

NAGY ZSOLT*

Globalizáció és önkormányzatiság**

„Globalizáció”, „globális gazdaság”, „globális jog”¹ mind olyan kifejezések, melyek a közelmúlt, illetve napjaink társadalmi, ökonómiai, illetve jogi diskurzusaiban időről időre felbukkannak, s egyre többször azok magvát képezik: egyes nézetek szerint kezelendő problémával állunk szemben, más álláspontok csupán egy szükségszerűen bekövetkező jelenségről beszélnek, megint mások megpróbálnak a folyamatok erősítésén fáradozni. A fenti kifejezések olyan társadalmi mechanizmusokat jelölnek, melyek egymással szoros összefüggésben állnak, nem lehet egyiket a másik nélkül megérteni, s az élet szinte minden területére jelentős, vagy kevésbé jelentős hatásaik kimutathatóak. Ebben a tanulmányban – mint ahogy a globális kérdésekkel foglalkozó munkák általában – a jelenségnek csupán egyik szegmensét fogjuk mélyebben megvizsgálni: az önkormányzatiság témakörét, mindenek előtt a világ különböző jogrendszereiben, jogcsaládjában, jogi kultúráiban és hazánkban működő felépítésének formáit, és a társadalom és a jog globalizálódásának a helyi közösségekre gyakorolt hatását. Először a globalizáció legfontosabb jelenségeire térünk ki, majd a folyamat jogi vonatkozásait vázoljuk, és innen jutunk el a helyi közösségekre, továbbá mellékesen a helyi jogászságot érintő változásokhoz, illetve az ezzel járó problémákhoz. Végül a munka utolsó részeiben a globalitás és a lokalitás kérdéseit a helyi közösség fényében történő elemzésére kerül sor, illetve az aktuális hazai szabályozások és az előbbiek tekintetében való áttekintésére koncentrálnak.

I. A „globalizáció” társadalmi kérdései

Az alcímben szereplő szó, „globalizáció”, idézőjeles használata egyáltalán nem a véletlen műve, ugyanis egy olyan kifejezést használunk, ami egyfelől rendkívül általános, s

* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

** „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítójú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *A magyar önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusának jogtörténeti, jogszociológiai és összehasonlító jogi vizsgálata elnevezésű Államtudományi Műhely* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

¹ John J. Costonis: Introduction: Global Law and Law School Curriculum. The LSU Law Center-Canada Bijuralism Conference. November 2001. 52. Journal of Legal Education. 1. 2002.

mint ilyen, persze sok mindent takar, de éppen hétköznapi használatából fakadóan semmitmondónak is tekinthető. Másfelől napjaink és a közelmúlt társadalmi folyamatait elemző, e kifejezéssel aposztrofált tudományos munkák is oly sokféleséget mutatnak, hogy a szóhasználat – akár a társadalomelméleti, akár a szociológiai, gazdasági, etc. vitákra gondolunk – már a tudomány szintjén sem jelölhet pontos, egyértelműen definiálható tartalmat. Mégis – talán „jobb híján” – ezt használjuk, noha más, a jelenség okozóját megfelelőbben meghatározó kifejezést is lehetne találni, ám egy nagyon fontos ok mégis az idézőjeles szó mellett van: a helyi kultúrában és a jogásztársadalomban bekövetkezett, bekövetkező változásokat már így előrebocsátva úgy lehetne összefoglalni, hogy a *lokális kölcsönös, a nemzetállami határokat, sőt kontinenseket is átlépő egymástól való függősége*. S a globalizáció kifejezés jelentésének – akár a hétköznapi, akár a társadalomtudományi használatát nézzük – ez az egyik, ha nem a legfontosabb összetevője.

Természetesen tisztában kell lenni azzal, hogy ez csupán tényleg az egyik összetevő, s emellett más, számos korántsem kevésbé fontos dimenziója is megfogalmazható. Továbbá maga a szóhasználat által takart társadalmi jelenség léte, létezése is kérdéses, s ezt a kérdést igen találóan fogalmazza meg *Anthony Giddens*, mikor *Wulfstan yorki* érsek 1014-ben celebrált miséjének egy részletét idézi: „A világ rohan, és végéhez közeledik”.² S való igaz, a középkor adott idejében megfogalmazott gondolatok éppúgy egy új kor kezdetét vetíthették volna előre (ilyen új korszakról napjaink távlatából visszagondolva természetesen szó sem lehetett), mint ahogy saját korunk társadalomtudományi, vagy publicisztikai irodalmában is egy ilyesfajta változás jelenik meg. Mégis, a felvetett kérdésre talán éppen az egyik legnyilvánvalóbb és leginkább prózai válasz abban a történetben található, melyet a fent idézett szerző tanulmányában leírt:

„Egyik barátom a falusi életet tanulmányozza Közép-Afrikában. Néhány évvel ezelőtt, kutatásai megkezdésekor, első ízben keresett fel egy távoli területet. Megérkezése napján meghívást kapott egy helyi családhoz azzal, hogy töltsön el ott egy kellemes estét. Azt várta, hogy megismerkedik az elszigetelt közösség hagyományos szabadidős szokásaival. Helyette a fő esemény az *Elemi ösztön* című film megtekintése volt, videofelvételről. Abban az időben a filmet még a mozikban sem játszották.”³

Természetesen ez önmagában semmiféle komolyabb társadalmi hatást nem indukál, azonban rámutat a globális világ egyik aspektusára: nevezetesen a kultúrára, illetve annak globalizálódására. S hogy a globális kultúra nemcsak bizonyos termékek elterjedésében mutatkozik meg, azt bizonyítja *Zygmunt Bauman* egy szemelvénye, ami egy nemzetközi cég alkalmazottjának életvitelét mutatja be:

„Szingapúrból Hongkongba (...) Prágába, etc. Ugyanabban a Hilton Szállóban lakik. (...) Ugyanolyan típusú faxot, telefonokat és számítógépeket használ, ugyanazokat a filmeket nézi, és ugyanolyan problémákat beszél meg ugyanolyan típusú emberekkel.”⁴

² ANTHONY GIDDENS: *Elszabadult világ. Hogyan alakítja át életünket a globalizáció?* Perfekt Kiadó. Budapest, 2000. 11. p.

³ Uo. 17. p.

⁴ ZYGMUNT BAUMAN: *Globalizáció. A társadalmi következmények*. Polity Press. 1998. Szukits Könyvkiadó. Szeged, 2002. 140–141. pp.

Persze az egyébként figyelemreméltó és szembetűnő jelenség mellett természetesen sok más hasonló kérdéskört is lehet feszegetni: a legtipikusabbak a gazdaság, piac, pénzpiac, de ide sorolható a hagyomány, a család, házasság, politika, állam, demokrácia, önkormányzat, etc.⁵

II. Elméleti keretek

De talán a mindenki számára leginkább nyilvánvaló probléma, illetve az egyik legnagyobb hatást gyakorló kérdés a gazdasági változás, illetve az ehhez köthető piaci, pénzpiaci kapcsolatok átalakulása.⁶

1. Anélkül, hogy *közgazdasági* fejtegetésekbe kezdenénk, annyi mindenképpen leszögezhető, hogy a pénz, mint látható, érzékelhető eszköz „transzcendentális” jelleget öltött: „a mennyekbe ment”: a tényleges pénzeszközből értékpapír, az értékpapírból elektronikus úton kezelhető fizetőeszköz, majd a komputer által kezelt információ vált, s végül megjelent az *e-cash*, mely már csak könyvelési tétel, és a számítógép önállóan kezeli az üzletmenetet. S az új „pénzzel” kötött üzletek már olyan sebességgel történnek, hogy esetleg csak a folyamatok elejét és végét lehet nyomon követni, de a közbeni transzformációk követhetetlenek vagy láthatatlanok maradnak.⁷

2. A pénzpiachoz szorosan kapcsolódóan a gazdaság terén is – elsősorban a meglévő jogi keretek adta lehetőségek kihasználásával – új jelenségeket lehet megfigyelni: legyen az akár teljesen a szabad piac, akár az állam általi beavatkozó gazdaság modellje – a nemzetgazdasági keretek között zajló mechanizmusok feletti szintek megjelenése, s ezeknek a szinteknek, illetve a hagyományos nemzetállami keretek gazdasága és állami szervezete közti feszültségek generálódása. Például a nemzetállamok gazdasági szerepének csökkenésével párhuzamosan a határokon átívelő gazdasági szervezetek az államok számára lényegében „patthelyzetet” teremthetnek, hiszen a vállalatok által követelt adózási feltételek költségvetési kiesést okoznak, ám éppen az ilyen hiány elkerülése végett, ha a feltételek nem teljesülnek a nagyvállalatok távozása ugyanazt (vagy még jelentősebb) bevételkiesést eredményez. Ezekre a kérdésekre még adekvát választ nem sikerült találni, hiszen a *keynesiánizmus* elsősorban nemzetállami keretek közti gazdaságra vonatkozott, s az elmélet a transznacionális formákra egyelőre alkalmazhatatlan.⁸

3. S még mindig a kereskedelemnél maradva a technikai fejlődés és ezzel összefüggésben a kommunikáció felgyorsulása is óriási hatást váltott ki: manapság bármikor,

⁵ Vö.: ANTHONY GIDDENS i.m. 61–75. pp.

⁶ A pénz fontosságáról rendkívül szemléletesen nyilatkozott Almási Miklós: (az európai közös pénzzel kapcsolatos viták idejéről szólva) „úgy látszik, már mindenről le lehet mondani, a zászlóról, a nemzeti múlttól, a himnuszról, a nemzeti kormányról – rendben van, de a pénzünktől nem fogunk, nem akarunk megválni”. MONORY M. ANDRÁS – TILLMANN J. ATTILA: *Ezredvégi beszélgetések*. Bővített kiadás. Palatinus. Budapest, 2000. 7–22. pp., 18. p.

⁷ Uo. 15. p.

⁸ Uo. 17–18. pp. Ráadásul a fent említettek egyoldalúságokra is vezetnek, hiszen elegendő csupán a határokon átívelő kereskedelemre tekinteni: „a világban az összkivitel és összbehozatal összege szükségképpen nulla, az export növelése nem lehet minden egyes nemzetgazdaság egyetemes megváltója”. Ankerl Géza. Uo. 26. p.

bárkivel, bárhol könnyedén érintkezésbe léphetünk; mindez a korábbi kereskedelmi folyamatokra nem volt jellemző.⁹

4. Noha az mindenképpen hangsúlyozható, hogy a kommunikációs technika és általában a technológia ugrásszerű fejlődése bármennyire is fontosnak tűnik, semmiképpen sem okozója sem a nemzetközi termelésnek, sem a transznacionális cégek létrejöttének (ezek a tényezők korábban is léteztek); a technika inkább csak – bár nem az egyetlen, és nem is biztos, hogy szükségképpen – előfeltétele e jelenségeknek.¹⁰

5. Szintén technikai feltételekhez köthetően a mozdulatlanság, a stagnálás eszményét átvette a mozgás elve, mára a társadalom tagjai, és azok produktumai folyamatos mozgásban vannak és a földrajzi határok, illetve elhelyezkedés jelentősége fokozatosan megkérdőjeleződik.¹¹ Ez pont a lokális lakosság jelenlétét és relevanciáját (ezáltal az önkormányzatiság kérdését) kérdőjelezheti meg.

