

KALTENBACH JENŐ:

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI FELÜGYELET

(Részlet a szerző „Az önkormányzati felügyelet” című művéből)

1. A rendi állam önkormányzata Magyarországon

Adolf Gasser 1946-ban írt könyvében a demokráciákat két csoportra osztotta, az egészséges és a törékeny demokráciák csoportjára. A megkülönböztető ismérv szerinte az, hogy az egészséges demokráciát az életképes önkormányzatok jellemzik, míg a törékeny - bár az előzőhöz hasonló alkotmányos intézményei vannak - nem rendelkezik igazi önkormányzatokkal.¹

Magyarországot újkori története alapján a törékeny demokráciák közé kell sorolnunk, vagyis nem rendelkezett életképes önkormányzatokkal. A magyar önkormányzatok kialakulására és a történelem során játszott szerepére sok olyan tényező hatott, amelyek miatt e történet eltér az "európai átlagtól".

A magyar² és a külföldi³ szakirodalom gyakran hasonlítja a magyar helyi közigazgatást az angol selfgovernmenthez. Kétségtől igaz, hogy a magyar megye és az angol county több tekintetben, különösen az önkormányzati fejlődés kezdeti időszakában (XIII - XV. század), mutat bizonyos hasonlóságot, és az sem vitatható, hogy egyformán különböznek a többi európai állam hasonló intézményeitől. Melyek ezek a hasonlóságok egymáshoz és különbségek a többi államhoz képest?

Mind Angliában, mind Magyarországon a királyi hatalom megszilárdulása úgyszólván azonos időpontban ment végbe. Hódító Vilmos és utódai ugyanúgy centralizált államot hoztak létre, mint ahogy ugyanezt tették az Árpádok Magyarországon a XI. századtól kezdődően.

Az I. István által megalapított területi egység, a megye hasonló szerepet töltött be, mint a normann királyok által megerősített county. Mindkettő élén a király által kinevezett nemes állt, aki azonban sosem vált tartományúrrá, mint Nyugat-Európa többi államában. A magyar ispán és az angol sheriff hatalma közjogi jellegű volt, míg pl. Németországban a tartományok egyes főnemesek magánhatalma alá kerültek.⁴

Mindkét országban a megye (ill. a county) volt és maradt a helyi közigazgatás és politika centruma. Sem Magyarországon, sem Angliában nem jöttek létre a megyéket integráló tartományok, és a megye hatalma lefelé, az alatta lévő közigazgatási egységek (községek, városok, járások) irányában is domináns maradt. Egyed István nem firtatja az okokat, megelégszik a pusztán tény rögzítésével, mert nemzeti öntudattól áthatott művében az ilyen miértek nem illenének bele. Egyébként jellemző ez az egész korabeli magyar önkormányzati irodalomra. A különben igen alaposan elemző Ereky István sem vizsgálja az angol-magyar és a nyugat-európai modell eltérésének eredetét. Pedig a különbség már a kezdetnél nyilvánvaló. Nagy Károly frank birodalma, amely szinte egész Nyugat-Európát magába foglalta, az uralkodó halála után igen gyorsan kisebb-nagyobb tartományokra hullott szét, melyeknek urai a magasabb "nemzeti" egységet képviselő monarchiákkal (francia királyság, német-római császárság) szemben nagyfokú függetlenséggel rendelkeztek. Az uralkodó alig volt több, mint a tartományok "szövetsége". Ezzel az államok "önkormányzati elven" szerveződtek, és a centralizáció csak lassan bontakozott ki.

A magyar és az angol állam ugyanekkor már centralizált volt. A hastingsi angol-szász vereség 1066-ban erős normann központi hatalmat eredményezett. Magyarországon

¹ Adolf Gasser: Gemeindefreiheit als Rettung Europas, 1947. Basel, 10-11. old.

² Egyed István: Vármegyei önkormányzat, Bp., 1929.

³ Heinrich Heffer: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart, 1950. 19. old.

⁴ Egyed István i.m. 70. old.

pedig a kereszténységre való áttérés, a keresztény Európába való gyors integráció csak erős központi hatalom esetén számíthatott sikerre. E két állam történetében ezért nem a fokozatos centralizáció, hanem ellenkezőleg, a decentralizáció, az önkormányzati elv térhódítása határozta meg a későbbi eseményeket.

Azonosság az is, hogy a különböző megyei tisztségek tiszteletbeli jellege igen sokáig fennmaradt, vagyis a magyar megyei nemesség (és az angol vidéki gentry) részvétele a megyei közügyek igazgatásában jog, de egyben kötelezettség is volt. Fizetett hivatalnokok helyett így mindkét országban vagyonos, ezért anyagilag független nemesek látták el a hivatali teendőket.

A már többször hivatkozott Egyed István, a felsoroltakon kívül némi nemzeti büszkeséggel állapítja meg, hogy a magyar nemesi önkormányzat az összes államok közül - Angliát is megelőzve - elsőnek jött létre a XIII. században, sőt, míg az angol békebírókat a király *nevezte ki*, addig a magyar szolgabírókat a megyei önkormányzat *választotta*.⁵ Majd kifejti, hogy a magyar nemesi önkormányzat demokráciája abban is megnyilvánult, hogy testületekben működött. A legfőbb testület pedig a megyei ösgyűlés (universalis congregatio) volt, amelyben a XV. századig nem nemesek is részt vehettek.⁶

Végül külön szólnunk kell egy további hasonlóságról, ami a helyi és a központi közigazgatás viszonyát mindkét országban jellemzi, nevezetesen arról, hogy hiányzik az ún. kormányzati - vagy fő - vagy királyi főfelügyelet.⁷ A magyar megyei önkormányzat csak az országgyűlésnek felelős. Statutumait csak az országgyűlés vizsgálhatja felül és semmisítheti meg, ugyanakkor az

országgyűlés kifejezetten megtiltja, hogy a megye a kormány törvénytelen rendelkezéseit végrehajtsa. Mi több "... a megye és minden hatósága a kormányrendeletek törvényességét igazgatási ügyekben is a bíró függetlenségével vizsgálta felül".⁸ A "főfelügyeletnek" pedig ahhoz végképp nem volt joga, hogy a megyegyűlést feloszlassa, ez egyébként is egy universalis congregatio esetében értelmetlen lett volna. Végül miután az országgyűlést a megye - utasításokhoz kötött - követői alkották, nincs is olyan messze az igazságtól az a municipalista állítás, hogy a megye ellenőrzi (felügyeli) a központi hatalmat és nem fordítva. Vagy ahogy Weis István írja: "A magyar nemzet története 1526-tól legalábbis oly mértékben játszódott le a megyei üléstermekben, mint a csatatereken, s a diétális üléseken."⁹

Ezek után "szinte érthetetlen", hogy az angol selfgovernment hogyan válhatott később a nyugat-európai önkormányzati rendszer mintaképévé és az angol állam a gasseri egészséges demokrácia iskolapéldájává, miközben a magyar megyei önkormányzat értékei feledésbe merültek, és így a magyar demokrácia törékennyé vált, sőt kezdetleges maradt.

