



Szabó Anita¹: A települések helyzete Svájcban

Szövetség – kanton – település

A települések Svájcban, mint a legtöbb államban, a polgárokhoz legközelebb elhelyezkedő területi szintet jelenítik meg. A Svájci Államszövetség azonban, annyiban különbözik más államoktól, hogy az ország földrajzi határain belül nem ismeretes a településekre vonatkozó egységes jogi szabályozás intézménye, hanem a szabályozás kantononként változó. A települések feladat- és hatáskörét, valamint autonóm mozgásterét egyrészt a 26 kanton által alkotott jogforrások, másrészt a szövetségi jog szabályozza. A települések „ügye”, ahogyan az a fent említettekből kitűnik, egyike azoknak a területeknek, amelyek kantonális kompetenciába tartoznak.

Ez a rendszer első megközelítésben a kívülállók számára, kissé kaotikusnak tűnhet, de a kantonok nem igénylik ennek a szisztémának a megváltoztatását. Ezt támasztja alá egyrészt a kantonok által korábban adott nemleges válasz a kommunális intézményrendszer és a települési autonómia garanciális szabályainak a Szövetségi Alkotmány (Bundesverfassung) általi deklarációjának kérdésére, másrészt az Európa Tanács által megfogalmazott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával szemben kezdetben megfogalmazott fenntartások².

Ha elméletben nincs is közvetlen jogi kapcsolat a Szövetség (Bund) és a települések (Gemeinde) között, a szövetségi jog mégis tartalmaz néhány, a települések vonatkozásában is relevanciával bíró meghatározást.³

A jogszabályok mellett a joggyakorlat, – mindenek előtt a Legfelsőbb Szövetségi Bíróság gyakorlata – és a különböző jogi doktrínák is fontos forrásai a települések jogának.

A történeti fejlődés

A svájci települések már azelőtt léteztek, hogy a kantonok a végleges formájukat elnyerték volna. A történelem kerekét visszaforgatva, talán azt is lehetne mondani, hogy Svájc a XVIII. századig inkább a települések szövetségének karakterisztikumával bírt, mint a császári központi hatalomtól független államéval.

Ez idő alatt a település fogalma, tartalmát tekintve jelentős változáson ment keresztül. A települési „mozgalom”, amely Európában a késői középkorban fejlődött ki, Svájcba is elért. Ezáltal a települések lakossága számára biztosítva volt az a jog, hogy szervezetüket saját maguk, tetszésük szerint alakítsák, és a településen községi tulajdont szerezhessenek. (Itt elsősorban földbirtokról, telekről volt szó.)

Ezzel egyidőben különböző vidéki, az adott területen élőket közösségbe tömörítő formációk is megjelentek. Elsősorban az Alpok völgyeiben alapították meg a parasztok ún.: piaci szövetkezeteiket. Ezeknek a szövetkezeteknek a tagjai belépésükkor valamilyen ingatlant (erdőt, legelőt) apportáltak a társulásba. Ezeknek az ingatlanoknak a használata a továbbiakban a szövetkezeti tagokat illette meg. Valamennyi völgybeli társulás egyszerű

szervezeti felépítéssel rendelkezett, ami abban nyilvánult meg, hogy rendszeresen, meghatározott időszakonként ún.: „rendszeres összejöveleteket”⁴ tartottak.

A mezőgazdasági szövetkezetekben az egyes ügyleteket a közvetlen demokrácia elvének megfelelően szabályozták. A XVI. századig élt az a tendencia, hogy csak azok a személyek válhattak a szövetkezet tagjaivá, akik az adott településen birtokkal rendelkeztek. Ennek következtében a tagság ténye örökölhetővé vált, illetve az más személyektől adás-vétel útján megszerezhető volt.

Párhuzamosan a tagsági viszonyban végbement változásokkal, a szövetkezet feladatköre is kibővült. Ez egészen pontosan azt jelentette, hogy közérdekű feladatokat is átruháztak rájuk (pl.: ivóvízellátás, közutak fenntartása stb.). Így a közügyeket a kereskedők intézték, ami oda vezetett, hogy ez az először relatíve demokratikus rendszer, lassanként tisztán oligarchikussá alakult át.

Az ancien régime idején Svájc tulajdonképpen településekből állt, amelyek később szuverén államokat alkottak szövetségeseikkel, és a nekik alárendelt területekkel.⁵

A francia forradalom kirobbanása és Svájc elfoglalása aztán a fennálló intézményrendszert teljes egészében felforgatta. A Helvét Köztársaság Alkotmánya (1798), amely az unitárius állam eszményét rögzítette, a településeket egyszerű közigazgatási egységek rangjára fokozta le. Ennek a centralizációnak a következménye, a polgárok politikai előjogainak a megszüntetése, és az egész országban a települések azonos rangra helyezése. A közigazgatást teljesen elválasztották a polgárok javainak igazgatásától. A település az adott területen lakók szövetségévé vált.

Az 1803 – 1805-ig terjedő periódusban kismértékű visszalépés volt megfigyelhető, amikor az önállóvá vált kantonok a korábbi települési szervezetet részben visszaállították. Az ezt követő időszakban, vagyis a restauráció időszakában (1815-1830) a közjog területén a status quo fenntartották, és csak 1830-ban rendezték átfogóan a települések helyzetét.⁶

A település fogalma

A település nem más, mint területi karakterrel rendelkező köztestület, amely egy magasabb szinten elhelyezkedő testület felügyelete alatt áll, és helyi szinten felhatalmazása van a decentralizált államhatalom gyakorlására.⁷

A település itt, mint köztestület és ezzel egyidejűleg, mint közjogi jogi személy jelenik meg. A tevékenységi köre kiterjed, és ugyanakkor korlátozódik az államterület egy meghatározott részére.

A település gyakorolja a tradicionális három államhatalmi ág funkcióját, vagyis a jogalkotói, a végrehajtói és a jogalkalmazói funkciókat, vagy legalábbis az első kettőt. Emellett rendelkezik azzal a jogosítvánnyal, hogy minden olyan feladat- és hatáskört elláthat, ami nem tartozik az állam⁸ kompetenciájába.

Tevékenysége az állam, egészen pontosan a kanton felügyelete alatt áll.

- *A települések, mint közjogi testületek*

A települések, mint a közjog testületei, saját tagságuk által meghatározott szervezetek, amelyek teljesen függetlenek az egyes tagok személyében bekövetkezett változásoktól, és feladataikat önálló felelősségi körükön belül, állami felügyelet mellett látják el. Azonban nem

minden település minősíthető ún. területi alapon szerveződött településnek, mivel a tagsági viszonyt nem minden esetben az adott település határain belüli lakóhely meglétének a ténye keletkezteti, hanem sokkal több a személyi alapokon nyugvó településtípusok száma.⁹ Közjogi testületként a települések a ZGB 52. §-a értelmében, mind a köz-, mind a magánjog területén jogi személyiséggel bírnak.¹⁰