6. Kialakult az az általános – korábban kisebb jelentőségűnek vagy akár bizonyos régiókban nem létezőnek mondható – nézet, miszerint az egész emberiséget, annak tevékenységét pusztán gazdasági mutatók alapján lehet és kell megítélni, s valójában az emberi társadalom, illetve társadalmak fejlődése egyetlen (üdvözíthető és üdvözlendő) verseny. Pedig sok esetben meglehetősen nehéz a „kedvező ítélet” elérése, hiszen a gazdasági erőforrások koncentrációja és a piaci liberalizáció, dereguláció úgy tűnik irányíthatatlan folyamatokat idézett elő.¹²

7. S a gazdasági javak előállítását nézve új jelenségnek lehetünk tanúi a posztindusztriális világban: a korábban materiális javak előállítására létrejött koncentrációk, nevezetesen a városok, területén már nem folyik tényleges termékek létrehozatala, csupán szimbolikus javak termelésével találkozhatunk, ami egyfajta szimbolikus világot teremt.¹³

8. S még egyszer visszatérve a nemzeti keretek között folyó gazdasági tevékenységre és egyéb társadalmi mozgásokra: feltehetően a hatalom átcsoportosításának is tanúi lehetünk, mivel egyfelől megjelennek a nemzetek feletti organizációk, kommunikációs rendszerek, etc., melyek kívül maradnak a nemzeti kormányok ellenőrzési mechanizmusain, s ezek ellenőrzésre ezeknek egyébként sem lenne meg a megfelelő erőforrásuk. Így megnő a nemzetközi, globális megállapodások és intézmények (amik maguk is nemzetek feletti) szerepe, ami szintén a nemzetek feletti hatalom erősödéséhez vezet.

⁹ Ld. Uo. 23–25. ppp. Persze korábban is előfordultak távolsági kereskedelmi kapcsolatok, bár ezek idő és térbeli problémái egészen más távlatokban történtek. Csak egy példa: Lisa Gherardini (Leonardo Da Vinci: Mona Lisa című festménye) a firenzei posztókereskedő a Gherardini család sarjának fiútestvére Írországba utazott kereskedelmi ügyben, ám már nem tudott visszatérni. Leszármazottai később Fitzgerald-ra változtatták nevüket; a család további leszármazottai pedig az Újvilágba utaztak. A talán legismertebb családtag pedig John Fitzgerald Kennedy az Amerikai Egyesült Államok elnöke.

¹⁰ ROBERT WENT: *Globalizáció. Neoliberális feladatok, radikális válaszok*. 1996. Het Spinhuis. Amsterdam. 2000. Perfekt. 102–103. pp. A gazdasági változások összefoglalására továbbá ld.: BALÁZS FEKETE: *The Fragmented Legal Vocabulary of Globalization*. Kézirat. 2. p.

¹¹ ZYGMUNT BAUMAN i.m. 122–123. pp.

¹² Ennek a szemléletnek a kritikáját a következőképpen fogalmazta meg *Pierre Bourdieu*: „Modern világunk ahhoz a repülőgéphez hasonlítható, melyben nem ül pilóta. Az utastér teli van utasokkal, egy csomó emberrel, akik úgy tesznek, mintha irányítanának, elmélyült képpel osztanak, szoroznak, holott mindnyájan ki vagyunk szolgáltatva a tőzsdei árfolyamok szeszélyes mozgásának...” Uo. 72. p. A versenyről és a gazdaság mindenhatóságába vetett hitről lásd továbbá a 73–83. pp.; lásd. még ROBERT WENT i.m. 145. p.

¹³ Vö.: LUKOVICH TAMÁS és PAUL VIRILIO. In: Monory M. András – Tillmann J. Attila i.m. 326–329. pp.; 449–452. pp.

Mindkét – egyébként párhuzamosan alakuló – trend természetesen a nemzeti hatalom csökkenését eredményezi;¹⁴ vagyis „a nemzetállam, úgy tűnik erodálódik (...és) a pusztító erők transznacionálisak”.¹⁵ Természetesen nem beszélhetünk egy minden megváltoztató, a korábbi viszonyokkal gyökeresen szakító folyamatról, de az sem igaz, hogy csupán üres frázisról lenne szó; a két véglet között azonban kimondható, hogy korunk társadalmát jelentős mértékben formáló, átformáló gazdasági, jogi változások mennek, mentek végbe.

Az említettek a következőkben foglalhatnánk össze: a nemzeti piacokat fokozatosan globális, nemzetközi piacok váltják fel; a nemzetközi vállalatok súlya, ereje folyamatosan növekszik; a nemzetállamok szerepe beszűkül, a nemzetközi szabályozó szervezetek pedig sok esetben elégtelenek a problémák kezelésére; a monetarista és neoklasszikus gazdasági paradigmák általánosan elfogadottá váltak.¹⁶

A gazdasági kérdésekkel összefüggésben, de más társadalmi intézményekkel kapcsolatosan továbbá jelentős fordulat következett be a tradicionális család- és házasságmodell terén, anélkül, hogy ez a folyamat a társadalom tagjai számára egyáltalán észrevehetővé vált volna, hiszen az átmenet *fokozatos* és úgy mond „bársonyos” volt, mellőzött mindenféle látható „erőszakot”, illetve markáns váltást. Ez a társadalmi intézmény esetében az említett fordulat lényege a család és a házasság gazdasági szerepének elhalványulása folytán bekövetkezett értékrend-változás.¹⁷ (Ennek a helyi társadalom szempontjából később láthatóan különös jelentősége lesz!) Ezen túlmenően a következők sorolhatóak még ide: az összpopuláció növekedése és az életszínvonal emelésére irányuló törekvések közötti feszültség, a környezeti problémák globális jellege és kezelésének globális módja, a szegényebb és gazdagabb országok közötti, illetve az országokon belüli elsősorban etnikai (de ide sorolhatóak a vallási, pozícióból adódó, etc.) jellegű konfliktusok számának és jelentőségének megnövekedése. E kérdések megoldása egyre égetőbbé válik, és feltehetően tudatos – elsősorban oktatási és politikai – tervezést igényel.¹⁸

III. Elméleti viták és pólusok

Mindenesetre három meglehetősen markáns nézet alakult ki a globalizáció témáját illetően, melyek sok tekintetben ellentétben állnak egymással, ugyanakkor sok tekintetben egyetértés is felfedezhető közöttük: 1. a szkeptikusok; 2. a hiperglobalisták; 3. az átalakulás hívők.¹⁹

¹⁴ Az első folyamatra példának hozható az összes transznacionális pénzügyi szervezet, bank vagy egyéb kereskedelmi, illetve ipari vállalat, az utóbbira pedig az jól ismert már meglévő nemzetközi szervezetek (ENSZ, UNESCO), melyek befolyásolási spektruma bővíthet vagy az éppen még mindig alakuló Európai Unió, mely éppen létrejöttével bizonyítja a hatalmi átsztruktúráldást. Ennek részletes kifejtését lásd.: Paul Kennedy: *A XXI. Század küszöbén*. HarperCollins Publishers. 1993. Napvilág Kiadó. Budapest. 1997. 127–128. pp.

¹⁵ *G. H. von Wrihtot* idézi Zygmunt Bauman i.m. 2002. *Az államok erőforrásainak elégtelenségére* pedig lásd.: 104–105. pp.

¹⁶ ROBERT WENT i.m. 28–31. pp.

¹⁷ Vö.: ANTHONY GIDDENS i.m. 61–75. pp.

¹⁸ Vö.: PAUL KENNEDY i.m. 95–118. pp., illetve 305–323. pp.

¹⁹ ANTHONY GIDDENS: *Szociológia*. Osiris Kiadó. Budapest. 2016. 63. p.

1. A *szkeptikusok* alapvető álláspontja, hogy a kölcsönös gazdasági függőség nem először fordult elő a történelemben (elég csak az ókori birodalmak közötti együttműködésekre vagy például a XIX. század gazdasági kapcsolatait áttekinteni). Fő különbség talán csak a nemzetek közötti kapcsolatok intenzitásában; gyorsaságában változott meg. Továbbá szerintük hiányzik az igazi integráltság, ugyanis a gazdasági kapcsolatok három régióra koncentrálnak: Észak-Amerika, Európa, és Délkelet-Ázsia. Emellett felhívják a figyelmet a regionalizációs folyamatokra, melyek érintik a nagyobb földrajzi régiókat, és a kisebb – többek között önkormányzati régióknak is mondható – kisebb területi egységeket. Mi több a regionalizáció miatt inkább a világgazdaság integritása gyengült, s valós integráció csupán néhány tevékenység tekintetében jött létre. Így a nemzeti kormányok továbbra is fő szabályozó tényezők, a helyi önkormányzatok pedig, elsősorban a helyi kultúra területén, meghatározóak.²⁰

2. A *hiperglobalisták* szerint a globalizáció nemcsak, hogy valós jelenség, hanem az élet minden területét behálózza; következményei mindenütt érezhetőek. S elsősorban a gazdaság tekintetében a globalizáció következményeként egy olyan „határtalan világ” jön létre, mely egyszerűen felülemelkedik a nemzeti határokon.²¹ Az államok már nem állíthatják meg a pénzügyi mozgásokat, az önkormányzatok már nem tarthatják meg sajátos társadalmi integrációs erejüket, a kormányzati vagy önkormányzati politikusok nem képesek orvosolni a helyi társadalmi problémákat, etc. Emellett „felülről” is megváltozott a helyzet: rengeteg régió-közi (elég csak az önkormányzati társulásokra gondolni) vagy nemzetközi szervezet (Európai Unió, WTO, etc.) jött létre, melyek a helyi intézmények befolyásoló hatását aláássák.²²

3. Az *átalakulás-hívők* a kettő között „apoztrofálhatók”, vagyis elismerik a társadalmi változásokat, a globális folyamatokat is, de csak, mint a társadalmat formáló erők egyikét. Ugyan a kormányzatok megőrzik „hatalmuk” jó részét, ám a kapcsolatok globális függőségi viszonyokká is alakultak/alakulnak; s ez a folyamat áttöri a kormányzatok és az önkormányzatok közötti hagyományos határokat (elég csak arra gondolni, hogy néhány évtizeddel vagy évszázaddal korábban egy település sokkal inkább elzárt világban élt, mint manapság).²³ S ehhez kapcsolódóan talán elsődleges lépés lenne, hogy a korábbi struktúrák az átalakult viszonyokhoz alkalmazkodjanak; mely viszonyok tele vannak ellentmondásokkal, dinamikusak, nyitottak. S ami számunkra fontosabb, hogy a „globális nagyvárosok” multikulturálisak, minden tekintetben (etnikai, gazdasági, etc.) keverednek, egymás mellett élnek, így a megváltozó, sajátos önkormányzatiság priori-

²⁰ Általánosságban lásd: Robert Boyer – Daniel Drache: *States Against Markets: The Limits of Globalization*. Routledge. Studies in Governance and Change in the Global Era. London. 1996.; Paul Hirst – Grahame Thompson: *Globalization in Question: International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press. Cambridge. United Kingdom. 1999. A könyv 1996-os kiadásáról szóló recenziók közül többek között lásd: Jeffery A. Heart: Paul Hirst – Grahame Thompson: *Globalization in Question: International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press. 1996. *Indiana Journal of Global Studies*. Volume 4. Issue 2. Article 11. Spring. 1997. 570–574. <http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1104&context=ijgls>

²¹ A témában különösen érdekes munka: OHMAE KENICHI: *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. Free Press. London. 1995.

²² Például 1909-ben még csupán 176 nemzetközi nem kormányzati szervezet létezett, 1993-ra ez a szám már elérte a 28900-at. ENSZ Fejlesztési Program – UNDP 1999.