Az okok részletes elemzése nem feladatunk, ezek közül csak néhányra térünk ki, azokra, amelyek a magyar önkormányzat arculatát és a központi hatalomhoz való viszonyát döntően meghatározták.¹⁰

Az egyik legfontosabb tényezőként azt kell megemlíteni, hogy a magyar önkormányzat úgyszólván mindvégig megőrizte rendi jellegét. Míg a nyugat-európai kontinentális önkormányzatok története a rendi önkormányzat kialakulása, majd teljes elhalása, és az abszolutizmus korszaka után egy újfajta, immár nem rendi, hanem polgári

⁵ Egyed István i.m. 72 -73. old. Arról nem is beszélve, hogy a szolgabírókat meghatározott időre választották, míg a békebírói kar kinevezése életfogytig szólt.

⁶ Egyed István i.m. 72. old.

⁷ Ez a hasonlóság persze erősen formai jellegű. Tartalmilag a kettő között igen nagy a különbség, ennek részletes elemzésére itt nincs mód. A századforduló, majd a 20-as, 30-as évek közigazgatási irodalma meglehetősen sokat foglalkozott ezzel, mindenekelőtt Egyed István, Ereky István, Rényi József, Choncha Győző stb. Egyed István: A vármegyei önkormányzat c. többször hivatkozott művében e téma teljes irodalmáról áttekintést ad. 447-458. old.

⁸ Egyed István i.m. 75. old.

⁹ Weis István: Önkormányzati problémák. Bp., 1911. 6. old.

¹⁰ A magyar társadalom fejlődését az országon kívüli tényezők az európai átlagosnál is nagyobb mértékben befolyásolták. Ezek tárgyalására itt nincs mód, ezért a belső tényezőkre koncentrálok elemzésünk szükségképpen némileg egyoldalú marad. Kénytelenek vagyunk mégis ezt az utat választani, abban a reményben, hogy a magyar önkormányzat történetéről elmondottak valóságát ez jelentősen nem torzítja.

önkormányzat megszületéseként¹¹ írható le, addig a magyar önkormányzat története ilyen szakaszokra nem bontható. Ugyanakkor a kezdeti hasonlóságok után jelentős az eltérés az angol selfgovernment további sorsától is. A magyar állam önállóságát a XVI. században elvesztette. Előbb egy 150 éves török fennhatóság következett, majd annak megszűnése után Magyarország - bizonyos értelemben - a Habsburg-birodalom részévé vált. Ez a tény a későbbiekben meghatározó befolyást gyakorolt a megyei önkormányzat és a központi felügyelet sorsára.

2. A feudális abszolutizmus és az önkormányzat Magyarországon

A XVIII. század Európában - Nagy-Britanniát kivéve¹² - a rendi önkormányzatok alkonyának és a feudális abszolutizmus felvirágzásának korszaka. Talán az egyetlen kivétel - ami az önkormányzatokat illeti - Magyarország. Azok a kelet-európai államok, amelyeket Hefter a magyar királysággal egy sorban említ (Poroszország, Lengyelország, Csehország), ebben a században vagy abszolút államokká váltak (Poroszország), vagy teljesen elvesztették függetlenségüket és valamelyik abszolút monarchia részévé lettek (Lengyelország, Csehország).¹³ Ezzel szemben a magyar királyság sohasem lett a Habsburg-birodalom integráns része. A magyar nemesség szívós ellenállást fejtett ki Mária Terézia és II. József abszolutisztikus törekvéseivel szemben. Ebben a küzdelemben a leghatásosabb fegyverük, az addigra több évszázados múltra visszatekintő szilárd rendi intézmény, a megyei önkormányzat volt.

"... a megye az az intézményünk, amely a magyar lélek és a jogi felfogás egyik legeredetibb alkotása, amelynek története

szinte egyértelmű az idegen uralom ellen folyton harcoló magyar nemzet történetével" - írja Egyed István.¹⁴ E megállapítás fényében világossá válik, hogy a megye hogyan lett rendi önkormányzati intézménybál a magyar államiság szimbólumává. "Amíg külföldön az abszolutizmus a rendiség leküzdését, az erők egyesítését szolgálta, nálunk idegen uralmat, az államiság feláldozását jelentette."¹⁵ S Magyarországon az abszolutizmus centralizációjával szembeni ellenállás azért volt jóval nagyobb, mint máshol, mert az önkormányzat híveinek pozíciói, a korábban vázolt történeti okokból, eleve kedvezőbbek voltak, mint másutt, és ehhez még hozzáadódott, hogy a magyar nemesség, miközben rendi kiváltságait védte, egyben hazafias célokat szolgált, az ősi alkotmány védelmezőjének szerepében lépett fel az idegen uralommal szemben. A magyar köznemességnek úgyszólván egész Európában egyedül sikerült megőriznie a rendi "szabadság" jelentős részét. Mialatt a XVIII. századi Nyugat-Európában az abszolutizmus kialakította a maga centralizált bürokratikus közigazgatási rendszerét, addig Magyarországon egyidejűleg volt jelen a bürokratikus elveken felépült központi hatalom (mely azonban a jelentéktelen Helytartótanácsot kivéve osztrák) és a tőle többé-kevésbé "független" megyei önkormányzat.

A megyei nemességnek az abszolutizmus felett aratott "győzelmének" árát a magyar társadalomfejlődés fizette meg. A rendi alkotmányhoz való "hazafias" ragaszkodás egyben ellenállást jelentett a modernizációval szemben is. Miközben Nyugat-Európában vagy alulról fölfelé (Anglia, Franciaország), vagy felülről lefelé (Poroszország stb.), vagy forradalmak vagy reformok után a társadalmi modernizáció túllépett az abszolutizmuson és megteremtette a polgári átalakulás feltételeit, Magyarországon az egyik változat sem következett be. A forradalomhoz hiányoztak a feltételek (gazdasági fejlődés visszamaradott, polgárság hiánya, elméleti-tudati feltételek fejletlensége), a felvilágosult abszolutizmus reformkísérletei pedig a konzervatív megyei

¹¹ Lorenz von Stein: Handbuch des Verwaltungsrechts, 61. old.

¹² Az európai kontinensen az egyetlen számottevő kivétel ebben a korszakban Svájc. A svájci Eidgenossenschaft azonban sokáig csak kurióznak számított, az általános európai fejlődésre kimutatható hatást nem gyakorolt.

¹³ Csehországot a Habsburgok az osztrák örökös tartományok közé sorolták, Lengyelország pedig részben a porosz király, részben az orosz cár fennhatósága alá került, akik a rendi önkormányzatot teljesen elsovasztották.

¹⁴ Egyed István i.m., 69. old.

