Az aláíró államok eredeti szándéka elsősorban akkor alkalmazható értelmezési eszköz, ha valószínű, hogy valamely kifejezés speciális – a szokásostól eltérő – jelentéssel került be az Egyezmény szövegébe. Ezt különösen a szakkifejezések esetén érdemes vizsgálni.

A történeti értelmezés mint módszer akkor merülhet fel, ha valamely a Chartában használt kifejezésnek vagy egy szabálynak idővel megváltozott a jelentése, hiszen ilyenkor fel kell tárnunk e változás irányát, elkerülendő, hogy több lehetséges értelmezési verzió közül önkényesen kerüljön kiválasztásra valamely (például egy már meghaladott) változat.

⁴ Az egyezményhez Magyarország 1987-ben csatlakozott, és az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel illesztette a magyar jogrendszerbe.

3. Az értelmezési gyakorlat

3.1. A Charta preambuluma

A Bécsi Egyezménynek a nemzetközi szerződések értelmezéséről szóló 31. cikk 2. pontja a szerződés bevezető részét (preambulumát) is a szöveg részének tekinti, vagyis ugyanolyan kötelező érvényt tulajdonít neki, mint a törzsszöveg rendelkezéseinek. Ennek az a jelentősége, hogy a preambulum jelöli meg a Charta elfogadásának céljait, illetve azokat az okokat, amelyek miatt elfogadták.

Mindezen túl a preambulumnak van egy szubsztantív eleme is, amennyiben a demokratikus elvek egyikeként utal a polgárok részvételi jogára a közügyek vitelében, mivel ez az Egyezmény szövegében nem jelenik meg. Ezt a hiányt pótolta a 2009-ben az Egyezmény szövegéhez csatolt, és 2012-ben hatályba lépett, „a helyi önkormányzati ügyekben való részvétel jogáról” szóló kiegészítő jegyzőkönyv.⁵

3.2. A Chartával kapcsolatos nemzetközi jogi kötelezettségek és technikai rendelkezések (1., 12–16. cikk)

A Charta 1. cikke a tagállamok kötelezettségvállalását tartalmazza arra vonatkozóan, hogy a 12. cikkben foglaltak szerint saját magukra kötelezőnek ismerik el a helyi önkormányzás azon alapelveit és követelményeit, amelyeket a 2–11. cikkek tartalmaznak. Ez azt jelenti, hogy a Charta ratifikálásával valamennyi aláíró állam kötelessé válik belső jogrendszerében minden olyan jogi és intézményi feltétel biztosítására, amely szükséges ezek érvényesítéséhez. A kötelezettség az uralkodó értelmezés szerint azt is magába foglalja, hogy a nemzeti jogrendszerben biztosítani kell az önkormányzatok számára a hatékony jogvédelmet jogaik és hatásköreik számára. Ennek módja azonban a tagállamok jogrendszerétől függ. Ahol például külön alkotmánybíróság működik, ott elvárás, hogy az önkormányzatoknak joguk legyen alkotmányjogi panasz vagy más eljárás útján alkotmánybírói eljárást kezdeményezni jogaik védelmére, míg más esetekben a rendes (vagy közigazgatási) bírósághoz való fordulás lehetőségét kell biztosítani. A jogvédelem akkor hatékony, ha az önkormányzatoknak van ilyen típusú eljárás-kezdeményezési (jogorvoslati) joguk, a megkeresett bírói szerv hatásköre pedig kiterjed az esetlegesen az önkormányzati jogokat vagy érdekeket jogellenesen sértő normatív vagy egyedi aktus felülvizsgálatára.

A 12. cikk arról rendelkezik, hogy a Charta 2–11. cikkek illetve bekezdések közül minden aláíró félnek legalább húszat kötelezőnek kell elfogadnia úgy, hogy azokból legalább tíznek az e cikkben tételesen felsorolt, az Egyezmény legfontosabb elveit tartalmazó szakaszok és bekezdések közül kell kikerülnie. Ennek értelmezéséből az következik, hogy a tagállami kötelezettségvállalások szempontjából a Charta rendelkezései két csoportba foglalhatók: egyrészt vannak azok a kiemelt alapelvek, amelyek nagy részét valamennyi tagállamnak el

⁵ *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.

kell fogadnia (azzal, hogy a legalább tíz szakasz kiválasztásával azok bizonyos mértékű szabadságot élveznek), és azok a normák, amelyek nem feltétlenül kötelezők. Ez a megkülönböztetés nagyjából tükrözi a jogelvek illetve jogi szabályok jellege közti eltérést.

Fontos továbbá, hogy amíg a Charta e cikke nyitva hagyja a lehetőséget minden aláíró fél számára, hogy a Charta ratifikálását követően is bármelyik olyan cikket magára nézve kötelezőnek ismerje el, amellyel kapcsolatban az aláírásakor fenntartást tett, addig fordítva ez nem igaz, vagyis arra nem ad lehetőséget, hogy egy tagállam egy korábban már kötelezőnek elismert rendelkezéstől visszalépjen, azaz utólag kizárja a kötelező alkalmazását azoknak a cikkeknek, amelyeket korábban már ratifikált. Ez összhangban van a Charta szellemiségével, amely a helyi önkormányzás fokozatos erősítését, illetve támogatását célozza, s amelyből végső soron az következne, hogy egy tagállamban a helyi önkormányzás korábban már elért szintje elvileg nem csökkenthető.

A monitoring-eljárásokban ez a felfogás gyakran okoz konfliktust az ET és az érintett tagállam között, mert az ET az Egyezmény megsértésének tekinti, ha a tagállam önkormányzatainak jogai a korábbiakhoz képest csorbulnak – még akkor is, ha az új helyzet a Chartába foglalt elveknek tulajdonképpen megfelelne, ha az önkormányzatok adott államban való korábbi helyzetét figyelmen kívül hagynák. Mindazonáltal ez nem jelenti a tagállami jogalkotás valamifajta gúzsba kötését, vagyis azt, hogy egyáltalán ne lehetne módosítani az önkormányzatokra vonatkozó nemzeti szabályozást (például lehetséges módosítani feladat- és hatáskörüket vagy átstrukturálni bevételeiket). A változásokat az önkormányzati rendszer egésze tekintetében, illetve folyamatában kell vizsgálni, s nyilvánvalóan csak az jelentheti az Egyezmény megsértését, ha az önkormányzati jogok lényeges mértékben csorbulnak. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok nem kifogásolhatják egyes jogköreik vagy bevételeik elvonását, ha azokat az állam más módon kompenzálja, vagy azok csekély mértékűek.

Megjegyzendő továbbá, hogy a Charta követelményei teljesítésének szelektív vállalása nem jelenti az Egyezmény tartalmának kiüresítését – a valóságban ma már csak néhány állam zárja ki a Charta egyes rendelkezéseit.⁶

A 13–16. cikkek olyan rendelkezések, amelyek a Charta mint nemzetközi egyezmény ratifikálásának folyamatára és más technikai jellegű részletekre vonatkoznak, amelyek nem érintik az önkormányzatok jogait, ezért részletes kifejtésüket itt mellőzöm.

3.3. A helyi önkormányzás alkotmányos és jogi alapjai (2. cikk)

A Charta 2. cikke azt írja elő a tagállamok számára, hogy a helyi önkormányzatiság elvét ismerjék el belső jogrendszerükben. A gyakorlatban minden monitoring-eljárás során megvizsgálják, hogy ez a követelmény érvényesül-e, miután erre vonatkozóan egyik tagállam sem tett fenntartást.

A Charta további cikkei tartalmazzák ennek az alapelvnek a legfontosabb összetevőit. Ennek megfelelően az önkormányzatiság alapelvei az alábbiak:

⁶ Lásd ehhez:

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=sEkAEbwG.

- a) az önkormányzatoknak demokratikusan választott döntéshozatali szervük kell, hogy legyen,
- b) amelyeknek széles körű feladat- és hatásköre van a helyi közösséget érintő döntéseket illetően,
- c) amelyeket jelentős mértékű önállósággal gyakorolnak; s ehhez
- d) megfelelő anyagi eszközökkel, illetve bevételekkel rendelkeznek.

Ennek megfelelően a 2. cikkben foglalt kötelezettség teljesítéséhez nem elegendő az önkormányzatiságra általában utalni; a jogrendszerben való elismerés követelménye csak akkor teljesül, ha ezek az elemek is bekerültek, illetve benne vannak a jogrendszerben. Ezeknek az elveknek legalább törvényi szinten kell szerepelniük a nemzeti jogrendszerekben; a tagállamok eltérő alkotmányos rendszereinek tiszteletben tartása miatt az ET intézményei csak javasolni szokták, hogy azok a nemzeti alkotmányban is jelenjenek meg, de ez nem jelenik meg az Egyezményből levezethető követelményként (az Egyezmény eredeti indokolása is csupán „kívánatosnak” tartja azt).

A 2. cikk jelentéstartalma végül kiterjed magának a Chartának a jogi természetére és a tagállamok belső jogához való viszonyára. Amint azt már a preambulum elemzésénél láttuk, a Charta nemzetközi szerződés, amely kötelező az azt aláíró államokra (kivéve azokat a rendelkezéseket, amelyeket azok fenntartás útján kizártak). Ebből az következik, hogy az Egyezmény megsértése esetén a részes államok nem hivatkozhatnak belső jogukra (beleértve az alkotmányukat is).

A Chartának az aláírók saját jogrendszerében jogforrásként kell működnie, vagyis az ET azt is megkívánja, hogy a benne foglalt elvek bíróság előtt kikényszeríthetők legyenek. A jogforrási rendszert illetően azonban a Charta a valóságban egyfajta szubszidiárius normaként viselkedik; csak akkor éled fel, ha egy tagállam belső jogrendszere a Chartához képest alacsonyabb védelmi szintet biztosít a helyi önkormányzatok számára. A legtöbb országban azonban az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás sokkal részletesebb, mint a gyakran általános megfogalmazású, számos alapelvet rögzítő Chartáé, vagyis konkrét jogvita esetén az Egyezményre csak nagyon ritkán hivatkoznak bíróság előtt. Ez nem is jelent problémát, ha ezek a belső jogi szabályok összhangban vannak a Charta elveivel.

Végül azt is meg kell említeni, hogy a Charta az elmúlt több mint három évtizedben több ország jogfejlődésére tényleges hatást gyakorolt, vagyis például a volt posztkommunista országok demokratikus önkormányzati törvényeinek elfogadásakor figyelembe vették az Egyezmény követelményeit, de még konszolidált demokráciákban is megfigyelhető ilyen hatás (mint például Németországban, ahol a 2000-es években több tartományi alkotmányba is bekerült az önkormányzatok kötelező feladatokkal arányos bevételeire vonatkozó elv).

3.4. A helyi önkormányzás fogalma (3. cikk)

3.4.1. A szervei értelemben vett helyi önkormányzatok köre

Az Egyezmény 3. cikke határozza meg a helyi önkormányzás alanyait és tartalmát. A Charta az utóbbi alatt nem a helyi polgárokat, hanem a közigazgatási önkormányzatokat érti, vagyis

olyan állami szerveket, amelyek közjogi jogi személyiséggel, illetve saját feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. Hazai szóhasználattal közhatalmat gyakorló szervek, amelyek demokratikus alapon szerveződnek.

A 3. cikk szerinti önkormányzat-fogalom nem korlátozódik az alap- (települési) szintű helyhatóságokra, ahogy azt a Charta 13. cikke világossá teszi. Rendelkezései ennél fogva különböző típusú és területi szintű önkormányzatokra alkalmazhatók, bármilyen néven (régión, provincia, megye, járás, nagyvárosi körzet, főváros, megyei jogú város, városkörnyék) is illessék azokat – az aláíró államok döntésének megfelelően.

Negatív értelemben a Charta önkormányzat-fogalma nem vonatkozik a nem-közigazgatási típusú közjogi személyekre (például helyi-területi szintű köztestületekre) és a centrális alárendeltségű államigazgatási szervekre, sem pedig – a 3. cikk (2) bekezdése alapján – az ún. autonóm államigazgatási szervekre.

3.4.2. Szabályozási és igazgatási jogkör

Az (1) bekezdés szerint egy szerv akkor tekinthető önkormányzatnak, ha joga van a helyi közügyek „jelentős részének” saját hatáskörben való szabályozására és ellátására a helyi lakosság érdekében. A rendelkezés azonban ennél is tovább megy, amennyiben egy önkormányzatnak erre „képesnek” is kell lennie. Ennek értelmében a helyi önkormányzatok formális léte – még ha annak törvényes alapjai vannak is – önmagában még nem elégíti ki a 3. cikk (1) bekezdésének követelményét, amennyiben az adott szerv ugyan elvileg rendelkezik a helyi közügyekben való döntés jogával, ténylegesen azonban nem képes ilyen döntéseket önállóan meghozni, illetve végrehajtani.

A 3. cikk (1) bekezdése szerint egy helyi-területi közigazgatási szervezeti egység csak akkor tekinthető valódi önkormányzatnak, ha a helyi ügyek szabályozására és igazgatására vonatkozó jogát az Egyezmény más cikkeiben foglalt egyéb jogok garantálják az adókiivetési jogtól az önkormányzati jogok bírói védelméig. Mindazonáltal a Charta e jogokat csak „a törvény keretei között” ismeri el, illetve kívánja meg.⁷ Megjegyzendő azonban, hogy ez csak az egyes önkormányzati jogok részletes szabályozására vonatkozhat; mivel a Charta nemzetközi szerződés, a tagállami törvények nem lehetnek ellentétesek annak rendelkezéseivel, vagyis az idézett formula alapján az önkormányzati önállóság garanciái nem üresíthetők ki.

A helyi közügyek „szabályozására” vonatkozó jog követelményének csak önkormányzati rendeletalkotás útján, azaz az önkormányzatok jogalkotási felhatalmazásával lehet eleget tenni. Az önkormányzati rendeletalkotási jogkör terjedelmét és eljárási feltételeit azonban minden aláíró állam maga határozhatja meg.