A települések, mint a kantonok építőkövei

A települések a kantonok belső szerkezeti elemeiként jelennek meg. Jogállásuk, létük nem a svájci Szövetségi Alkotmányban, hanem az egyes kantonok alkotmányában és törvényeiben van tételezve.¹¹ A 2000. január 1. napjával hatályon kívül helyezett Szövetségi Alkotmány¹² egyértelműen kifejezésre juttatta a településeknek a kantonok szervezeti rendszerébe való beágyazottságát. A szövetségi állam dualista koncepciójának¹³ megfelelően, amely nem enged teret egy a kantonokon kívül álló, önálló települési szintnek, a korábbi Alkotmány nem tartalmazott kifejezett rendelkezéseket a települések államszervezeten belüli jogállására nézve, hanem annak kidolgozását teljes egészében a mindenkori kantonális jogalkotásra bízta. Természetesen a korábbi Alkotmányban is megtalálhatók voltak bizonyos rendelkezések, amelyek a településekre is kihatottak. Így például az Alkotmány 43. szakasza, amely az. ún.: „politische Gemeinde”-n belül, az ott lakóhellyel rendelkező svájci polgárok számára szavazati jogot biztosított. Ezek a rendelkezések azonban vagy csak egyes részletkérdéseket érintettek, vagy csak mellékesen tettek említést a településekről. Különösen az nem volt kikövetkeztethető az Alkotmány szabályozásából, hogy a szövetségi jog kötelezi-e a kantonokat arra, hogy saját területüket településekre osszák fel, vagyis, hogy ezt a típusú tagolást fenntartsák.¹⁴ A korábbi Szövetségi Alkotmány totális revíziója kapcsán, a Bundesversammlung 1987. június 3-án megtartott ülésén, a korábbi Szövetségi Alkotmány 120. cikkelye alapján azt a javaslatot vetették fel, hogy nem kellene-e a születőben lévő, új Szövetségi Alkotmányban kifejezésre juttatni, hogy Svájcban a szövetségi és a kantonális szint mellett egy települési szint is létezik. Ezáltal a települések jelentőségét a svájci Alkotmány nyomatékosítaná.¹⁵ A települési autonómiának – egészen pontosan a települések jogalkotáshoz és önkormányzáshoz való jogának – az Alkotmányban történő rögzítésének a gondolata is felmerült, azonban azt elutasították, arra hivatkozva, hogy fölösleges, illetve a kantonális ügyekbe történő szükségszerűtlen beavatkozást eredményezne.¹⁶ Ebből kifolyólag a 2000. január 1-től hatályos Alkotmány 50. cikkelye csak olyan meghatározást tartalmaz, amely kimondja a települések létezését, és ezáltal a szövetségi állam háromszintű felépítését egyértelműbben kifejezésre juttatja, mint a korábbi Alkotmány.¹⁷ A települések jogállásának és szervezetének a szabályozása ugyanúgy, mint korábban kizárólag a kantonális jogban található meg.

A települések nagysága

Svájcban jelenleg 2773 település létezik.¹⁸ A települések megoszlása az egyes kantonokon belül nagyon változatos képet mutat. Sem a kantonok területi nagyságával, sem pedig a kantonban élők számával nem áll összefüggésben az egyes kantonokon belül található települések száma.¹⁹ A nagy települések mellett (ezek között említendő az 5 nagyváros, amelyek több mint 100.000 lakossal rendelkeznek: Zürich, Basel, Genf, Bern és Lausanne), megtalálhatók az egészen kis lélekszámú települések is. Ez alatt azt kell érteni, hogy 587 településen a lakosság száma 200 és 499 fő közé esik.²⁰

A települési autonómia

A települési autonómiának a szakemberek többsége által leggyakrabban citált, illetve a különböző kantonok szabályozásában leggyakrabban előforduló fogalma, amelyet a Szövetségi Bíróság egy 1967-es ügyben is megfogalmazott, a következőképpen hangzik: „A települési autonómia a településeknek az a jogosítványa, hogy az alkotmány és a törvények keretein belül, bizonyos közfeladatokat szabadon ellássanak.”²¹ A települési autonómia tehát a települések szabadságát jelenti abban, hogy saját maguk eldönthetik települési szabályzataikban, hogy a szövetségi jog és a kantonális jog által hozzájuk utalt feladatokat milyen módon teljesítik. Természetesen ez a szabadságuk bizonyos mértékben korlátozott, mivel minden esetben figyelembe kell venniük a magasabb szintű jogszabályi előírásokat.²² Összegezve a fentieket elmondható, a települési autonómia az önálló jogalkotáshoz és öngazdálathoz való jogot foglalja magába.²³

A kantonális alkotmányok többsége explicite tartalmazza a fent nevezett garanciális elemet, azonban hiányzik az a joggyakorlat a Szövetségi Bíróság jogalkalmazásában, amely a települési autonómiát íratlan, kantonális alkotmányos jogként elismerné.²⁴ Abban az esetben, ha az állam a települési autonómia által védett valamely területbe beavatkozik, akkor a települések jogosultak ezen joguk megsértése miatt ún.: államjogi panasszal a Szövetségi Bírósághoz fordulni. A Szövetségi Bírósághoz fordulás azonban, a szövetségi jog alkalmazásának és érvényesítésének rendszeréről szóló szövetségi törvény²⁵ 86. §-a értelmében csak akkor lehetséges, ha az érintett település a kantonon belüli jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette. E törvényben azonban, a települési autonómia megsértése miatt igénybe vehető kantonális jogorvoslati eszközökkel közelebbről nem foglalkozik a jogalkotó.

Vitathatatlan azonban, hogy a Szövetségi Bíróság eddigi joggyakorlata jelentős mértékben hozzájárult a települési autonómia területeinek konkretizálásához. 1967 óta²⁶ a Bíróság állandó joggyakorlatában azt az irányvonalat követi, hogy a települési autonómia meglétét azokon a területeken is feltételezi, amelyeket a kantonális jog nem rendez kielégítően, hanem azt részben vagy teljes egészében a települések szabályozási körébe utalja. Ezáltal ugyanis a településeknek az érintett kantonok az adott területen „relatív jelentős döntési szabadságot biztosítanak”.²⁷ Eszerint tehát az autonómiát nem csak a saját-, hanem az átruházott hatáskörben is lehet értelmezni.²⁸ Minden olyan esetben, amikor a kanton a településeknek bizonyos kérdésben „relatív nagy döntési szabadságot” enged, hivatkozhatnak a települések az adott területen meglévő autonómiájukra.²⁹

Abban az esetben, ha a települések adott területen autonómiával rendelkeznek, onnantól kezdve alkotmányos védelmet élveznek a kantonális végrehajtó- és igazságszolgáltató hatalom beavatkozásaival szemben.³⁰ A települések a fentebb már említett államjogi panasz intézményével védekezhetnek például akkor, ha egy kantonális hatóság a kontroll során túllépte hatáskörét, és célszerűségi szempontú felülvizsgálatot végzett ott, ahol csak jogszerűségi szempontú felülvizsgálatnak lett volna helye, vagy ha más vonatkozásban a különböző jogszabályi rendelkezéseket a hatóság nem megfelelően alkalmazta.³¹ A kérdés minden esetben az, vajon a települések az autonómiájuk törvényi megnyirbálásával szemben mennyire élveznek védelmet. Érdekes ez azért, mivel a települési autonómiáról a kantonok alkotmányai általában csak annyit tartalmaznak, hogy az „az Alkotmány és a törvény keretein belül” van biztosítva. Ez a meglehetősen szűkszavú megállapítás azt eredményezi, hogy az autonóm területeket csak a kantonális törvényekben lehet konkretizálni, ebből kifolyólag az autonómiának a törvényhozó hatalom általi megsértése, alapvetően ki van zárva.³² Ez a gondolat újabb kérdést vethet fel, nevezetesen azt, hogy a kantonális alkotmányoknak a nagyon általános szabályozása az autonómia kérdéskörét illetően jelenti-e egyben azt is, hogy

a kantonális törvényhozó hatalom szabad mérlegelésére bízva ennek a szabályozásnak a tartalmát, vagy léteznek bizonyos kritériumok, amelyeket be kell tartani.