¹⁵ Schöpflin Aladár: A magyar állam. Nyugat, 1918. február.

nemesség ellenállásán buktak meg.¹⁶ A modern polgári önkormányzatra jellemző intézmények jó része a XVIII. század végére, a XIX. század elejére Nyugat-Európa-szerte kialakultak. Magyarországon ezzel szemben, mint említettük, gyakorlatilag hiányzott a központi közigazgatás,¹⁷ a helyi igazgatással azonos megyei önkormányzat pedig "parlagias helyi politikai érdekek körül mozgott, s centrumában a megyei tisztségekért vívott küzdelmek állottak".¹⁸ Így azután "nem csoda, ha ily hatóságok mindent elhanyagoltak, ami az európai államokban a hatóságok gondoskodásának tárgya volt. Közel másfél század alatt alig változott az ország állapota, s alig vehető észre a hatósági tevékenység nyoma".¹⁹

Hogy ez mindvégig így is maradt, abban az is közrejátszott, hogy a magyar városoknak, itt nem részletezhető okokból sohasem jutott olyan kiemelkedő szerep, mint nyugat-európai társaiknak. Magyarországon a nemesi rendi alapon szerveződő nyugat-európai mintájú városi autonómia - amely ott a későbbi polgári önkormányzat mintegy előfutáraként működött, csak igen korlátozott formában jött létre, és a nemesi önkormányzatra gyakorlatilag semmilyen hatással nem volt. A rendi önkormányzat Magyarországon a megyei nemesség féltékenyen őrzött privilégiuma volt, amely megakadályozta, hogy a településeken (községekben és városokban) helyi önkormányzat szilárduljon meg.

A magyar megye semmiben sem hasonlított a német integrációs szint Gemeindeverband-jaira, mert nem a helyi önkormányzatok szövetségéeként, hanem kizárólagosságra törekvő hatalmi centrumként viselkedett.²⁰ A megyei önkormányzat arisztokratikus jellege abban is megnyilvánult,

hogy igazi befolyással csak a birtokos nemesek bírtak, hiszen törvényeink kifejezetten kimondták, hogy tisztviselővé csak "vagyonos és kiváló nemes volt választható",²¹ sőt az önkormányzat nem egyszer nagy befolyással bíró családok kormányzását jelentette. Az angol selfgovernment és a magyar rendi önkormányzat formai hasonlósága ellenére tartalmilag igencsak különbözik.

Heinrich Hefter erről a következőket írja: "... a vidéki önkormányzat, amely a régi Magyarországon és Lengyelországban, és ugyanúgy a keleti német területeken egy elmaradott állami és társadalmi rendet képviselt, Angliában a középkori állapothoz képest igen jól szervezett közállapotok (Gemeinwesen) kifejezője volt. Az angol gentry már igen korán a nemesség egészen más típusát testesítette meg, mint az Elbán túli junker vagy a kelet más arisztokráciái."²² Míg az angol gentry a polgársággal hatalmát megosztani, így az önkormányzatot demokratizálni hajlandónak mutatkozott, addig a magyar nemesség arisztokratikus beállítottságát mi sem bizonyítja jobban, mint a somogy megyei követeknek 1796-ban (7 évvel a francia és 150 évvel az angol forradalom után) adott utasítás, amely szerint: "az országgyűlésben a törvényhatóságok számát növelni, oda a szabad királyi városok szaporítása révén a kereskedő és iparos osztályokat is bevinni, s ezeket túlsúlyra vergődni semmi esetre se engedjék."²³

A magyar állam úgy érkezett a XIX. század küszöbére, hogy önkormányzatai konzervatív rendi keretek között maradtak (lényegében az abszolutizmus korszakát megelőző állapotokat rögzítették), ugyanakkor központi igazgatásában nem épültek ki a felvilágosult abszolutizmus azon haladó

¹⁶ Leglátványosabb példa a kalapos király, II. József reformjainak sorsa.

¹⁷ Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány. Bp., 1977. 13. old.

¹⁸ Szamel Lajos i.m. 12. old.

¹⁹ Grünwald Béla: A régi Magyarország 1711-1825. Bp., 1910. 429. old.

²⁰ Jellemző adat, hogy az első magyar községi törvény 1871-ből származik. Városi törvény pedig - annak ellenére, hogy Nyugat-Európában a városi törvények tipikusan az önkormányzati forma jogi rendezését jelentették - számos kísérlet és tervezet ellenére Magyarországon mind a mai napig nem született.

²¹ Egyed István i.m. 73. old.

²² Heinrich Hefter i.m. 19. old. - A 18. századi kelet-európai állapotokról Hefter a következő jellemzőket sorolja fel: "... nemesi nagybirtok-rendszer patrimoniális igazságszolgáltatással és rendszettel egybekötve, a parasztság jobbagyosorban tartása, a városok csekély jelentősége és a lengyel vajdaságok, a cseh körzetek és a magyar megyék önkormányzatának erősen arisztokratikus jellege."

²³ Ereky István: A magyar helyhatósági önkormányzat. I. kötet, Bp., 1910. 8. old.

intézményei, amelyeket később a polgári demokráciák sem nélkülözhetek.

3. A polgári átalakulás és az önkormányzatok. Az önkormányzati felügyelet

A magyar történetírás az 1825-27. évi országgyűléstől az 1848-as forradalomig terjedő időszakot reformkorszaknak nevezi. E reformok szükségességét e kor talán legnagyobb alakja, Gróf Széchenyi István sorai érzékeltetik: "Ki a külföld mai állapotát, s némely vidéknek mostoha fekvése mellett mégis bámulatra méltó virágzását ismeri - mely progresszive terjed -, s aztán hazánk szomorú állását tekinti, s hogy mindezekben századnyi távolságra kullog más nemzetek után, ez a föld, mely kimeríthetetlen szendergő kincset rejt ölében - akkor valóban a legéletrevalóbb is elszomorodik, a legerősb is elgyengül, kivált ha átgondolja, hogy nemcsak a tudatlan, de még a tudományos rész is minden gyökeres előmenetel, s javítás ellen szegül..."²⁴

Az állami fejlődés egyik legfőbb akadálya - ezt a reformerek is jól tudják - a megyei nemesség ellenállása. Ekkor alakult ki az ún. centralista csoport, amely francia mintára a centralizált polgári állam kiépítését, a megyei önkormányzat háttérbe szorítását tűzte ki célul.²⁵ A reformjavaslatokból végül is csak az 1848-as forradalom után lett törvény. Törvény, de nem valóság. Míg ugyanis az 1848. évi III. tc. a központi közigazgatás intézményeit (a kormány és a minisztériumok szervezetét. és hatáskörét) részletesen és végleges jelleggel szabályozta, addig az 1848. évi XVI. tc. a vármegyéről "a legnagyobb óvatossággal és a legnagyobb maradisággal",²⁶ csak ideiglenes és keretjelleggel szólt, és a végleges szabályozást későbbre halasztotta.

