

dr. Koi Gyula

Megbízott előadó

Nemzeti Közsolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar

Alkotmányjogi Tanszék

Tudományos segédmunkatárs

MTA Társadalomtudományi Központ Jogtudományi Intézete

Közigazgatás-és Büntetőtudományok Osztálya Közigazgatási Csoport

Közigazgatási MA szak I. évf.

Európai és nemzetközi MA szak I. évf.

Helyi önkormányzati modellek III.

Franciaország. Luxemburg.

12. tétel A francia helyi igazgatás

A francia helyi igazgatás sajátosságai

A francia forradalom alakította ki azt helyi igazgatási rendszert, amely szinte 1982-ig, az ún. Decentralizációs törvény elfogadásáig alig változott. A helyi ügyek intézésével egyrészt a települési egységekben (*commun*) választott képviselő testület, élén a polgármesterrel, másrészt az állam megyei szintig telepített központi szervei, élükön a prefektussal (*préfet*) volt megbízva. Az állami szervek, konkrétan a prefektusok erős befolyást gyakorolhattak a településekre, gyámkodtak fölöttük, beleszólhattak a polgármester kinevezésébe, elmozdíthatták, a döntéseket megsemmisíthették, anyagi forrásokat megvonhattak stb.

A helyi igazgatás kialakítása tehát nem az önkormányzatiság elve szerint történt, a francia szótárak nem is ismerik az önkormányzat kifejezést. A szigorú és erős centralizációt, amelyet egyébként az 1945-ig érvényesülő magyar helyi igazgatás is követett, (az elnevezések megváltoztatásával, önkormányzatnak keresztelve a gyámság alatti helyi igazgatást, főispánnak a prefektust), először az 1982-es decentralizációs törvény törte meg Franciaországban, amelyet tucatszámú törvény követett, a hatáskörökről, a személyzetről, a finanszírozásról. A jogi szabályozottság tekintetében a helyi igazgatási szint különbözik a központtól, amíg az utóbbi alig-alig szabályozott, az előbbi a részletekig kiterjedően. A decentralizációs törekvések ellenére a francia helyi igazgatás a magyarral összehasonlítva lényegesen centralizáltabb. Nem véletlen, hogy a mi önkormányzataink helyett területi közösségeknek (*collectivités territoriales*) nevezik hivatalosan a helyi szerveket, és *administration territoriale*-nak a helyi önkormányzati igazgatást. A lakosság által választott polgármester a kormány funkcionáriusa is, amit ezt később látni fogjuk.

A helyi ügyek intézése jelenleg megoszlik a mi önkormányzati szerveinkhez hasonló decentralizált szervek és a kormány megbízottjainak tekinthető prefektusok és a központi szervek helyileg működő dekoncentrált szervei között. Működési területük az önkormányzatokéhoz (az egyszerűség kedvéért a továbbiakban nevezzük őket így) igazodik többnyire, ezért a helyi igazgatás ismertetését az önkormányzatokéval kezdjük.

Területi tagozódás

Franciaország községei, városai, vagyis települései és a központ között két lépcsőfok található: a megye (*département*) és a régió (*région*), a területi tagozódás tehát háromszintű.

Általánosságban elmondható, hogy a francia település-szerkezet túltagolt. A települések száma ugyanis csaknem harminchat és félezer, arányaiban tehát több mint kétszer nagyobb a Magyarországinál. A kistelepülések száma különösen nagy, 25792, vagyis a települések 71 százalékában a lakosság lélekszáma nem éri el a 700 főt, s mindössze a települések 3,1 %-ának lakossága éri el vagy haladja meg az 5000 főt. Ezért az 55 milliós lakosság csaknem 40 %-a kis vagy apró településeken él. A másik sajátosság: Franciaországnak mindösszesen egy egymillión felüli, tehát urbanisztikailag is nagyvárosnak nevezhető települési egysége van, Párizs. A 300 ezernél nagyobb városok száma is mindösszesen 5 (Párizssal együtt).

A települések (communes)

A települések majdnem mindegyikének – kivétel Párizs, Marseille, Lyon – ugyanaz a jogállása, amit az 1884. évi, sokszor módosított *Code des communes* rögzített. A települések elnevezése egységesen commune, tehát nincs városi és falusi megkülönböztetés. A *commune* egyszerre választási körzet, helyi ügyek intézésének körzete, az állam bázis-egysége, az állam igazgatási körzete.