Az Egyezmény szerint az önkormányzatok helyi szabályozási és igazgatási jogköreiket „saját felelősségi körükön belül”, „a helyi lakosság érdekében” kell, hogy gyakorolják, ami azt jelenti, hogy e hatáskörök nem lehetnek átruházott jogkörök, hanem olyan eredeti jogosítványok, amelyek elsődleges címzettje az érintett önkormányzat. Ez azt jelenti, hogy az e hatáskörben hozott döntéseknek az önkormányzatok választott testületeinek politikai

⁷ Ezt a megszorítást a Charta 1981-es eredeti tervezete nem tartalmazta, az a brit ET-delegáció javaslatára került be a Charta szövegébe.

mérlegelésén kell alapulniuk, s a törvényes keretek között meghozott ilyen döntésekért az önkormányzatok semmilyen más szerv előtt nem vonhatók felelősségre, felelőségük csakis politikai természetű lehet, amely a helyi választópolgárokkal szemben áll fenn.

Ebből kitűnően (de más cikkek szempontjából is) a Charta alapján különösen fontos követelmény az önkormányzati saját, illetve az átruházott államigazgatási feladat-és hatáskörök pontos (jogi) elkülönítése, hiszen több tekintetben is eltérő követelmények vonatkoznak rájuk.

3.4.3. *A helyi közügyek „jelentős részének” meghatározása*

A Charta megfogalmazása szerint a szabályozási és igazgatási jogköröknek „a [helyi] közügyek jelentős részére” kell kiterjednie. Miközben ez a követelmény különös súllyal esik latba a Charta végrehajtásának értékelése során, ez a formula nagyon általános és nehezen értelmezhető. Ennek az az oka, hogy az ET-tagállamokban rendkívül változatos a hatáskörök megosztásának módja az állami és az önkormányzati közigazgatás között. A helyi lakosságot érintő legtöbb közösségi ügy a legtöbb államban valamilyen módon és mértékben megosztott feladat- és hatáskörként kerül elintézésre, s a hatáskör-megosztás alapvetően a tagállamok saját hagyományaitól és belső közigazgatási rendszerétől függ, amelybe a Charta létrehozói nem akartak beavatkozni. A nehézséget egyfelől az jelenti, hogy a Charta nem nevesíti, hogy mely hatásköröknek – vagy más logika alapján: mely helyi közszolgáltatások ellátásának – kell önkormányzati kézben lennie, másfelől pedig az, hogy nem határozható meg egzakt módon, vagy akár csak megközelítőleg, hogy a hatáskör-megosztás tekintetében milyen önkormányzati részesedés számít „jelentős” mértékűnek. A tapasztalatok szerint legalábbis azok a tagállamok, amelyekben az önkormányzatok szűk feladat- és hatáskörét az ET kifogásolni szokta, a bírálókat jellemzően ezekre hivatkozással utasítják vissza.

A „jelentős rész” értelmezésének többféle dimenziója van. Az ET gyakorlatában az önkormányzati jogköröket összességükben szokták vizsgálni, vagyis azt nézik, hogy a helyi lakosságot érintő ügyekben, elsősorban a közszolgáltatások terén az érintett önkormányzatoknak milyen feladat- és hatásköre van. A Charta végrehajtásának monitoringja során rendszerint nem kifogásolják például, ha akár egy-egy nagyobb területen (pl. a közegészségügyi ellátásban) az önkormányzatoknak nincs feladat- és hatásköre, de az Egyezmény megsértésének tekintik, ha az önkormányzatoknak nincs lényeges szerepe a legfontosabb, helyben hatékonyan megszervezhető közszolgáltatások többségében. Széles körű közmegegyezés ugyanis csak abban van, hogy bizonyos típusú (főleg védelmi igazgatási, rendészeti, járványügyi, katasztrófavédelmi) ügyek centralizált megoldási módja indokolt lehet, de az már nem, ha a legtöbb humán-, kommunális, környezeti és településüzemeltetési szolgáltatás, illetve feladat ellátása terén a helyi önkormányzatoknak nincs lényeges felelősségi köre.

De az önkormányzatok feladat-és hatáskörét nemcsak ügyfajták vagy szolgáltatási ágak szerint szokták vizsgálni, hanem azokon belül is. A legtöbb ügyfajtában ugyanis a valóságban valamilyen osztott feladatellátás, illetve hatáskör-gyakorlás a jellemző. Ezért nem elegendő, ha az önkormányzatok a legfontosabb helyi ügyekben csak kiegészítő, mellékfeladatokat látnak el, amelyek nem igényelnek politikai mérlegelést.

Végül a feladat-megosztás egy további dimenziója, hogy az önkormányzatok egyes teendőiket saját, azaz önálló, avagy átruházott (származtatott) jogkörben látják-e el. Az utóbbi esetben

ugyanis az önkormányzatok mozgástere nagyon szűk körű lehet, vagy akár mérlegelési jogkör nélküli, automatikus feladatellátást is jelenthet, nem beszélve arról, hogy az ilyen feladat- és hatáskörök azok valódi címzettjei által bármikor vissza is vonhatók.⁸

3.4.4. A helyi demokrácia elve

A 3. cikk (2) bekezdése a helyi demokrácia elvét rögzíti, amikor kifejti, hogy az önkormányzathoz való jogot az önkormányzatok demokratikus módon létrehozott döntéshozó szerveik, vagyis tanácsuk vagy közgyűlésük útján gyakorolják. Az önkormányzatok helyi népképviselői szervek: erre utal az (1) bekezdés azon fordulata, amely szerint feladat- és hatáskörüket „a helyi lakosság érdekében” gyakorolják, továbbá ez következik létrehozásuk módjából. Ez a Charta alapján az önkormányzat olyan döntéshozó szervére utal, amit „szabad és titkos választások” útján, „közvetlen, egyenlő és általános választójog alapján” hoztak létre. Ezáltal az önkormányzatok döntéshozó szervei, bárhogy is nevezzék őket, a helyi népakaratot fejezik ki.

A helyi választójogra vonatkozó követelmények konjunktívák, vagyis valamennyinek érvényesülnie kell. A leggyakrabban a közvetlen választás elve jelent problémát, ugyanis a Charta értelmében nem tekinthetők önkormányzatoknak az olyan entitások, amelyek döntéshozó szervének tagjait más intézmények delegálják, még akkor sem, ha a delegált tagokat a delegáló önkormányzatok saját tagjaik közül választják. A gyakorlatban van néhány olyan ország, amelyben a középszintű „önkormányzatok” tagjait a települési önkormányzatok delegálják. Hasonló problémát vet fel az *ex officio* tagság, vagyis ha egy képviselőtestület tagjai (vagy egy részük) ugyan választott tisztségviselőként kerülnek be, valójában azonban nem közvetlenül ebbe a testületbe választották meg őket (hanem például egy másik önkormányzati tanácsba).⁹

A (2) bekezdés a helyi demokrácia megnyilvánulásának tartja a közvetlen demokrácia különböző formáit is, de a helyi polgárok közügyek vitelében való közreműködésének elsődleges formáját az általuk választott tanács (képviseelőtestület, közgyűlés) működésében látja. A közvetlen hatalomgyakorlást ezért a Charta helyi népképviselői demokrácia melletti kiegészítő döntéshozatali formának tekinti. A helyi polgárok közvetlen bevonásáról a már hivatkozott Kiegészítő Jegyzőkönyv szól, amely ennek formáit az önkormányzati választásokon jelöltként, illetve választóként való részvételben, illetve a közvetlen bevonás eljárásaiban (azaz a népszavazásokban, a petíciós jogban és más konzultatív eljárásokban) jelöli meg.

A rendelkezés logikájától némileg eltérő módon a (2) bekezdés tartalmaz egy utalást az önkormányzatok belső szervezeti rendjére is, ami egyébként – ismét csak a nemzeti

⁸ A Kongresszus például a 2010–2016 közötti országjelentések tapasztalatai alapján azt az aggályát fejtette ki, hogy több aláíró államban az önkormányzatoknak csak korlátozott feladat- és hatáskörük van, s különösen kevés eredeti jogkörrel rendelkeznek. Monitoring Committee, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016)*, CG32(2017), 28 March 2017.

⁹ Az Európa Tanács éppen ezért különös figyelmet fordít a helyi önkormányzati választások ellenőrzésére; a Charta monitoringja mellett valójában ez a CLRAE másik fő tevékenységi formája. Lásd Statutory Resolution CM/Res(2007)6, Statutory Resolution CM/Res(2011)2; Statutory Resolution CM/Res(2015)9. E tevékenysége során a Kongresszus a Velencei Bizottság választási jó gyakorlatokról szóló kódexe (Venice Commission, *Code of Good Practice in Electoral Matters*, 25 October 2018) alapján jár el.

sajátosságok elismerése miatt – nem tartozik a Charta szabályozási körébe. Ehelyütt ezért lényegében csak egy minimumkövetelmény jelenik meg, amelyből az következik, hogy az önkormányzatok választott szerve a fő döntéshozó szerv kell, hogy legyen, amelynek saját végrehajtó szerve van, amely neki felelős. Az értelmezés szempontjából a legfontosabb kérdés e felelősség természetének meghatározása, s ennek van a legnagyobb gyakorlati jelentősége is.

A ma uralkodó felfogás szerint az önkormányzat végrehajtó szervének szervezeti rendjéről az Egyezmény nem rendelkezik – vagyis az lehet testületi vagy egyszemélyi típusú, választott vagy kinevezett szerv. Ez némileg eltérést jelent a Charta szövegszerű értelmezésétől, amely a képviselőtestület végrehajtó szervére utal, míg például ha az közvetlenül választott polgármester, akkor ennek érvényesülése legalábbis vitatható. Csakhogy a Charta szövegezésekor a polgármesterek közvetlen választása még nem volt elterjedt gyakorlat, az csak a későbbiekben vált bevetté számos országban. A Kongresszus ezért 2002-ben és 2004-ben is megerősítette, hogy a polgármester közvetlen választásának gyakorlatát a Chartával összhangban lévőnek tekinti.¹⁰ Ugyancsak a Charta elfogadása után merült fel a végrehajtó szerv felelősségének problémája azoknál az országoknál, amelyekben azt a központi kormányzat nevezte ki (Hollandiában például történeti hagyomány alapján a polgármestereket az uralkodó a belügyminiszter javaslatára nevezi ki). Az ET-ben évekig tartó vita után született meg az az értelmezés, amely szerint a tagállamoknak ilyen esetekben is biztosítaniuk kell, hogy a képviselőtestület politikai bizalmatlanság alapján elmozdíthassa hivatalából a végrehajtó szervet.¹¹ Érdekes módon egyéb esetekben a politikai felelősséget enyhébb formában is el szokták fogadni, vagyis a közvetlenül választott végrehajtó szervek esetében csak az a követelmény, hogy a képviselőtestületnek legyen módja beszámoltatni, illetve ellenőrizni a tevékenységüket.

Speciális problémaként merült fel korábban a végrehajtó szerv visszahívására irányuló helyi népszavazások megengedhetősége is. Habár a Charta a politikai felelősséget a képviselőtestület irányában állapítja meg, ez az uralkodó értelmezés szerint nem zárja ki az ilyen népszavazások megtartását. Az ilyen esetekben az Egyezményből levezethető általános követelmény azonban, hogy jogi garanciákat kell biztosítani annak érdekében, hogy az ilyen típusú referendumok ne destabilizálhassák a helyi önkormányzatok funkciószerű működését. Ez azt jelenti, hogy pontosan meg kell határozni azokat az eseteket, amelyekben ilyen népszavazás kezdeményezhető, s az eljárást pontosan kell szabályozni a visszaélésszerű népszavazási kezdeményezések elkerülése érdekében.¹² Megjegyzem, a Velencei Bizottság 2019-ben elfogadott egy jelentést a polgármesterek és a helyi választott képviselők visszahívásáról,¹³ amelyben úgy vélte, hogy a közvetlenül választott polgármesterek visszahívása helyi népszavazás útján „a politikai felelősségre vonás elfogadható, bár kivételes eszköze”, amely összhangban van a nemzetközi standardokkal, amennyiben eljárása a belső

¹⁰ Lásd Recommendation 113 (2002) *on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)*, és Recommendation 151 (2004) *on the advantages and disadvantages of a directly elected local executive in the light of the principles of the Charter*.

¹¹ Recommendation 113 (2002), lásd az előző lábjegyzetben.

¹² Örményországban például a 2018-as politikai fordulat után számos helyi népszavazási kezdeményezés indult a korábbi kormányzathoz hűnek tekintett polgármesterek visszahívására, ami sok helyen tartós működési problémákat okozott.

¹³ Venice Commission, CDL-AD(2019)011, Report, and Opinion No. 910/2017 *on the recall of mayors and local elected representatives*.

jogban pontosan szabályozott. A Velencei Bizottság szerint – amely irányadó a Charta Kongresszus általi értelmezése során is – az ilyen népszavazás akkor elfogadható, ha a) arra csak közvetlenül választott polgármester esetében van mód, és arra a nemzeti alkotmány vagy az országos/regionális törvények lehetőséget adnak; továbbá, ha b) a visszahívásra csak kivételesen, más demokratikus mechanizmusok kiegészítő eljárásaként kerülhet sor, c) pontosan szabályozott esetekben, megfelelő eljárási garanciák mellett, amelyek biztosítják az eljárás átláthatóságát, legitimitását és törvényességét. Ezzel szemben ugyanakkor a Velencei Bizottság ajánlása nem támogatja a helyi képviselők visszahívhatóságát, mert az ellentétben áll a Charta 7. cikk (1) bekezdésébe foglalt szabad mandátum elvével.