Az 1849-es szabadságharc bukása után I. Ferenc József császár osztrák közigazgatást

vezetett be, és az abszolutizmust restaurálta. A kiegyezés után, 1870-ben fogadta el a parlament az első olyan vármegyei törvényt, amely már nem tisztán rendi alapon állt. Ez nemcsak a feudális nemesi előjogok eltörlését jelentette, hanem azt is, hogy a megyei önkormányzat 1848 előtti hatalmi pozíciójának visszaállításáról szó sem lehetett. A dualista Magyarországon nem "egyszerűen" a feudális önkormányzatról a polgári önkormányzatra való átmenetről volt szó (amely utóbbinak semmilyen "alkotmányvédő" szerepet nem szántak),²⁷ hanem egyben egy új, sajátos hatalmi konstelláció megvalósításáról. Az általános képlet, mely központi törvényhozó és végrehajtó, valamint helyi önkormányzati hatalomból áll, nálunk annyiban sajátos, hogy a dualista központi végrehajtó hatalom egyik intézménye, a közös uralkodó, az általánosnál jóval erősebb pozícióval rendelkezett, ami szükségképpen az országgyűlés és a magyar kormány hatalmát csökkentette. Ilyen körülmények között széles körű helyi közigazgatási autonómia a kormány mozgásterét túlságosan is leszűkítette volna.²⁸

²⁷ Valamiféle megyei nemesi ius inertiae a polgári állammal összeegyeztethetetlen "Jogegyenlőség az alkotmányban, s kiváltságok a közigazgatásban, népképviseleti rendszer a törvényhozásban, s nemesi ösgyűlés a végrehajtásban... lehetlenné tették volna a nyugodt, békés fejlődést" - írja Ereky István, majd újabb érvként Deák Ferencet idézi: "annak az adónak, melyet mi állapítunk meg, melynek hova fordításáról mi rendelkezünk, melynek minden garasáért a mi kormányunk felelős kivetését és behajtását... nem tehetjük ki többé a ius inertiae-val párosult hanyagság veszélyeinek..." Ereky István i.m. 15. old.

²⁸ Erről részletesebben Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualista rendszerben. Bp., 1976. 13-64. old. Egyebek mellett ezzel magyarázható, hogy a kormány önkormányzatot "államosító" törekvése a dualista rendszer egész történetén végighúzódik, és végül elvezetett egy túlzott centralizációhoz. A központosítás visszatérő indoka a felelős magyar kormány. A kormányfelelősség pedig elképzelhetetlen a központi hatalomtól "független", annak ellenszegülő vármegye megmaradása esetén. Arról kevés szó esik, hogy a király, az országgyűlés és kormány szuverenitását csorbító hatalmi pozíciója szintén megkérdőjelezi a klasszikus kormányfelelősség érvényesíthetőségét. Hogy ez utóbbi mennyire tabutéma, arra jellemző Kalmár Antal, zentai alpolgármester esete, aki felségsértésért hathavi börtönbüntetést kapott, mert Új dualizmus című könyvében a következő kijelentést tette: "egyenesen az az igazság, hogy az osztrák császár abszolutizmusa nyomja el a nemzeti jogot." Sarlós Béla i.m. 259. old.

²⁴ Széchenyi István: Hítel, - idézi Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány c. művében.

²⁵ E csoport vezéralakja báró Eötvös József és ide tartoznak Szalai László, Trefort Ágoston, Csengeri Antal, Lukács Móricz, lásd erről Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp., 1979. 12. old.

²⁶ Ereky István i.m. 16. old.

Az első lépés a centralizáció útján az 1867. április 10-i kormányrendelet volt, amely (önkormányzatbarát szövegek mellett) a kormánynak - a törvényi korlátozás hiányában - korlátlan rendelkezési jogot biztosított. A következő állomás, a már említett 1870. évi XLII. tc., az első törvényhatósági törvény. Miután e jogszabály az önkormányzatok jogállását az egész korszakra vonatkozóan alapvetően meghatározta, célszerűnek látszik néhány jellemző vonásának kiemelése, hiszen így a magyar polgári önkormányzatról átfogó képet nyerhetünk. Ezek a következők:

- A törvény sajátos módon részben helyi (települési), részben területi (megyei) önkormányzatokra vonatkozik, ugyanis törvényhatóságnak tekinti a megyéket és a nagyobb városokat.
- Különbséget tesz önkormányzati saját ügyek és állami ügyek között. A saját ügyekben kimondja ugyan a határozathozatal, illetve szabályalkotás jogát, illetve a költségek megállapításának és fedezetének jogát, ugyanakkor minden lényeges pénzügyi döntés csak miniszteri jóváhagyás után hajtható végre, amely gyakorlatilag megkérdőjelezi az önkormányzat gazdasági önállóságát.
- Az önkormányzat tisztviselőit, beleértve a polgármestert a városban, illetve az alispánt a megyében, maga választja, ugyanakkor a legmagasabb rangú tisztviselő, egyben a testület elnöke, a király által kinevezett főispán, akinek még jelölése sem az önkormányzati testület, hanem a belügyminiszter joga.
- Az önkormányzati testület nem nemesi ösgyűlés többé, hanem képviselői elv alapján alakul meg, ugyanakkor érvényesül az igen antidemokratikus virilizmus, ami azt jelenti, hogy a testület felét nem választják, hanem a helyben élő, legtöbb adót fizetők alkotják.
- A törvényhatóság továbbra sem Kommunalverband, tehát nem a helyi önkormányzatok "szövetsége", hanem egy hierarchikus felettes, akihez képest a község kevés önállósággal rendelkezik.²⁹

²⁹ Itt kell megemlíteni, hogy bár 1871-ben megszületett az első községi törvény, az a helyzet azonban, hogy a magyar önkormányzat fő hordozója nem a község, hanem a megye, csak annyiban változott, hogy a

- A törvény szabályozza a mindeddig Magyarországon ismeretlen önkormányzati felügyeletet. A központi közigazgatás jogosítványai azonban jóval túlterjednek a felügyelet fogalmán, így gyakorlatilag hierarchikus alárendeltséget valósítanak meg. Ezt támasztja alá a kormány már említett rendelkezési joga, a legkülönbözőbb ügyekben megkövetelt előzetes engedélyezés, illetve utólagos jóváhagyás, a bírói felülvizsgálat lehetőségének hiánya. A "kormányfelügyelet" legdurvább beavatkozó jogosítványa a miniszternek a törvény 16. §-ban biztosított azon joga, hogy az önkormányzat bármely határozatának végrehajtását indoklás nélkül (!) megtilthatja.

Az egyetlen "garancia" az ún. felirati jog, amely nem több, mint jog a kormány rendelkezésének kifogásolásához, miután azonban végső fokon ebben is a kormány dönt, gyakorlati jelentősége minimális.³⁰

A fent leírt centralizációs folyamat ezzel nem érte el tetőpontját. Az 1886. évi XXI. tc. a második törvényhatósági törvény a kormány megsemmisítési jogának kiterjesztésével, a felirati jog korlátozásával, a főispán hatáskörének lényeges növelésével, az önkormányzati testület személyzeti jogkörének jelentős csorbításával tovább növelte a központi közigazgatás túlsúlyát.³¹

A helyi igazgatási autonómia gyakorlatilag mind "funkcionális", mind pénzügyi vonatkozásban megszűnt.

Funkcionálisan azért, mert az 1886. évi XXI. tc. 5. §-a szerint szinte minden lényeges kérdésben való döntés felső jóváhagyást igényelt. Ezen túlmenően, ha a főispán (aki ugye a központ embere) a törvényhatósági közgyűlés határozatát törvénybe vagy miniszteri rendeletbe (!) ütköztet, vagy az állam érdekeire sérelmesnek (!) véli, felterjesztheti felülvizsgálat céljából az illetékes miniszterhez, aki lényegében diszkrecionális mérlegelés alapján dönt. Indokolt a kérdés: "Ugyan mit tett a

települések egy része törvényhatósági jogot kapott, a többi település "önkormányzata" azonban az autonómia minimumát sem érte el.

³⁰ Erről részletes leírás található Sarlós Béla i.m. 46-64. old.