A települések önkormányzata két egységből áll: tanácsból és végrehajtást végző polgármesterből. A tanács (*conseil municipal*) hármas funkciót lát el: mint választott szerv képviseli a település lakosságát (politikai funkció); intézi a település és az állam igazgatási ügyeit (igazgatási funkció); irányítja a település fejlesztését, támogatja a rászorulókat (gazdasági és szolidaritási funkció). A tanács legalább 3 hetente ülészik, de a polgármester köteles összehívni akkor is, ha a megyei prefektus kéri.

A polgármester és helyettesei nemcsak a tanács végrehajtó szervezete, hanem az államé is. Ennek megfelelően kettős ellenőrzés alatt ténykednek. A polgármestert a tanács választja első ülésén, akárcsak a helyetteseket, mandátumuk hat évre szól, de több jogcímen is leválthatók; így pl. a Belügyminiszter által. A tanács célszerűségi és törvényességi szempontból, a prefektus csak törvényességi szempontból vizsgálja és ellenőrzi a polgármester és adjutánsai tevékenységét.

A megyék

A megyék (*département*) száma 100, ebből 4 a tengerentúli területeken található. Területük nagysága és lakosságuk is változó. Nord megye lakossága pl. 2,5 millió, Lozere megyéé 70 ezer, 12 megyének a lakossága nem éri el a 200 ezer főt.

Szervezetük 3 elemből tevődik össze: a képviselő tanácsból (*conseil général*) a tanács elnökéből és a hivatalból. A tanács tagjait a kantonok választják (a kantonok hajdan a mi járásainknak megfelelő igazgatási szervek voltak, mára csak egyetlen funkciójuk van: a megyei tanács tagjainak megválasztása) 6 évre. A tanács a megye legfontosabb kérdéseiben dönt, így kezeli a megyei úthálózat, pénzügyi eszközeit felső tagozatú általános iskolákat épít és irányít, központi könyvtárakat működtet stb.

A régió

A régió a francia helyi közigazgatás legfiatalabb szintje, 1964-től létezik. Területük általában egybeesik a megyék határaival, 2-8 megyét fognak össze. Népségük is változó, a legkisebb 100 ezer, a legnagyobb 10 millió lakost számlál. A régiók csak 1986-tól rendelkeznek választott képviselő testülettel, ettől kezdve illeszkednek be a területi önkormányzatok hálózatába. A régiók hatáskörébe tartozik a régióban folyó gazdasági, szociális, egészségügyi, kulturális és tudományos tevékenység fejlesztése, középiskolák létesítése és működtetése, a szakmai képzés irányítása.

A prefektusok

A helyi igazgatás második szereplője az államot képviselő prefektusok és alprefektusok. Napóleon 1800-ban alakította ki a prefektusi rendszer, minden megyébe kinevezett a központi, kormányzati érdeket érvényesülését felügyelő biztost, a prefektust, akinek jogában állt az önkormányzati szervek döntéseinek előzetes ellenőrzése, s az általa helytelennek vagy jogszerűtlennek tartott döntések meghozatalának megakadályozása. Mára, a decentralizációs törvény elfogadása óta, a prefektus csak utólagos ellenőrzést gyakorolhat.

A prefektusokat a köztársasági elnök nevezi ki abból a célból, hogy vezesse az állam hatósági tevékenységét, védelmezze a nemzeti érdekeket, gondoskodjék a közrend fenntartásáról, a választások tisztaságáról, természeti csapások esetén a mentési és segélynyújtási munkákról. A prefektus tájékoztatja a kormányt a megye helyzetéről és biztosítja a törvények betartását.

A prefektusok többsége az alprefektusok közül kerül ki, ez utóbbiak pedig az ENA, a francia közigazgatási elitképző intézmény hallgatóinak sorából kerül kiválasztásra.

A prefektus tekintélye Franciaországban tradicionálisan nagy, a megyei közeletnek minden tekintetben uralkodó személyisége: döntőbírói, tanácsadó, közvetítő szerepet lát el az állam és a helyi közösségek, a helyi közösségek egymásközi, vagy gazdasági, szociális szervezetekkel keletkezett vitáiban. Tekintélyét protokolláris előírások is biztosítják: hivatalos tanácskozásokon libériás teremőrök kíséretében jelenik meg, a jelenlévők állva fogadják stb.