3.5. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre (4. cikk)

Az Egyezmény 4. cikkének (1) bekezdése szerint az önkormányzatok feladat- és hatásköreit a tagállamoknak alkotmányukban vagy törvényi szinten kell meghatározniuk. Ez egyfajta garancia lehet az önkormányzati feladatkörök stabilitására és kiszámíthatóságára. Az viszont már közömbös, hogy a tagállamok a hatáskör-telepítést (vagy annak nagy részét) egy egységes önkormányzati törvényben, vagy számos ágazati törvényben valósítja meg.

A rendelkezés nem zárja ki, hogy törvénynél alacsonyabb szintű hatáskör-telepítésre is sor kerülhessen, hiszen a legtöbb tagállamban az önkormányzatok átruházott államigazgatási feladatokat is elláthatnak, de ennek kivételesnek kell lennie, s nem vonatkozhat az önkormányzatok fő tevékenységi köreire (vagyis a kötelezően ellátandó „saját” feladat- és hatásköreire). Ebből a szempontból kulcsfontosságú a – Charta szóhasználatában „alapnak” vagy „alapvetőnek” nevezett – „valódi” („helyi”, „saját”) önkormányzati feladat- és hatáskörök jogi megkülönböztetése az „átruházott” („delegált”, „származtatott”) államigazgatási jogköröktől.¹⁴

A (2) bekezdés szerint az önkormányzatok számára biztosítani kell azt a jogot, hogy a törvényi kereteken belül önként vállalják fel olyan közfeladatok ellátását, amelyek nem tartoznak más szervek kizárólagos hatáskörébe. Az ET tagállamai között többféle általános önkormányzati hatáskör-telepítési elv érvényesül, amelyek elsősorban a nemzeti hagyományokon (vagy más államok modelljének követésén) alapulnak. Ezek közé tartozik például a brit tradíciók szerinti „*ultra vires*”-elv, amely szerint az önkormányzatok csakis a jogszabály által rájuk bízott feladatokat láthatják el, az „általános hatáskör” francia eredetű klauzulája, amelyben főszabály szerint az önkormányzatoknak minden helyi ügyre kiterjed a hatásköre,¹⁵ vagy a német „*Aufgabenerfindungsrecht*”, amely arra hatalmazza fel az önkormányzatokat, hogy maguk fejlesszenek ki olyan feladatköröket, amelyek általános funkcióik teljesítéséhez szükségesek.

¹⁴ Megjegyzem, hogy az Egyezmény hivatalos angol szövege két külön kifejezést („*powers*” és „*responsibility*”) használ ebben a vonatkozásban, de a legtöbb esetben a nemzeti nyelvű szövegek egységes szót használnak. A francia, a német és az olasz változat például „alap-”, vagy „alapvető” feladat- és hatáskörökre utal („*compétences de base*”, „*die grundlegenden Zuständigkeiten*”, „*le competenze di base*”). A magyar terminológia (és a Charta magyar változata) az angolhoz hasonlóan különbséget tesz a feladat- és a hatáskörök között.

¹⁵ Ugyanakkor önmagában nem jelenti az Egyezmény megsértését, ha a hatáskör-telepítés általános elve megváltozik egy országban. Amíg például Olaszországban egy 2001-es alkotmánymódosítással az önkormányzatok általános hatásköre bekerült az alkotmányba, Spanyolországban 2013-ban egy hasonló elv kikerült a vonatkozó törvényből.

E követelmény szerint az önkormányzatok saját maguk kezdeményezhetik az általuk fontosnak tartott helyi közfeladatok ellátását, ha ahhoz megfelelő eszközökkel rendelkeznek. A tagállamoknak ugyanakkor széles mérlegelési jogkörük van abban a tekintetben, hogy milyen feltételeket határoznak meg az önként vállalt feladatok számára, amit „a törvényi kereteken belül” kitétel alapoz meg.

A 4. cikk (3) bekezdése tartalmazza a szubszidiaritás elvét, amely szerint a közösségi feladatokat „elsősorban” („*in preference*”)¹⁶ azoknak a szerveknek kell ellátniuk, amelyek a legközelebb állnak a polgárokhoz. A gyakorlatban olyan politikai természetű (azaz értékválasztáson alapuló) elvről van szó, amely a decentralizációt preferálja a központosítással szemben, s amely azon a felfogáson alapul, hogy egy közösségi döntés annál demokratikusabb, minél közelebb van a döntés címzettjeihez. A szubszidiaritás-elv általános – ám kevésbé egzakt – feltétele, hogy a decentralizáció mellőzhető egy feladat kiterjedése, természete alapján, továbbá ha az más szinten hatékonyabban és gazdaságosabban megszervezhető. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az ET kontrollmechanizmusa nem fogadja el önmagában az e szempontokra való hivatkozást, azaz tényleges indoklást kíván a feladat-telepítés más (leggyakrabban koncentrált) módja. Ugyancsak a gyakorlatból vett megállapítás, hogy az ET monitoring-eljárásai alkalmával nem szokták megkérdőjelezni egy-egy feladat- vagy hatáskör központosítását, hanem általában a hatáskör-telepítés irányának tendenciáit vizsgálják; ez azért hatékony megoldás, mert amíg egy-egy területen például a központosítás jól indokolható lehet (például egy gazdasági válságot követően), egy tendenciaszerű központosítás aligha védhető szakmai érvekkel. Megjegyzendő továbbá, hogy a Charta értelmezése során abban az esetben, ha a centralizáció például csak részleges (azaz bizonyos feladatok megmaradnak önkormányzati felelősségi körben), az ellenőrzés során mindig az adott feladatkör tényleges jellegét vizsgálják, vagyis azt, hogy az önkormányzatok ténylegesen milyen önállósággal vesznek részt annak teljesítésében (nem mentesül a kötelességszegés alól például az a tagállam, amely egy feladat recentralizációja során mechanikusan végzendő feladatokat meghagy az önkormányzatoknál).

A 4. cikk (4) bekezdése szerint az önkormányzati hatásköröknek normális esetben teljes körűnek és kizárólagosnak kell lenniük. Ez a kitétel nem azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak egy adott terület (például a helyi közlekedés, az egészségügyi ellátás vagy a környezetvédelem) tekintetében kellene monopol-hatáskört biztosítani, hanem azt, hogy egy meghatározott közügy vonatkozásában (azon belül) az önkormányzatok saját hatáskörükben teljes felelősséget gyakoroljanak. Vagyis ha például a közutak fenntartása és fejlesztése tekintetében egy önkormányzatnak hatásköre van, az teljes mérlegelési jogkörben történjen, amely fölött már csak törvényességi felügyelet gyakorolható. E szabály alól maga az Egyezmény enged kivételt, ám azt szűken kell értelmezni, s valóban csak kivételes esetben tolerálható. E követelmény mögött az a megfontolás áll, hogy a párhuzamos, egymást átfedő, illetve konkuráló feladat- és hatáskörök többnyire hátrányos helyzetbe hozzák az önkormányzatokat, amelyek rendszerint nem rendelkeznek olyan pénzügyi forrásokkal és hatósági jogkörökkel, mint az az államigazgatási szerv, amellyel osztozni kényszerülnek valamely jogosítvány gyakorlásában. A Charta e rendelkezésének értelmezésekor fontos

¹⁶ Az elemzés során nem minden esetben a Charta hivatalos magyar verziójának szövegét veszem alapul, különösen, ha az elemzés szempontjából a szöveg jelentését jobban tükröző kifejezés is van.

követelmény, hogy párhuzamos hatáskörök esetén a jogkörök kerüljenek pontos elhatárolásra az államigazgatás és az önkormányzatok között.¹⁷

Az (5) bekezdés az államigazgatási hatáskörök önkormányzatokra való átruházásáról szól. Mivel ez igen elterjedt gyakorlat szinte valamennyi tagállamban, a Charta nem tiltja, viszont bizonyos feltételeket kíván meg az alkalmazásukhoz. Ennek az az oka, hogy az átruházott hatáskörök gyakorlása szemben áll az önkormányzatiság lényegével, mivel az ilyen ügyekben a delegáló szerv marad az ügy „ura”, amennyiben annak elintézése során utasíthatja, illetve felügyelheti az önkormányzatok tevékenységét. Az átruházott hatáskörök nem válnak önkormányzati jogkörré csupán amiatt, hogy az önkormányzatok kötelesek azok végrehajtására, másrészt ezek az ügyek jelentős mértékben lefoglalhatják az önkormányzatok kapacitásait, vagyis fennáll az az elvi veszély, hogy – különösen akkor, ha csak szűk körűek az önkormányzati „saját” hatáskörök – az önkormányzatok a központi kormányzat helyi hatóságaivá válnak. Az egyik ilyen követelmény, hogy az önkormányzatok számára még az átruházott feladatok tekintetében is lehetőség szerint („amennyire csak lehetséges”) minél nagyobb mérlegelési jogkört kell biztosítani, hiszen az átruházás lényege éppen a helyi kapacitások és a helyismeret megléte. Másrészt alapvető követelmény, hogy az államnak az ilyen feladat-kijelöléskor az átruházott feladatok teljesítéséhez szükséges forrásokat is biztosítania kell az Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése alapján.

3.6. Az önkormányzatok bevonása az őket érintő döntésekbe (4. cikk (6) bek., 5. cikk és 9. cikk (6) bek.)

3.6.1. A konzultációkra vonatkozó általános szabályok

A 4. cikk (6) bekezdése tárgyát tekintve kilóg az egész szakaszból, mert egy új önkormányzati jogot fogalmaz meg, amely csak közvetve kapcsolódik az önkormányzati feladat- és hatáskörökhöz, ami e szakasz fő témája. Ez az önkormányzatok bevonására vonatkozik minden olyan (kormányzati) döntéshozatali folyamatba, amely érinti az önkormányzatok jogait és érdekeit. A tagállamok kötelezettségei szempontjából ez egyfajta eljárási követelményként jelenik meg, amely alapján kötelesek megfelelő időben és módon kikérni az önkormányzatok véleményét az őket érintő döntések előkészítése során.

Az önkormányzatokat az őket közvetlenül érintő döntések előkészítésébe kell bevonni. Ezt úgy értelmezik, hogy a közvetlen érintettség akkor áll fenn, ha a kormányzati döntések, illetve bármilyen jogszabály vagy más közösségi döntés (program, cselekvési terv) közvetlen hatással van az önkormányzatok jogállására, feladat- és hatásköreikre, illetve pénzügyi helyzetére.

Az érintett önkormányzatokkal való konzultációnak „megfelelő módon” kell történnie. Ez azt jelenti, hogy az érdekegyeztetés számára olyan formát kell biztosítani, amelynek során az önkormányzatoknak módja van a döntési terveket megismerni, és azokról megalapozott véleményt formálni. E követelménynek nem tesz eleget például az olyan gyakorlat, amely szerint a döntés-előkészítő anyagok ismeretének hiányában egyszeri, vagy azonnali egyeztetésre hívják az önkormányzatok képviselőit. Természetesen ez nem jelenti a központi

¹⁷ Monitoring Committee, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016)*, CG32(2017), 28 March 2017.

szervek kötelezettségét, hogy az önkormányzatok javaslatait elfogadják, beépítsék a végleges döntésekbe, stb., az azonban követelmény, hogy az önkormányzatok álláspontját meghallgassák, velük megvitassák, illetve a döntéshozatali folyamatban figyelembe vegyék.

A konzultációknak „kellő időben” kell történniük, ami kétféle követelményt támaszt az egyeztetési mechanizmusok számára. Egyrészt az önkormányzatok képviselői számára megfelelő felkészülési időt kell biztosítani, hogy közös álláspontjukat kialakíthassák, másrészt olyan időszakban kell megrendezni, amikor – legalább elvileg – mód nyílik az önkormányzatok véleményének becsatornázására a végleges döntéshozatal során. A konzultációk tehát fogalmilag előzetes egyeztetéseket jelentenek.

A Charta nem határozza meg a konzultációk valamely kitüntetett formáját, azok eljárási kereteinek meghatározása a belső jogalkotás feladata. Ezért bármilyen mechanizmus megfelelő lehet, amely a fenti követelményeket kielégíti. Mindazonáltal kialakulhatnak intézményes konzultációs mechanizmusok, illetve az informális egyeztetési formák is állandósulhatnak. A tapasztalatok szerint a monitoring-eljárások során elfogadják az informális tájékoztatást, illetve véleményezési mechanizmusokat is.

Ami a konzultációk résztvevőit illeti, a központi kormányzat oldaláról rendszerint az illető döntést előkészítő minisztérium az önkormányzatok partnere. A strasbourgi elvárás a konzultációk folyamatossága, illetve – igény szerinti – rendszeressége.¹⁸ Konzultatív eljárásokra sor kerülhet a törvényhozási eljárásban is, különösen annak bizottsági szakaszában, normális körülmények között azonban a szükséges egyeztetések korábban, már a kormányzati döntés-előkészítésben megtörténnek, ezért nem jelenti az Egyezmény megsértését önmagában az, ha a parlamenti eljárásban már nem kéri ki az önkormányzatok véleményét, amennyiben az korábban már megtörtént.

A másik oldalon rendszerint az önkormányzati szövetségek képviselői szerepelnek. Így könnyű belátni, hogy a sok önkormányzat érdekképviselőt ellátó szövetségeknek valóban megfelelő időt kell biztosítani ahhoz, hogy a döntésekről saját tagönkormányzataikat tájékoztathassák, és kikérhessék azok véleményét. A legtöbb tagállamban egy, legfeljebb két (a helyi, illetve a középszintű önkormányzatokat képviselő) országos szövetség van, de néhány tagállamban a különböző típusú önkormányzatoknak külön érdekképviselői szövetségeik vannak, sőt arra is van példa, hogy azok részben politikai alapon szerveződnek, vagyis még az azonos típusú helyhatóságoknak sincs egységes képviselője. A szövetségi szerkezetű, illetve az ún. regionális államokban továbbá, amelyek többségében az önkormányzati politika tagállami (tartományi) vagy regionális kormányzati hatáskör, megfelelő tárgyalási partnerként regionális szintű szövetségek léphetnek fel. A Charta helyes értelmezése szerint a központi kormányzat az önkormányzatok bevonását illetően politikai alapon nem szelektálhat az egyes érdekképviselői szövetségek között, ám a konzultációk résztvevői körét a tárgyalandó témák értelemszerűen befolyásolhatják (vagyis nem kell az összes egyeztetésre valamennyi önkormányzati szövetséget meghívni).