²³ Ennek jogszociológiai szempontból részletesebb kifejtésére lásd: EUGEN EHRLICH: *Grundlegung der Soziologie des Rechts*. München. Leipzig. Duncker und Humblot. 1913.

tást kell, hogy élvezzen. Ezzel párhuzamosan a helyi (ön)kormányzatok nagyobb nyitottságot, ám nagyobb helyi érdekeket preferáló) aktivitást kénytelenek kifejteni.²⁴

IV. A globalizációval kapcsolatos empirikus tapasztalatok

Összegzőképpen kimondható, hogy a globalizációt a többség egyetlen tényezőre vezeti vissza, ez pedig a gazdaság; ebbe beletartoznak a transznacionális vállalatok, a pénzpiacok elektronikus integrációja, a globális tőke mozgások tömege vagy éppen a világkereskedelem kiszélesedése. *Valójában az említett gazdasági jellemzők ténylegesen részét képezhetik a globális világunk kialakulásának, ám ez többek között politikai, társadalmi, kulturális, információs és kommunikációs változások eredményeként értelmezhető.*

1. *Információs és kommunikációs technológiák változása.* Ha csupán a hagyományos kommunikációs mutatókat nézzük, az analóg jelekre épülő technikát felváltotta a sokkal gyorsabb és nagyobb mennyiségű információt tömörítő digitális rendszer. (1950-ben a transzatlanti vezeték csak 100 hangtovábbítási útvonalat foglalt magában, 1997-re már 600.000 ilyen hangút létezett.)²⁵ Vagy például az internethasználok még 1998-ban 140 millióan voltak 2005-ben már több mint egymilliárdan.²⁶ Vagyis korábban nem látott lehetőségek birtokában a társadalom egyszerűen „összepréselte az időt”.

2. *Az információáramlás kérdései.* Az információáramlás nemcsak az érintkezési lehetőségeket bővítette, hanem a távoli helyeket is gyakorlatilag közvetlen kapcsolatba hozta. Ennek következtében az emberek sokkal kevésbé nemzeti keretekben, hanem inkább globális problémákban gondolkodnak: felelősségük és problémáik nemcsak lokális vagy éppen országos határokig terjednek, illetve megteremtődik a beavatkozás alapja. (Elég csak egy távoli földrész háborús kérdésbe történő – korábban elképzelhetetlen - nemzetközi beavatkozás vagy éppen egy humanitárius segítségnyújtás kérdésére gondolni.)

Továbbá a társadalmak egyre kevésbé a nemzetállam forrásaira hivatkozva alakítják identitástudatukat. Egyfelől inkább vagy nagyobb régiókban gondolkodnak (mondjuk az Európai Unió tagjaként tekinti magát európainak) vagy a helyi régió prezentálja identitástudatát (nem spanyolnak, hanem baszknak, nem britnek, hanem skótnak, és végül nem az adott nemzet kulturális közösségének, hanem a helyi település tagjának tekinti magát) és ezek sokkal jobban meghatározzák kulturális „hovatartozásukat”. Ez utóbbi pedig óhatatlanul – kormányzati szándék nélkül is – elvezet a helyi autoritások (önkormányzatok) erősödéséhez.

3. Persze a gazdasági tényezők sem elhanyagolhatóak. Természetesen ide tartoznak a transznacionális vállalatok is, melyek a világ össztermelésének felét adják és összesen mintegy ötszáz ilyen vállalatról van szó. Emellett egyre több szabadkereskedelmi egyezmény jött létre, amivel párhuzamosan az áruteremtéstől a fogyasztásig globális láncolatot alkot. Mindezt tetézi az elektronikus gazdaság, ami a pénzforgalmat nemcsak meggyorsít

²⁴ E tekintetben elsősorban lásd: JAMES N. ROSENAU: *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press. Cambridge. 1997.

²⁵ S még nem is beszéltünk a műholdas technológiáról. Vö.: DAVID HELD – ANTHONY G. MCGREW – DAVID GOLDBLATT – JONATHAN PERRATON: *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Polity Press. Cambridge., Blackwell Publishers. Ltd. Oxford. 1999.

²⁶ ENSZ Fejlesztési Program – UNDP 2001. 32–41. pp.

ja, de át is alakítja: egyetlen gazdaság problémája rövid idő alatt áterjedhet másokra, illetve akár az egész világra.

A gazdasági termékek többsége manapság már nem (például mezőgazdasági vagy ipari jellegű) „lényegében megfogható” termékekből áll, hanem szolgáltatásokból (*weightless economy*) tevődik össze. Ennek egyik következménye az úgynevezett kapitalizmus „munka nélkül”²⁷ Ezzel összefüggésben van az úgynevezett tudástársadalom, ami már nem a tényleges, memorizálható és alkalmazható tudást jelenti, hanem a folyamatos innovációra és kreativitásra való képességet, az új technológiák azonnali alkalmazásának képességét. Mindez pedig szöges ellentétben áll napaink – akár önkormányzati – igazgatási módszereivel, struktúráival, az ott elvárt – elsősorban jogi – ismeretek birtoklásának tényezőivel: merőben más képességekre és ismeretekre van szükség.

4. S végül – jelen szempontból talán legfontosabbnak említhetően - a *politikai változások* kérdése. Ha egy kicsit visszatekintünk a szocialista országok átalakulásának egyik elsődleges oka az volt, hogy a tervgazdaság és társadalmi tervezés nem tudott „lépést tartani” az elektronikus integrált és globális média követelményeivel. Ezen túl már több évtizede fokozatosan nő a nemzetközi integráció (EU, ENSZ) melyben a nemzetállamok részben feladják szuverenitásuk egy részét, illetve fokról-fokra egyre többet. A hagyományos jogi doktrínák pedig – dogmatikus jellegükénél fogva- egyelőre képtelenek a változásra és a megfelelő válaszokra. Ezzel párhuzamosan a nemzetközi nem kormányzati szervek „burjánzása” is, továbbá a kormányközi szervezetek többszöröződése is jelentősnek mondható.²⁸ *Az önkormányzatisággal kapcsolatban – ehhez köthetően – az egyik legfontosabb kérdés, hogy miként lehet kezelni a nemzetállami szuverenitás problematikáját az újfajta kulturális identitást biztosító önszerveződéssel, a civil-társadalom és a nem kormányzati szervek összefüggéseivel, s mindezt egy globális világ keretei között működtetve, de szabályozva is.*

V. A globalizáció jogi, illetve állami kérdései

A globalizációnak, mint folyamatnak nemcsak technológiai, társadalmi, gazdasági következményei (egyúttal okai) vannak, hanem a szellemi életre is rendkívüli hatással van. A jog, illetve a jogászság, továbbá a közigazgatás és az önkormányzatiság szempontjából is ilyennek tekinthető bizonyos jogágak átalakulása, és új jogágak, jogi formulák, megjelenése, továbbá az ezekhez köthető elméletek sok esetben tömeges megjelenése. Csak példaként említve: az egyik ilyen elmélet az információs technológia fejlődését, s annak a jogra gyakorolt hatását az ipari forradalom indukálta változásokhoz hasonlítja; ugyan az ipari társadalom megjelenésével a szabályozások, az igazgatás még sokáig az agrárelvek szerint működött, ám az átalakulás elkerülhetetlenül meghozta az új normák

²⁷ Általánosságban lásd: ULRICH BECK: *Mi a globalizáció? A globalizmus tévedései – Válaszok a globalizációra.* Fordította: G. Klement Ildikó. Belvedere. Szeged, 2005.

²⁸ Elég csak azt az egyetlen adatot figyelembe venni, hogy 1865-ben alakult a Nemzetközi Távírdai Unió (*International Telegraph Union*) a '90-es évek végére már 260-at érte el a kormányközi szervek száma. Vö.: DAVID HELD. at al. i.m.

struktúráját (munkajog, társasági jog, etc.).²⁹ A hipotézisek szerint az utóbbi évtized „technikai forradalma” hasonló helyzetet teremtett, és a tradicionális rendszer szintén lassú reformokon fog keresztülmenni: egyfelől akár a hagyományos, akár a továbbképzésekben új tárgyak jelennek meg, mint a komputer jog, *internet* jog, másfelől a meglévő normastruktúra és annak használata az információs társadalom értékeinek megfelelően módosulnak: előtérbe kerül az információt mint a társadalom új szervező elvét számításba vevő jogi gondolkodás; például a jogalkalmazásban már alkalmazott analógiák révén (pl. az információ dologként kezelése a tulajdonjogi ügyekben).³⁰ Szintén ilyennek tekinthető – elsősorban szociológiai szempontból vizsgálva – bizonyos már meglévő jogágak jelentőségének, és alkalmazási gyakoriságának megnövekedése. Ezek közé tartozik többek közt a nemzetközi jog és magánjog térnyerése.³¹ Mindez az *önkormányzatok bürokratikus szervezetét* mind szabályozási, mind személyi állományában jelentős mértékben érinti.

A példaként említett hipotéziseken túl a szakirodalom alapján összegzésekképpen elmondható, hogy a globalizáció a következőkben érinti a hagyományos jogrendszereket. 1. Mivel a globalizáció a nemzetállam, és a hozzá köthető jogalkotás, illetve jog szerepét ássa alá, a nemzetekhez köthető állam, társadalom és jogrendszer, mint áthatolhatatlan entitás már nem tanulmányozható többé izoláltan. 2. A jogra már talán nem tekinthetünk úgy, mint a nemzetek joga és a nemzetközi jog kettősségére, illetve utóbbira csak akként, mint kizárólag szuverén államok kapcsolatából eredő jogokra és kötelezettségekre. 3. Kihívás elé néznek azok a jogelméletek is, amelyek a jogot a kultúrából, tradícióból, szokásokból eredő jelenségként ábrázolják. Természetesen a „*normatív pluralizmus*” kifejezés, mely azt jelenti, hogy egy adott társadalomban, egy időben több jogként viselkedő normarendszer létezhet és versenyezhet egymással, fontos maradhat, de ez a kifejezés vagy többletjelentést kap, vagy más kifejezések is megjelennek mellette. Így tagadhatatlan, hogy szociológiai jelentőségüknél fogva el kell helyezni ezen elméletek keretei közt az állami jog és a „belső” szokásjog mellett az államok feletti szinten³² vagy az államoktól függetlenül megjelenő „jogot” (pl. a multinacionális cégek belső előírásait) ahogy ezt Szilágyi Péter plasztikusan megfogalmazta:

„*Leviathánt, a szuverént keresztapja Hobbes szerint megilleti az a jog, hogy döntsön arról, mely tanítások károsak a köznyugalomra, és azokat be is tiltsa. Lengyel Leviathán megkísérelte a pornófilmek betiltását, tucatnyi erotikus tévécsatorna nevette ki. Magyar szocialista Leviathán állította anno, hogy nem gyűrűzik be, mármint az olajválság, de begyűrűzött. A példák szinte végtelenül sorolhatók tovább. De Hobbes azt is mondta,*

²⁹ Vö.: WILLIAM B. T. MOCK: *Informing Law Curricula: Modifying First-Year Courses to Reflect the Information Revolution*. 51. *Journal of Legal Education*. 554. 2001. 554–556. pp.

³⁰ Uo. 554–567. pp.

³¹ JAMES W. BOWERS: *The Elementary Economics of Bijuralism: A First Cut*. 52. *Journal of Legal Education*. 68. 2002.; különösen a 71–74. pp. Jó példa a nemzetközi magánjog esete, mikor egy állam nem saját kötelmi jogát, hanem rendszeresen egy másik állam jogát alkalmazza, vagyis a saját jog csak „papíron norma”. Vö.: *City of Philadelphia v. New Jersey*. 437. U.S. 617. (1978.)