A feladat- és hatáskörelátás garanciái

Minden település a feladat- és hatáskörelátásába történő beavatkozással szemben különböző védelmet élvez. Ennek a védelemnek a terjedelme attól függ, melyik kanton szabályozása vonatkozik rájuk.

A leginkább azok a kantonok védik a települések jogait, amelyeknek alkotmánya kifejezetten, vagy taxatív vagy legalább exemplifikatív felsorolással rögzíti a feladat- és hatáskörök skáláját. Ez hat kantonban található meg, név szerint Uriban, Schwyzben, Obwaldenben, Glarusban, Appenzell-Ausserrhodenben és Appenzell-Inderrhodenben.

A feladat- és hatáskör elvonás tilalma garantálásának másik módja, hogy bizonyos ügycsoportok esetén az érintett települési önkormányzatok hozzájárulása a döntés meghozatalának nélkülözhetetlen előfeltételét képezi. (Erre találunk példát Nidwaldenben vagy Basel-Stadtban.)

Az egyes települések hatásköre többek között kiterjed a településen élő polgárok építési ügyeire, vagy a területrendezéssel kapcsolatos kérdésekre (ezen a területen adminisztratív és végrehajtó jogosítványokkal egyaránt rendelkeznek), de a helyi rendőrség fölött is ők rendelkeznek. Feladataik közé tartozik még a közúthálózat fenntartása, az ipari területek hasznosítása, az ivóvíz- és energiaellátásról való gondoskodás, a tömegközlekedés megszervezése, a szociális ellátások biztosítása, sport- és szabadidős tevékenységek megszervezése, az általános iskola, óvoda, köztemető, illetve tűzoltóság fenntartása.³³

Napjainkban a települések közötti együttműködés egyre nagyobb szerephez jut annak érdekében, hogy a települések a modern társadalom kihívásainak megfeleljenek, illetve a kis- és közepes nagyságú települések a rendelkezésükre álló pénzeszközöket a lehető legracionálisabb módon használhassák fel. Ebből az okból kifolyólag, a különböző települések társulást hoznak létre bizonyos feladatok közös ellátására, (pl.: tűzoltóság fenntartására, szemétegető működtetésére), illetve bizonyos építési projektek közös megvalósítására (kórházak, idősok szociális otthona, tisztítóberendezések), ami természetesen a későbbiekben a szolgáltatások nyújtása terén is társulási kapcsolatot eredményez.³⁴ A települések közötti összefogás általában a kantonális jog által szabályozott. Ezzel kapcsolatosan azonban több probléma is felmerül. Így például előfordulhat, hogy a települések különböző kantonok területén helyezkednek el, illetve a települések közötti együttműködésekben magánjogi formációk is számításba jönnek.³⁵

Az egyes településtípusok

- *Az egyes településtípusok közötti különbségek*

A svájci kantonokban nem csak egy településtípus létezik, hanem minden kantonban kivétel nélkül több különböző forma van jelen. Mivel minden településtípus feladat- és hatásköre más, ez azt eredményezi, hogy a különböző települési formák között területi átfedések kialakulhatnak, sőt ki is alakulnak.³⁶ Ennek következtében ugyanazon a területen több önálló, közjogi testület működik. A kantonok között azonban vannak különbségek abban a tekintetben, hogy a kanton földrajzi határain belül milyen formái alakultak ki a településeknek.

Általában véve elmondható, hogy a német nyelvű kantonokban a településformáknak szélesebb skálája található meg, mint Nyugat-Svájcban.³⁷

Az egyes településformák két szempont alapján különböztethetők meg. Az első szempont az az, hogyan határozzák meg azoknak a személyeknek a körét, akik az érintett terület tagjai lehetnek, a másik pedig, a települések feladatkörének terjedelme. Ami a feladatkör terjedelmét illeti, különbséget kell tenni azok között a települések között, amelyek általános, átfogó feladatkörrel rendelkeznek, illetve amelyek csak meghatározott területen előforduló feladatokat látnak el. Az adott településhez való tartozást megalapozhatja a lakóhely holléte (területi alapon történő szerveződés), vagy tisztán a személyekkel összefüggő ismérvek (személyi alapon történő szerveződés), illetve e kettő kombinációja.

- *A „politische Gemeinde”*

Ezeket, a szó szerinti magyar fordításban politikai településeket, szokták a lakosok településének is nevezni. Ennek a településformának azon személyek a tagjai, akik az adott településen lakóhellyel rendelkeznek. Így a politikai település területi alapon szerveződő közjogi testületnek³⁸ tekinthető. Az adott területen letelepedett valamennyi polgárnak joga van a testületen belül politikai jogait gyakorolni, az újonnan odatelepült személyeknek azonban, ennek a joguknak a gyakorlására 3 hónapot várniuk kell.³⁹ Ez a településtípus elláthat minden olyan feladatot, amelyet magasabb szintű jogszabályok nem utalnak kifejezetten más települési forma feladat- és hatáskörébe. Az ilyen típusú települések minden kantonban megtalálhatók⁴⁰, csak Basel-Stadtban alakult ki különleges helyzet.⁴¹

- *A „Bürgergemeinde”*

A Bürgergemeinde a települési polgárokból tevődik össze, egészen pontosan azokból a személyekből, akik az érintett településen települési polgárjoggal rendelkeznek. Így a fent említett politikai településekkel ellentétben, ezek nem területi alapon szerveződött testületek, hanem személyi alapon szerveződött személyegyesülések.⁴² A települési polgárjogot már nem az adott településen lévő lakóhely tényével lehet megszerezni, hanem származás vagy egy különleges ún.: adományozási aktus által. Ez a településtípus ma már csak speciális feladat- és hatáskörrel rendelkezik, amely különösen a polgárok javainak igazgatását foglalja magába. Ennek oka, hogy a „Bürgergemeinde”-t az idők folyamán a „politische Gemeinde” kiszorította korábbi pozíciójából, ami ahhoz vezetett, hogy már nem a „Bürgergemeinde” volt az egyetlen és legfontosabb települési forma. Az első lépés, ami ezt a folyamatot elindította, az a Helvét Köztársaságban bevezetett egységes települési törvény volt.

- *A „Schulgemeinde”*

A „Schulgemeinde”, amely csak néhány német nyelvű kantonban található meg, speciális feladattal rendelkezik, nevezetesen az iskolákkal kapcsolatos ügyek intézését látja el. Néha még ezt a települési típust is kettébontják. Egyrésztől megkülönböztetik az általános iskolákkal kapcsolatos ügyek vonatkozásában illetékes ún.: „Primarschulgemeinde”-t és a középiskolákkal kapcsolatos feladatokat ellátó „Sekundarschulgemeinde”-t. Ennek a testületnek a tagsága területi alapon szerveződik. A testületnek tagja tehát valamennyi, az érintett településen lakóhellyel rendelkező személy.