Mindez nem jelenti azt, hogy ne lehessen egyes érintett önkormányzatokkal közvetlenül konzultálni.

¹⁸ Resolution 368 (2014), 27 March 2014, és Resolution 437(2018) *on the consultation of local authorities by higher levels of government*, of 8 November 2018.

A Charta 4. cikk (6) bekezdésében foglalt konzultációs kötelezettség az önkormányzatokat közvetlenül érintő ügyekre általában vonatkozik. Ehhez képest az Egyezmény 5. cikke külön nevesíti a tagállamok kötelezettségét abban a tekintetben, hogy vonják be az érintett önkormányzatokat a határaik (területük) megváltoztatására irányuló döntések előkészítésébe, és a Charta ehhez hasonlóan speciális egyeztetési mechanizmust követel meg az önkormányzatok pénzügyi forrásainak elosztásának ügyében is (9. cikk (6) bekezdés). Ezzel együtt, mindegyik konzultációs forma biztosítása tagállami kötelezettség minden kormányzati szinten (vagyis föderális és regionális államokban tagállami/tartományi/regionális szinteken is).

A konzultációs mechanizmusokkal kapcsolatban a Kongresszus az elmúlt években több ajánlást és határozatot is elfogadott, amelyek a Strasbourgban uralkodó értelmezést tükrözik. Egy 2005-ös ajánlás szerint az önkormányzatok bevonása az őket közvetlenül érintő ügyekben olyan európai standard, amely hozzájárul a jó kormányzáshoz.¹⁹ A konzultációknak ezért be kell épülniük a szakpolitika-alkotás folyamatába, biztosítva azt, hogy az önkormányzatok álláspontja becsatornázásra kerüljön a döntéshozatali folyamatokba. Egy másik ajánlás²⁰ szerint az önkormányzatoknak aktív szerepet kell játszaniuk az őket érintő döntések meghozatalában, és esélyt kell biztosítani a számukra ahhoz, hogy befolyásolhassák a döntéseket.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok bevonására vonatkozó gyakorlat változik; a Kongresszus az utóbb említett ajánlásában már a konzultációs mechanizmusok formalizálását javasolta a tagállamoknak. Ez ugyan nem jelenti a Charta autentikus értelmezését, a monitoring-eljárások során azonban általában az intézményesítést szokták javasolni, ha azt találják, hogy az informális egyeztetés (amely elvileg megfelelhet az Egyezménynek) nem történt meg, vagy nem biztosított valós érdekegyeztetést (például a tájékoztatás hiányosságai vagy a rövid idő miatt). Az ajánlások már arra is kiterjednek, hogy a döntéshozatali folyamatba az önkormányzati szövetségek szakértőit is bevonják, az egyeztetések eredményét hozzák nyilvánosságra, illetve biztosítanak petíciós jogot az önkormányzatoknak, ha a konzultációk elmaradnak, vagy nem megfelelő formában történtek.

Végül megjegyzem, hogy különösen azokban a tagállamokban, amelyekben a politikai kultúra általában sem fordít nagy figyelmet a társadalmi egyeztetésre a döntéshozatali folyamatokban, az itt hivatkozott követelményeket gyakran tekintik tényleges jelentés nélküli formális elveknek. Ezért sokszor meglepetést okoz és tiltakozáshoz vezet, ha az Európa Tanács külön vizsgálja a konzultációk rendszerét és hatékonyságát, s azok hiányosságai miatt súlyosan elmarasztalja az illető tagállamokat. Ennek alapvetően az az oka, hogy a Charta elveit és követelményeit a nyugat-európai demokráciák gyakorlata alapján fogalmazták, amely rendszerekben a demokratikus gyakorlatoknak nagy hagyománya és kiemelt fontossága van. S miután az eltérő hagyományokkal és politikai kultúrával rendelkező országok maguk vállalták e követelmények tiszteletben tartását illetve érvényesítését, ezt meg is követelik tőlük.

3.6.2. Az önkormányzatok területének (határainak) védelme

Nyugat-Európa több országában már az 1960-as évektől olyan területi reformokat hajtottak végre, amelyek a kisebb, korlátozott teljesítőképességű önkormányzatok összevonására

¹⁹ Recommendation 171 (2005), 2 June 2005, CPL (12).

²⁰ Recommendation 328 (2012), 18 October 2012. CG(23).

irányultak.²¹ Az ilyen típusú reformokra máig van példa. Ez volt az oka annak, hogy a Charta külön cikket szentelt az önkormányzatok területi integritásának védelmére.

Az 5. cikk azonban nem tiltja az önkormányzatok összevonását (vagy akár különválasztását), hanem az ilyen folyamatok átláthatóságát, illetve az érintettek bevonását célozza. Arra vonatkozóan sem állapít meg külön követelményeket, hogy a területi változásokat milyen formában vagy szakmai feltételek mellett lehet végrehajtani. Ezzel szemben azt az eljárási követelményt támasztja minden ilyen átalakítással szemben, hogy bármilyen önkormányzati területváltozást megelőzően konzultálni kell az érintett önkormányzatokkal.

Érdekes, hogy e tekintetben a Charta nem az önkormányzatok, hanem az érintett helyi közösségek bevonását írja elő. Megjegyzendő, hogy a Charta hiteles, angol és francia nyelvű változatának terminológiája nem teljesen egyértelmű. A francia változatban használt „*collectivités locales*” angol megfelelője ugyanis a „*local authorities*”, amely utóbbi az Egyezmény angol nyelvű verziójának általánosan használt kifejezése az „önkormányzatokra”. Csakhogy az angol változat egyedül itt, az 5. cikk esetén használja mégis a „helyi közösségek” (*local communities*) kifejezést,²² s az önkormányzati határok megváltoztatása az egyetlen olyan ügy, amelyben a konzultáció preferált formája a helyi népszavazás. Ebből tehát az a következtetés vonható le, hogy a Charta ebben a tekintetben nem elégszik meg az érintett önkormányzatok (illetve képviselőtestületeik) bevonásával, hanem kifejezetten a helyi lakosság véleményének kikérését írja elő. Ennek ellenére a monitoring-eljárások tapasztalatai azt mutatják, hogy a gyakorlatban a kontextuális értelmezéshez képest enyhébb standardot alkalmaznak, vagyis adott esetben megelégszenek azzal is, ha csupán az önkormányzatok tanácsait vonták be a döntéshozatalba (valószínűleg azért, mert egyes országokban még e követelmény teljesítése is problémát okoz).

A helyi közösség bevonásának kézenfekvő és preferált formája a helyi népszavazás, de az Egyezmény tekintettel volt azokra a tagállamokra, amelyekben a helyi referendum nem ismert vagy nem szokásos, s ezért a helyi lakosság véleményének kikérésére más – külön nem nevesített – eljárások is alkalmasak lehetnek. Mindazonáltal a Charta standard értelmezése szerint bármilyen formában is történik a helyi közösség bevonása az önkormányzati határok megváltoztatásáról szóló döntéshozatali folyamatba, annak hatékonynak kell lennie abban az értelemben, hogy – az előző pontban kifejtett kritériumoknak megfelelően – legalább elvi lehetőséget biztosítson a döntés befolyásolására az érintettek által. Az ilyen előzetes konzultáció elmaradása, vagy nem hatékony megszervezése a Charta megsértését jelenti.

Önmagában az érintett önkormányzatok és a helyi lakosság előzetes tájékoztatása a döntésről, vagy akár egy olyan referendum, amelyet már a tényleges döntés megszületése után tartottak, nem teljesíti az 5. cikk követelményét. Természetesen a helyi közösség véleménye (ideértve az önkormányzat képviselőtestülete, illetve a helyi lakosság kifejezett álláspontját) nem köti a döntéshozókat (normális esetben a törvényalkotó hatalmat).

Az Európa Tanács-i elvárások között szerepel, hogy az önkormányzatok területének (határainak) megváltoztatására irányuló eljárás konzultációs részének összhangban kell lennie

²¹ Elsősorban Észak- és Nyugat-Európában került sor ilyen összevonásokra, Dél-Európában inkább csak Görögország kivételével azonban nem.

²² A hivatalos magyar változat itt helyesen a „helyi közösségek” kifejezést használja, míg a szövegben az önkormányzatokra – nem túl szerencsés módon – végig a „helyhatóságok” szót használja, ami az angol változatban alkalmazott „*local authorities*” tükörfordítása.

*A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában,*²³ illetve *A Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretmegállapodásában*²⁴ foglaltakkal, amelyek ebben a kontextusban a kisebbségek bevonására (vagyis az egyeztetési eljárásban a hátrányos megkülönböztetésük tiltására) irányulnak.²⁵

Az ET az 5. cikkben foglalt követelményt kiterjesztően értelmezi, ami azt jelenti, hogy a helyi lakosság bevonását is e szakasz hatálya alá vonják abban az esetben is, ha a községegyesítést vagy annak megszüntetését nem a központi kormányzat, hanem maguk az érintett önkormányzatok kezdeményezik. Ez a másik irányban is érvényesül, amennyiben nem csak egyes önkormányzatok területváltozásairól van szó, hanem egy egész önkormányzati szint átalakításáról, illetve a közigazgatási területbeosztás általános módosításáról.²⁶

Érdemes megemlíteni, hogy bár az 5. cikkben erről nincs szó, az Európa Tanács a községösszevonásokkal lényegében egyenrangú lehetőségként szokta ajánlani az önkormányzati társulások létrehozását. Mert ugyan a Charta az önkormányzathoz való jogot védi és nem a már működő önkormányzatokat, illetve azok valamely speciális szerveződését (mint például a kisközségi rendszert, vagy ellenkezőleg, az integrált, több települést egyesítő önkormányzatokat), a túlzott mértékű integráció a szubszidiaritás elve ellen hathat, ha pedig a területi reformok – mint a legtöbb esetben – központi politikai döntéseken múlnak, a központi beavatkozás mértéke az önkormányzati autonómiába értelemszerűen enyhébb, ha az nem szünteti meg már működő önkormányzatokat, hanem csak szorosabb együttműködésükre irányul.

Az Egyezmény 9. cikkének (6) bekezdése a központi²⁷ és a helyi kormányzatok közti konzultációt a számukra juttatott pénzügyi források tekintetében kívánja meg. A tagállamok e kötelezettsége független attól, hogy a támogatásokat pontosan milyen jogcímen folyósítják. Formájára, illetve módjára nézve a konzultációra vonatkozó általános szabályok érvényesek, ami sajátos, az az, hogy a forráselosztás évente vagy még gyakrabban előforduló tárgya az egyeztetéseknek, másrészt speciális tárgyai vannak; mindenekelőtt a támogatások szempontjai, összege, illetve a kötelező feladatok és a teljesítésükhöz szükséges finanszírozás viszonyának kérdései.

3.7. Az önkormányzatok feladatarányos erőforrásainak biztosítása (6. cikk)

A Charta 6. cikke alapján minden aláíró államnak biztosítania kell, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak megfelelő (*appropriate*) szervezeti struktúrával és erőforrásokkal rendelkezzenek. Ez utóbbi ebben a kontextusban nem a pénzügyi, hanem az infrastrukturális

²³ European Charter for Regional or Minority Languages.

²⁴ Framework Convention for the Protection of National Minorities.

²⁵ Recommendation Rec(2004)12 *on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities*, 20 October 2004.

²⁶ Lásd erről Monitoring Committee, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016)*, CG32(2017), 28 March 2017.

²⁷ Ebben az értelemben ide sorolandók a magasabb szintű (megyei, regionális) önkormányzatok is, amennyiben nekik is van forráselosztó szerepük.

és személyzeti erőforrásokra vonatkozik (a pénzügyi feltételekkel egy külön szakasz, a 9. cikk foglalkozik).

Az Egyezmény az önkormányzatok jogaként határozza meg, hogy – törvényi keretek között – dönthessenek saját szervezeti rendjükről. A szervezetalakítási szabadság szoros összefüggésben van a szubszidiaritás elvével, amely szerint a közfeladatok ellátását a polgárokhoz legközelebbi olyan szinten kell megszervezni, ahol azok hatékonyan végrehajthatók. A belső szervezeti struktúra, valamint működési mód ezt a hatékonyságot szolgálja. Erre utal a szöveg azon kitétele, amely ezt a szabadságot abból a célból kívánja biztosítani, hogy az önkormányzatok belső szervezeti és irányítási rendjüket a helyi szükségletekhez igazíthassák.²⁸

Mint utaltam rá, e szabadság korlátját a belső jog szabályai jelentik, amelyek legitim módon rendelkezhetnek az egyes önkormányzati típusok fő szervezeti modelljeiről, a képviselőtestületek alapvető szervezeti-működési rendjéről, a helyi végrehajtás szerveiről, stb., de bizonyos fokú önállóságot kell biztosítaniuk minden önkormányzat számára, vagyis a központi szabályozás nem határozhatja meg egy konkrét önkormányzat tényleges szervezeti rendjét. Mivel a Charta ezt a jogot a helyi autonómia egyik garanciájának tekinti, helyben az erről való döntés értelemszerűen a képviselőtestület (közgyűlés) hatáskörébe kell, hogy tartozzon (amit rendszerint helyi rendeletben állapíthat meg), de nem szokták kifogásolni, ha például a közvetlenül választott polgármesternek jelentős döntési szabadsága van a helyi végrehajtás szervezeti rendje tekintetében.