³² Vö.: WILLIAM TWINING: *Globalization and Legal Theory*. Butterworths. London, Edinburgh, Dublin. 2000., különösen a 252. p., és általában a 9. fejezet. 245–257. pp. Például a nemzetközi vállalatok közötti arbitrációs döntések már nem a nemzetállami szabályokon alapulnak, vagyis létezik az államoktól független, autonóm jogrendszer. Az új jogi rendszer és a hagyományos nemzetállami jog különbségeire ld.: BALÁZS FEKETE i.m. 5. p.

hogy a szuverén addig igényelheti az engedelmisséget, amíg megvan a hatalma. Non veritas, sed autoritas facit legem. Ha oda az autoritás, hol a lex?”³³

A jogászságot és az önkormányzati tisztviselőket szintén különösképpen érintő kérdés az állam szerepének változása, melynek egyfelől van jogelméleti, államtani, államelméleti vonatkozása, másfelől beszélhetünk alkotmányjogi, tételes jogi, közigazgatási, önkormányzati problémáról is. Zygmunt Bauman éles megfogalmazásában „a szuverenitások névlegessé, a hatalom névtelenné, a helye pedig üressé vált”.³⁴ Ehhez továbbá szorosan kapcsolódik, hogy a gazdasági globális kapcsolatok a társadalomban döntőnek bizonyulnak, ám az ezekből adódó konfliktusok „megfelelő intézményesítése hiányzik”, s a globalizálódás „nem vezet „automatikusan a gazdasági formák és a jogintézmények konvergenciájához”. „A szuverén nemzetállamok kora lejárt, *Leviathán* megöregedett, netán elaggott. (...) A nemzetállam és joga tehát egyre kevésbé alkalmas az új szabályozási szükségletek kielégítésére, ezért elméleti tisztázást is igényel a nemzetállam jövőjének, a transznacionális jogrendnek és politikai berendezkedésnek a kérdése”.³⁵

Ha ezek a kijelentések talán túlzónak is tűnnek, összegezve három lehetőség tárulhat fel: 1. A gazdasági és jogi korlátok „ledöntéséhez” az érdekeltek egy, az egységes jogi világhoz köthető, annak megfelelő végrehajtó, törvényhozó és jogszolgáltató apparátust hoznak létre, egyfajta „világkormányt”, mely esetben a különféle jogrendszerek fuzionálnak.³⁶ 2. A nemzetállamok eltűnnek (vagy már talán klasszikus értelemben el is tűntek) de nem helyettesíti azokat egy más szintű formális intézmény, s ebben az esetben az államok helyett informális társadalmi korlátok és kapcsolatok érvényesülnek. (Egyébként később kifejtve ezt talán pont az önkormányzatiság pótolhatja!) A jog – legalábbis az általunk ismert formában – megszűnik létezni, s helyette egyfajta „posztmodern”, horizontális, határokon átívelő normativitás kerül.³⁷ 3. A nemzeti és nemzetközi jog megkülönböztetése fennmarad, csupán a kettő közötti összefüggések lesznek mélyebbek, másképpen: a két jogi szint közti a formális kapcsolatok „proliferációjáról”, megtöbbszöröződéséről beszélhetünk; ugyanakkor természetesen az állami szuverenitás fogalma és annak gyakorlata megváltozik.³⁸

³³ SZILÁGYI PÉTER: *A jogbölcselettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve*. Magyar Közigazgatás. LIV. Évfolyam. 3. szám. 2004. március. 141–147. pp., 141. p.

³⁴ ZYGMUNT BAUMAN i.m. 109. p.

³⁵ SZILÁGYI PÉTER: *A jogbölcselettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve*. Magyar Közigazgatás. LIV. Évfolyam. 3. szám. 2004. március. 141–147. pp., 141–142. pp.

³⁶ A hivatkozott „jóslat” Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*. Avon Books Inc. New York. New York. 1992. című munkáján alapul. Magyarul ld.: *A történelem vége és az utolsó ember*. Európa könyvkiadó. Budapest. 1994.

³⁷ Valcke ehhez Günter Teubnert idézi: „A magas fokon globalizálódott gazdaság és az alacsonyabb szinten globalizálódott politika kettőssége egy olyan globális jogot hív életre, mely esetben már nem beszélhetünk törvényhozásról, politikai, alkotmányos normákról, és ezen normák politikailag meghatározott hierarchiájáról. A jogforrási hierarchia, annak politikailag meghatározott törvényhozásával és alkotmányozásával a csúcán megtörik a globalizáció nyomása alatt, s ami ezt helyettesítheti már csak egy heterarchikus rendszer lehet. A klasszikus politikai szabályalkotás helyét más típusú szociális normaalkotás veszi át.” Catherine Valcke: *Global Law Teaching*. 54. *Journal of Legal Education*. 160. 2004. 165. p. *Például a hely, önkormányzati szabályozások normái, azok jelentőségének megnövekedése, s e fölött azonban már kisebb jelentőségűek a jogforrási hierarchiában felette álló állami normák.*

³⁸ Ezekről részletesebben lásd: PAUL HIRST AND GRAHAME THOMPSON: *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press. Cambridge, 1996. 278–279. pp.; továbbá lásd: BRUNCZEL BALÁZS: *Globalizáció: mítosz vagy valóság?* www.inco.hu/inco7/global/cikk2h.htm.

A leginkább valószínűnek tűnő modell az, hogy legyen a globalizáció hatása bármilyen erős is, a nemzetállami formáció marad az esszenciális politikai egység; továbbá ugyan kétségtelen, hogy a jogi keretek között létrejövő transznacionális kapcsolatok egyre sűrűbbek, számosabbak, csak az államok képesek a szerződések tényleges kikényszerítésére, a tulajdonjog garantálására, vagy a szociális biztonság megteremtésére, illetve fenntartására. Az persze látható, hogy az egyre gyakrabban megújuló kommunikációs technológia, vagy az internacionális piac gyengíti az állam – főleg klasszikus értelemben felfogott – szerepét, ám a demokratikus autoritás egyetlen birokosa továbbra is az állam marad.³⁹ S noha kétségtelen, hogy egyesek eltúlozzák mind a globalizáció jogi következményeit, mind magát a gazdasági-társadalmi folyamatot, ám az is igaz, hogy a kérdés, „vajon létező folyamatról beszélhetünk?“, illetve „van-e valamilyen komoly hatása a globalizációnak?“ megválaszolása önkényes kritériumok felállításától függ. Önkényes a gazdaság internacionalizálódásának egy bizonyos szintjétől „globális gazdaságról“ beszélni,⁴⁰ s önkényes a technológiai fejlettség egy bizonyos szintjét küszöbként felállítani, etc. Mégis, a szakirodalom többsége (még a szkeptikusok is) egyetért abban, hogy a 70-es évektől kezdődően megváltozott gazdasági feltételek, illetve tényleges gazdasági formációk és környezet jöttek létre, továbbá, hogy a társadalom is jelentős átalakuláson ment, illetve megy keresztül. Továbbá szükségképpen beszélhetünk ennek a folyamatnak a jogi, igazgatási relevanciájáról, s a kérdés inkább az, hogy milyen mértékűnek kell lennie a jogi és állami strukturális változásnak.

VI. Ami az önkormányzatiságot elsősorban érinti: glocalizáció avagy globális világ, helyi világ: a helyi kultúrák transznacionális összefogása

Mint ahogy eddig is látni lehetett, mind társadalmi, mind jogi szempontból a globalizáció egy nemzeteken és határokon átívelő kölcsönös függőségek intenzívebbé válásához vezet. Ám érdemes a távolság mellett a lokális kérdéseket, ha tetszik a „mélységet“ is kiemelni.⁴¹ Ennél a kérdés sokkal bonyolultabb, ami elsősorban a horizontális identitásképet (önazonosság) ezzel párhuzamosan a nemzeti kultúrák és a helyi kultúrákat keresztezik a világhorizont transznacionális kulturális produktumai. Másképpen – a jogrendszer szerint – fogalmazva párhuzamossá vált a jelenben egy nemzetközies jogi modell, a nemzetállamok normastrukturái, illetve a lokális (elsősorban a demokratikus önkormányzatok) szabályok megnövekedett jelentősége. A helyi szabályok helyi alkalmazásáról míg *Jürgen Habermas* egy „új átláthatatlanságról“ *Zygmunt Bauman* az „egyér-

³⁹ CATHERINE VALCKE i.m. 167. p.

⁴⁰ *Norman Angell* a korabeli híres szakértő a következőket írta „*Az illúzió kora*” című munkájában: „a jelentősebb európai gazdaságok összefonódásának foka immár elképzelhetlenné tett egy háborút”. ROBERT WENT i.m. 176. p. Ezeket a sorokat néhány hónappal azelőtt vetette papírra, mielőtt az Osztrák-Magyar Monarchia ágyú- - a történelem egyik legnagyobb fegyveres konfliktusának nyitányaként - 1914. július 28-án megkezdték Belgrád bombázását. Másképpen, mint tanulság: egyrészt bizonyos jelenségek „csalóknak” tűnhetnek, másrészt a jelenségek értékelése sok esetben valóban szubjektív.

⁴¹ Roland Robertson: *Globalization. Social Theory and global Culture*. SAGE Publications Ltd. London. 1992., többek között megtalálható: https://books.google.hu/books?id=eVMmonrZDKC&printsec=frontcover&hl=hu&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

telmőség végéről” beszél, melyek talán nem is zárják ki egymást,⁴² ám egy újabb „rend” zálogai lehetnének az önkormányzatok és azok – hatáskör, feladatkör szerint – megerősített hivatalai. Hiszen akár a nemzetközi, akár a nemzeti szabályokat nézzük a jogszabályok túl általánosak, következésképpen nehéz a megfelelő alkalmazásuk, abban az esetben mindenképpen, amikor szinte minden eset „nehéz”, bonyolult; így a lokálisan meghozott, speciális normák alkalmazhatóbbak lehetnek.

Ezért talán eredményesebb lehet a globális kultúrát és a lokális identitást együttnézni, mind elméleti mind gyakorlati szinten, együttesen kezelni, s ezt jelentené az úgynevezett glocalizáció.⁴³ Ez persze első pillantásra meglehetősen abszurdnak tűnik, de a megoldás épp a nemzetállami statikussággal szembeni értelmezésben rejlik: a leszűkítés és az állandóság helyett a kontinuitásra és a változásra kell hangsúlyt fektetni, vagyis a kontingenciára és a dialektikára szükséges fókuszálni. Csak a különféle közösségi formák (transznacionális, nemzeti és helyi viszonyok és azok változásai) tekintetében értelmezhető a problematika. Úgyis lehet fogalmazni, hogy az univerzalizmus és a partikularizmus viszonyában szükséges gondolkodni, másképpen: az általánossá vált jogok nem állnak ellentétben a helyi kultúrák, identitások és azoknak megfelelő szabályozások problematikájával. Vagyis ez nem jelentheti azt, hogy például a lokális kultúrának megfelelő önkormányzatiság és azok szabályai gyengítenék akár a globális kultúrát, akár a nemzeti szabályozási modelleket, vagy fordítva (nincs köztük ellentét). Ezzel párhuzamosan – bármilyen extrémnek is tűnhet – némely esetben eltűnhetnek a korábban feloldhatatlannak tűnő közösségek és megüresednek a közvetlen szomszédi kapcsolatok, de létrejöhethet egy transz-kulturális szomszédság (nem feltétlenül szükséges, csak lehetséges) ami a különböző helyi kultúrák együttműködését is jelenti; erre pedig a legjobb – részben megvalósult, de erősíthető – különböző önkormányzati társulások és nemzetközi szintű önkormányzati együttműködések, megállapodások.⁴⁴

Ehhez kapcsolódik a centralizáció és decentralizáció kérdése: sokan a tőke, tudás, információ koncentrációjával párhuzamosan a globális világ kialakulásával szemben az államok centralizációs törekvései mellett érvelnek. Holott valójában ugyanez a dinamika (úgymond önmagától) decentralizációt is eredményez. Helyi, transz-lokális közösségek befolyást szereznek társadalmi tereik kialakításában, továbbá a mindenkori helyi környezetükben is, méghozzá akár nemzeti kontextusban. A teljes bezárkózás helyett ez helyi, illetve állami szinten jelenhet kifelé orientálódást is, ami a társadalom minden aspektusában kölcsönös összefonódásokat eredményezhet a politikai dialógusokban, konfliktusokban, identitásban: ide tartozhatnak az egyházak, szakszervezetek és különféle társulások. Az

⁴² Elég csupán arra gondolni, hogy a különböző etnikumok közötti házasságok egyre komplikáltabbak; például a korabeli NSZK-ban 1960-ban minden 25.-ik házasság esetén volt az egyik fél nem német állampolgár 1994-ben már minden hetedik. Mindez érvényes a különféle életutakra is, minek eredményeképpen egyre komplexebb érlelési helyzetek állnak elő: nő az eljárási idő, a döntési bizonytalanság, etc. Vö.: ELISABETH BECK-GERNSHEIM: *Schwarze Juden und griechische Deutsche. Ethnische Zuordnung im Zeitalter der Globalisierung*. In: Ulrich Beck (Hrsg.): *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Suhrkamp. Frankfurt am Main. 1998. 125–167. pp. Fekete zsidók és görög németek. Az etnikai besorolás kérdése a globalizáció korában. Ford.: Berger Viktor. http://fordulat.net/pdf/15/F15_fekete_zsido.pdf.