- *A „Kirchgemeinde”*

Sok kantonban léteznek az ún.: „Kirchgemeinde”-k, amelyek a közjogi státusszal, és az adóztatás jogával rendelkező felekezethez tartozó személyek, területi alapon szerveződött szövetségei. Itt is speciális feladatkörrel rendelkező (vallási ügyek) településtípusról van szó, amely területi és személyi alapon nyugszik. Tagjai ugyanis azok lehetnek a „Kirchgemeinde”-

nak, akik az adott településen laknak és egy meghatározott felekezethez tartozónak vallják magukat. Ezeknek a formációknak a feladata elsősorban az egyházi javak igazgatása és a lelkészek választása.⁴³

- *Az ún.: „Fürsorge”- vagy „Armengemeinde”*

Ez a településtípus ma már csak Glaurus kantonban létezik.⁴⁴ A „Fürsorge”- vagy más néven „Armengemeinde” tagjai az érintett településen élők. Feladata, hogy az adott településen élő, segítségre szoruló személyekről gondoskodjon, azokat támogassa.⁴⁵

A települések szervezete

A települések belső szervezeti felépítésére a kantonális alkotmányok és a településekről szóló kantonális törvények tartalmazznak rendelkezéseket.⁴⁶ Meg kell azonban említenünk, hogy ezek a szabályozások bizonyos kérdésekben a települések számára szabad mozgásteret biztosítanak. Jóllehet, ha az egyes kantonok által a települések szervezetét érintően megalkotott szabályozásokat összehasonlítjuk, meglehetősen heterogén képet kapunk, azonban a különböző szabályozásokban alapvetően két modellt lehet megkülönböztetni. Így beszélhetünk egyrészt hagyományos, másrészt rendhagyó szervezetről.⁴⁷ A fent említett két kategória egymástól való elhatárolásának kritériuma a településen belül azoknak a szerveknek a száma,⁴⁸ amelyek főszabály szerint a települési feladatok széles körének ellátásával vannak megbízva.⁴⁹

- *A hagyományos települési szervezet*

A hagyományos település szervezete csak két szervtípust ismer. Egyrészt a választójoggal rendelkező, adott településen élő lakosok összességét, másrészt egy végrehajtó szervet, amelyet az esetek többségében „Gemeinderat”-nak⁵⁰ neveznek. A települési szervezetrendszernek ez a formája nem rendelkezik reprezentatív szervvel, hanem a választójoggal rendelkező polgárok összessége maga dönt minden fontos települési ügyben, főszabály szerint falugyűlésen. A falugyűlés általában évente kétszer ülésezik, de szükség esetén gyakrabban is összehívható azért, hogy a választójoggal rendelkezők kompetenciájába tartozó lényeges kérdésekről döntsenek. A fontos kérdésekről tartandó szavazást megelőzően, minden esetben tanácskozást tartanak, melynek tárgya a szavazás tárgyát képező ügy. Itt a résztvevők feltehetik kérdéseiket. A tanácskozást követően kerül sor a szavazásra, amelyet vagy a „nyilvánvaló kéztöbbség” (a magasba emelt kezeket kell ez alatt érteni) vagy a felállt személyek száma dönt el.

Annak ellenére, hogy a hagyományos településszervezet esetén, a választójoggal rendelkező polgárok az őket megillető jogosítványokat rendszeresen a falugyűlésen gyakorolják, ez a gyűlésforma nem kötelező alkotóeleme ennek a rendszernek, mivel az érintettek az urnához járulva is gyakorolhatják jogaikat, ami a falugyűléstől térben és időben elkülönülten történik. A másik fontos szerv ebben a szisztémában a végrehajtó funkciót gyakorló „Gemeinderat”,⁵¹ amelyet a választásra jogosult polgárok általában négy évre választanak.⁵² A „Gemeinderat” a település igazgatásáért tartozik felelősséggel, képviseli a települést, valamint előkészíti a „Gemeindeversammlung” üléseit és az annak kompetenciájába tartozó ügyeket. Több kanton ismeri továbbá az ún.: „befogadási klauzula” intézményét, amely azt mondja ki, hogy ez a végrehajtó szerv ellát minden olyan feladatot, amelyet nem utaltak kifejezetten más szerv feladat- és hatáskörébe.⁵³ A végrehajtó szerv Genf kanton kivételével⁵⁴, mindenhol több tagból álló kollektíva. A testület tagjainak száma kantononként nagyon változó, de általában 3 és 13 fő között mozog. A szabályozások többségében megfigyelhető, hogy nem konkrét számot írnak elő a tagok számát illetően, hanem minimum vagy maximum értéket. A

„Gemeinderat” élén az elnök⁵⁵ áll, akit Fribourg/Freiburg kivételével⁵⁶ mindenhol közvetlenül, a választásra jogosult polgárok választanak. A „Gemeinderat”-on belül elfoglalt helyét, a többi tag pozíciójához viszonyítva „primus inter pares”-ként értékelhetjük.⁵⁷

- *A rendhagyó települési szervezet*

A fent nevesített két szerv mellett a legtöbb település, beiktat egy harmadik szervet, az ún.: „Gemeindeparlamentet”, amely a választójoggal rendelkező személyek képviselői szerve. Ebben az esetben a szerzők rendhagyó településszervezetről beszélnek.⁵⁸ A „Gemeindeparlament” általában a falugyűlés helyébe lép és átvállalja annak jogosítványait. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy ez nem azt jelenti, hogy valamennyi döntési kompetencia, amely a hagyományos települési szervezet keretei között a választópolgárokat illeti meg, a „Gemeindeparlament” kizárólagos hatáskörébe kerülne. A választójoggal rendelkező polgárok összességének megmarad ebben a szervezeti formában is a jelentős befolyásolási lehetősége a települést érintő lényeges kérdésekben. Az alapvető különbség csak annyi, hogy ezt a jogukat így nem a „Gemeindeversammlung” keretein belül, hanem a szavazóurnához járulva gyakorolják.

Ez a szervezeti forma elsősorban a nagyméretű települések igényeihez igazodik, ahol jelentős nehézségekbe ütközne a tanácskozás lefolytatása és a határozathozatal a falugyűlésen.⁵⁹ Ennek oka, egyrészt, hogy a lakosság számának a nagysága az adott településen fordítottan arányos a gyűléseken való részvételi hajlandósággal. Így pl.: a 10.000 - 20.000 lakossal rendelkező településeken a lakosság mindössze 4%-a vesz részt átlagosan a gyűléseken.⁶⁰ Másrészt egy nagyméretű település esetén meglehetősen nehéz, még egy csekély látogatottsági indexű gyűlésnek is megfelelő színhelyet találni, ahol mind a tanácskozás, mind pedig a szavazás megfelelően lebonyolítható lenne.

A települések a szervezeti formájuk tekintetében az egyes kantonokban jelentősen különböző szabályoknak vannak alávetve. Négy német nyelvű kanton (Appenzell-Innerrhoden, Glarus, Obwalden, Uri) egyáltalán nem ismeri a rendhagyó települési szervezetet. Ezekben a kantonokban a települések szervezete minden esetben bipoláris. Egyébként a többi német nyelvű kantonban (Freiburg, Jura, Tessin, Wallis) mindkét szervezeti forma ismert. Bizonyos kantonok esetében megfigyelhető, hogy a kis települések számára, meghatározott számú lakosig, kötelezően elő van írva a hagyományos szervezeti forma⁶¹ kialakítása, míg más kantonok teljes egészében a településekre bízzák a választást.