³¹ Hasonló tendenciájú volt az ugyanebben az évben kibocsátott második községi törvény, mindenekelőtt a virilizmus kiterjesztésével.

törvényhozás oly irányban, hogy a jóváhagyás jogával járó diskreczionárius hatalmat az önkormányzati önállóság javára legalább némileg korlátozta volna?"³² Ami pedig a gazdasági autonómiát illeti, abban az "összehasonlítás más államokkal szinte megszegyenítő." Még az erősen centralizált francia departement is a bevételeinek egyharmadával rendelkezik, ugyanakkor a megyei kiadások fedezetének csak töredéke származik megyei forrásokból, és áll megyei önkormányzati rendelkezés alatt.³³

A dualizmus korszakának talán egyetlen önkormányzatbarát intézkedése az 1896. évi XXVI. tc.-kel létrehozott közigazgatási bíróság volt. Ez még akkor is igaz, ha a közigazgatási bíróság elsődleges rendeltetése nem az önkormányzati jogok bírói védelmében, hanem a jogállamiság elvének megfelelően, a közigazgatás bírói ellenőrzésében jelölhető meg. Az önkormányzatok szempontjából a törvény legfontosabb rendelkezése az volt, amely a bíróságot felruházta a kormányrendeletek felülvizsgálatának jogával. Nem kevésbé fontos, hogy a törvényhatóságok költségvetése jóváhagyásának, illetve a főispán személyzeti intézkedéseinek törvényességét a bíróság megvizsgálhatta, és hogy egyes miniszteri rendelkezések ellen is helyt adott bírósági panaszoknak.

A dualizmus korszaka az I. világháború végével, az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásával lezárult. A trianoni békeszerződés után létrejött magyar állam a "király nélküli királyság" önkormányzat-konceptiója sem az önkormányzatok jogi helyzetét, sem a centralizációs

antidemokratikus tendenciát illetően a korábbiaktól a legcsekélyebb mértékben sem tért el.³⁴ Néhány, az alapstruktúrát nem érintő módosítástól eltekintve a XIX. század végén kialakult önkormányzati rendszer egészen a II. világháború befejezéséig fennmaradt. Némi túlzással azt mondhatnánk, hogy az 1918 - 1945-ig terjedő időszak magyar közigazgatástörténete a meg nem valósult reformok története. A korszak legkiválóbb közigazgatási jogtudósa, a nemzetközi híró Magyary Zoltán, az általa létrehozott első magyar közigazgatástudományi intézetre támaszkodva, reformok egész sorát dolgozta ki. A kormány 1930-ban kormánybiztossá nevezte ki és megbízta az elodázhatatlan reformok terveinek kidolgozásával.³⁵ A kibontakozó gazdasági válság e tervek kivitelezését megghiúsította. A községi önkormányzat lelkes kutatója, Weis István, hosszabb kutatómunka után, 1940-ben ilyen tárgyú törvénytervezetet dolgozott ki.³⁶ A Magyar Városok Országos Kongresszusa 1929-es ülésén elfogadott emlékiratban kérte a kormányt, hogy dolgozzon ki törvényjavaslatot külön a vármegyei, a városi és a községi önkormányzatról. A városi törvényről Vásáry István debreceni polgármester 1931-ben, majd Csizmadia Andor 1943-ban készített törvényjavaslatot.³⁷ Sorolhatnánk még az ebben az időszakban megjelent különböző, az önkormányzatokat érintő törvényjavaslatokat, mindezeknek azonban van egy közös vonásuk, mégpedig az, hogy egyikükből sem lett törvény, sőt a legtöbb még csak nem is került a törvényhozás elé.

A korszak lezárásaként megállapítható, hogy a magyar közigazgatás a XIX. század végére, a XX. század elejére egy francia mintájú, erősen centralizált rendszerré fejlődött, a franciához képest két igen jelentős eltéréssel. A magyar társadalom szerkezete

³² Rényi József: A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere. Bp., 1896. 139. old. Hasonlóan vélekedik Ereky István is: "Hogy azonban a többi, elsősorban nem is az államot, hanem csak a vármegyét érintő ügyekben miért ne szüntessük be a kormány és ennek bizalmi emberei részéről minden ellenőrzést, s miért ne bízzuk azt, részint a választójog gyakorlása alapján magukra az érdekeltekre... a választópolgárokra, részint... a független és pártatlan bíróságokra... azt felfogni teljességgel lehetetlen. S a magyar törvényhozó mégis erre az elméletileg és gyakorlatilag egyaránt tarthatatlan álláspontra helyezkedett." Ereky István: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből, Bp., 1908. 224 -225. old.

³³ Ereky István i.m. 225. old.

³⁴ Az 1886. évi XXI. törvénycikk a második törvényhatósági törvény hatályban maradt.

³⁵ A kutatómunka eredményeit 1931- és 1932-ben terjesztette a kormány elé. A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Bp., 1931., A magyar közigazgatás racionalizálási programja. Bp., 1932.

³⁶ Weis István: Törvényjavaslat a községi közigazgatásról. Bp., 1940.

³⁷ Csizmadia Andor hiv. mű 26-27. old.

igen sok elmaradott vonást őrzött meg, amely konzervatív alapbeállítottsága miatt a centralizáció antidemokratizmusát domborította ki.

A francia közigazgatási centralizáció egy parlamentáris demokráciával párosult, ahol a központi végrehajtó hatalmat a törvényhozás nagyrészt ellensúlyozta, de legalábbis keretek közé szorította. Magyarországon ezzel szemben a parlament hatalmát a dualizmusban a király, később pedig a kormányzó erősen korlátozta, és így a végrehajtó hatalmat erősítette.

4. Az önkormányzati reformtervek 1945 - 1950-ig, a tanácsrendszer bevezetéséig

Az előzőekben vázolt önkormányzati rendszer nem utolsósorban saját gyengeségei miatt, a II. világháború alatt, illetve után, összeomlott.³⁸ Az újabb reformperiódust két irányzat jellemzi. A -még a háború alatt a Függetlenségi Fronthoz tartozó pártok szervezésével létrejött - nemzeti bizottságok rövid helyi igazgatási tevékenysége után az ideiglenes nemzetgyűlés megígérte, hogy az 1945 előtti centralizált közigazgatás helyett "visszaállítja (sic!) a községek, városok és megyék önkormányzatát."³⁹ Az új kormány ezután a nemzeti bizottságok közigazgatási tevékenységét megtiltotta, és a régi igazgatási rendszert (szervezetileg megreformálva és új személyezettel) visszaállította olyannyira, hogy a "kormányzati centralizáció 1945 előtti hagyományait az új hatalom megőrizte, sőt tovább erősítette."⁴⁰ Ebből - túl azon, hogy a politikai és főleg a gazdasági konszolidáció megoldásának követelménye kedvez a centralizációnak - kitűnik, hogy voltak, akik a háború előtti önkormányzat korszerűsített változatát mint reális alternatívát kezelték. A régi önkormányzati rendszer majd fél évtizeddel valóban túlélte a háborút, hiszen egészen 1950-ig érvényben maradt.