⁴³ Lásd: ROLAND ROBERTSON: *GLOBALIZATION: Time-Space and Homogeneity and Heterogeneity*. In: Mike Featherstone – Scott Lash – Roland Robertson (ed.): *Global Modernities*. SAGE Publications. London, 1995. 25-45. pp.

⁴⁴ ULRICH BECK i.m. 60–61. pp.

önkormányzatok esetében pedig akár az eltérő kultúrával rendelkező helyi közösségek közti tömeges önkéntes megegyezések egy új szintre emelhetik ezt a politikai diskurzust, gazdasági kooperációt, vagy akár az egyéni kapcsolatok átalakulását is egy globális világban.⁴⁵ Ehhez szorosan kapcsolható, hogy a határok nélküli világban a távoli történések teljesen valószínűtlen közelségben jelennek meg, ezért a „közös sors megtapasztalása” nyilvánvaló. Így a helyi közösségek között akár – talán manapság még elképzelhetetlen – nagy távolságok közötti integráció is létrejöhet. (Egyáltalán nem elképzelhetetlen, hogy nemcsak szomszédos országok közeli önkormányzatai társuljanak, hanem akár egy adott kontinens több önkormányzata vagy kontinenseken átívelő társulások is létrejöhetnek.)

Megemlíthető, hogy a társadalmi szemléletben kétféle különbségtétel létezik: az úgynevezett exkluzív és inkluzív megkülönböztetés; ami azért érdekes kérdés, mert pont ez a fajta vagylagosság elvi akadályt is képez az említett új keletű összetartozások megvalósulásához. Az *exkluzív* különbségtétel azt jelenti, hogy a világot megosztott világok mellé- és alárendeltségeként aposztrofálják, amelyben az azonosságok és valahova tartozások kizárják egymást. (Ha egy egyén egy városban vagy egy országban lakik, azonosulnia kell annak identitásával, s nem lehet egyúttal egy másik kultúra tagja is.) Közbülső esetek nem léteznek, illetve irritálóak, kizárandóak, hogy ismét helyreálljon a „rend”. Az *inkluzív* különbségtétel ezzel szemben egy másféle „rend” képét festi le: a kategóriák közötti köztes lét nem kivétel, inkább szabályszerű. Ebben az esetben a „határ” fogalmának egy dinamikusabb, ugyanakkor egy kooperatív jelentést kölcsönöz: szükséges a különböző közösségek közötti együttműködés, legyenek azok bármilyen távol is egymástól, hiszen úgyszólván közel lehetnek. A határok nem a „kirekesztés” (exklúzió) jelképei, hanem épp az inklúzió megjelentetői, ami ennek az inklúzióknak szilárd formáját adja. (Elég csak arra gondolni, hogy meghatározott államok helyi hatalmi szervei közti állandó kooperáció egyúttal meghatározza, hogy milyen önkormányzatok működnek együtt, ugyanakkor ez milyen előnyökkel is járhat, például oktatási, tudományos, gazdasági vagy éppen közvetítői szerepben politikai.)⁴⁶

A önkormányzatiság problematikájához és az azzal kapcsolatos *demokráciához* nyilvánvalóan kapcsolódik a *helybenlakás* kérdése; napjaink globalizált világában pedig ez már korántsem ilyen egyszerű. Korábban ez teljesen természetes volt, hiszen a partikuláris szabályok mindig érvényesek voltak az ott élőkre, hiszen szinte mindenki az adott településen életvitelszerűen lakott, ott élt, ismerte a helyi szokásokat és az akár az ő részvételével hozott jogszabályokat, ám mostanában nemcsak, hogy az egyének élete, életútja vált transznacionálissá, de ezzel párhuzamban megrendült a nemzetállami szuverenitás, a hely és a helyi közösség, *önkormányzatok* és a *társadalom* összekapcsolódása.⁴⁷ Az állampol-

⁴⁵ Uo. 61. p.

⁴⁶ Mellesleg szociológiai szempontból az inklúzió az empirikus kutatások alapját is jelentheti, hiszen könnyebb feltérképezni a társadalom egyenlőtlenségeit, konfliktusait, államformáit, lokális problémáit, etc. Uo. 62–63. pp.

⁴⁷ Egy 84 éves idő hölgy a lakossági nyilvántartás szerint 30 éve *Tutzing*-ben lakik a *Stranberger* tónál. Valójában azonban évente legalább háromszor (sokszor hónapokra) Kenyába utazik és ott „él”. Kenyában több barátja van, mint *Tutzing*-ben, és igazándiból – saját elmondása szerint – Kenyában van otthon: „ott ő valaki, a bejelentkezett lakhelyén ő senki; barátai között persze vannak Hamburgból vagy Berlinből származottak is.” Hol van ő otthon? Mindez az életút poligámiája, egyúttal helypoligámia is. Ugyanez igaz egy *Doris* nevű hölgyre, aki szintén Kenyában egy indiai férfival házasodott össze, néha visszatér Németországba, meglévő házát rendben tartani. S nekik nem is kell választania a lokalitások között. ULRICH BECK i.m. 84. p.

gárok egy jó része nem tartózkodik bejelentett lakhelyén, nem tér haza például pont, amikor önkormányzati választások vannak, így nemcsak, hogy nem gyakorolják demokratikus jogukat, de nem is vesznek részt igazán a helyi közösségi életben. Ahol többnyire tartózkodnak, *ott részt vesznek a lokális közösségi életben, ugyanakkor nem tudják gyakorolni demokratikus jogukat sem*, mert nem az adott állam polgárai, illetve nincsenek helyi szinten ott bejelentve. Ráadásul mindezt dinamizmusában érdemes szemlélni, hiszen sokszor ezek a földrajzi és kronológiai pozíciók változnak cserélődnek, illetve többdimenzióssá válnak. (Ennek okai lehetnek az életút kényszerei, de lehetnek attól függetlenek is.) Vagyis a világ ellentétei nemcsak kívülről jött kérdések, hanem az állampolgárok jó részének saját életében, annak centrumában is: a multikulturális házasságokban, barátságokban, oktatásban etc. Anélkül, hogy az emberek ennek tudatában lennének globális életet élnek, és valójában két vagy több otthonuk is van, még sincs egy sem. Mindez kikezdi azt a gondolatot, amelyen a hagyományos önkormányzatiság gondolata épül: olyan állampolgárok politikai diskurzusa, akik a helyi ügyekben járatosak, az ottani közösség szabályai szerint élnek és azok alakításában részt vesznek; hiszen pont a helyszínek „cseréje”, választhatósága a kulcsa az életút globalizációjának.⁴⁸

Mindez igaz az úgynevezett belső (*internális*) mobilitásra, mely egy transznacionális, transz-kulturális mobilitás, ám az egyén egyszerre több helyen történő létét feltételezi: mind fizikailag, mind virtuálisan szabályszerű és több lehetséges helyen van egy időben. Ettől megkülönböztethető a külső (*externális*) mobilitás, ami (költözés, foglalkozásváltás, migráció, etc.) külső kényszer miatt jött létre. De bármelyik mobilitásra is tekintünk, egy biztos, hogy a hagyományos önkormányzatiság elveit a valóság már mindenképpen áttöri. Hiszen az élet sokkal inkább egy általános térben zajlik; már nehézképpen számíthatna: ez a hely az enyém?; mennyire az én helyem?, vajon egy életút során az a hely kérdése mennyire releváns? Más szavakkal: mindenfelé tapasztalhatóan fiktív az az elképzelés, hogy lehetséges lezárt, elhatárolható helyen élni.⁴⁹ Ugyanis a lakossági nyilvántartás szerinti helybenlakó lakos nemcsak gyakran változtatja valós élőhelyét, de sok ténylegesen is helyi lakos nem az adott közösség részese, mert munkája, oktatása, tanulása, személyes viszonyai folytán, és a technikai vívmányokon alapuló „a távolság közelség” miatt is, alig létezik számára lokális szocialitás. Aminek következtében vagy (józan ítélőképesség birtokában) már nem is akar részt venni a lokális közösség politikai életében. Ezáltal az a funkció, mely az önkormányzatiság lényegét adja, megváltozhat, mi több kiüresedhet, non-funkcionálissá, esetleg még diszfunkcionálissá is válhat.⁵⁰

⁴⁸ Uo. 85. p.

⁴⁹ Vö.: MARTIN ALBROW: *Abschied von der Heimat. Gesellschaft in der globalen Ara*. Moderne. Frankfurt am Main. 1998.

⁵⁰ A funkcionálitásra lásd: ROBERT KING MERTON: *Social Theory and Social Structure*. The Free Press. New York. 1968., különösen a 105. p. Ez nem feltétlenül jelent anómiát, annak hiányát, fundamentalizmust vagy kozmopolita személetet, emancipációt vagy annak hiányát. Nehezebbé vált a származás, a lokalitás behatárolása, a globális trendek felismerése, és mindezeknek a globális világban való elhelyezése. Vö.: ELISABETH BECK-GRENSHEIM: *Was kommt nach der Familie? Alte Leitbilder und neue Lebensformen*. C. H. Beck Verlag. München, 2010.

*VII. Lokalitas egy világtársadalomban: demokratikusan legitimált politika?**1. Egy világtársadalom világállam nélkül*

A nemzetállami keretek között szervezett viszonyok valójában határokon átlépve történnek, az állampolgárok nagyobb része azokat átlépve cselekszik és gondolkodik; ám ez valójában egyáltalán nem feltétlenül jelentheti sem a nemzeti politika megszűnését, sem a globalitás jelenlétét, sokkal inkább a politika szubverzívizációját, és a helyi kérdések előtérbe kerülését. Az új világtársadalom már nem egy állami vagy államok közti társadalmat alkotott; az első modernitásban ez még a kapcsolatok sűrűségét is jelenthette, de a napjaink második modernitása már sok-sok szereplő közötti „áttekinthetetlen viszonyt” is jelenthet: transznacionális szereplők, nemzetközi kapcsolatok, helyi közösségek lokalitása és (akár transznacionális) konnekciói. Az állami depolitizálódás helyett – párhuzamosan egy globális politizálódással – létrejön egy lokális politika és közösség, illetve köztük lévő együttműködés. A nemzetállamok már nem léteznek a világ nélkül, ugyanakkor a világtársadalom sem létezhet a nemzeti, illetve helyi kultúrák és azok dinamizmusa nélkül.⁵¹ (Ez épp olyan, mint a társadalmi tény kérdése: a társadalom kényszerítő erővel bír az egyénre, de a társadalom egyénekből épül fel.)

2. Plurális helyszín, globális társadalom

A társadalomban meglévő, illetve létrejövő közösségek nem ismerik a helyhez kötöttséget, ugyanakkor ez nem feltétlenül jelent lokális kulturális sokszínűséget, nem integrált, de nem is exkluzív: lokálisan transznacionális életkörülmények között jön/jött létre. Létező földrajzi közelség, létező társadalmi különbséget és a létező földrajzi távolság társadalmi közelséget is jelent. Ez átalakítja a helyi közösségi szolidaritást: azonos helyen élők nem élnek azonos pozícióban és fordítva. Mindezek a „*facet to face*” társadalomban fel sem merülő kérdések egészen más megvilágításban helyeződnek: a helyi kapcsolatok helyett egy összetett és közvetett információcsere jelent meg, melynek alapja a „digitális piac”. S a kommunikációt nem lehet figyelmen kívül hagyni, az egyidejű és kölcsönös interakció mobilizálható és mobilizált is: a korábbi fizikai vagy rokoni közelséget inkább a digitális közelség váltja fel; s mindez dezintegrálja a helyi viszonyokat, ám más kapcsolatokat is kialakít. (Ezeket pedig nem szabad figyelmen kívül hagyni!) Már nem a helyi közelség jelentősége elsődleges, hanem a határokon, kontinenseken, vallásokon átívelő „közös érdeklődés”.