Teljesen más a helyzet egyes francia nyelvű kantonokban (Genf, Neuenburg, Waadt), ahol a Gemeindeparlament működtetése vagy valamennyi település számára, vagy már meglehetősen alacsony lélekszámú települések⁶² esetén is kötelező előírásként szerepel.⁶³ Azonban a fent nevesített néhány kantontól eltekintve a fennmaradó 19-ben a települések saját maguk jogosultak belső szervezetük kialakításáról dönteni.

A települések közötti együttműködések⁶⁴

- *Az együttműködés fogalma*

A települések közötti együttműködés fogalma alatt azt értjük, ha egy település a közfeladatok közös ellátása céljából egy vagy több másik településsel vagy egy harmadik jogi személlyel együttműködik, és ennek következtében a közfeladat ellátása legalább két településen egyidejűleg megvalósul.⁶⁵ Kooperációról csak akkor beszélhetünk, ha a települések nem csak passzív szemlélőként, hanem aktív közreműködőként vesznek részt az adott közszolgáltatás megvalósításában.

Az együttműködésnek több formája létezik. A spektrum igen széles, hiszen a jogilag teljesen kötetlen vélemény- és tapasztalatcserétől, egészen a jogilag szabályozott, sőt esetleg a felettes állami szerv által kötelezően előírt együttműködésig terjedhet.⁶⁶ A jogilag szabályozott kooperációkat társulásnak nevezik.

Tulajdonképpen lehetséges, hogy valamely település egymaga lásson el feladatot a környező településekre is kiterjedően (székhelytelepülés modell). Ugyanakkor több település közösen is elláthat valamely közfeladatot, vagy egy jogi személy is megvalósíthatja azt.

A székhelytelepülés modell esetén, két vagy több település között létrejött, tisztán szerződéses kapcsolatról van szó, ahol a székhelytelepülés és a társulás többi tagjainak pozíciója nem azonos, hiszen ez utóbb említett települések közrehatása a feladatellátásban korlátozott. Az előnye ennek a formának, hogy csekély adminisztratív ráfordítást igényel, és lehetőséget ad arra, hogy a társulást a mindenkori igényekhez igazítsák. Hátránya, egyrészt, hogy a székhelytelepülés számára ez jelentős pénzügyi kockázatot jelent, másrészt korlátozott a többi település közreműködési- és ellenőrzési joga.

A második együttműködési forma esetén, amikor több település közös feladatellátás céljára hoz létre társulást, szintén szerződésen alapuló kapcsolatról beszélhetünk. Itt azonban mindegyik település pozíciója azonos, a települések földrajzi határain belüli illetékesség főszabály szerint változatlan marad, a pénzügyi kockázat pedig egyenlő arányban megoszlik a társulásban résztvevők között. Éppen azért azonban, mert a települések itt mindent közösen végeznek, ez az együttműködési forma nehézkes és gátolja az innovációt.⁶⁷

Végezetül sok olyan település van, amely bizonyos feladat(ok) ellátását egy jogi személyre ruházza át. Ebben az esetben a település az adott feladat ellátásában, az adott szervnél jelen lévő képviselője útján vesz részt. A jogi személy lehet magánjogi- (részvénytársaság, egyesület, szövetkezet, magánjogi alapítvány) vagy közjogi (települések szövetségei, közjogi alapítványok, közintézet) jogi személy egyaránt.⁶⁸

A települések közötti együttműködések legújabb formája az ún.: agglomerációs szövetség, ahol egy központi város a környező falvakkal együtt alkot társulást.

Az agglomerációkon belüli, sok esetben a települési határokon túlnyúló problémák következményeként a települések közötti együttműködések intenzitásának növekedése figyelhető meg. Ez a tény, önmagában véve öröndetes, azonban ezzel összefüggésben is felmerül néhány probléma. A legtöbbször feladatspecifikus együttműködések jöllehet az agglomerációk „játékterét” bővítik, de néhány negatív következményt is magukkal hoznak. Hiányzik ugyanis az egyes kérdések megoldására kialakított közös álláspont, a koordináció, a transzparencia, az egyes feladatoknál a felelősök konkrét meghatározása, továbbá a közvetlen-demokrácia elvén nyugvó kontroll és közreműködés intézménye.

Az agglomerációkon belüli együttműködés javításának a célja egyrészt a hatékony feladatellátás biztosítása, amely gyors és egyszerű eljárást feltételez. Ezt azonban csak a koordinált, az agglomeráció valamennyi tagjára nézve kötőerővel bíró döntések meghozatala teszi lehetővé. A másik cél pedig, az agglomerációs struktúráknak a demokratikus követelményeknek még inkább történő megfeleltetése.

A „Tripartite Technische Arbeitsgruppe” (TTA)⁶⁹ kidolgozott egy modellt, amely a fent említett célok megvalósításához megfelelő, és a munkacsoport álláspontja szerint középtávon megvalósítható. A modell központi eleme az agglomerációs tanács, amely az agglomeráció

tagtelepüléseinek élén álló vezetők (Gemeindepräsidenten, Stadtpräsidenten) tevődik össze, és minden stratégiai kérdésben, valamennyi tagtelepülésre kötőerővel bíró döntést hoz. Fontos azonban megjegyezni, hogy ezzel a modellel nem hoznak létre egy újabb állami szintet. A feladatok ellátásáért való felelősség és a finanszírozás a kantonok kompetenciájában marad. A demokratikus alátámasztását ennek a rendszernek a TTA szerint az agglomeráción belül élő választójoggal rendelkező polgárok kezdeményezési-, valamint aktív- és passzív választójoga adja. A TTA által preferált modellnek az állami szinten való deklarálása elengedhetetlen, mivel itt az állami szint, egészen pontosan a felettes szerv, mint politikai döntőbíró jut szerephez.⁷⁰

A települések fölötti felügyelet

Az állam, egészen pontosan a kanton a települések tevékenysége fölött, az őt megillető felügyeleti jogosítványt kérelemre, vagy hivatalból gyakorolja. Kérelemre történik a beavatkozás, ha egy vagy több polgár, a település valamely közigazgatási aktusát kifogásolja. A kérelem előterjesztésére vonatkozóan semmiféle alaki előírás nincs. Ebben az esetben jogszerűségi felügyeletről beszélünk, amely általában a kantonális közigazgatási eljárásjog szabályait követi. A végső fórum ez esetben lehet a kormány, a közigazgatási bíróság, vagy valamely alsóbb szintű közigazgatási szerv is (például Bernben a Regierungstatthalter).

Az állam hivatalbóli kontrollt gyakorol az információk, tudósítás, beszámoló kérése, előzetes vagy utólagos jóváhagyás intézménye,⁷¹ illetve a közvetlen beavatkozás útján.

Abban az esetben, ha az állam dönt valamelyik felügyeleti eszköz alkalmazásáról minden esetben figyelembe kell vennie bizonyos közjogi alapelveket. Mindenek előtt az arányosság elvéről van itt szó, amely arra kényszeríti az államot, hogy minden helyzetben azt az eszközt alkalmazza, amely a lehető legkevésbé korlátozza a települési önkormányzatot, mégis a kívánt eredmény eléréséhez vezet.

A kanton a felügyelet jogát különböző hatóságokon keresztül gyakorolja. Ez a hatóság elsősorban a kormányzati helytartó,⁷² aki a települések vonatkozásában illetékes Département és a kantonális kormányzat legalsóbb fokát testesíti meg. A kormányzati helytartó azonban nem minden kérdés vonatkozásában kompetens, csak azokban, amelyeket egyéb jogi előírások nem utalnak más szerv hatáskörébe. Egyéb jogi előírások alatt kell itt érteni a kantonális törvényeket, valamint a „Regierungsrat” által alkotott rendeleteket. Más szervek alatt, -akiknek a hatáskörébe utalható a települések fölötti felügyelet – a kantonális szakosított szerveket, a különböző hivatalokat és az ún.: Direktion-okat kell érteni.