A másik táborba tartoztak azok, akik gyökeres változást akartak.⁴¹ Kezdetben csaknem teljes egyetértés volt abban, hogy a helyi önkormányzatokat -a moderm államok mintájára - meg kell szabadítani a központi hatalom túlzott gyámkodásától, és abban sem volt vita, hogy a helyi társadalom átforgalmazásával "belülről" is demokratizálni kell. Meg kell szüntetni az antidemokratikus virilizmust, és a helyi hatalmat mindenki önkormányzatává kell fejleszteni. Ebben az időszakban a Magyar Kommunista Párt programjában is szerepel a helyi önkormányzatok erősítésének követelménye.

A legalaposabb és meggyőződsünk szerint leghaladóbb tervet azonban a Nemzeti Parasztpárt dolgozta ki. Az akkori belügyminiszter, Erdei Ferenc és egyik főosztályvezetője, Bibó István - mindketten a Parasztpárt tagjai - a viszonyokat reálisan felmérő, alapos, jól átgondolt javaslatokat tettek a helyi igazgatás felépítésére.

"A közigazgatási reakció legerősebb bástyája az elavult feudális szervezet ... a vármegye."⁴² Ezen túlmenően - e javaslat szerint - a megye nem is igazi önkormányzat, mert a megye népe nem alkot valóságos érdekközösséget, és végül éppen a megye elnyomó hatása miatt a községi önkormányzat nem tudott kifejlődni. Javaslatunk lényege a megyerendszer teljes felszámolása, a valós községi önkormányzat megteremtése és demokratikus helyi autonómiák integrációjaként ún. városmegyék alakítása. Ezzel a megoldással a közigazgatás a valóságos gazdasági, társadalmi és közlekedési góccok, vagyis a városok körül szerveződne. Ennek eredményeképpen az addigi 25 megye helyett az első integrációs szinten 70-80 városmegye szerveződött volna.

A következő integrációs szint a régió, amely az ország földrajzi (gazdaságföldrajzi) viszonyaihoz és a vidéki nagyvárosokhoz igazodik. E 6 régiónak fő funkciója a központi

³⁸ Csizmadia Andor hiv. mű 29. old.

³⁹ Kormánynyilatkozat az Ideiglenes Nemzetgyűlés Naplójában. Bp., 1946. 23-24. old.

⁴⁰ Lásd Verebelyi Imre: A tanács önkormányzat. Bp, 1987. 65. old.

⁴¹ "Nem a régi szervezetet kell technikailag újjáalakítani, nem a régi közigazgatást kell átszervezni. A feladat: a népi demokrácia új típusú népi közigazgatását megteremteni." Beér János: A közigazgatás újjászervezése elé. Társadalmi Szemle, 1948. július

⁴² A magyar közigazgatás reformja a Nemzeti Parasztpárt javaslatában 1946. Csizmadia hiv. mű 543. old.

igazgatás decentralizációja, illetve az önkormányzatok felügyelete lett volna.

A politikai ellenfeleit egyre inkább kiszorító MKP 1948-ig még önkormányzatbarát álláspontra helyezkedett,⁴³ miután azonban magához ragadta a hatalmat, álláspontja gyökeresen megváltozott. A reformirányzat ezzel kettévált, mert a kommunisták a szovjet minta lemásolását, vagyis a tanácsrendszert tekintették az igazi megoldásnak.⁴⁴ A megyerendszer tehát megmaradt, de önkormányzat helyett egy erősen centralizált, hierarchikus tanácsrendszer épült ki.⁴⁵ Ettől kezdve az önkormányzat eltűnt a politikai, közigazgatási gyakorlatból és a jogi, közigazgatási irodalomból.

Az elmondottak alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy Magyarországon az önkormányzati eszme megvalósítására és így önkormányzati felügyelet kialakítására végül is nem kerülhetett sor. Az 1848-at megelőző nemesi önkormányzat a rendi állapotokat konzerválta, és megújulásra alkalmatlannak bizonyult. A sikertelen szabadságharc után pedig polgári önkormányzat helyett erősen centralizált államrend jött létre, mely a helyi önkormányzatnak csak látszatát tűrte meg. Állami felügyelet helyett a helyi ügyek központi vezérlése, jogilag szabályozott és garantált centrális-lokális viszonyok helyett hierarchikus kapcsolatrendszer, települési autonómia helyett központi-megyei dominancia épült ki, demokratikus, aktív helyi társadalom helyett mindent a felsőségtől váró passzív, "virilista elit" hatalma valósult meg.

Alexis de Tocqueville több mint 150 évvel ezelőtt megfogalmazott, hajszálpontos diagnózisa ma is érvényes: "Természetesen a centralizált kormányhatalom rendkívüli hatalomra tesz szert, ha központosított közigazgatással párosul. Ily módon hozzászoktatja az embereket, hogy teljesen és folyamatosan tartózkodjanak az önálló döntéshozataltól - hogy engedelmessékedjenek, és nemcsak egyszer és bizonyos esetben, hanem mindig és szünet nélkül. Vagyis az állam nem csak a hatalom eszközével köti meg az embereket, hanem hatalma azok szokásai által is növekszik; elszigeteli őket egymástól, hogy aztán az egész tömegben egyenként tartsa őket fogva." Majd így folytatja: "Vannak nemzetek Európában, ahol a lakosok mint alattvalók viselkednek, akik lakókönyvetük csinosításával semmi módon nem törődnek. A legnagyobb változások az ő részvételük nélkül mennek végbe hazájukban. Sőt mi több: falujuk jóléte, utcájuk, egyházközösségük állapota nem érintik, úgy gondolják, mindezek egy idegen hatalomra tartoznak, akinek kormány a neve. Mindezekben egyszerű haszonélvezőként vesznek részt, minden felelősség-érzet és jobbitó szándék nélkül. ... Egyébként annak ellenére, hogy az ilyen ember szabad akaratát teljesen feláldozza, nem szeret jobban engedelmessékedni, mint mások. Aláveti magát, mert ehhez van szokva, de mindig kész dacolni a törvénnyel mint legyőzött ellenséggel, ha a törvény mögött álló hatalom eltűnik. Éppen ezért folyton ide-oda lebeg a féktelenség és a szolgaság között."⁴⁶

5. Önkormányzat és tanácsrendszer

"Az 1954 és 1966 közötti magyar szakirodalom az önkormányzati típusú megoldásokat először "elméleti" fegyverekkel támadta, később egyszerűen "csak" hallgatott erről a témáról."⁴⁷ Miután az államberendezkedés szakított szinte mindazokkal az intézményekkel (parlamentarizmus, jogállamiság,

⁴³ A tanácsrendszer bevezetésében vezető szerepet játszó Beér János 1948-ban írt cikkében még a Parasztpárthoz hasonló megyeellenes, önkormányzatpárti szellemben írt.

⁴⁴ Jellemző, hogy az MKP és az SZDP kényszerregyesítésével létrehozott MDP 1948. júniusi kongresszusán még az önkormányzatok erősítését hangsúlyozták, de még egy év sem telt el, és az MDP közigazgatáspolitikája teljes fordulatot vett. Az 1949. május végén megalakult alkotmányelőkészítő bizottság a helyi igazgatás kérdésében a sztálini szovjet rendszer gyorsított ütemű bevezetésére tett javaslatot. Az alkotmány-tervezet 1949. augusztus 5-én hozták nyilvánosságra, és kéthetes (!) "népi vita" után a parlament augusztus 20-án el is fogadta.