⁵¹ JÜRGEN HABERMAS: *Jenseits des Nationalstaats. Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung*. In: Ulrich Beck (hrsgst.): *Politik der globalisierung*. Suhrkamp. 1997. Zweite Moderne Edition. Frankfurt am Main, 1998. 67–84. pp.

3. A differenciálódás és strukturális funkcionalitás

Általában a (*dürkheimi* értelemben is vett) társadalmi munkamegosztás a „kulcsa” a műszaki, társadalmi vagy gazdasági változásoknak. Ennek egyértelmű következménye – bár kissé leegyszerűsítve – a funkcionális strukturalizmus: hiszen a különböző szférák – történeti okok miatti - különféle szakismeretek által biztosította a folyamatos innovációt és annak hétköznapi használatát és fordítva. Erről a modernitásról beszélt *Niklas Luhmann*, aki szerint a társadalmi struktúra egymástól elzárt életszférákra tagolódott, saját belső logikájuk szerint alakulnak, s mindennek az alapját a szférákon, az alrendszeren belüli kommunikáció adja; egyfajta interakciós egyneműsítés által meghatározott szerveződés és más szférák „kizárásának” együttese. Ha elfogadjuk a téziseket, akkor is kritikaként fogalmazható és fogalmazódott is meg, miszerint az önmagukba zárt funkcionális racionalitás már régóta „szervezett irracionalitássá” vált.⁵²

Vitatkozhatunk a tézisek érvényességéről, ám bármi is lenne a diskurzus eredménye egy biztos: a globalizáció megkérdőjelezi a funkcionális részterületeket. Ez például jól szemléltethető a gazdaság példáján keresztül, mivel a gazdasági mozgások, nemcsak, hogy kivonták magukat az állami adók és ellenőrzések alól, de korábbi rendezőelveik is megváltoztak vagy megszűntek. A jog esetében pedig *Marc Galanter* szavai leginkább plauzibilisek: „A jog világának szereplői számukat tekintve megnövekedtek, rétegeik sokszínűségében gazdagabbakká váltak, ehhez kapcsolódóan a jogelvek megsokasodtak, a jogról rendelkezésre álló információ, a jogi szolgáltatások, a jogászok tevékenysége kitért – s mindezek megsokszorozták az előre nem látható párhuzamos jogi jelenségeket és ösztönzik mindazokat az elméleti vállalkozásokat, melyek aláássák a hagyományos elméleteket, elveket, szabályokat és gyakorlatot (...) valaki joga egyre inkább véletlenszerűvé, esetlegessé válik.”⁵³ A fenti példák is mutathatják, hogy lehetséges egyszerre a nemzeti és a funkcionális differenciálódás jelentőségének párhuzamos csökkenése, vagyis a korábbi világkép megváltozása.

4. A jogi értelemben vett káosz vagy rend problematikája

Vagyis egyfajta kaotikus jelleget öltött a társadalom; s már nem az a kérdés, hogy milyen a társadalmi struktúra, hanem, hogy ki milyen identitással bír (ki vagyok? Hol vagyok? Kihez tartozom?). A nemzetek közötti együttműködés keretében még lehet elemezni a történéseket a strukturális funkcionalizmus alapján, ám a transznacionális szereplők esetében már nem. A kétféle szerep között kimondhatóan létrejött egy hatalmas vákuum, mely megmutatkozik a transznacionális bűnüldözéstől kezdve, a nemzetek feletti jogban, illetve annak elutasításában, a nemzetközi mozgalmakban, továbbá éppen kulturális azonosságban vagy különbségekben. Ebben az „állami” rendszerben már nem

⁵² Már itt is megjelent a világtársadalom, ám ebben az esetben a funkcionális differenciálódás adja alapját, ám mindez empirikusan tisztázatlan maradt. Vö.: Niklas Luhmann: *Weltgesellschaft. Spaltung der Welt, globale asymmetrien*. 1975. https://www.fiw.uni-bonn.de/demokratieforschung/personen/stichweh/pdfs/57_weltgesellschaft-handbuch.pdf

⁵³ MARC GALANTER: *Law Abounding: Legislation Around the North Atlantic*. 55. *Modern Law Review*. 1. 1992. 14. p.

a térbeli kérdések és az ott lévők hozzák az adott döntéseket, a térben elhelyezkedő hatalom elavult és túlhaladott. Ugyanakkor a kisebb térségek felértékelődnek, a centralizáció egy magasabb szintre lép: nemzetközi kapcsolatok sokasága; legyen az gazdasági, mint a NAFTA vagy politikai is, mint az EU, ám a földrajzi, és kulturális szempontból, ezzel párhuzamosan a lokális közösségek jelentősége egyre meghatározóbbá válik. Szociológiai szempontból is egyértelműen következik: a sokasság egyértelműen participiálódik, és ebben nemcsak a mechanikus, de az organikus szolidaritás is szerepet játszik.⁵⁴ *S pont a hatalmi ürességet helyettesítheti a lokális közösség és annak demokratikus formája: az önkormányzat.* Ezt az „üres helyet” tudja kitölteni egy megfelelően szabályozott *helyi kormányzat*, mely nemcsak a helyben lakáshoz köthető, és a helyi szabályokhoz alkalmazkodó emberekből áll, hanem akik a globális világ részeseiként, ugyanakkor a helyi problémák ismeretében tudják demokratikus jogukat gyakorolni.

A térben meghatározott hatalom már egyre inkább veszít relevanciájából; a döntéseket már nem hierarchikus struktúrában hozzák, hanem a folyamat szétfűzött. A tradicionális politikai vita (ideológiákról, eszmékről, társadalmi rendről) elhalványul és előtérbe kerülnek a helyi, konkrét problémák, melynek alapját az *önkormányzatiság* adhatja; ezzel párhuzamosan pedig a nagyobb egységek területén (állam, államközi szervezet, etc.) a politika professzionalizálódik. Az államot persze továbbra sem lehet figyelmen kívül hagyni, ám ez lassan transznacionális állammá válik, s az államot és a társadalmat konténerként szemlélő attitűd helyett egy transznacionális szemlélet jelenik meg. Ezzel párhuzamosan ezek az államok globális államok és az azokon belüli lokalitás szerepe felértékelődik, ugyanakkor mégis egy világtársadalom részének tekinthetők egy policentrikus világpolitikában. Ez részletezve a következőket jelenti:

1. *A világtársadalom dinamikájának kérdése:* a politikai tér új orientációkkal bővül, újjászerveződik; ennek következtében „elhalványul” az állam és a társadalom egymással való azonosítása, illetve azok területhez kötöttsége, hiszen a mobilitás miatt ez már jóval kisebb relevanciával bír. A világméretű szolidaritás mellett a lokális szolidaritás is megerősödik.⁵⁵

2. *Transznacionális kooperáció:* a társadalmi változásokra az állam egyedül nem képes válaszolni; következésképpen szükséges az államok közti kooperáció, aminek egyik lehetséges kiindulópontja a lokális együttműködés.

3. *A nemzetől a lokális-globálisig:* megváltoznak a vonatkoztatási viszonyok és a politikai cselekvések nem lehetnek „exkluzívák”; hanem a világtársadalmon belüli gazdasági, kulturális, civiltársadalmi lokalitás, egyúttal a globalitásnak különböző helyszínei.

4. *A „provincialitás” kérdése:* a helyi kultúra egyre jelentősebbé válik, ami például a gazdaság, illetve a munka világában ez azt jelenti, hogy a regionális-kulturális sajátosságok figyelembe vételével – akár konkurencia nélküli – munkafolyamatok valósulnak meg és termékeket állítanak elő. Mindezek együtt járnak egyfajta

5. *Kulturális sokszínűséggel:* ha a nemzetállam egységet jelent korlátozott sokszínűséggel akkor a transznacionalitás egység nélküli sokszínűséggel aposztrofálható. Ez alatt értendő, hogy a lokalitás és a globalitás nem ellentétjei egymásnak, hanem a

⁵⁴ Erről bővebben lásd: ÉMILE DURKHEIM: *A társadalmi munkamegosztásról*. Fordította: Csáky Mihály. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

⁵⁵ ULRICH BECK i.m. 122. p.

globális kultúrák variációi jelennek meg, melyek elismerést nyernek az államtársadalom „színpadán”, egyúttal saját identitástudatuk is erősödik; vagyis a helyi szintek - mind kulturálisan, mind politikai, gazdasági szempontból - megkerülhetetlenné válnak.

6. *Centralizáció, decentralizáció*: a modern államokban a centralizáció és a decentralizáció kérdése folyton felmerül, valójában az említett hatalmi konstrukciókat egyidejűségükben kell elképzelni. A transznacionális összefonódások továbbgyűrűznek és a hatalom, illetve felelősség átadódik a helyi civil társadalomnak. Mindez pedig a hatalom és a felelősség decentralizációjával is jár; egyúttal a lokalitás közelebbi kapcsolatokat is létrehoz, illetve a mobilitás és technológia a távolságokat is közelebb hozza.

7. *A szuverenitás problémája*: az államok fokozatosan lemondanak szuverenitásukról egy nagyobb és nagyobb konglomerátum javára (ami egy tét nélküli játék, hiszen az egyik fél csak nyerhet, a másik csak veszíthet. a transznacionalitás és a lokalitás „összefogása” azonban a társadalom számára egy nyereséget hozó játék; a kooperáció még – minden szinten - növelheti is a szuverenitást.

8. *Újfajta univerzalitás*: ami egy kissé hasonlítható a középkori univerzalitáshoz, mégis minőségileg különbözik is attól. Az államok arra kényszerülnek, hogy polgárai lojalitását megosszák más nemzetközi jogi szereplőkkel: világtársadalmi vagy regionális tényezőkkel vagy éppen a nemzet alatti, társadalmi tekintélyekkel. Ezért hasonlítható a közepkorishoz, mivel a globális, lokális nemzeti és regionális vonatkozásokat egymást átfedve lehet elképzelni.⁵⁶ Másképpen az államközi és regionális, lokális, etc. összekapcsolódások új cselekvési teret nyitnak meg társadalmunk előtt.