A dekoncentrált szervek

A helyi igazgatás harmadik szereplői a dekoncentrált szervek, amelyek a kormány, a miniszterelnök regionális vagy megyei szinten működő szerveinek tekinthetők. A decentralizáció annyiban érintette e szerveket, hogy a központi szervek döntéshozatali jogainak egy részét e szervekbe telepítették, a döntés azonban továbbra is az állam hatáskörében maradt, nem került az az önkormányzati szervekhez.

A dekoncentrált szervek száma több tucatnyi, szerepkörük pontosan meghatározott. A regionális szinten található dekoncentrált szervek kiemelkedő szerepet játszanak pl. az oktatás összehangolásában, a környezet védelmében stb. A megyei dekoncentrált szervek az anyagi források felosztását, a felhasználás ellenőrzését végzik.

A dekoncentrált szervek fő feladata a kormány politikájának végrehajtása. Hierarchizált rendben működnek: alá vannak rendelve a minisztériumoknak vagy más központi szervezeteknek. E három formában valósul meg: a felettes szerv az alsóbb szerv döntéseit megsemmisítheti vagy megváltoztathatja; a miniszterek, központi szervek vezetői iránymutatásokat (*circulaires*) bocsáthatnak ki, amelyekben kötelezően figyelembe veendő magyarázatát, értelmezését adják jogszabályoknak, megszabván a jogalkalmazás módjait; a miniszterek mellett működő főinspektorok ellenőrizhetik a dekoncentrált szervek működését, utasítást adhatnak a működés hibáinak kijavítási módozataira vonatkozóan.

A megyei szinten működő dekoncentrált szervek nem csupán saját központi szervük vezetőinek vannak alárendelve, hanem a megyei prefektusoknak is. (A régiókban viszonylag kevés dekoncentrált szerv található). Ebből a körülményből tűnik ki a legvilágosabban, hogy a prefektus az állami autoritás letéteményese a megyékben, a miniszterelnök és bármelyik miniszter közvetlen képviselője.

Független igazgatási szervek

A francia közigazgatási struktúra elkülönült részét alkotják a független igazgatási szervek. Elkülönítésüket a hagyományos központi, helyi szervekre tagolódó, hierarchikus kapcsolatra épülő igazgatási modelltől való eltérésük adja. Törvény létesíti őket, kívül rekesztve a tradicionális igazgatási struktúrán erős függetlenséget biztosító garanciákkal rendelkeznek, meghatározott területen szabályozási és beavatkozási feladatokat látnak el.

Különösen három területen fejtik ki tevékenységüket: az igazgatottak jogainak védelme, a piacgazdaság szabályozása és az informatika területén.

Az igazgatottak jogainak védelmére 1973-ban kezdte el működését a Médiateur akinek az elnevezése más országokban ombudsman, nálunk országgyűlési biztos. Az állampolgárok igazgatási szervekkel szembeni panaszait vizsgálja ki, s tesz javaslatokat orvoslásukra.

A piacgazdaság védelmére több független szerv lát el feladatokat. Közülük megemlíthetjük a Tőzsdebizottságot, a Versenybizottságot, a Fogyasztóvédelmi Tanácsot, a Monetáris Tanácsot.

Az informatika és a kommunikáció állami felügyeletét a Telekommunikációs Szabályozási Hatóság látja el.

13. tétel

A Luxemburgi Nagyhercegség helyi igazgatása

Az önkormányzati rendszer kialakulása

Luxemburg jelenlegi önkormányzati rendszerének és területbeosztási szervezetrendszerének kialakulása történeti fejlődés eredménye, melynek gyökerei az 1868-as Alkotmány felé mutatnak. Luxemburgban történetileg sem voltak tartományok vagy megyék (fr. *département*). A területszervezésben 1843. február 24-én vezették be a kantonok rendszerét. 1868-ban 120 község volt, 1891-ben már 130, 2006-ban 116.

Az önkormányzatok jelenlegi rendszere

A területbeosztásban a NUTS-rendszer nem alkalmazható, a LAU-rendszer igen. Luxemburgban nem volt soha középszint (tartomány vagy megye). Luxemburgot három kerületre és 12 kantonra osztották, az északi, a déli, a keleti, és a középső országrészt véve figyelembe. A kerületek (zárójelben a kantonokkal) a következők:

-Diekirch kerület (Clervaux kanton; Diekirch kanton; Redange kanton; Vianden kanton; Wiltz kanton).

-Grevenmacher kerület (Echternacht kanton; Grevenmacher kanton; Remich kanton).