A szervezetalakítási szabadság körébe nem csak az önkormányzat igazgatási struktúrájának kialakítását szokták sorolni, hanem azt a jogot is, hogy feladatai hatékonyabb ellátására más típusú szerveket – például részönkormányzatokat, közintézményeket, gazdasági társaságokat – hozzon létre, természetesen e tekintetben is az irányadó jogszabályok keretei között. Elvileg még a társulások létrehozása, vagy az azokhoz való csatlakozás is értelmezhető lenne e cikkely alatt, ám a társulási jogra külön rendelkezés (10. cikk (1) bek.) vonatkozik.

Az önkormányzatok belsőszervezetének legfontosabb kérdése a döntéshozó szerv, illetve a helyi végrehajtás viszonya. Európai összehasonlításban általában három fő modellt szoktak megkülönböztetni. Az egyik az erős (egyések által a központi kormányzati rendszerek mintájára „prezidenciálisnak” nevezett) modell, amelyben a közvetlenül választott polgármester (közgyűlési elnök) a végrehajtás feje, s erős közvetlen legitimitációjánál fogva gyakorlatilag az önkormányzat vezetője, gyakran domináns szerepben a tanácssal (képviseletestülettel) szemben. Ezzel szemben több országra inkább a képviselőtestület meghatározó szerepe a jellemző, amely megválasztja a polgármestert. Ebben a modellben tehát a testületnek van polgármestere, aki gyakran politikai felelőséggel is tartozik a tanácsnak (vagyis politikai okból is leváltható). A harmadik szervezeti megoldás kiegyensúlyozott viszonyra törekszik a testület–polgármester között, amit elősegíthet a polgármester közvetlen választása, ám jogkörének elsősorban a végrehajtásra való koncentrálása. E modellek alapvetően a tagállamok nemzeti hagyományaitól függenek, s mint más ilyen esetekben, ez ezúttal is elegendő indok, hogy a Charta ne preferáljon semmilyen konkrét szervezeti modellt.

²⁸ Megjegyzem, hogy a Charta hivatalos, törvényben kihirdetett magyar szövege több pontatlanságot is tartalmaz. Az eredeti angol verzióban használt „*effective management*” a belső szervezet hatékony irányítási módjára utal, nem pedig „ügykezelésre”, míg ez a jog nem az önkormányzatok helyi szükségletekhez való alkalmazkodását célozza, hanem hogy szervezeti struktúrájukat igazíthassák a helyi igényekhez.

A 6. cikk (2) bekezdése az önkormányzatok személyzeti erőforrásaival foglalkozik. Aligha szorul külön igazolásra, hogy a személyi feltételek hiányában az önkormányzatok alkalmatlannak bizonyulhatnak funkcióik ellátására, ami végső soron kiüresítheti az önkormányzatiságot. E követelmények ugyancsak jelentős mérlegelési jogkört hagynak a nemzeti törvényhozások számára, hogy milyen típusú jogot alkalmaznak az önkormányzatok személyzetére – a Charta ebben a tekintetben is kifejezetten eredménycentrikus, vagyis csak a követelményeket határozza meg, amelyeket a tagállamoknak teljesíteniük kell. Közömbös tehát, hogy egy tagállam egységes közszolgálati jogot alkalmaz az önkormányzatok tisztviselőire is, avagy speciális jogállást biztosít számukra, vagy akár az általános munkajogi szabályok vonatkoznak rájuk.

E feltételek azt jelentik, hogy az önkormányzatoknak minden jogi, infrastrukturális és anyagi lehetőséggel rendelkezniük kell ahhoz, hogy az alkalmazási feltételekre vonatkozó törvények keretei között önálló személyzeti politikát folytassanak. Ez megint csak nincs kötve meghatározott jogi formulákhoz: az önkormányzatok döntési szabadsága kifejeződik a saját apparátusukra vonatkozó rendeletalkotási jogkörben, vagy kollektív szerződés megkötésének lehetőségében. Bizonyosan e szabadság körébe értik azt, hogy az önkormányzatok kiket vesznek fel (értelemszerűen rájuk is vonatkoznak a munka/közszolgálati jogi szabályok, illetve a diszkriminációtilalom). A Charta kifejezetten utal arra, hogy az önkormányzatoknak képesnek kell lenniük a kötelező feladataik ellátásához szükséges képesítéssel rendelkező szakemberek (köztisztviselők) felvételére. Amennyiben ez objektív akadályokba ütközik, akkor elvárják a központi kormányzattól, hogy megfelelő képzési programokat indítson az önkormányzati tisztviselők felkészítése érdekében. A rekrutációra kiterjedő autonómia feltétele a képesítésen és érdemeken alapuló felvétel, ami az állam kötelezettségeinek is határt szab, amennyiben a központi kormányzat felelőssége nem terjed ki az önkormányzati feladatokkal nem arányos, illetve megfelelő képzettséggel nem rendelkező tisztviselők finanszírozására.

Az önkormányzatok személyzete munkajogi értelemben is az önkormányzatokhoz kell, hogy tartozzon. Önmagában nem sérti az Egyezményt, ha egyes önkormányzati tisztségviselők (mint például a jegyzők) állami tisztviselők, ha ezt törvény írja elő, de az önkormányzati feladatok ellátása nem történhet például kirendelt államigazgatási dolgozókkal.

Bármilyen szabályozási rezsimit alkalmaz is egy tagállam, az önkormányzati tisztviselőkre vonatkozó szabályozásnak megfelelő karrierlehetőséget (életpályát) kell nyújtania számukra, ami a teljesítményen alapuló, szabályozott előmeneteli lehetőséget jelent. Ennek része a „megfelelő” szintű bérezés. Megjegyzem, hogy bár a képzési lehetőségek vagy a bérezés „megfelelőségére” való utalások csupán irányelvekre vonatkoznak, amelyek mértéke nem határozható meg egzaktan, ezek sem üres, normatív tartalom nélküli deklarációk. A gyakorlatban az önkormányzatok foglalkoztatási (előmeneteli, stb.) feltételeit más kormányzati szintek hasonló szabályozásához vagy gyakorlatához szokták viszonyítani, azaz a lényeges eltérések magyarázatra szorulnak. Márpedig ha a magyarázat hiányzik vagy nem kielégítő, akkor a monitoring-eljárás során jó eséllyel az ET megállapítja az Egyezmény megsértését.

Elvileg kérdéses lehet, hogy az autonómia kiterjed-e arra is, hogy egy önkormányzat hány főt vesz fel saját apparátusába. A Charta szigorú értelmezése szerint ebbe a központi kormányzat nem szólhat bele, hiszen az ilyen döntés nyilvánvalóan a helyi személyzeti politika része. A gyakorlatban azonban az ET nem szokta kifogásolni, ha a központi kormányzat normatív előírásokat határoz meg az önkormányzati (polgármesteri) hivatalok létszámát illetően.

3.8. Az önkormányzati tisztségviselők munkafeltételeinek biztosítása (7 cikk)

A Charta az önkormányzati autonómia biztosításához szükséges erőforrások közé sorolja a választott helyi képviselők megbízatásának teljesítéséhez szükséges feltételeket is.

Az (1) bekezdés célja annak biztosítása, hogy a megválasztott önkormányzati képviselők szabadon gyakorolhassák megbízatásukat. Ez ugyan tipikusan olyan általános megfogalmazás, amely miatt a Chartát egyesek tényleges normatartalom nélküli absztrakt elvek gyűjteményének tartják, a valóságban azonban olyan generálklauzula, amely bármikor felhívható, ha a helyi képviselők szabad működése bármilyen ok miatt akadályba ütközik. Azok, akik az ehhez hasonló követelményeket pusztán deklarációknak szokták tekinteni, általában megütköznek azon, ha az ET testületei ezekre hivatkoznak valamely nem-megfelelőség indokául. A szokványos válasz általában az szokott lenni, hogy az ET által e rendelkezés alapján kifogásolt valamely konkrét nehézség vagy feltétel hiánya szövegszerűen nincs benne az Egyezményben. Ez a fajta reakció azonban inkább a nemzetközi szerződések értelmezésének módszereiről való tájékozatlanságot árul el, hiszen a hasonló generálklauzulák éppen arra utalnak, hogy minden lehetséges feltételt biztosítani kell a képviselőt tényleges megvalósításához. Volt már arra példa, hogy egy tagállam esetében amiatt utaltak az Egyezmény követelményeinek nem teljesítésére, mert a kisebb önkormányzatoknak nem volt megfelelő épülete, azaz hiányoztak azok a hivatali helyiségek, amelyek a zavartalan működéshez elengedhetetlenek. Ezért e bekezdés alapján elvárás, hogy a helyi képviselők számára megfelelő színvonalú irodai, telekommunikációs, illetve informatikai infrastruktúrát biztosítsanak. E tekintetben a képviselők között nem tehető különbség politikai hovatartozásuk szerint, vagy azon az alapon, hogy milyen módon választották meg őket (s például ezen az alapon mely településrészeket képviselnek).

Az önkormányzati képviselői tisztség választott jellegéből következően számukra aligha állítható fel valamilyen életpálya-modellre vonatkozó követelmény, ami azonban csak még hangsúlyosabbá teszi a megbízatás ellátásához szükséges feltételek biztosításának fontosságát. Ezért az ET különböző ajánlásaiban (ideértve az egyes tagállamok monitoringjának eredményeként megfogalmazott ajánlásokat is) rendre hangsúlyozza az önkormányzati képviselők képzésének, illetve tréningjének fontosságát, különösen az önkormányzatok működésére vonatkozó ismeretek, továbbá a helyi pénzügyek, a transzparencia, az etikai követelmények, a beszerzések és a lakossági kapcsolatok tárgyában.

De az (1) bekezdés nem csupán a feladatellátás anyagi vagy fizikai feltételeire vonatkozik, hanem bármely egyéb ok kizárására irányul, amely elvileg akadályozhatja a képviselői mandátum teljesítését, vagy akár eleve elrettentheti a helyi polgárokat attól, hogy ilyen megbízatást vállaljanak. A Charta megsértését jelentheti például, ha a képviselőtestületi tagsághoz a megbízatás teljesítéséhez képest aránytalanul súlyos összeférhetlenségi szabályokat állapítanak meg, vagy olyan más feltételeket, amelyek a helyi polgárokat, vagy azok egy részét indokolatlanul távol tarthatják a helyi képviselői tisztség vállalásától. Az ilyen okok azonban tételesen, előre nem állapíthatók meg, ezért helyénvaló a generálklauzula ebben a vonatkozásban.

Az (1) bekezdés csak a választott képviselőkre vonatkozik, vagyis csak azokra a helyi-területi önkormányzati képviselőtestületi tagokra, akik – épp hivataluk választott jellegénél fogva – politikai megbízatást (a franciában: „*mandat*”-t) látnak el, míg a helyi bürokrácia hivatásos tagjaira a 6. cikk vonatkozik.

A (2) bekezdés külön is nevesíti az önkormányzati képviselők tevékenységének pénzügyi kritériumait. Ebben a tekintetben többféle garanciát tartalmaz az Egyezmény szövege, de ezek diszjunktív feltételek, azaz nem egyszerre kell, hogy megillessék a helyi képviselőket, hanem foglalkozási feltételeik, illetve a tevékenységükkel kapcsolatos költségeik alapján. A Charta rögzíti, hogy „megfelelő pénzügyi kompenzációt” kell kapniuk a megbízatásuk teljesítése során, azzal kapcsolatban felmerült költségeikért, vagyis költségtérítésre jogosultak. Az olyan esetekben, amikor egy helyi képviselő megbízatása mellett más munkát is végez, a képviselői teendők ellátása miatt kiesett bérét pótolni kell. Harmadsorban a képviselői tevékenységéért tiszteletdíjra, továbbá megfelelő társadalombiztosítási ellátásra jogosult.

Megjegyzem, hogy az Egyezmény magyar szövege helyütt fordítási hibát tartalmaz: a helyi képviselőket nem „keresetük vagy [az] elvégzett munkáért járó fizetésük kieséséért” illeti meg térítés, hanem kiesett keresetük kompenzálásaként, valamint képviselőként elvégzett munkájukért. Az Egyezmény szövegének helyes értelmezése szerint, amíg a költségtérítés és a megbízatási időre jutó társadalombiztosítási ellátás kötelező, addig a képviselőként végzett munka díjazása nem; a szöveg ugyanis „vagy” a kieső bér pótlását, „vagy” a képviselői munka díjazását írja elő (nyilván nem kizárva adott esetben mindkét jogcímet), amiből az is következik, hogy az Egyezmény megengedi a társadalmi munkában végzett képviselői munkát is, hiszen a gyakorlatban számos országban a kistélepülések képviselői külön nem kapnak tiszteletdíjat a munkájukért (az indokolt költségtérítés azonban feltétlen követelmény).

Az Egyezmény szövege alapvetően olyan önkormányzati képviselői szerepfelfogáson alapul, amelyben a tanácsstagok nem csupán eljárnak a képviselőtestületi ülésekre és ott részt vesznek a vitában, illetve leadják szavazatukat, hanem a Charta megfogalmazásakor olyan aktív képviselői munkát feltételeztek, amelynek része a helyi közügyekben való kezdeményezés, döntési javaslatok elkészítése, véleményezése, kapcsolattartás a választókkal, és így tovább. Ennek megfelelően a pénzügyi juttatások jogcímei sem zárt listát képeznek, a helyi viszonyok alapján lehet eldönteni, hogy a képviselők munkájukért milyen módon kapnak pénzügyi juttatást.

A gyakorlatban az ET ajánlásai arra irányulnak, hogy a helyi képviselői juttatások összege és folyósításának módja illeszkedjen az adott ország közszektorában alkalmazott normákhoz, illetve hogy a juttatások rendszere átlátható legyen (vagyis nyilvános legyen, hogy a helyi tanácsstagok milyen jogcímen milyen összegekre jogosultak). Mivel a helyi végrehajtás vezetője a polgármester, aki rendszerint az önkormányzat főállású tisztségviselője, a polgármester juttatásai eltérhetnek a képviselőkétől.