A fentieket összefoglalva, mindezekhez hozzátartozik az *inkluzív szuverenitás* kérdése; mivel az összefonódás nemcsak önkormányzati szinten jöhet létre, hanem kooperatív államok szintjén is, hiszen a globalitás az államokat is érintheti. Ez pedig bizonyos szövetségeket hoz létre: mind állami, mind lokális szinten, amivel megújulnak cselekvési terek egyúttal többhelyszínűekké is válnak, továbbá úgy erősítik a helyi kultúrát, hogy elfogadják más kultúrák létét és a velük való együttélést. s mindennek – akár a nemzeti, akár a lokális szintet nézzük alapja a szolidaritás: az egyén munkavégzését és produktivitását nem akadályozza a kooperáció, sőt mindkettőt kibontakoztatja. *Durkheimi* értelemben mind a lokális kormányzatok, mind az államok között a mechanikus szolidaritás helyett egy újfajta organikus szolidaritás lépne: egy jogi-pacifizmus és lokális együttműködés kelhetne életre. S ez pont nem az értékek felbomlását, hanem éppen azok kibontakoztatását, az individuális és helyi közösség erősödését és mellözhetetlenségét, egyúttal a kockázatvállalás és a kreativitás új formáit jelenti; hiszen mindenki egyazon bolygón él, a problémáink is sok esetben közösek, így a szolidaritás lokális és globális formációi adottak. ehhez hozzájárulhatnak az úgynevezett „*kispiacok*”, melyek nemcsak kereskedelmi és termelési formákat, de kulturális és igazgatási kérdéseket is felvethetnek. Ezek egyértelműen *kötődnek a lokális kormányzatokhoz*, mivel napjaink vállalkozási rendszere csupán a nagyobb tőkeracionalizáláshoz, ezzel elmentésben a termelékenység talán kisebb, de a jövőbe mutató értékekkel és helyi kiegészítő tevékenységekkel párosulhat. Mindezek három lényeges kérdést határozhatnak meg: 1. a jövő kulturális igazgatási és termelési módját; 2. a bürokratizmus csökkentését

⁵⁶ Uo. 124. p.

ezzel együtt a költségek alacsonyabb voltak; 3. s végül, ám „tényleg nem utolsósorban” a regionális sajátosságok figyelembevételével a helyi civil társadalom önszerveződését.⁵⁷

Ahogy a gazdasági életben is, ez meg fog jelenni az önkormányzatiságban is: már nem egy konkrét *weberi* értelemben vett hierarchikus szerkezetet kell elképzelni. Immáron sokkal mobilisebb munkastruktúrára lesz szükség: a nagyobb vállalatok is szétbontják saját hierarchikus szerkezetüket annak érdekében, hogy a döntési hatalmat széttagolják, szétosszák, elemeire szedik a belső sokaság között. Ez nemcsak a felelősség áthárítását jelenti, de egyúttal azok kezébe kerülhet a döntés, akik közvetlenül találkoznak a problémákkal, tehát nagyobb információval is rendelkeznek annak okairól; vagyis decentralizálnak (a vállalkozóból nem munkaadó, hanem licencadó, a munkavállalóból licencvevő lesz). Mindez az igazgatási funkciók ellátására is igaz lehet; ráadásul ez a helyi demokráciával „megspékelve” a közvetlen információ, a közösség által szolgáltatva és a döntéseket segítve, egy multikulturális globalitásban csak gyümölcsöző lehet.⁵⁸

VIII. Hazai önkormányzatok: a vonatkozó szabályozási trendek a globalizáció tükrében

Hazánkban már az Alaptörvényben is kifejtésre kerül az önkormányzatiság joga; ráadásul külön hangsúlyt kap, hogy a rájuk vonatkozó szabályokat sarkalatos törvények határozzák meg.⁵⁹ Taxatív felsorolja jog- és feladatkörét, amiben többek között szerepel az igazgatás joga (rendeletek, határozatok, etc.) tulajdonosi jogokat, helyi adóztatás jogát, s ami a globalizáció tekintetében rendkívül fontos, a társulás jogát, érdek-képviselési szövetség, más önkormányzatokkal való együttműködés és nemzetközi önkormányzati szervezetek tagsági jogát.⁶⁰ Továbbá tartalmazza az önkormányzatok szerveit (bár csak általánosságban) illetve azok megbízását, melyek részleteit főleg a sarkalatos törvények körébe utalja; fontosabb kérdés, hogy jogszabály feladat- és határcört állapíthat meg, melyekre azonban a költségeket támogatásokkal fedezni kell.⁶¹ Az előző fejezetek alapján is érzékelhető volt, hogy a helyi közösségek fontossága fokról fokra növekszik, ezzel párhuzamosan azok társulása, mintegy kulturális gazdasági, akár intézményes etc. jelentősége is megváltozik. Az Alaptörvény végső soron (értelmezési keretektől függően) biztosítja a feltételeket, és kereteket.

A 2010-es években láthatóvá vált a regionalizáció helyett az önkormányzatiságnak a megyei keretek közötti folytatása. Ez nem feltétlenül problematikus, hiszen e tekintetben nem látható előre, hogy egy kényszeres regionalizáció mindenképpen „gyümölcsöző” lenne, hiszen jogszabály írná elő, illetve a területi egységeket is az határozná meg;

⁵⁷ Ez ellentétben van a „régibbi” világrenddel és az azokhoz ragaszkodó szabályozásokkal, aminek eredménye, hogy bármiféle társadalmi megújodást (legyen az a „Nagy Nemzedék” vagy a különféle gazdasági recesszió és fellendülés társadalmi hatásai) egy hierarchikus bürokrácia szerkezetbe kényszerítik, ezzel negatívan vizsgálva mindenféle kulturális gazdagságot, s elorvasztva az említett társadalmi novációt. Uo. 161. p.

⁵⁸ ANDREAS ZIELCKE: *Der neue Doppelgänger. Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 1996. 7. 20. Nr. 167. (Bilder und Zeiten); általánosságban továbbá lásd: WOLFGANG KOWALSKY: *Europäische Sozialpolitik. Ausganbegingungen Antriebskräfte und Entwicklungspotenziale*. Leske und Budrich. Opladen, 1999.

⁵⁹ Magyarország Alaptörvénye. 31. cikk.

⁶⁰ Uo. 32. cikk.

⁶¹ Uo. 33–35. cikkek.

ami elsődlegesen azért lehet problematikus, mert a közösség létrehozása „kényszer” és nem olyan önkéntesség alapján történne, ami tényleg a lehető legnagyobb kölcsönös előnyökkel járna. Ugyanakkor az is igaz, hogy egy megfelelő keretszabály és a hozzákapcsolódó nagyfokú diszkréció, önkéntesség megengedése kiküszöbölhetné az említett gondokat, bár lehetséges egy átláthatatlan struktúra kialakulása, ezért ez komolyabb előkészítést és – összehasonlító jogi értelemben is vett - hatástanulmányokat igényelne. A kormányhivatalok létrehozása ugyan mindenképpen – mind költség, mind hatékonyság szempontjából – pozitívum; emellett a hozzájuk kapcsolódó egyértelmű koncentráció már csupán jelzésértékűen is mindenféle dekoncentráció (dekoncentrált szervek esete) ellenében mutat, mely előrevetíti az önkormányzatiság egyfajta koncentrációját is. Ezzel párhuzamban a megyei önkormányzatok feladatköreinek többségében állami feladatkörbe vonásával – persze ez az adósságrendezéssel és bizonyos pénzügyi stabilitással is járt – erős pozícióvesztést is jelentett/jelent. Amellett, hogy a középszintű „igazgatás” nem a régió, hanem a megye; egyértelmű a párhuzamosság a kormányzati szervek erősödő jelenléte és a megyei funkciók átvállalása tekintetében: az eredmény a centralizáció.⁶² Ami önmagában nem probléma, a pénzügyi stabilitás tekintetében pedig mindenképpen „biztató”; ugyanakkor a világtársadalmi trendek esetét is – a rendszerváltás utáni (kormányoktól független) trendet, ti. a pénzügyi helyzetek centralizációját - figyelembe véve már megkérdőjelezhető, hiszen épp a globális ezzel szembelevő folyamatokat indukál. A decentralizáció és a horizontalitás, már az előbbiekből is adódóan, inkább az osztályrendszer folyamatainak felel meg, s ugyanakkor nem feltétlenül szükséges a pénzügyi nehézségeket a fenti eszközökkel megoldani; erre más, komplexebb, alaposan kidolgozott szabályozási keretek is megoldást kínálhatnak.

Az önkormányzati feladatok körének csökkenése/csökkentése (oktatás, egészségügy, szociális ellátások) részben költségkímélőek is lehetnek, ugyanakkor a lokális specialitások figyelembevételének hiányával akár költségnöveléssel is járhatnak/járnak. Ami pedig, ha az összes önkormányzat költségigényét vesszük figyelembe, meglehetősen tetemes összeget jelenthet. Mindez összefüggésben van a megyei önkormányzatok feladatkörével, ami azon túl, hogy kormányzati döntések „hektikus” függvénye, sokkal kevésbé ismerheti a helyi kérdéseket, hiszen megyei szintű döntéshozás történik.

A települési mértékhatékonyság és racionalizálás szintén a megfelelő irányba mutat: aminek elsődleges funkciója a felesleges „pazarlás”; ami inkább ebben az esetben kérdéses az az, hogy minél kisebb egy település, annál könnyebb a problémák megoldása, hiszen annál jobban ismerik a lakosok egymást. Ez persze magával hozza az egyre szigorúbb felügyeletet, ami sok esetben ténylegesen nélkülözhetetlen, viszont egyfajta „gyámkodás” jogszabályi feltételeinek megteremtését is megvalósíthatja. Ez meg is jelent a szigorúbb törvényességi felügyelet kérdésében, aminek kétségkívül lehetnek pozitív hatásai, viszont az önkormányzati mozgástér szűkítésével is jár; amit csak tetézhethet a feladatfinanszírozás intézménye.

A önkormányzatoknál határozottan erősödött – a jegyző rovására - a polgármester szerepe, mely tény mindenképpen a szakszerűség problematikáját feszegeti, bár az is

⁶² PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013.* MTA Law Working Papers. 2014/02. Magyar Tudományos Akadémia/Hungarian Academy of Sciences. Budapest. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>. 1–2 pp.

igaz, hogy a törvényességi felügyelet mindezt ellensúlyozhatja. Ezt erősíti a kormányhivatalok ellenőrző és felügyeleti funkció tekintetében, mely elsősorban az állami „gyámkodást” vetíti előre és valósítja meg.

Ugyan maga az Alaptörvény is biztosítja az önkormányzatiság „széles körű” jogállását a fenti trend – a sarkalatos törvényeken túl – alacsonyabb szintű jogszabályok formájában folytatódott: szigorodó szabályozás, erősebb állami ellenőrzés, a helyi mérlegelési lehetőségek fokozatos szűkülése. Emellett a helyi szintű elaprózottság problematikája továbbra is fennmaradt, a középszint meglehetősen meggyengült, a kapacitások szintén csökkentek, mégis a feladatkörök bővülése látható (túlterheltség).⁶³ Lényegében a változások meghagyták az említett problémát: kapacitás, szerkezeti „gondok”; továbbá az előbbiekre hivatkozva az állam átvette a feladatok egy részét. Ez utóbbi azért okozhat problémákat, mert helyi szinten esetleg hatékonyabban, de mindenképpen jobb minőségben lehet megoldani a helyi közösség esetében felmerült kérdéseket, hiszen a lokális ismeretek egyértelműen az önkormányzatok kezében vannak. Ez a kérdés pedig annál is fontosabb, hiszen a globális világban, annak dinamikájában az állam többnyire „esetlen” míg a lokális hatalom mobilisebb, könnyebben kezelheti az – akár globális szinten – felmerülő változásokat, ehhez pedig nélkülözhetetlen a decentralizáció. A lokális közösségek, még ha manapság mobilabbak, mint korábban; egyfelől mégis az adott településhez is tartoznak, azt ismerik, másfelől pedig sok esetben pont mobilitásuknál fogva olyan tapasztalatokat szerezhetnek, melyek segítségül szolgálhatnak a problémamegoldásban; ellentétben az állammal, mely többnyire túl nagy és „távoli”, ahhoz, hogy ezeket a tapasztalatokat kamatoztatni lehessen.

Ami a megvalósíthatóságot illeti: bizonyos szempontok egyáltalán nem váltottak ki semmiféle problematikus kérdést, hiszen önmagában a pénzügyi konszolidáció felülírt mindenféle jogi vagy társadalmi kérdést; az autoritás vákuumát, a globális trendekkel szemben, pedig kitöltötte az állam. (Emellett persze a személyzeti változások – nevezetesen, hogy a közszolgálati jogviszonyban lévők átkerültek egy más szervezeti egységbe – átmeneti zavarokat is okozhatnak. Ez hangsúlyozottan nem feltétlenül káros, hiszen minden változtatás átmeneti zavarokkal jár.) Emellett – elsősorban a kistélepüléseken – individuális szempontból is – komoly nehézségeket okozhat, hogy „valaki”, egy helyi közszolgálati dolgozó, a helyi „kiscsoportból” egy nagy szervezeti egységbe kerül, ami nem biztos, hogy fokozza a hatékonyságot. A globalitás nyertesei mellett nem lenne szabad megfeledkezni azok „vesztéseiről” sem: a társadalom egy jó része „immobil”, vagyis képtelen lakóhelyéről „elmozdulni”; aminek oka rendkívül prózai: az adott településen lévő ingatlan értéke töredékét sem éri el egy nagyobb település ingatlanárainak átlagát. (Mellesleg a hazai társadalom attitűdje is többnyire a helyben maradáást preferálja.)