-Luxembourg kerület (Capellen kanton; Esch-sur-Alzette kanton; Luxembourg kanton; Mersch kanton).

A mai Mersch kanton 1857-ben, Mersch és Redange kantonok összevonásából keletkezett, Luxembourg kanton egy része Belgiumhoz került (lásd a Marchal-kötetet). A kantonok összesen 116 községet (fr. *commune*; német. *Gemeinde*; lux. *Gemengen*) foglal magában. Ez a községi fölépítés még az 1795-ös francia megszállásból meríti eredetét. Van a 116 községen felül 20 község melyek közül 19 1839-ben, 1 1850-ben létesült, ezek mára megszűntek (a többség 1979-ben, néhány 2006-ban: Bastendorf, Fohren, Kautenbach, Wilwerwiltz, ezeket Kiischpelt és Tandel községekhez csatolták.) Érdemes említeni Luxemburgváros területbeosztását. Luxemburgváros városi kerületekre, „negyedekre” (fr. *quartiers*; német. *Stadtteile*; lux. *Quartiëren*) oszlik, ezek száma 24. Nevük: Beggen; Belair; Bonnevoie Nord – Verlorenkost; Bonnevoie Sud; Cents; Cessange, Clausen; Dommeldange; Eich; Gare; Gasperich; Grund; Hamm, Hollerich; Kirchberg; Limpersberg; Merl; Mühlenbach; Neudorf-Weimershof; Oberstadt; Pfaffenthal; Pulvermühl; Rollingergrund -Bellair Nord; Weimerskirch.

A községeknek nincs törvényhozó vagy ellenőrző hatalma, ezt az egykamarás Képviselőház gyakorolja. A községekhez tartozó feladatok:

-Helyi oktatás és nevelés;

-Helyi ügyek;

-Alapvető közegészségügyi szolgáltatások nyújtása;

-Egészségvédelem (kórházak, klinikák fenntartása);

-Társadalombiztosítás egyes (egyszerűbb) kérdései;

-Ivóvízellátás, gázellátás, áramszolgáltatás;

-Földhasználat megtervezése;

-Kulturális-és sport szolgáltatások;

-Idősekről való gondoskodás.

Azért ebben a felsorolásban érezhető, hogy itt egy igen gazdag országgal van dolgunk. Hozzá kell számítani, hogy Luxemburgban rengeteg az erdő, ezért a természetvédelem is fontos nemzeti feladat. Luxemburgban a helyi önkormányzatok jogállását a Helyi önkormányzatok

jogállásáról szóló 1988. évi december 13-án kelt törvény rendezi. Luxemburgban a helyi önkormányzatok megnevezése község (bár természetesen vannak városok, azaz városi rangra emelt települések, ezek száma 12 /először a városok német vagy (egy esetben: és) francia, ezt követően luxemburgi nyelvű neve áll/: Diekirch/Dikrech; Differdange/Déifferdeng; Dudelange/Diddeleng; Echternach/Lechternach; Esch-sur-Alzette/Esch Uelzecht; Ettelbruck/Ettelbréck; Grevenmacher/Gréivemaacher; Luxemburg Stadt (Ville de Luxembourg)/Stad Lëtzebuerg; Remich/Réimech; Rumelange/Rëmeleng; Vianden/Veianen; Wiltz/Wolz). A községek területtel rendelkező, jogi személyiséggel bíró területi önkormányzatok, melyek feladataikat szerveiken keresztül gyakorolják. A helyi önkormányzat szervei a községi tanács, a polgármester, és az alpolgármester. A községi tanács által alkotott jogszabály a községi rendelet. A községi költségvetés, és az éves községi költségvetési beszámoló elfogadása a községi tanács kizárólagos hatáskörébe tartozó feladat. A luxemburgi joggyakorlat alapján az egyházi tisztségviselők jövedelmét (a pénzbeli juttatásokat és azok járulékait) az állam tartozik megfizetni. Az alkotmányi rendelkezésen alapuló állami kötelezettségvállalás nem zárja ki, hogy a helyi önkormányzatok ezen felül további szerződéses kötelezettségeket vállaljanak a helyi egyházi tisztségviselőknek fizetendő illetmények területén.

A helyi és a központi igazgatás kapcsolata

A helyi és a központi igazgatás kapcsolata a községek és a minisztériumok vonatkozásában értelmezhető. A minisztériumokat számos bizottság, belső közigazgatási egység segíti, hogy feladataikat magas szinten el tudják látni.