Az uralkodó értelmezés szerint, amennyiben a helyi képviselők főállásban látják el tisztségüket, tiszteletdíjat és társadalombiztosítási ellátást (biztosított jogviszonyt) kell számukra biztosítani, s elvárás, hogy e juttatások illeszkedjenek más választott (regionális vagy országos) tisztségviselők juttatásainak rendszerébe (ha nem is összegükben, de jogcímeikben, számításuk módjában, szabályozási szintjükben, stb.).

A 7. cikk utolsó bekezdése az önkormányzati képviselői tisztség összeférhetetlenségi szabályaira vonatkozik. A Charta ebben a vonatkozásban azt a követelményt állítja, hogy az inkompatibilitás körét (vagyis a képviselői mandátummal összeférhetetlen tisztségeket és tevékenységeket) törvényben vagy „alapvető jogelvek” szerint kell meghatározni. Az Egyezmény e pontját az ET testületei úgy értelmezik, hogy az összeférhetetlenséget egyrészt a lehető legszűkebben, másrészt valamennyi kormányzati szint választott tisztségviselőire érvényes módon kell meghatározni. A standard értelmezés szerint az összeférhetetlenség

szigorú attól függ, hogy a képviselői megbízatást milyen formában gyakorolják. A legtöbb tagállamban ugyanis a társadalmi munkában vagy részmunkában ellátott tisztséggel nem összeférhetetlen más foglalkozás vagy gazdasági tevékenység, míg ahol a megbízatás főállású, ott sokkal szigorúbb összeférhetetlenségi szabályok állapíthatók meg.

Inkább ajánlásnak, mint általánosan elfogadott értelmezésnek tekinthető, hogy az önkormányzati képviselők lehetőleg ne tölthessenek be egyidejűleg több választott tisztséget. Ezt azonban nem tekintik érvényesnek az országos vagy szövetségi tagállami parlamenti tagság esetében, mert ebben inkább az önkormányzati érdekek törvényhozási szintű megjelenítésének lehetőségét látják. Más a helyzet a különböző önkormányzati tisztségek halmozása esetén, vagyis ha egy polgármester egy másik helyi vagy területi önkormányzat képviselőtestületi tagja. Azonban alighanem a francia mandátumhalmozás (*cumul des mandates*) hagyománya lehet az oka annak, hogy az ilyen típusú mandátumhalmozás nem számít tiltott gyakorlatnak.

Lényeges, hogy az összeférhetetlenségnek az Egyezmény szerint a képviselői „funkciókra” és „tevékenységekre” kell kiterjednie (a 7. cikk címe is a feladatkörök helyi szintű „gyakorlásának” feltételeire utal), ami nem zárja ki, hogy képviselőjelöltként olyanok is indulhassanak az önkormányzati/polgármesteri választáson, akik a választás időpontjában a választott tisztséggel érdekkonfliktusban lévő foglalkozást vagy tevékenységet folytatnak (ám megválasztásuk esetén az érdek-összeütközést nyilvánvalóan meg kell szüntetniük).

3.9. Az önkormányzatok feletti felügyelet (8. cikk)

3.9.1. A felügyelet gyakorlásának elvei

Az önkormányzatok feletti felügyelet természetesen a Charta szabályozási körébe tartozó kérdés, miután az fogalmilag konfliktusban áll az önkormányzati autonómiával.

A Charta 8. cikke az önkormányzatok működése feletti közigazgatási (*administrative*) felügyeletről szól. Ez közvetve azt jelenti, hogy nem vonatkozik a közigazgatás szervezetrendszerén kívüli intézmények (például ügyészség, ombudsman-típusú szervek, esetleg bíróságok) által végzett ellenőrzésre. Az Egyezmény indoklása is „a más kormányzati szintek” által gyakorolt felügyeletet vonja e cikk hatálya alá, vagyis a központi kormányzati szervek, illetve a föderális tagállami vagy regionális kormányzatok ilyen típusú tevékenységeit.

A felügyelet tárgya az önkormányzatok „tevékenysége”, vagyis minden olyan tervezet, koncepció, stratégia, szabály, egyedi vagy normatív döntés (aktus), amelyet az önkormányzatok funkciószerű működésük során hoznak. Az általánosan elfogadott értelmezés szerint a kötelezően meghozandó döntések meghozatalának elmulasztása – mint a közigazgatás „hallgatása” – ugyancsak a felügyelet körébe tartozik.

A magyar közigazgatási jogi terminológia szempontjából is érdekes lehet az Egyezmény hiteles szövegének eltérő szóhasználata az angol és a francia változatban. Amíg az angol szöveg „felügyeletről” (*supervision*) szól, a francia verzió az „ellenőrzés” (*contrôle*) kifejezést használja. Csakhogy e magyar fordítások nem tükrözik az angol, illetve francia kifejezések ottani jelentéstartalmát, amennyiben a francia *contrôle* a felügyeleti szerv jelentősebb beavatkozásának lehetőségére utal (s inkább a *tutelle* (gyámkodás) francia közigazgatási

hagyományához köthető), míg az angol *supervision* inkább egyfajta „nyomonkövetést”, monitoringot jelent, azaz a két kifejezés jelentése nagyjából fordított az ellenőrzés–felügyelet magyar közigazgatási jogi fogalmaihoz képest. Épp ezért van nagy jelentősége az Egyezmény értelmezésének, tekintettel arra is, hogy a különböző tagállamokban nagyon eltérő tartalmú felügyeleti rezsimek működnek.

Az uralkodó értelmezés a magyar közigazgatási jogi szóhasználat szerinti „felügyelet” jelentéstartalmának felel meg, vagyis a 8. cikknek olyan jelentést tulajdonítanak, amely nemcsak az önkormányzati döntések, illetve működés utólagos ellenőrzésére terjed ki, hanem minden olyan, „más kormányzati szintű” szerv általi beavatkozási formára is, amelyet az Egyezmény e rendelkezése által meghatározott célból folytatnak. Éppen a lehetséges közigazgatási cselekvési formák változatossága miatt fontos, hogy azokra milyen jogcímen, illetve esetekben kerülhet sor, s hogy milyen, az önkormányzati autonómiába való beavatkozás számít legitimnek.

A Chartával egyaránt összefér az előzetes (*a priori*, az önkormányzati aktus hatályba lépését megelőző), és az utólagos (*ex post, a posteriori*) felügyeleti kontroll.

Az Egyezmény alapkövetelményként rögzíti, hogy a felügyelet bármely formája csak alkotmányos, de legalább törvényi felhatalmazást igényel. Ez logikus következménye annak, hogy az önkormányzatiság elvét is hasonló jogforrásban kell garantálni. Ez elvileg kizárja az *ad hoc*, illetve önkényes hatósági fellépést felügyeleti intézkedés címén. Ebből következően bármilyen kormányzati felügyeleti eljárás csak törvényben lefektetett módon történhet, ami az önkormányzati autonómiát védő elv, hiszen a központi kormányzat eredendően sokkal előnyösebb helyzetben van, mint bármelyik önkormányzat. Ez megint nem csupán valamely tartalom nélküli közhely; a monitoring-eljárások során mindig vizsgálják, hogy az önkormányzatok mely állami szervek felé tartoznak beszámolási kötelezettséggel vagy felelősséggel, sőt azt is, hogy a törvényesen felhatalmazott felügyeleti szerv vajon csakis a törvényben előírt módon, vagy pedig informálisan is ellenőrzi-e az önkormányzatok működését.

E cikkely értelmezésében nagy szerepe van a Miniszterek Tanácsa által 2019-ben kiadott Ajánlásnak,²⁹ amelyben a testület kifejtette, hogy a jó és demokratikus kormányzás 12 alapelvét e tekintetben is alkalmazandónak tekinti. Ezek közé tartozik – egyebek mellett – a nyílt és átlátható kormányzás, a jogállamiság és a feladatellátási képesség elve. Az Ajánlás különbséget tesz a közigazgatási, a pénzügyi és a demokratikus felügyelet között azzal, hogy ezek közül csak az elsőre terjed ki a Charta hatálya. Az önkormányzatok feletti közigazgatási típusú felügyeletet a jogállamiság elve, a funkciószerű működés követelménye, a polgárok jogainak védelme, valamint a közvagyon hatékony kezelésének igénye igazolja.

Az önkormányzatok felügyeletének rendjét úgy kell kialakítani, illetve működtetni, hogy az megfeleljen a törvény által egyértelműen meghatározott szabályoknak (eljárásnak); fő szabály szerint utólagosnak kell lennie, azaz előzetes kontroll csak kivételesen, indokolt esetben, elsősorban az átruházott (államigazgatási) hatáskörök gyakorlása terén működhet; a felügyeleti tevékenység (aktus) időpontját vagy határidejét meg kell határozni.

²⁹ *Recommendation CM/Rec(2019) 3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities*. Az Ajánlás melléklete tartalmazza az önkormányzatok feletti felügyelet továbbfejlesztésének irányelveit, lásd *Guidelines on the improvement of the systems of supervision of local authorities' activities*.

3.9.2. Az önkormányzatok feletti felügyelet tartalma

A 8. cikk (1) bekezdése szerint az önkormányzatok feletti közigazgatási felügyelet csak az alkotmányban vagy törvény által meghatározott ügyekre és eljárásokra terjed ki.³⁰

A közigazgatási típusú felügyelet vagy a törvényesség, vagy a hatékonyság kontrolljára irányulhat. A törvényességi felügyelet a Charta értelmében csak annak ellenőrzését jelentheti, hogy a vizsgált önkormányzat működése során teljesítette-e a rá vonatkozó jogszabályokat, a beavatkozás mértéke pedig az esetlegesen megsértett jogrend (jogszerű működés) helyreállítására terjedhet ki. A hatékonysági felügyelet ezzel szemben az önkormányzati aktus érdemének vizsgálatára irányul, s lehetőséget ad az önkormányzati döntés megváltoztatására annak érdekében, hogy az jobban szolgálja a döntés eredeti célját.

A Charta általános alapelvként határozza meg, hogy önkormányzati ügyekben a helyi önkormányzatok felett csak törvényességi felügyeletet lehet gyakorolni, míg hatékonysági ellenőrzésre csak az átruházott jogkörök gyakorlását illetően van mód. A 8. cikk (2) bekezdés első mondata ugyanis úgy szól, hogy a felügyelet „rendszerint” vagy „normális esetben” (*normally*) csak törvényességi típusú lehet, míg a második mondat pontosan meghatározza, hogy hatékonysági felügyeletet a magasabb szintű kormányzati szervek csak az átruházott hatáskörök tekintetében gyakorolhatnak.

A törvényességi felügyelet során a felügyeleti szerv azt vizsgálja, hogy az önkormányzat aktusainak meghozatala során saját hatáskörében járt-e el, és betartotta-e a rá vonatkozó eljárási szabályokat. Negatív értelemben a törvényességi felügyelet nem terjedhet ki az önkormányzatot illető mérlegelési jogkör átvételére.

Nem ellentétes a Chartával az önkormányzatok olyan adatszolgáltatási kötelezettsége a felügyeleti szerv felé, amely az önkormányzati döntésekre vonatkozó beszámolásra irányul, mert az egyrészt feltétele a törvényességi kontroll gyakorlásának, másrészt – jogellenes döntés esetén – megakadályozhatja a hibás aktus tartósan negatív következményeit.

Az Egyezmény a felügyeleti jogkör gyakorlásával kapcsolatban nem tartalmaz szervei és eljárási jellegű előírásokat. Ezért egyaránt megfelel a Chartának az olyan gyakorlat, amelyben a felügyeleti szerv jogsértés esetén csak felszólíthatja az illető önkormányzatot a jogsértés orvoslására, s csak ha ez sikertelen, akkor fordulhat bírósághoz, de az az eljárás is, amikor a felügyeleti hatóság felfüggesztheti az általa kifogásolt önkormányzati aktust az annak jogszerűségéről szóló jogerős bírósági döntésig. A Charta által meghatározott garancia valódi tartalma ugyanis az, hogy a felügyeleti szerv saját döntésével nem írhatja felül az önkormányzat aktusát, azaz azt maga nem változtathatja vagy semmisítheti meg – erre csak bíróságnak vagy alkotmánybíróságnak lehet joga abban az esetben, ha saját eljárásukban megállapítják az önkormányzat egyedi vagy normatív döntésének törvénytelenességét (alkotmányellenességét).

Amint már volt róla szó, hatékonysági típusú felügyeletet az önkormányzatok fölött a Charta csak a rájuk ruházott államigazgatási hatáskörök gyakorlását illetően enged, mert azt

³⁰ Eszerint a Charta 8. cikk (1) bekezdésének hivatalos magyar változata („A helyhatóságok államigazgatási felügyeletét kizárólag a fenti eljárások, valamint az alkotmány és a jogszabályok rendelkezései alapján lehet gyakorolni”) értelemezavaró fordítási hibán alapul.

természeténél fogva ellentétesnek tartja az önkormányzatiság elvével. A felügyeleti jogkör jellegének meghatározásakor ezért alapvető fontosságú annak megállapítása, hogy az önkormányzat (illetve valamely szerve) milyen minőségben járt el (azaz önkormányzati „saját”, vagy átruházott államigazgatási jogkört gyakorolt-e).

A (3) bekezdés a felügyeleti intézkedések arányosságának elvét tartalmazza. Az arányosság azt jelenti, hogy a felügyeleti intézkedés súlyának a megsértett, illetve szóban forgó közérdekhez kell igazodnia. Ez valóban nagyon absztrakt elv, amelynek érvényesülése csak konkrét esetekben vizsgálható. Jelentősége mégis lehet, például olyan esetekben, amikor a felügyeleti szerv a szigorú értelemben vett felügyeleti eljáráson vagy hatáskörön túli szankciókat alkalmaz egy önkormányzattal szemben (például más jogcímen forrásmegvonást alkalmaz, vagy nem támogat/engedélyez önkormányzati beruházást). Gyakorlati követelményként szokták meghatározni azt is, hogy a felügyeleti szerv fellépése fokozatos legyen, azaz ne mindjárt a legsúlyosabb – egyébként rendelkezésre álló – felügyeleti jogkövetkezményt alkalmazza (hanem például először csupán jelzéssel éljen). De az arányosság elvének megsértését jelenti az is, ha kis jelentőségű önkormányzati döntéseket is előzetesen fel lehet függeszteni.

