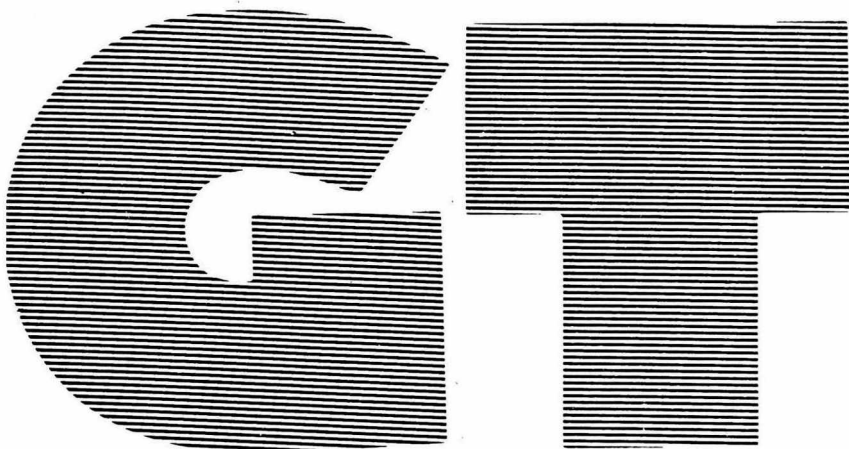


1993/1-2



Gazdaság & Társadalom

Tartalomból:

- Dr. Ploetz Manfred: A munkanélküliség elméleti alapjai I.
Dr. Menyhay Imre: A gazdaságpszichológia
fejlesztése és képzése Magyarországon
- Galgóczi Béla: Az acélipar privatizációjának egyes sajátosságai
Kelet-Németországban
- Dr. Prugberger Tamás: A magyar önkormányzati rendszer
kialakításának elvei és gyakorlati kérdései
(A hatályos jogi szabályozástól elvonatkoztatva).
- Dr. Balázs Judit: Európai biztonság: Új felelősség,
új veszélyek, új kihívások
- Dr. Magyarai-Beck István: "Mégis magyarnak számkivetve"
(Még egyszer: Mi a magyar?).

Társadalomtudományi folyóirat

Dr. Prugberger Tamás

A magyar önkormányzati rendszer kialakításának elvi és gyakorlati kérdései (a hatályos jogi szabályozástól elvonatkoztatva)

I.

Bevezető gondolatok

A rendszerváltással összefüggésben megkondult a lélekharang a magyar közigazgatásnak szovjet mintára felépített eddigi területi szervezeti rendszere, a tanácsrendszer felett is. Ezzel kapcsolatos, hogy 1988-tól egyre markánsabban rajzolódott ki az a politikai felfogás, mely szerint Magyarországon is, "a tanácsrendszer helyébe" a fejlett polgári államokhoz hasonlóan, "önkormányzati rendszernek kell kiépülnie."¹ Ezt a helyes megállapítást a Minisztertanács által 1989. november 16-án elfogadott, az a települései önkormányzati törvényelőkészítő koncepció tartalmazta, amelyet az új önkormányzati törvényt előkészítő bizottság fogalmazott meg.² Ugyanez a bizottság állapította meg, hogy "történelmi útvesztés volt 1949-ben az önkormányzati típusú helyi szerveződés sok évtizedes hazai és nemzetközi tapasztalatainak az elvetése".³ Helyesen utal a bizottság arra, hogy "a sztálini államszervezet megoldásaihoz hasonló tanácsrendszerben a túlzott centralizáció alig adott helyet a helyi önszerveződésnek".⁴ Ehhez még hozzátennék azt is, hogy az ilyen rendszer eleve halálra van ítélve és csak diktatúrával lehetett időlegesen fenntartani.