⁴⁵ Az első tanács törvény az 1950. évi I. tv., az első tanácsok 1950 októberében alakultak meg.

⁴⁶ Alexis de Tocqueville: De la démocratie en Amérique, Brüsszel, 1835. - idézi A. Gasser i.m. 147-148. old.

⁴⁷ Verebelyi Imre i.m. 68. old.

hatalommegosztás elve, önkormányzatok stb.), amelyeket az európai államfejlődés az évszázadok során produkált, nem csoda, ha "az akkori hazai szaktudomány az önkormányzati témakörben a konzervatív dogmatizmus jellemzőit viselte magán, ami ugyancsak hasonlított a szovjet dogmatizmus 1936 utáni gondolatmenetéhez."⁴⁸ Az 1950-1967-ig terjedő időszakról egy önkormányzati tárgyú műben felesleges sok szót vesztegetni, hiszen ez a korszak mindenféle önkormányzat teljes tagadásának periódusa.

Az első repedés a "demokratikus" centralizáció építményén a gazdaságirányítás oldalán keletkezett. Itt nem részletezhető, de közismert okokból a politikai vezetés a 60-as évek közepén az ún. új gazdasági mechanizmus bevezetése mellett döntött. Ennek számunkra legfontosabb vonása az, hogy megszüntették a szigorú centralizációt a gazdaságban, és deklarálták a korlátozott vállalati önállóságot. Ez a kurzusváltás hamarosan érezte hatását a közigazgatás és különösen a helyi közigazgatással kapcsolatos hivatalos felfogásban.

1967-ben megkezdődött az új tanács törvény előkészítése, amely az önkormányzatiság egyfajta "rehabilitálásához" vezetett. Az 1971-ben elfogadott harmadik tanács törvényben legalábbis szavakban újra felbukkant az önkormányzatiság. Megszűnt a különböző szintű önkormányzati testületek hierarchiája, és a felső irányítás módszerei indirektebbé váltak.

A valóságban azonban (különösen az 1972 -73-ban bekövetkezett recentralizáció után) a centralizmus meghatározó szerepe alig változott.⁴⁹ Az 1971 utáni tanácsrendszer önkormányzatisága sok vonatkozásban a feudális abszolutizmus szintjén állt. A jogi szabályozásban ugyan megtörtént az önkormányzat elismerése, de ezt semmilyen jogi vagy egyéb garancia nem biztosította, így megmaradt üres formulának.⁵⁰ Ilyen

körülmények között persze szó sem lehetett a centrális-lokális viszonyok felügyeleti alapa helyezéséről, bárminemű önkormányzati felügyelet és az ezzel együttjáró jogi garanciarendszer (önkormányzati jogok alkotmányos felsorolása, közigazgatási, alkotmánybírósági kontroll stb.) kiépítéséről. A közigazgatási jogirodalomban a felügyelet egyelőre óvatosan kezelt téma volt. A szerzők a fogalmi elhatárolással voltak elfoglalva, mindenekelőtt az irányítás-felügyelet fogalom-pár elkülönítése okozott gondot.⁵¹ Igen kusza a helyzet a tételes jogban. Rényi József már 1896-ban arról panaszkodott, hogy "nem alkalmazkodhatunk a magyar közigazgatási jogi terminológia páratlan következetlenséggel használt kifejezéseinek értelméhez."⁵² Úgy tűnik e tekintetben a jogi szabályozás következetes maradt. Ha már most eltekintünk a kifejezésektől és az önkormányzat - központi közigazgatás viszonyát "felügyeleti" szempontból vizsgáljuk, azt tapasztaljuk, hogy mind a jogi szabályozás, mind a valóságos viszony nem kifejezetten önkormányzat-, illetve felügyeletbarát. A kormány megsemmisítési és rendeletalkotási joga korlátlan, a parlament befolyása minimális, bírói jogvédelem nincs, a gazdasági függőség teljes, a megyei dominancia a települések irányában változatlan, a helyi társadalom "neovirilista" alapon szervezett, amennyiben az egyetlen párt helyi szervezetének meghatározó befolyása érvényesült.

6. Önkormányzati reformelképzelések az 1988 -89-es fordulat után

A magyar társadalom, gazdaság és állam általános válsága oda vezetett, hogy 1988-tól kezdődően megindult egy újabb reformfolyamat. A kelet-európai és ezen belül a magyar reform eseményei közismertek. Rövid idő alatt Magyarország visszatérni

minden szinten a centrális elveken megszervezett párt operatív irányítása alatt álltak.

⁵¹ E fogalom 1945 utáni "életútjának" leírására korábban tettünk kísérletet. Kaltenbach Jenő: A felügyelet intézménye a közigazgatásban. Jogtudományi Közlöny, 1988. 3. szám. 125 -137. old.

⁵² Rényi József i.m. 41. old.

⁴⁸ Verebélyi Imre i.m. 68. old.

⁴⁹ Jellemző, hogy a de facto a tanácsnál nagyobb hatalmú végrehajtó bizottságok alárendeltsége, tisztségviselőinek vertikális függősége továbbra is megmaradt.

⁵⁰ Nem tartozik szorosan a tárgyalt témához, de a valóságos helyzetet és a tanácsok önkormányzatának illúzióját jól érzékelteti az a tény, hogy a tanácsok

látszik az európai demokráciák családjába, magát demokratikus, szociális jogállamnak deklarálta, és megkezdte az ennek megfelelő állami és társadalmi intézmények kiépítését. A közigazgatás szakfolyóiratában 1988-89-ben többen foglalkoztak az önkormányzatok megalakítását érintő különböző problémákkal.⁵³ A szakmai vitában, amint az várható volt, nagy hangsúlyt kapott a megyerendszer évszázadok óta megoldatlan problémája.⁵⁴ Újra fellángolni látszik a múlt századi municipalista-centralista vita. Egyesek hangsúlyozzák a megyei önkormányzat felesleges voltát, elnyomó jellegét, ezért annak teljes megszüntetését javasolják. Szerintük a megyei igazgatást - már amennyi megmaradt belőle - egy egyszerű hivatal is el tudná látni, amelynek legfőbb funkciója a törvényességi felügyelet lenne. A többi területi szintű, ellátási jellegű feladatot a helyi önkormányzatok célszövetségei oldanák meg.⁵⁵

Mások úgy gondolják, hogy a megyei önkormányzati testület továbbra is fenntartandó részben a már említett szolgáltatások szervezése, részben a megyei szakapparátus ellenőrzése céljából.⁵⁶

Mindezek az egyelőre meg nem válaszolt kérdések szerepelnek "A helyi és megyei önkormányzati törvény szabályozási koncepciója" c. anyagban, amelyet a