3.10. Az önkormányzatok pénzügyi forrásai (9. cikk)

A Charta 9. cikke az önkormányzati autonómia pénzügyi garanciáival foglalkozik. Az (1) bekezdés két alapelvet tartalmaz. Egyrészt előírja, hogy az önkormányzatoknak saját (és „adekvát”) pénzügyi forrásokkal kell rendelkezniük, másrészt azt, hogy e bevételi források felhasználásáról az önkormányzatok szabadon dönthessenek. Az önkormányzatoknak a Charta szerint jogosultaknak kell lenniük (az angol változatban: *shall be entitled ... to*) saját forrásokra, ami azt jelenti, hogy azokhoz saját jogon jutnak hozzá. Különösen a Charta autentikus szövegének francia változata utal arra, hogy az önkormányzatoknak joguk van a saját bevételekhez (*les collectivités locales ont droit...*).

Az Egyezmény nem részletezi, hogy a saját bevételek milyen jogcímen illessék meg az önkormányzatokat, de az elmúlt évtizedekben nagyjából konszenzus alakult ki arról, hogy mely források milyen feltételekkel számíthatnak ilyennek. Alapvetően azok a bevételek számíthatnak saját forrásnak, amelyek az önkormányzatok saját döntése nyomán keletkeznek.

A saját források „adekvát” jellegét a (2) és a (4) bekezdés határozza meg, ehelyütt ehhez csupán az a kitétel járul, hogy azt a nemzeti gazdaságpolitika keretei között kell értelmezni (vagyis mértéke alapvetően a nemzetgazdaság teljesítőképességétől függ).

A másik itt megállapított alapelv szerint az önkormányzatok szabadon dönthetnek a saját források felhasználásáról. Ez nem abszolút szabadság, hiszen e döntéseket saját hatáskörükön belül kell meghozniuk, vagyis saját bevételeiket (is) értelemszerűen kötelező feladataikra kell költeniük, de mérlegelési jogkörükbe kell, hogy tartozzon annak meghatározása, hogy ezt pontosan hogyan, milyen módon teszik. Ez utóbbi megfontolásból vezethető le a saját költségvetéshez való jog is, hiszen a kiadásokról szóló döntéseknek az önkormányzatok éves költségvetései adnak keretet. Az uralkodó értelmezés szerint, tekintettel a 8. cikk értelmezésére is, erre nem terjedhet ki semmilyen közigazgatási (vagy akár pénzügyi) felügyeleti jog, vagyis a helyi költségvetés saját források felhasználására vonatkozó része nem

köthető más szerv előzetes jóváhagyásához. Természetesen a helyi költségvetést a jogszabályi – különösen az államháztartási és számviteli – keretek között kell elfogadni.

A gyakorlatban ennek az elvnek az érvényesítése sokszor jelent nehézségeket, miután több országban az önkormányzatok feletti pénzügyi felügyelet az önkormányzatok éves költségvetésének fenntarthatóságára, illetve központi pénzügyi (például az adósság mértékére vonatkozó) szabályozók betartására is kiterjed, ami a saját források felhasználásáról szóló helyi döntések számára is tényleges korlátokat jelenthet.

Érdemes megjegyezni, hogy az ET monitoring-eljárásai során a 9. cikk végrehajtásával kapcsolatban merül fel a legtöbb probléma. Az ilyen eljárások tapasztalatai alapján a leggyakoribbak a túlzottan centralizált önkormányzati finanszírozási rendszerek, a helyi források korlátozottsága, a központi pénzügyi támogatások elégtelensége, az átruházott feladatok aránytalanul alacsony finanszírozása, a pénzügyi kiegyenlítő rendszerek átláthatatlansága vagy aránytalansága, illetve a forrásszabályozás során az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés hiánya.³¹ A Kongresszus ezért több döntést is elfogadott a Charta 9. cikkének értelmezésével kapcsolatban, nagyon gyakran csupán ajánlásokat fogadva el a tagállamok számára.³²

A (2) bekezdés a pénzügyi források „összemérhetőségének” elvét (*principle of commensurability*) rögzíti. Az elv azt jelenti, hogy az önkormányzatok bevételi forrásainak elegendőnek kell lenniük, illetve összemérhetőnek (arányosnak) kell lenniük a kötelező feladatokkal. E vonatkozásban azonban már nemcsak az önkormányzatok saját, hanem az összes bevételéről van szó, míg a másik oldalon az összes (önkormányzati és delegált államigazgatási) feladatot figyelembe kell venni.

E követelményből következően minden olyan esetben, amikor az önkormányzatok új kötelező feladatot kapnak, a teljesítésükhöz szükséges forrásokat is biztosítani kell.

Habár a feladatarányos finanszírozás elve a gyakorlatban az egyik legfontosabb követelmény, egyben az egyik legnehezebben számonkérhető kritérium is. Ennek az az oka, hogy nincs egzakt (vagy akár csak konszenzusos) módszertana egy önkormányzat összes kötelező és összes bevétele közötti egyensúly meghatározásának. Vagyis nem lehet pontosan mérni, hogy a teljes éves bevételek elegendőek-e a kötelező feladatok ellátására, illetve arányosak-e azokkal. Mindez azonban azt sem jelenti, hogy sohasem lenne megállapítható a bevételek aránytalansága vagy elégtelensége. A Charta alkalmazása során ezért elsősorban procedurális megfontolásokat szoktak ajánlani, illetve vizsgálni, mint például a központi költségvetési támogatás kalkulációjának átláthatóságát vagy a forráselosztásról szóló központi-helyi kormányzati egyeztetések rendszerét. Vizsgálható például, hogy a pénzügyi kiegyenlítő rendszerben a feladatarányos támogatás mértékének megállapításakor milyen szempontokat vesznek figyelembe, hogy a feladatteljesítés kalkulált költsége milyen viszonyban van az esetleges piaci költségekhez, stb.

³¹ Monitoring Committee, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016)*, 28 March 2017.

³² Lásd például Congress Resolution 372(2014), Recommendation 362(2014) and Resolution 438(2018). Megjegyzem, hogy az e határozatok alapjául szolgáló jelentések (*Adequate financial resources for local authorities* (2014) és *Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty* (2018)) kutatásvezetője és készítője e cikk szerzője volt.

Minden esetben külön vizsgálni szokták, hogy a feladatarányos finanszírozás elvét elismeri-e a belső jogrendszer.

A (3) bekezdés a helyi adókkal és szolgáltatási díjakkal foglalkozik. Egyrészt azt az előírást tartalmazza, hogy az önkormányzatoknak joga van helyi adókat kivetni. A lehetséges helyiadó-fajtákról a Charta nem szól, azok megállapítása a tagállamok törvényhozásainak hatáskörébe tartozik, viszont az Egyezmény teljesítéséhez szükség van valamilyen helyi adófajta. A Charta azt is világossá teszi, hogy csak az az adófajta számít helyi adónak, amelynek mértékét az önkormányzat határozhatja meg. Az Egyezmény ebben a tekintetben tehát igen megengedő, mert helyi adónak fogad el olyan adófajta is, amit az önkormányzatok központi rendelkezés (leginkább törvény) alapján kötelesek kivetni, amennyiben az adóbevételek az önkormányzatokat illeti, s megelégszik azzal, hogy az önkormányzatoknak legyen mérlegelési joguk az adó mértékét illetően. Összefér a Charta előírásaival az olyan, a valóságban nagyon gyakori szabályozási mód, amely az adómértékek számára alsó és/vagy felső korlátokat szab, ha e keretek között az önkormányzat dönthet a kivetett adó mértékéről. Az önkormányzatoknak továbbá – ugyancsak a törvény keretei között – mérlegelési jogot kell biztosítani a helyi adóztatás egyéb kérdéseit (például az adómentességeket és kedvezményeket, a befizetési határidőket, a méltányosságot) illetően is.

Szigorú értelmezés szerint tehát nem tekinthető valódi önkormányzatnak az olyan helyi vagy területi entitás, amelynek nincs helyiadó-kivetési joga; a megengedőbb értelmezés szerint pedig, ha egy önkormányzatnak nincs ténylegesen joga helyi adót kivetni, akkor az a Charta megsértését jelenti, amit az érintett tagállamnak haladéktalanul orvosolnia kell.

A Charta nem határozza meg a helyi adóbevételek kötelező mértékét vagy arányát az összes – vagy akár csak a saját – bevételek körében, csupán annyit mond, hogy a „helyi pénzügyi források legalább egy részének” ebből kell származnia. Mindazonáltal az ET testületei szerint a helyi önkormányzat által biztosított közszolgáltatásokat elsősorban a helyi adóbevételekből kell finanszírozni, ezért ezeknek igen nagy jelentőséget tulajdonítanak; a helyi pénzügyi-gazdasági autonómia elsődleges mércéje az önkormányzatok adóbevételek-képessége. Megjegyezhető, hogy pontos mérték megjelölése nélkül is kimondható az Egyezmény megsértése, ha a helyi adóbevételek aránya kirívóan alacsony (például 10% alatti) az önkormányzati források között.

Az uralkodó értelmezés szerint a helyi adókat az önkormányzatoknak maguknak kell beszedniük, ám ettől a követelménytől el szoktak tekinteni a kis- és közepes méretű önkormányzatok esetében; igaz, ilyen esetekben rendszerint ajánlásként fogalmazzák meg, hogy az önkormányzatokat – akár tásulási formában – tegyék képessé a helyi adók beszedésére. Ha ugyanis az állami adóhatóság szedi be e bevételeket, akkor az ilyen adókat könnyen „megosztott” adóknak minősíthetik (különösen, ha az államnak is van belőle részesedése), ami nem elégíti ki a Charta 9. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményt.

A helyi adó-kivetési jogot azért is tartják az önkormányzati autonómia egyik legfontosabb garanciájának, mert az – az önkormányzati gazdálkodásra, valamint a helyi lakosság életmódjára, illetve a helyben működő gazdasági társaságokra tett hatásai miatt – megalapozza az önkormányzatok politikai felelősségét is a helyi választópolgárok előtt.

A 2008-ban kezdődött világgazdasági válság számos országban szigorúbb gazdaságpolitikához, illetve államadósság-kezeléshez vezetett, amelynek következtében gyakran az önkormányzatok adóztatási tevékenységét is szigorúbban szabályozták, illetve

ellenőrizték. Az utóbbi években azonban az a felfogás erősödött meg az ET-ben, hogy az ilyen, főleg gazdaságpolitikai eszközök útján gyakorolt központi kontroll csakis az önkormányzatok túlzott eladósodásának megakadályozására szolgálhat.

A (3) bekezdés biztosítja a jogot az önkormányzatok számára, hogy szolgáltatási díjakat szabjanak ki, illetve szedjenek be az általuk nyújtott helyi közszolgáltatásokért. Az ebből származó bevételek saját forrásoknak számítanak, s ilyenformán felhasználásukról a Charta értelmében az önkormányzatok szabadon dönthetnek.

A 9. cikk (4) bekezdése az önkormányzati finanszírozás módjára vonatkozóan írja elő, hogy annak kellően rugalmasnak kell lennie. Ez alatt azt értik, hogy az önkormányzatoknak többféle bevételi forrással kell rendelkezniük annak érdekében, hogy működésüket a gazdaság ciklikusságától függetlenül is fenn tudják tartani, illetve hogy gazdálkodásukat a változó helyi gazdasági viszonyokhoz tudják igazítani. Ennek alapján nem áll összhangban a Chartával az olyan finanszírozási rendszer, amely csak egy-két bevételi csatornán (például központi támogatások és helyi adók) keresztül biztosít bevételt az önkormányzatok számára. A többcsatornás bevételi struktúra lehetőséget biztosít az önkormányzatok számára, hogy valamely bevételi forrás kiapadása esetén a kieső bevételeket más forrásokból pótolják.

A finanszírozás rugalmasságának másik követelménye az, hogy az önkormányzatok szükség esetén képesek legyenek növelni bevételeiket, ha kiadásaik nem várt körülmények miatt megnövekednek. Az önkormányzatok finanszírozásának rendszere például akkor nem felel meg ennek a követelménynek, ha a megnövekedett bevételek növekményét a központi kormányzat elvonhatja.

Az (5) bekezdés célzottan a pénzügyi-gazdasági értelemben hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok kezelésére vonatkozóan állapít meg követelményeket. Amennyiben egy tagállamban méretben, illetve gazdasági-pénzügyei helyzetüket illetően lényegesen eltérő helyzetben lévő önkormányzatok vannak (ami a törpeállamokat kivéve a legtöbb országra igaz), az ET mindig vizsgálja, illetve megköveteli pénzügyi kiegyenlítő rendszer (*financial equalisation system*) működtetését. Az Egyezmény hivatalos magyar fordítása hibásan úgy fogalmaz, hogy „célszerű biztosítani” ilyen mechanizmusok működését, jöllehet az eredeti szöveg arra utal, hogy a pénzügyileg gyengébb önkormányzatok védelme „igényli” azt.

Ez a követelmény tehát a pénzügyileg gyenge, hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok védelmében született, annak biztosítására, hogy ezek is képesek autonóm módon és demokratikusan működni. A helyi közhatalom demokratikus működése, illetve a közszolgáltatások hatékony megszervezése a polgárok számára nem függhet attól, hogy ők az adott államon belül hol élnek.