Az kétségtelen, és ez egyáltalán nem feltétlenül csak hazai kérdés, hogy az önkormányzatiság változtatásokra, ha tetszik, *reformokra* szorul; ennek okai elsősorban strukturálisak, a társadalmi dinamikából is következnek, illetve finanszírisak is. (Ez utóbbi kérdés sok helyen gyors változásokat indukált, azonban az átgondoltság ebben az esetben is fontos.) S nem vitatható, hogy a hazai szabályalkotási trend a szigorúbb gazdálkodás, a mérhetőség, továbbá a feladatkörök ellátásának minősége, a közszolgáltatások hatékonysága felé mutatott. Ezek több országban is változtatásokra szorulnak/szorulnának.

⁶³ Uo. 2–3. pp.

Ugyanakkor a magyarországi szabályozások jelenleg rengeteg hektikusságot mutatnak, továbbá rendkívül rövid idő alatt történtek meg, aminek következtében, egyelőre nehéz megjósolni, hogy az említett problémákat ez mennyiben fogja javítani, milyen hosszú távú következményei lesznek, vagy lesznek-e egyáltalán. Elképzelhető, hogy a helyi erőforrások elvesztése mellett a központi erőforrások – beleértve egyáltalán a nemzeti erőforrások optimális kihasználhatóságát – kevésbé lesznek elégségesek napjaink kihívásainak megfelelésére; másképpen: az elvárt szakszerűség, egyenletesség és pontosság ugyan megtörténhet, azonban ez nagyobb személyi állományt, és jelentős költségráfordítást igényel;⁶⁴ arról nem is beszélve, hogy a helyi szakemberek állami hivatalokba való áthelyezése a kisebb településeken komoly szakmai problémákat vetnek fel. Persze ez az *európai jogi* kötelezettségek tekintetében is komolyabb kérdések merülhetnek fel: egyértelmű *centralizációs trendet*, ami *nemcsak Magyarországra jellemző*, sok európai, és nem európai országra is. Ilyen például a saját, helyi ügyek jogának megoldása, a saját feladatok diszkrecionális jogköre, azok értelmezési szabadsága, a konzultációs jog biztosítása, illetve a bevételi források megléte, melyek elvileg nélkülözhetetlenek.⁶⁵

Ami mindenképpen kimondható, hogy - a *globális problémákat* is figyelembe véve - az állami szerepvállalás túlzott méretű szervezetekkel történik. Melyek épp méretüknél és ezzel összefüggésben „szervezeti tehetetlenségüknél” fogva sem képesek a helyi társadalom problémáit megfelelően kezelni; így a lokális konfliktuskezelés hatékonysága csökkenhet, a meglévő integráló hatás pedig akár el is tűnhet. Valószínűsíthető a lakosok között az információhiány egyre inkább krónikussá válása, és a helyi szervekkel kapcsolatos bizalomhiány növekedése, ez utóbbiaknak pedig egyenes következménye az egyre ritkábbá váló kapcsolat az önkormányzatok és a lakosok között, ami az előzőeket újra indukálja; így a *circulus viciosus* bezárul és a távolság, másképpen az elidegenedés egyre nagyobb lesz. Ez a globalizáció kérdéskörét érintve annál érdekesebb, mivel a több kultúrából érkező egyének egyre több (a kulturális különbségekből eredő) konfliktusokat indukálhatnak, s ezeket sokkal inkább lehet helyi szinten kezelni, az integráció pedig nem zárja ki a kölcsönös mobilizációt.⁶⁶ Vagyis másképpen: ahogy a korábbi fejezetekből is kitűnt a kölcsönös mobilitás egyre intenzívebbé vált/válik, következőképpen a kölcsönös együttélés határozottan gyakoribb lett, és lesz, ezért a kölcsönös integratív funkciót nem a nagyobb, hanem a kisebb közösségek tudják megvalósítani. Az egymás iránt, pontosabban az egyének közötti, lokális szintű kölcsönös diskurzus (és nem nagyobb egységek szintjén) gyümölcsözőbb lehet. S ezt még a mutális (mec-

⁶⁴ A centralizáció előnyei mellett, lehet a lokalizáció – megfelelő működési keretek között – előnyösebb, olcsóbb, hatékonyabb, ráadásul a helyi igényeket kielégítőbb is; a globalitás világában az uniformizáció kevésbé előnyös. Ugyan vannak olyan kutatások, melyek egyfajta kultúrának az egyenmősítését hangsúlyozzák, ám ez egyrészt komplexebb folyamat, másrészt kronológiailag is változik. Erre példa *Saúl Litvinoff*, aki hangsúlyozza, hogy nem lehet a globalizációt amerikanizációként leírni: jelen történelmi pillanatban a gazdasági, illetve az ennek megfelelő politikai hatalom valóban az Egyesült Államok területére koncentráldik, ám történelmi távlatokban más régiók is biztosíthatják a szükséges egyensúlyt. Álláspontja szerint a kontinentális, római-germán jogkör sokkal alkalmasabb az ökonomiai trend kiszolgálására, mivel a római jog eleve a gazdasági kapcsolatok jogaként fejlődött ki. Lásd.: SAÚL LITVINOFF: *Global Law in the Perspective of the Bijural Curriculum*. 52. Journal of Legal Education. 52–53. pp. 2002.

⁶⁵ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA i.m. 6. p.

⁶⁶ Részletesebben és általánosságban lásd erre: Pokol Béla: *Jogszociológiai vizsgálódások*. Rejtjel Kiadó. Budapest. 2003.

hanikus szolidaritásra épülő) önkormányzati társulások csak erősíthetik: kulturális, ökonomiai, szociális összefogások szélesebb, transznacionális körben. Hiszen ez egyrészt megkönnyíti a „kényszerű” (munkahely, karrier, család, etc.) mobilitást,⁶⁷ másrészt könnyebbé és átláthatóbbá teszi a globális, transznacionális mobilitást;⁶⁸ hiszen helyi szinten könnyebb a lakosságot regisztrálni, a közösség részének tekinteni, még ha az csak időleges, behatárolható zárt időintervallumon belül identifikálható is. Egy monokulturális önkormányzat viszont a világtársadalmi folyamatokat egyáltalán nem támogatja, sőt ezzel szembe menni gyakorlatilag egy „közigazgatási öngyilkosság”, hiszen ez a struktúra monofunkcionálissá válik, aminek következtében a megfelelő települési fejlesztéspolitikai hatékonysága a minimálisra csökkenhet.

Összegzés

Mindenekelőtt szükséges volt tisztázni magának a globalizációnak a fogalmát, mi több annak létezését: ugyanis elméleti szinten kérdéses egyáltalán a fogalom léte; „persze ettől még használható”. Mindemelllett a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy egyfajta mélyreható (a világot érintő) társadalmi változásnak mindenképpen tanúi lehetünk, és bárhogya is nevezzük ezt, érint szinte mindenkit és minden közösséget. A globális mozgásokat elsősorban gazdasági és még inkább pénzügyi kérdésként definiálják, ám valójában sokkal komplexebb problémáról van szó; így csak jelzésképpen más társadalmi dinamikák is változásokon mentek/mennek keresztül. Így már jobban megérthetővé válik, hogy a három „pólusszerű” globalizációelmélet miért, és hogyan láthatott napvilágot: a hiperglobalizmus, a szkeptizmus, és az átalakulás-pártiak; ám ezzel párhuzamosan érdemes volt rámutatni napjaink társadalmi realitásának empirikus valóságára is, ami több pontban került összegzésre.

Azonban mivel a munka az államjogi és önkormányzati kérdésekre koncentrál, így – jogszociológiai szempontból - mindezek jogi és államelméleti kérdéseit is át kellett tekinteni; a közvetlen, és helyi, kormányzati (önkormányzati) jogi problémák vizsgálata, a globális világ tükrében, nélkülözhetlenné vált. Érdemes volt kontrasztolni a különféle hatalmi centrális pozíciókat (mint transznacionális szervek, nemzeti, állami szervezetek és helyi szervezetek). Mindezek eredményeképpen megállapíthatóvá vált, hogy egy globális világban a mobilitást (és a nemzeti szolidaritást) is figyelembe vevő globális és lokális közösségek kontrasztálásával együttélő „glokális” lehet a megállíthatatlan folyamatokat egy új rend alapján kezelő, mégis a társadalmi mechanikus és organikus szolidaritást egyaránt értékelő hatalmi struktúra. Az ennek megfelelő szabályozás valószí-

⁶⁷ Könnyebb felismerni egy nagyobb lokális társulást, mint egy kisebb települést, és könnyebb a belső helyváltoztatás is, például munkahely, vagy más elsődleges, illetve másodlagos társadalmi csoportok között. (Elég csak arra gondolni, hogy például Ausztráliában egy átlagos munkavállaló közel száz kilométert utazik a munkahelyére, s lakóhelyéről nem is tudja, ha nem lenne megfelelő társulási forma, mely felhívja a figyelmet, arra, hogy „inkább egy távolabbi, de egészségesebb településen lakjon, mint egy nagyváros központjában (Sydney, Melbourne, Brisbane, etc.)

⁶⁸ Egy nagyobb államon belül az átláthatóság is nehezebb, az adminisztráció komplikáltabb, költségesebb és kevésbé hatékony.

nűsíthető az igazi megoldásnak napjaink dinamikájára; mindezt pedig érdemes összevetni a hazai normákkal.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, ami végső soron egy transznacionális (szupranacionális) szervezet dokumentuma is, külön hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatoknak kell ellátnia a lokális közügyek szubsztanciális részét; ehhez szükséges teljes mérlegelési jog, illetve legalább részleges és nélkülözhetetlen a helyi adóbevételek joga.⁶⁹ Persze sok kérdés felmerül, ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a normák olyan széles értelmezési kereteket tesznek lehetővé, hogy végső soron „a bármi lehetséges” kategóriájába is sorolhatók, így a kritikai észrevételek relevanciája sem lehet feltétlen. Ráadásul sok minden lényegében „idő kérdése”, vagyis sok normaváltoztatás, még a rövid idő alatti hatálybaléptetés ellenére is, igazi funkcióját vagy diszfunkcióját, esetleg non-funkcióját csak közép vagy hosszú távon lehet meghatározni. Mindenesre napjaink világában végbemenő trendeket figyelembe véve a közszolgáltatások elsődleges szerepét leginkább a globális funkciókat ellátó önkormányzatok szerepének elsődlegessége jelenthetné. Emellett az önkormányzatiság – noha nem a hagyományos hatalmi ágként definiálhatóan – a hatalommegosztás egyfajta rendszerének az önkormányzatok részei is lehetnek. S ami sokkal lényegesebb, hogy a központi irányítás, főleg annak látható erodálódása miatt a lokális szint egy társadalomintegráló, egyúttal több lokális szintű konnektív funkciókat vállalva, az össztársadalom szintjén is stratégiai fontosságú szereppel bírhat.

ZSOLT NAGY

GLOBALIZATION AND LOCAL GOVERNMENT

(Summary)

Contemporary globalization both requires and permits the re-casting of national and international law away from a “society of states” model and toward a true model of a global society, or even a global community. Effectively eliminating both time and space as factors in social interaction, globalization is changing the nature of global and local social relations, which intensifies the obsolescence of the “society of local authorities within states model” and demands a fundamental change in the social theories of national, international and local relationships toward a global society of persons. As a matter of fact it is about the people of our global or local world. The law of a society of states can be refashioned into the global public local law in a global society and that is I have wanted to introduce and maybe I could give some answers about these questions.

⁶⁹ Pálné Kovács Ilona i.m. 7. p.