A felügyeleti hatóságok gyakorolhatnak egyrészt jogszerűségi, másrészt célszerűségi kontrollt a közigazgatási aktusok fölött. Ezek közül az első típus viszonylag kevés problémát indukál, míg a célszerűségi kontroll sokat, hiszen az a helyi önkormányzatok korlátozásához vezethet. Az általános felfogás szerint ezt az eszközt csak kivételes esetekben lehet alkalmazni, nevezetesen akkor, ha egy magasabb szintű érdek nyilvánvalóan felülmúlja a helyi érdeket (pl.: területrendezés).⁷³

A kantonok által gyakorolt felügyelet nemcsak represszív és intervenciós jellegű lehet, hanem támogató, konstruktív is. A felügyeletnek azokra az eszközökre is ki kell terjedniük, amelyek településeket és ezáltal közvetve a kantonokat komolyan veszélyeztetik, azért, hogy végső esetben a beavatkozással ez a negatív hatás elkerülhető, vagy korrigálható legyen. Éppen ilyen fontosak az informális felügyeleti eszközök is, amelyek a települések működési feltételeinek a biztosításához vagy javításához jelentősen hozzájárulnak, továbbá a

standardizált felügyeleti eszközök, amelyek a települési autonómia gyakorlását, vagy az átruházott feladat megvalósítását kontrollálják. Az informális felügyeleti eszközök csoportjába tartoznak a tanácsadás, a települések támogatása, a települések hatáskörébe tartozó ügyeket érintően a kantonális hatóságok koordinációja. A kantonon belüli információáramlás megkönnyítése érdekében általában információs rendszereket építenek ki, amely a kantonális jogszabályokat tematikusan rendszerezi és tartalmazza a települések számára releváns információkat.⁷⁴

Formalizált, standardizált felügyeleti eszközökkel találkozhatunk az előzetes vizsgálatok, a jóváhagyások és az engedélyezések területén. Pl.: hatékonyságorientált adózási modellek esetén, amelyek a pénzügyi előírásoktól eltérnek, vagy az adott évre vonatkozó kiadások engedélyezése stb. A formalizált eszközök csoportjába tartozik még a települések által hozott döntések felülvizsgálata.

A felügyeleti eszközök közül az engedélyezések, jóváhagyások, koordináció és a végrehajtás felülvizsgálata a kormányzati helytartó hatáskörébe tartozik, valamint egy különleges eszköz az ellenőrzési céllal tett látogatás (inspekció).

Az a kérdés azonban, hogy a települések fizetésektelensége esetén, a kanton milyen mértékben tartozik helytállni, vitatott. Az állami felépítésből következően, valamint abból, hogy a települések a kantonok decentralizált szervezeti egységei, arra lehet következtetni, hogy a kantonok bizonyos mértékig kötelesek a saját településeikért az állami garanciát átvállalására. Ezt a problémakört azonban kifejezetten csak néhány kanton szabályozta⁷⁵, de a kanton szubszidiárius felelősségvállalásáról ezekben az esetekben nem szól. A kérdést nem szabályozó kantonok az állami garanciavállalás intézményének lehetőségét ezekben az esetekben elutasítják.⁷⁶

Összegzés

A svájci települések is az utóbbi időben egyre többet foglalkoznak a települések struktúrájának felülvizsgálatával, azért, hogy képesek legyenek megfelelni a XXI. század kihívásainak. Ennek érdekében különböző projekteket valósítanak meg (elsősorban itt az NPM-re kell gondolni), valamint a települések közötti együttműködések fontossága egyre inkább felértékelődni látszik.⁷⁷

A települések szabályozásában megtalálható sokszínűség, ami abból ered, hogy ahány kanton annyiféle szabályozás, nem mindig tűnik a legjobb megoldások. Ezen azonban a kantonok igazából nem akarnak a jövőben sem változtatni, hiszen az saját hatáskörük „megcsonkítását” eredményezné. Így tehát a meglévő rendszer finomítására, tökéletesítésére lehet számítani.

1. számú melléklet

Kanton megnevezése	Lakosainak száma (fő)	Területe (km ²)	A kantonon belül található települések száma
Zürich	1.261.100	1729	171
Bern	956.000	5959	398
Luzern	354.800	1493	103
Uri	35.100	1077	20
Schwyz	136.500	908	30

Obwalden	33.300	491	7
Nidwalden	39.500	276	11
Glarus	38.500	685	27
Zug	105.200	239	11
Freiburg	249.700	1671	182
Solothurn	247.400	791	126
Basel-Stadt	186.700	37	3
Basel-Landschaft	265.800	518	86
Schaffhausen	73.900	298	33
Appenzell- Ausserrhoden	52.800	243	20
Appenzell- Innerrhoden	15.100	173	6
St. Gallen	459.000	2026	89
Graubünden	187.900	7105	208
Aargau	565.400	1404	231
Thurgau	233.200	991	80
Tessin	319.800	2812	201
Waadt	657.700	3212	382
Wallis	288.800	5224	158
Neuenburg	167.500	803	62
Genf	428.600	282	45
Jura	69.100	838	83
Összesen	7.418.400	41.285	2773

2. számú táblázat

Grösste Gemeinden:

Rang	Gemeinde	Kanton	Einwohnerzahl	Agglomeration (2000)
1.	Zürich	ZH	345'236	1'080'728
2.	Genève	GE	178'487	471'314
3.	Basel	BS	164'964	479'308
4.	Bern	BE	122'304	349'096
5.	Lausanne	VD	117'389	311'441
6.	Winterthur	ZH	92'818	123'416
7.	St. Gallen	SG	70'533	146'385
8.	Luzern	LU	57'501	196'550
9.	Lugano	TI	48'865	120'800
10.	Biel/Bienne	BE	48'642	88'896
11.	Thun	BE	41'000	89'522
12.	Köniz	BE	37'067	-
13.	La Chaux-de-Fonds	NE	36'888	47'545
14.	Schaffhausen	SH	33'611	61'399
15.	Fribourg	FR	32'988	94'867

16.	Chur	GR	32'434	66'235
17.	Neuchatel	NE	31'968	77'832
18.	Vernier	GE	29'930	-
19.	Uster	ZH	29'463	-
20.	Sion	VS	28'046	52'226

Kleinste Gemeinden:

Rang	Gemeinde	Kanton	Einwohnerzahl
1.	Corippo	TI	17
2.	Martisberg	VS	24
2.	Portein	GR	24
4.	Mulegns	GR	25
5.	Bister	VS	27
6.	Clugin	GR	29
6.	Goumoens-le-Jux	VD	29
8.	Montfavgier	JU	34
9.	Gresso	TI	35
10.	Monible	BE	36
11.	Cauco	GR	38
11.	Indemini	TI	38
11.	St. Martin	GR	38
14.	Calpiogna	TI	39
14.	Innerferrera	GR	39
14.	Le Peuchapatte	JU	39
14.	Romairon	VD	39
14.	Selma	GR	39
19.	Ghirone	TI	40
19.	Medels im Rheinwald	GR	40
19.	Vaugondry	VD	40