Az egyenlőtlenségek mérséklésének többféle módja lehet. A Charta ugyan külön nevesíti a pénzügyi kiegyenlítés rendszerét, mint ennek hagyományos módját, s ez található az OECD vonatkozó ajánlásában is,³³ ugyanakkor hozzáteszi, hogy ezt a célt „ezzel egyenértékű intézkedésekkel” is el lehet érni, nyilván a tagállami közigazgatási rendszerek sajátosságainak megfelelően. Ez sokszor a központi költségvetési támogatásokon (vertikális kiegyenlítés), vagy a megosztott, illetve helyi adóbevételek újraosztásán (horizontális kiegyenlítés) keresztül valósul meg, de gyakori probléma, hogy a kiegyenlítő támogatások számítási módja

³³ OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government: Fiscal Equalisation in OECD countries, 2007.

átláthatatlan, vagy a differenciált forráselosztás nem alkalmas az egyenlőtlenségek ellensúlyozására.³⁴

A Charta szerint a pénzügyi kiegyenlítés mechanizmusai „nem csökkenthetik az önkormányzatok mérlegelési jogának érvényesülését saját hatáskörük gyakorlása során”. E kissé körülményes rendelkezést úgy értelmezik, hogy az ilyen jogcímen juttatott támogatások nem köthetők a céltámogatásoknál megszokott feltételekhez, azaz a kedvezményezett önkormányzatoknak ugyanolyan szabadságot kell biztosítani a felhasználásukhoz, mintha azokhoz más forrásból jutottak volna. Az ilyen forrásokat a 9. cikk (1) bekezdése szerint értelmezik, ami azt jelenti, hogy úgy kell tekinteni azokat, mintha saját bevételek lennének, s ennek megfelelően a kötelező önkormányzati feladatok finanszírozására szolgálnak – delegált államigazgatási feladatok nem fedezhetők ebből.

A Charta az önkormányzatok központi költségvetési támogatásával kapcsolatos rendelkezést is tartalmaz (9. cikk (7) bek.), de ez természetét illetően inkább általános ajánlásnak tekinthető. Ez világos preferenciát tartalmaz az általános, vagyis nem célhoz kötött támogatások mellett, mert az utóbbi finanszírozási forma természetéből kifolyólag korlátozza az önkormányzatok döntési (felhasználási) szabadságát. Megjegyzem, az Egyezmény szövegében zavaró megjegyzés, hogy ezt kifejezetten a konkrét feladatok (*specific projects*) tekintetében mondja, márpedig a célhoz kötött támogatási formák éppen az olyan speciális önkormányzati fejlesztések, beruházások finanszírozására szolgálnak, amelyeket az adott önkormányzat saját erőből nem tudna megvalósítani. Ezzel együtt a céltámogatások nem ellentétesek a Chartával, amely csupán azt javasolja ehelyütt, hogy a központi költségvetési szubvenciókat ajánlatos lenne szabad felhasználású (normatív) támogatások formájában folyósítani. Az mindenestre szembemegy a Charta szellemével, ha működési költségek (például közalkalmazotti bérekre) fedezésére szolgáló támogatásokat is célhoz kötöttek juttatják.

A 9. cikk (8) bekezdése önkormányzati jognak tekinti a nemzeti pénzügyi forrásokhoz való hozzáférést fejlesztési (beruházási) hitelek felvétele céljából. E jog azonban – más önkormányzati jogokhoz hasonlóan – nem korlátlan, hanem „a törvény keretei között” érvényesül, ami ebben az esetben azt jelenti, hogy törvény meghatározhatja az önkormányzati hitelfelvételek feltételeit és eljárását. Elvileg e feltételek és indokolt korlátozások nem lehetetleníthetik el az önkormányzati hitelfelvételt, de a világgazdasági válság okozta adósságválság sok országban olyan gazdasági megszorító intézkedésekhez vezetett, amelyek az önkormányzatok e lehetőségeit jelentősen megnehezítették. Ebben a vonatkozásban az ET gyakorlata megengedő, s inkább a nemzeti kontextusra szokott koncentrálni, ahelyett, hogy szigorúan értelmezné e szabályt.

A Charta a hitelfelvételt csak fejlesztési célok esetén minősíti önkormányzati jognak, de még ebben az esetben sem tekinti az Egyezmény megsértésének, ha a hitelfelvétel központi kormányzati jóváhagyáshoz kötött, amennyiben annak feltételei átláthatók és nem önkényesek.

3.11. Az önkormányzatok társulási és szövetkezési joga (10. cikk)

³⁴ Lásd ehhez Monitoring Committee: *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016)*, 28 March 2017.

A Charta közös cím alatt, az önkormányzatok „egyesülési jogaként” (*right to associate; le droit de s'associer*). tárgyalja a társuláshoz, illetve a szövetségkötéshez való jogot.

A 10. cikk (1) bekezdésébe foglalt társulási jog³⁵ az önkormányzatok közti együttműködést teszi lehetővé kötelező feladataik hatékonyabb, illetve gazdaságosabb ellátása érdekében. E jog bizonyos értelemben a gazdálkodás szabadságához hasonló, amennyiben az önkormányzatokra bízta, hogy meglévő erőforrásaikat hogyan tudják a legeredményesebben felhasználni. Az Egyezmény nem határozza meg a társulás lehetséges formáit, az tulajdonképpen bármilyen formában megvalósulhat (például közös intézmények vagy vállalatok alapításával és működtetésével), s az az állami szervekkel vagy magánjogi szervezetekkel való együttműködésre is kiterjed. A társulási jogra is igaz, hogy az csak törvény keretei között gyakorolható.

A Charta nem tilalmazza az önkormányzatok kötelező társulásának előírását, de kontextuális értelmezés alapján az ilyen szabályokról konzultálni kell az önkormányzati szövetségekkel.

Amíg a társulási jognak a kötelező feladatok hatékonyabb ellátása a célja, a szövetségkötési jog az önkormányzatok érdekképviselői célú együttműködésértékesítő elő. Habár az Egyezmény szövege az önkormányzati szövetségekhez való tartozás jogára utal, a standard értelmezés szerint e jog egyaránt magába foglalja az érdekképviselői szövetségek alapítását, illetve az azokhoz való csatlakozást és tagságot (beleértve a kilépéshez való jogot), a lényeg, hogy azok a résztvevő önkormányzatok saját döntésén alapuljanak.

A jog kiterjed a hazai (országos és regionális), valamint nemzetközi érdekképviselői szövetségekre is. Az érdekképviselői célú együttműködéshez való jog szükséges a 4. cikk (6) bekezdésében, az 5. cikkben és 9. cikk (6) bekezdésében foglalt kormányzatközi konzultációk megvalósításához is, de az önkormányzati szövetségek egyes tagállamokban speciális (például keresetindítási és petíciós) jogokat is gyakorolnak.

Noha a külföldi együttműködés érintheti a tagállamok külügyeit – ami rendszerint központi kormányzati hatáskör –, a határon átnyúló kooperáció esetleges korlátozása csak észszerű okból lehetséges, s a Charta alapján az ET ezt vizsgálhatja. Az együttműködésnek e területen is sokféle formája lehet – határon átnyúló kooperáció, testvérvárosi együttműködés, nemzetközi (regionális) szövetségek létrehozása –, a Charta e tekintetben sem tartalmaz korlátozást.

Végül megemlíthető, hogy az önkormányzatok közötti nemzetközi együttműködés egyaránt irányulhat az önkormányzati feladatok ellátására (leginkább közösen végrehajtott regionális fejlesztési projektek esetén), illetve érdekképviselőre, vagyis az átfogja az önkormányzatok egyesülési jogának mindkét dimenzióját.

3.12. Az önkormányzatok jogi védelme (11. cikk)

Az Európa Tanácsnak csak közvetett, s viszonylag gyenge eszközei vannak a Chartában foglalt elvek és önkormányzati jogok kikényszerítésére. Az ET által végzett monitoring és az

³⁵ Az Egyezmény magyar szövege – a hazai közigazgatási jogi terminológia szerint – pontatlanul, „szövetségbe tömörülésről” beszél, valójában itt a társuláshoz való jogról van szó.

ajánlások rendszere mellett csak politikai jellegű nyomást tud a tagállamokra helyezni, ha problémák merülnek fel az Egyezmény végrehajtásával kapcsolatban. A 11. cikk részben ezt próbálja ellensúlyozni azzal, hogy a Chartában foglaltak – amelyek belső jogi elismerése az aláírók nemzetközi jogi kötelezettsége – kikényszerítésére a tagállamok belső jogi mechanizmusainak igénybe vételének lehetőségét önálló követelményként írja elő.

Ez a tagállamok jogrendszere szerinti bírói jogvédelmet jelenti, és közvetett azért, mert az Egyezmény szövege ebben a kontextusban nem saját magára, hanem a tagállamok alkotmányában, illetve jogszabályaiban biztosított önkormányzati hatáskörökre és alapelvekre hivatkozik. Ezzel együtt az ET évek óta nagy hangsúlyt helyez annak érdekében, hogy a Chartára a nemzeti bíróságok előtt – szükség esetén – közvetlenül is hivatkozni lehessen.

A jogvédelem a bírósághoz való fordulást jelenti, de a Charta értelmezése ezzel kapcsolatban megengedő, ami azt jelenti, hogy elfogadja a bíróságokhoz hasonló, független állami intézményeket (a valóságban a több országban is működő ún. közigazgatási tribunálokat) is, amelyek funkciója általában épp a közigazgatási perek elkerülése.

A tagállamok kötelezettsége, hogy jogi védelmet biztosítsanak az önkormányzatok törvényes hatáskörének, illetve az alkotmányba vagy a nemzeti jogszabályokba foglalt önkormányzati jogok megsértésével szemben. A jogkörök védelme nem csupán azok önkényes elvonásával szemben biztosít garanciát, hanem az olyan kormányzati beavatkozásokkal szemben is, amelyek e hatáskörök „szabad gyakorlását” sértik.

A jogvédelemnek az állami szervek beavatkozásaival szemben kell érvényesülnie. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok közjogi jogi személyek, a jogvédelem nem a minden jogi személyt megillető perlési jogot jelenti, hanem kifejezetten a kormányzati szervek jogsértő fellépései ellen nyújt eszközt. Az ET uralkodó értelmezése szerint az önkormányzati jogok jogalkotással is sérülhetnek, ezért a 11. cikk szerinti védelemnek erre is ki kell terjednie. Ennek formáiról a Charta hallgat, de például számos országban, ahol alkotmánybíróság működik, ezt úgy oldják meg, hogy az önkormányzatok számára biztosítják az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét, de ez más módon (például hatásköri bíraskodás útján) is megoldható. Nem tekintik ugyanakkor a Chartával ellentétesnek az olyan nemzeti megoldásokat, amikor az alkotmánybírósághoz csak meghatározott számú önkormányzat, esetleg csak az önkormányzati szövetségek fordulhatnak.

A tapasztalatok mégis azt mutatják, hogy a 11. cikk végrehajtása még ma is több országban nem megoldott.³⁶

4. Zárszó

Amint e tanulmány kimutatta, az elmúlt évtizedekben igen részletes értelmezést kapott az Európai Önkormányzati Charta.

³⁶ Lásd erről *Comparative analysis on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States*, CG32(2017)22, 28 March 2017.

Működésének megértéséhez fontos emlékeztetni arra, hogy elvileg olyan államok írták alá, amelyek egyetértettek a célkitűzéseivel, vagyis a közhatalom decentralizációjának, a közhatalom demokratikus helyi gyakorlásának követelményével, az önkormányzati autonómia fontosságával. Jóllehet ezek megvalósításának többféle módja lehet, s jelentősen különböznek az aláíró tagállamok nemzeti hagyományai is, a Charta alapja e széles körű konszenzus. Az önkormányzati demokrácia nem valamilyen szükséges rossz, terhes kötelezettség, hanem olyan érték, amely mellett az aláíró országok elkötelezték magukat.

Noha a Charta leginkább csak általános elveket, absztrakt követelményeket tartalmaz, hiba azokat csupán olyan ajánlásoknak tekinteni, amelyek megvalósítása a tagállamok saját döntésétől függ. Az európai jogi hagyományban erősen jelen van az elvek és a konkrét szabályok közti különbségtétel, ám nem szabad elfelejteni, hogy a jogelvek is a jog integráns részei – tulajdonképpen általános szabályok, amelyek ugyan engednek kivételeket, de azokat mindig indokolni kell, s minél fontosabb egy elv, annál erősebb igazolást kíván a tőle való eltérés. Márpedig a Charta a helyi demokráciára vonatkozó legfontosabb elvek gyűjteménye. Teljesen félreérti a Charta jellegét, aki szerint az általános elvek nem tartalmaznak kötelező előírásokat, illetve a nemzeti sajátosságokkal való visszaélést jelent, ha egy tagállam azokra (a hazai kontextusra vagy adottságokra) hivatkozással tagadja meg a Charta valamely cikkének a végrehajtását.

A Charta csak viszonylag gyenge ellenőrző rendszerrel rendelkezik, s a gyakorlatban kikényszerítésének nincs jogi útja, vagyis teljesítésének csak politikai garanciái vannak. A tapasztalatok azt mutatják, hogy néhány országban tartós problémák vannak a végrehajtásával kapcsolatban, s arra is akadnak példák, hogy egy-egy tagállam nem is törekszik a Charta minden előírásának betartására. Az ilyen országok akár azt a következtetést is levonhatják, hogy ennek nem is volt túl nagy ára, hiszen az ET lényegében véve eszköztelen a tudatosan nem teljesítő tagországokkal szemben. Mégis érdemes talán utalni arra, hogy az ilyen országok gyorsan elveszíthetik tekintélyüket a nemzetközi közösség, vagyis ebben az esetben a többi aláíró állam előtt, vagyis egy olyan értékközösség tagjaival szemben, amelyek fontosnak tartják az önkormányzatok jogait, s maguk betartják a Charta követelményeit.