Eklatánsan bizonyította ezt a Szovjetunió mai helyzete, ahol az eddig totális központosítással irányított és csak formálisan "rész-szuverén" árnyék-köztársaságok önállósodási törekvése a 80-as évek második felétől kezdve felgyorsult.⁵ Éppen ezért a Szovjetuniót csak az menthette volna meg a széteséstől, ha elébe menve a folyamatoknak a további centralizált államunió rendszerét olyan konföderációvá alakította volna át, amelyben

minden tagállam valóságos szuverenitással rendelkezik.⁶ A formálisan plurális szovjet állam ugyanis a lenini-sztálini alapokon, a cároktól örököelve, unitárius államként viselkedett annak ellenére, hogy sok nemzetiségű és sokszínű gazdaság-földrajzi és népességi társadalmi alakulatok konglomerátumát képezi.^{6/a} A szovjet államszervezet tehát egy igen összetett társadalmi organikus rendszert sematikus hatalmi rend "prokrusztész-ágyába" préselt be, amely szükségszerűen a szétfeszítés irányában hatott. Ugyanaz volt elmondható a szovjet érdekszférához tartozott és a szovjet modell szerint felépített közép-keleteurópai államok egy jelentős részéről is, mely államok részben a török hódítás maradványaként, részben pedig az I. Világháborút lezáró Trianoni Békeszerződés hatására ugyancsak soknemzetiségűek, azonban ezt figyelmen kívül hagyó sematikus centralizált államszervezettel.⁷ De az olyan államoknál is, ahol ilyen nagymérvű összetettség és sokszínűség nemzetiségi méretekben nem is jelentkezik, a gazdaságföldrajzi, kulturális és egyéb regionális kisebb különbségek indokoltá teszik az állam önkormányzati egységrendszerben való felépítését. A szerves történeti fejlődés objektíve termelte ki a települési önkormányzatokat, amelyeket minden polgári államalakulat elismer és ezekre a település önkormányzati rendszerekre épül fel, sőt sok esetben az államon belüli nagyobb területi egységfelosztás is olyan önkormányzati rendszeren nyugszik, ahol az egyes területi önkormányzati egységek azonos nemzeti és nyelvi identitás esetén is széleskörű államjogi autonómiával, szuverenitással rendelkeznek. Ilyenként utalhatunk az Amerikai Egyesült Államokra, a Német Szövetségi Köztársaságra, valamint Ausztriára. Megítélésünk szerint mindegyik államban jóval nagyobb önállósággal rendelkeznek az egyes tagállamok, illetve tartományok, mint a Szovjetunióon belül az egyes tagköztársaságok. A polgári államok közül is nemzetiségi szeparatista törekvések csak azoknál jelentkeznek, ahol az önkormányzati rendszer egészen, vagy fő súllyal települési és területi szinten oly módon jelenik meg, amely nem biztosít kellő önkormányzatot a nemzeti kisebbségek számára. Ez a helyzet a kurdokkal kapcsolatosan Törökországban, vagy az íreket érintve Nagy-Britanniában.⁸

Megítélésünk szerint abban, hogy volt reálszocialista társadalmi rendszerekben óriási szétfeszítő erők törtek fel, amelyek az ilyen berendezkedésű államok többségénél gyökeres rendszerváltási folyamatot indított el, jelentős

mértékben belejárt a valóságos önkormányzati rendszer hiánya. Ez érvényes Magyarországra is. Ezt támasztja alá a "szabályozási koncepció" megfogalmazóinak az a megállapítása is, hogy "az 1971. évi tanácstörvény a régi rendszerbe több demokratikus és az önkormányzatiság felé mutató megoldást épített be, de hiányoztak a gazdasági, jogi, politikai előfeltételek a valódi önkormányzatiság szükséges minimumához".⁹ Ez pedig a centralizált irányítású pártállamiság lényege, amitől megszabadulni csak a felülről vezetett monista hatalmi rendszer gyökeres megváltoztatásával, azaz a pluralista hatalmi rend kialakításával és az alulról építkező társadalomszervezés útján lehetett.