Forrás: <http://de.wikipedia.org>

3. számú táblázat

A különböző együttműködési formákban résztvevő települések százalékos aránya lakosságszám szerint

A települések lakosságszáma	Valamely együttműködési formában résztvevő települések százalékos aránya
Maximum 250 lakossal rendelkező települések	85%
251 - 500	87%
501 - 1000	92%

1001 - 2000	95%
2001 - 5000	95%
5001 - 10000	95%
10001 fölött	95%

Forrás: Francois Höpflinger: Kooperation mit anderen Gemeinden und Privaten, In.: Schweizer Gemeindestudien, <http://socio.ch/gem>

4. számú táblázat

Az egyes feladatok közös ellátására létrehozott együttműködési formákban résztvevő települések százalékos aránya

A feladat megnevezése	Azon települések, akik az adott feladatra társulást hoztak létre (%)
Tűzoltóság	35%
Szemétszállítás	53%
Tömegközlekedés	28%
Építési engedélyezési eljárás	4%
Ivóvízellátás	46%
Csatornázás	57%
Szociális ellátás biztosítása	40%
Egészségügyi ellátás biztosítása, kórházfenntartás	59%
Időskorúak ellátása, öregotthonok fenntartása	50%
Ambuláns szolgálat	42%
Iskolák fenntartása	69%
Polgári védelem	47%
Erdőgazdálkodás	29%
Lakosság-nyilvántartás, lakcím-bejelentés	3%

Forrás: Francois Höpflinger: Kooperation mit anderen Gemeinden und Privaten, In.: Schweizer Gemeindestudien, <http://socio.ch/gem>

¹ Egyetemi tanársegéd, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

² Svájc végül is, a kezdeti ellenállások ellenére 2004. január 21-én aláírta, majd 2005. február 17-én ratifikálta a konvenciót, amely ugyanezen év június 1-én lépett hatályba. A svájci álláspont változásáról ld. bővebben: Szabó Anita: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Svájc, Megjelenés alatt, In.: Themis elektronikus folyóirat

³ Philippe Dahinden: Le partage des compétences entre L'Etat et la commune en droit suisse 95.-115. p.

⁴ Ezek német elnevezése a "regelmässige Zusammenkünfte".

⁵ Itt Basel, Bern, Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Solothurn és Zürich városokra kell gondolni, amelyek egymás után az összes környékbeli területet megszerezték, illetve a vidéki települések közül Appenzellre, Glarusra, Schwyzre, Unterwaldenre, Uri és Zugra.

⁶ Jean Meylan, Matrial Gottraux, Philippe Dahinden: Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie, Lausanne, 1972. 19.-25. p.

⁷ Philippe Dahinden: i.m. 42. p.

⁸ Az állam fogalma alatt a szövetség és a kanton egyaránt értendő.

⁹ Az egyes településtípusokat részletesen lásd jelen tanulmány

¹⁰ Ulrich Häfelin/ Georg Müller: Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Auflage, Zürich, 1993. 1077.

p.

¹¹ Zaccaria Giacometti: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich, 1941. 71. p.; Ulrich Häfelin/ Georg Müller: i.m. 1076., 1080. margószám

¹² Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.; A 2000 január 1. napjától hatályos alkotmány: Bundesverfassung der Schweizerische Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.

-
- ¹³ Lásd erről bővebben: Daniel Thürer: *Bund und Gemeinden*, Berlin/Heidelberg, 1986. 195. p.
- ¹⁴ Riccardo Jagmetti: *Die Stellung der Gemeinden*, *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 1972. II., 219. p.
- ¹⁵ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung, *BBl.* 1997 I, 217. p.
- ¹⁶ Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bd. 1., *Antworte der Kantone*, 152. p.(69), 298. p. (62), 584. p. (65)
- ¹⁷ Az Alkotmány 50. cikkelye a következőképpen hangzik: (1) A települési autonómiát a kantonális jog garantálja. (2) A Szövetség tevékenysége folyamán figyelembe veszi, annak lehetséges kihatásait a településekre. (3) Tekintetbe veszi ugyanakkor a városok és agglomerációk, valamint hegyvidékek különös helyzetét is.
- ¹⁸ A statisztikai adat a 2005. január 1.-i állapotot tükrözi.
- ¹⁹ Lásd erre vonatkozóan a 1. számú mellékletben foglaltakat
- ²⁰ Érdekes statisztikai adat, hogy az 587 településen összesen csupán 199. 522 fő él.
- ²¹ BGE 93 I 427 *Gemeinde Zuchwil gegen Gemeinderat des Kantons Solothurn*. *Amtliche Sammlung der Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichtes* 427. p.
- ²² Yvo Hangartner: *Neuere Entwicklungen der Gemeindeautonomie*, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 1983. 521. p.
- ²³ Ulrich Häfelin/ Georg Müller: i.m. 1101. margószám
- ²⁴ Lásd erre vonatkozóan a Szövetségi Bíróság következő döntéseit: BGE 52 I 353 *Munizipalgemeinde Frauenfeld gegen Regierungsrat Thurgau*, BGE 40 I 272.
- ²⁵ Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16.12.1943.
- ²⁶ Az 1967 előtti joggyakorlat vonatkozásában lásd bővebben Ulrich Zimmerli: *Die neue bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Gemeindeautonomie*, *Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 1972. 252. p.
- ²⁷ A relatíve jelentős döntési szabadságérvényes mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás területére. Lásd ehhez a következő döntéseket: BGE 93 I 427, BGE 93 I 154, BGE 117 Ia 352, BGE 118 Ia 218.
- ²⁸ A korábbi joggyakorlat élesen elhatárolta egymástól a saját- és az átruházott hatáskört, és a településeknek az önkormányzáshoz és önálló jogalkotáshoz való jogát csak a saját hatáskörük területére korlátozta. Lásd ehhez: BGE 65 I 129, BGE 85 I 26.
- ²⁹ René Schaffhauser: *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, St. Gallen, 1978.
- ³⁰ Ulrich Zimmerli: i.m. 257. p.
- ³¹ Walter Kälin: *Das Verfahren der staatrechtlichen Beschwerde*, Bern, 1994. 157 -190. p.
- ³² Markus Dill: *Die staatrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie*, *Diss. Jur.*, Bern, 1996.
- ³³ Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michael Hottelier: *Droit constitutionnel suisse*, L'Etat, Band I., Bern, 2002. 232.-233. p.
- ³⁴ A társulások elnevezése a nyelvtülettől függően: *Gemeindeverbände, associations de communes, associazioni tra communi*.
- ³⁵ A téma analizisét lásd bővebben jelen tanulmány „A települések közötti együttműködések” című fejezete alatt, illetve Reto Steiner: *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz*, Bern-Stuttgart-Wien, 2002.
- ³⁶ Max Imboden: *Die Gemeindeorganisation*, In.: *Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule*, St. Gallen, Bd. 6., Köln, 1946. 94. p.
- ³⁷ Genf például csak egyetlen településformát ismer az ún.: „Einheitsgemeinde”-t. Lásd erre vonatkozóan bővebben: Zaccaria Giacometti: i.m. 86. p.
- ³⁸ Itt egy olyan közjogi testületről van szó, amelynek illetékesség az állam területének egy meghatározott részére terjed ki, és az ezen a területen élők, mint a testület törvényes tagjait tartják nyilván.
- ³⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. 39. cikkely
- ⁴⁰ Sőt Thurgauban a „politische Gemeinde”-nak 2 típusát különböztetik meg. Egyrészt az ún.: *Ortsgemeinde-t*, másrészt az ún.: *Munizipalgemeinde-t*. A kettő feladat- és hatásköre között az a különbség, hogy míg az elsőként említett településtípus a saját hatáskörbe tartozó közfeladatokat látja el, addig a másik az állam által átruházott feladatok teljesítéséért felelős. Lásd erre vonatkozóan: Eugen Bühler: *Der thurgauische Gemeindegemeinschaft*, *Diss. Jur.*, Freiburg, 1952.; Friedrich Schaltegger: *Die thurgauische Gemeindeautonomie*, *Diss. Jur.*, Zürich, 1952
- ⁴¹ Basel-Stadton belül nem léteznek tulajdonképpen a politikai települések, hanem közvetlenül a kanton igazgatása alá tartozik. (*Kantonverfassung Basel-Stadt* 21. cikkely)
- ⁴² Bizonyos esetekben azonban a tagság feltételeként az adott településen lakóhellyel is kell az adott személynek rendelkeznie. Így tehát a tagság ténye nem csupán egy személyi, hanem egy kiegészítő területi elemtől is függ. Erre találunk példát Aargauban. (*aargauisches Gesetz über die Ortsbürgergemeinden vom 19.12.1978.*)
- ⁴³ Jean Meylan, Matrial Gottraux, Philippe Dahinden: i.m. 34. p.