Belügyminisztérium állított össze, és az Állam és Igazgatásban látott napvilágot.⁵⁷ Ennek bevezetőjében a következők olvashatók: "Az önkormányzati reform összetett feladat. Magába foglalja az új önkormányzati törvény meghozatalát, az önkormányzatbarát társadalmi és gazdasági környezet kialakítását, valamint a hatályos joganyag önkormányzati szempontú revízióját és deregulációját." Ebben az esetben tehát - a korábbiaktól eltérően - nem felületes jogszabályi korrekcióval van dolgunk, hanem átfogó reformmal. A cél igazi, működő önkormányzatok megteremtése mindazokkal az intézményekkel, amelyek a modern nyugat-európai önkormányzati rendszerekre jellemzőek.⁵⁸

Annak a szociológiai, politológiai kérdésfelvetésnek a megválaszolása, hogy a magyar társadalom az önkormányzásnak milyen formájára (fokára) "érett" - nem lévén szociológus -, nem vállalkozhatunk. Az eddig elmondottakból bizonyára kitűnik, hogy túl sok tapasztalatot ezen a téren nem gyűjtöttünk. A majdani jogalkotó felelőssége éppen ezért kétségtelenül óriási. "A negyvenes évek óta az volt ennek a kérdésnek a fátuma, hogy mindig politikai véleménykülönbségek tengelyeként bántak vele."⁵⁹ Ma talán más a helyzet. A centralizáció jelszavával a jelen szituációban bizonyára nehéz híveket toborozni, éppen ezért a szakmai szempontok érvényesítésének jobb az esélyei.

A centrális-lokális viszonyrendszereknek is, ezen belül az önkormányzati felügyeletnek - mint kifejtettük - három működő modellje van Európában. Az angol selfgovernment-nek - amely a leglazább kötődést és így a legnagyobb önállóságot biztosítja - sokáig az volt a feltétele, hogy a középkori, majd az újkori Angliában létezett egy az önkormányzat megvalósítására alkalmas réteg, az ingyen hivatalnokoskodó gentry.⁶⁰

⁵³ Az Államigazgatási Szervezési Intézet megbízásából egy sor kutató az egész problémakört átfogóan elemezte. Ez képezte alapját a Belügyminisztérium önkormányzat-koncepciójának. Az Állam és Igazgatásban megjelent ilyen tárgyú publikációk: Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. 1989. április, 289-311. old, Holló András: A tanácsok központi irányításának elvi kérdéseiről az alkotmányreform tükrében. 1989. április, 334-341. old., Balogh Zsolt: Az önkormányzati jogok védelme és az önkormányzati működés kontrollmechanizmusának jogi eszközei. 1989. július, 597-608. old., Prugberger Tamás: A területi önkormányzat jogintézményrendszerének néhány összefüggése, 1989. június, 510-522. old.

⁵⁴ Horváth M. Tamás: Működnek-e tanács megyei szinten? Állam és Igazgatás, 1989. április, 319-329. old., Orosz Éva: Önkormányzati törvény vagy új tanácstörvény. Állam és Igazgatás, 1988. június, 521-526. old., Kara Pál: A megyei szint az új tanácstörvény tükrében. ÁSZI, Bp., 1988.

⁵⁵ Horváth M. Tamás hiv. mű 321. old.

⁵⁶ Verebélyi Imre hiv. mű 299. old.

⁵⁷ A helyi és megyei önkormányzati törvény szabályozási koncepciója. Állam és Igazgatás, 1989. szeptember, 812-856. old.

⁵⁸ A koncepció előkészítése során a munkát irányító Verebélyi Imre belügyminiszterhelyettes alaposan tanulmányozta Európa és a világ önkormányzati rendszereit. Tapasztalatait korábban hivatkozott könyvében (A tanácsi önkormányzat) publikálta.

⁵⁹ Weis István i.m. 5. old.

⁶⁰ Egyébként ez a momentum, hogy tudniillik minden működőképes önkormányzati autonómia feltételez egy

A francia centralizáció egyik oka pedig annak hiánya, illetve a francia vidéki nemesség konzervatív-arisztokratikus beállítottsága, ami miatt a forradalmi Párizs a centralizációba "menekült".

A német-osztrák modell a kettő "mesterséges" ötvözeteként jött létre, míg az 1945 előtti magyar rendszer ennek egyik torzója. Felügyeleti szempontból nagy általánosságban a leglényegesebb differencia e három rendszer között, hogy az angol a parlament, a rendes bíróság, kormány "felügyeleti trióból" a két elsőt favorizálja, a francia a kormányfelügyeletnek kedvez, a német pedig a kormányfelügyelet és a közigazgatási bíróság között osztja meg az önkormányzati felügyelet terheit. Ha azonban e rendszerek fejlődési irányát nézzük, a konvergencia nyilvánvaló. Az 1982-83-ban a francia szocialisták által keresztülvitt közigazgatási reform⁶¹ a prefektusrendszer megszüntetésével, a régiók megerősítésével és a bírósági felügyelet kiterjesztésével lényegesen közelebb került a német-osztrák modellhez. Az angol selfgovernment pedig már a múlt század 30-as éveitől kezdődően - legalábbis ami a centrális-lokális közigazgatás kapcsolatrendszerének intenzitását illeti - "felzárkózott" a kontinentális modellhez.⁶²

Az elmondottak fényében az olyan jellegű viták, hogy az önkormányzati és felügyeleti rendszerünk a három közül melyikhez igazodjék, elég terméketlennek, öncélúnak tűnnek.

Egymástól élesen vagy alapvetően különböző önkormányzati rendszerek ma már nincsenek Európában. Talán elég utalni a helyi önkormányzat európai egyezményére, amelyet az Európa Tanács 1985-ben fogadott el. Ez a dokumentum tartalmazza mindazokat az

alapvető rendelkezéseket, amelyek egy mai önkormányzati rendszert meghatároznak. Az egyezmény 7. cikkelyében található a "közigazgatási felügyelet"-re vonatkozó alapkövetelmények.

A magyar helyi önkormányzatról szóló kerettörvény munkánk megírása után készült el. A keretek kitöltése a mai napig várat magára, így természetesen már, ez okból sem vállalkozhattunk e törvény bírálatára.

Annyi mindenekelőtt leszögezhető, hogy az új törvény "felügyelet-koncepciója" felfogásunktól nem csekély mértékben eltér. Megítélésünk szerint a nyugat-európai tendenciákhoz az általunk képviselt álláspont áll közelebb. Úgy tűnik tehát, hogy a magyar állam - önkormányzat viszony eddig is fennállott és korábban tárgyalt "devianciája" tovább folytatódik. Az okok elemzésével, a várható változások "megjósolásával" most adósok maradunk. A témára visszatérni, úgy gondoljuk, mindenképpen érdemes lesz.

politikai, szakmai és sok egyéb kvalifikációval rendelkező réteget, úgy tűnik, sokkal kevesebb figyelmet élvez, mint más ennél sokszor jelentéktelenebb problémák. Pedig az ilyen szempontú szemlélet fontos szerepet játszik sok önkormányzati rész kérdés eldöntésében, mint pl. a települések kategorizálása, az egyes önkormányzati szintek, a felügyelet eszközeinek és módszereinek meghatározása.

⁶¹ Arthur Benz - Angelika Benz: Decentralisierungspolitik in Frankreich, Speyer, 1987.

⁶² Sajnos itt nincs mód e folyamat részletes tárgyalására. Mindenesetre az európai gazdasági és politikai integráció e rendszerek további közeledésével járhat.