⁴⁴ Gemeindegesetz Glaurus 18. szakasz II.

⁴⁵ Gemeindegesetz Glaurus 18. szakasz II.

⁴⁶ Egyes kantonok e tárgykörben egyáltalán nem alkottak települési törvényt, így a kanton földrajzi határain belül található települések szervezetére kizárólagosan a kantonális alkotmány tartalmaz rendelkezéseket. (Appenzell-Innerrhoden, Uri, Obwalden)

⁴⁷ Zaccaria Giacometti: i.m. 407. p.

⁴⁸ Az egyes szervek által meghatározott feladatok ellátására alakított ad hoc szervek itt nem relevánsak.

⁴⁹ René Schaffhauser: i.m. 233. p.

⁵⁰ Fontosnak tartom megjegyezni a félreértések elkerülése végett, hogy a jelen esetben használt Gemeinderat fogalom, nem egyezik meg a német szövetségi tartományokban használt Gemeinderat fogalommal, hiszen Németországban ez a fogalom magát a képviselő-testületet jelenti.

⁵¹ Graubündenben a települési végrehajtó szerv megjelölésére a „Gemeindevorstand” fogalmat használják, mivel ott a „Gemeinderat” a képviselő-testületet jelenti. Svájc nyugati részén, Jura és Neuenburg kantonokban a „conseil communal”, Genfben a „conseil administratif”, Waadtban a „municipalité”, míg Tessin kantonban a „municipio” fogalmat használják a végrehajtó szerv vonatkozásában.

⁵² Eltérő a gyakorlat például Freiburgban, ahol 5 évre választják meg ezt a szervnek a tagjait.

⁵³ Pl.: Luzern szabályozásában a Gemeindegesetz 47. cikkelyének III bekezdése, Schwyz esetében a Kantonverfassung 89.§-ának III. bekezdése tartalmazza ezt a klauzulát.

⁵⁴ Genfben azokon a településeken, ahol a lakosság száma nem haladja meg a 3000 főt, ott a közigazgatás élén az ún.: „maire” áll, akinek munkáját 2 „adjoints” segíti. (Kantonverfassung Genf 146. cikkely II. bek.)

⁵⁵ Elnevezése: „Präsident”, „Syndic”, „Sindaco”.

⁵⁶ Freiburg kantonban az elnököt maga a „Gemeinderat” választja. (Gemeindegesetz Freiburg Art. 58. II. bek.)

⁵⁷ Yvo Hangartner: Die kommunale Selbstverwaltung in der Schweiz, Deutsches Verwaltungsblatt, 1985. 865. p.

⁵⁸ Zaccaria Giacometti: i.m. 411. p.

⁵⁹ Edwin Epprecht: Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Zürich, Diss. Jur., Zürich, 1938. 27. p.; Zaccaria Giacometti: i.m. 411. p.

⁶⁰ Andreas Ladner: Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, In.: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, Bd.: 31., 1991. 76. p.

⁶¹ Ilyen előírással találkozhatunk például Schwyz kantonban 1500- nál kisebb lélekszámú települések esetén.

⁶² Erre példa Waadt kanton gyakorlata, ahol már a 800 főnél népesebb településeken, kötelező a Gemeindeparlament megléte.

⁶³ Karl Hernekamp: Formen und Verfahren direkter Demokratie, dargestellt anhand ihrer Rechtsgrundlagen in der Schweiz und in Deutschland, Frankfurt am Main, 1979. 58. p.; Zaccaria Giacometti: i.m. 407. p.

⁶⁴ A települések részvételének százalékos arányát a különböző együttműködési formákban lásd: a 3. számú táblázatban. Azt, hogy milyen feladatok ellátására alakítanak a települések társulásokat, a 4. táblázat mutatja.

⁶⁵ Daniel Arn – Ueli Friedrich: Gemeindeverbindungen in den Agglomeration, Zürich, 1994. 5. p.

⁶⁶ Andreas Bauman: Gemeinde, Verbände, Regionen: Zusammenarbeit und direkte Demokratie. In.: Bruno Meier (Hrsg.): Der politische Raum, Baden, 1998. 18. p.; Jürg de Spindler: FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften, Bern-Stuttgart-Wien, 1988. 118. p.; Jean Meylan, Matriel Gottraux, Philippe Dahinden: i.m. 54. p.

⁶⁷ Reto Steiner: Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz – Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse aus einer empirischen Studie, Bern, 1999. 18.-19. p.

⁶⁸ Kuno Schedler: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern-Stuttgart-Wien, 1995. 120. p.

⁶⁹ A „Tripartite Agglomerationskonferenz” 2001. február 20.-án megtartott ülése alkalmával döntötte el, hogy az agglomerációkon belüli horizontális és vertikális együttműködés helyzetéről, alakulásáról, rendszeres időközönként információt kíván kapni. Ezzel a feladattal a TTA-t bízta meg.

⁷⁰ Lásd erről bővebben: Daniel Arn, Mirjam Strecker: Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration, Bern, 2004.

⁷¹ Mindenek előtt a települési alapszabályzatok, a pénzügyi beszámolók, nagyobb összegű, hosszú lejáratú kölcsön felvétele, vagy ingatlan adás-vétel esetén alkalmazzák ezt a felügyeleti eszközt.

⁷² Regierungsstatthalter vagy Regierungsstatthalterin

⁷³ Jean Meylan: Die schweizerischen Gemeinden, Lausanne, 1987. 11.-12. p.

⁷⁴ Ezt a rendszert Bernben „Bernische Systematische Information der Gemeinden”-nak (BSIG) nevezik.

⁷⁵ St. Gallen, Uri, Solothurn kantonok egyértelműen szabályozták a kérdést, de az állami garanciavállalásról hallgatnak.

⁷⁶ Daniel Arn, Ueli Friedrich, Peter Friedli, Markus Müller, Stefan Müller, Jürgen Wichterich: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern, 1999. 713.-760. p.

⁷⁷ Ezt bizonyítja például a Tripartite Agglomerationskonferenz Bund – Kantone – Städte/Gemeinden létrehozása, amely a három szint közötti horizontális és vertikális együttműködést segíti elő.