Ezt eddig a legtökéletesebb módon a "welfare society" társadalomfilozófiájának alapulvételével kifejlesztett szociális piacgazdasági rendszerre ráépülő nyugati polgári társadalmak államalakulatai fejlesztették ki, megreformálva a kapitalista gazdasági rendet és a polgári társadalmi berendezkedést.¹⁰ Ezért az új magyar önkormányzati rendszer kialakításán fáradó törvényelőkészítő bizottság helyesen választotta zsinórmértékül a helyi önkormányzatok európai kartáját, amelyet az Európa Tanács tagállamai 1985-ben alkottak meg és fogadtak el Strassbourgban.¹¹ Chartával összevetve merünk gondolatilag eltérni az 1990 LXV.sz. alatt beiktatott új magyar önkormányzati törvénytől és fejtjük ki magunk elvi álláspontját a korszerű önkormányzatról. Ennek során vesszük a bátorságot arra is, hogy az általunk felállított rendszert ne csak a magyar szabályozástól különböztessük meg, hanem a magyar mintaképül szolgáló európai chartától is bizonyos mértékig függetlenítsük magunkat. Megítélésünk szerint ugyanis az az új közigazgatási rendszer, amely 1990-ben felváltotta a korábbi tanácsrendszert, továbbra is centralizált jellegű maradt, mivel nem az alulról építkező német-osztrák-svájci önkormányzati szövetségi rendszert építette ki, hanem a francia prefektusit. Szerintünk a magyar viszonyoknak egy olyan, a német-osztrákhöz közelítő önkormányzati-önigazgatás felelne meg, amely azonban erőteljes központi törvényességi ellenőrzés (kontroll) alatt állna. Ily módon lehetne ugyanis megelőzni a helyi uralmi rendszerek kialakulását, amire a magyar társadalomban is a hajlandóság fenn áll. Mindezt figyelembe véve kívánunk kidolgozni ebben a tanulmányban egy olyan közigazgatási modellt amely önkormányzati-önigazgatási alapra felválthatná azt a jelen-

legit, amely kétségtelen előrelépés a korábbi tanácsi modellhez képest, de mégsem olyan, amely a demokrácia eszméjét a gyakorlatban tökéletesen megvalósítaná. Az első tanulmány e kérdés általános vonatkozásait, míg a második a konkrét szempontokat tárgyalja, kritizálva és analizálva a jelenlegi magyar közigazgatás működését.

II.

Az önkormányzat fogalma, fajtái és viszonya a központi államhatalomhoz

1.) Az önkormányzat fogalmilag azt jelenti, hogy valamely embercsoport, közösség, vagy szervezet saját döntései alapján jogosult irányítani a működését, amibe felsőbb hatalom nem, vagy csak korlátozott mértékben szólhat bele. Az emberi közösségi intézményrendszerek kifejlődését nézve, a településönkormányzat jelent meg először, ahol az ügyek vitelébe minden felnőtt férfi közvetlenül beleszólt. Mivel azonban az egyes települések önkormányzati intézményei a közösség érdekében csak területi feladatokat tudtak megoldani, olyan regionális feladatokat, amelyek a területükre is kihatnak, nem, alakultak ki a településönkormányzatok szövetségei. E szövetségekbe tömörült település önkormányzatok azonban a vezető szerep megszerzése érdekében rivalizáltak egymással, amely végül is egy-egy régióban a központi államhatalom kialakulásához vezetett, kisebb, vagy nagyobb mértékben korlátozva az adott régióban a fennhatósága alá vont többi településnek önkormányzati hatáskörét. A hatalmi viszonyoknak ebben a kialakult rendszerében a történelem folyamán a központi hatalom a helyi hatalom teljes alárendelésére, a helyi közösségek szerveződése pedig önkormányzati jogaik megelőzésére, sőt kiterjesztésére törekedtek a központi hatalommal szemben. Az emberi társadalmak történetében tehát két ellentétes irányú tendencia érvényesült, melyek igyekezete egymás legyürése. Ez tartósan egyiknek sem sikerült és így a mai modern polgári szociális államban végül is kölcsönös kompromisszumhoz vezetett el.

Mindezt kicsit részletesebben megvilágítva: az ókori közel-kelet folyamanti városállamai szövetségeiből kialakult despotikus birodalmak a fennhatóságuk alá vetett települések centrális irányítását alakították ki, önkor-

mányzati hatáskörüket a minimálisra zsugorítva. E birodalmak hanyatlásával a helyi önkormányzatok ismét megerősödtek és előtérbe kerültek egészen addig, míg a hanyatló hatalmat egy erős külső hatalom - mely szintén városállami (helyi) önkormányzatokat szívott magába fel-le nem igazta. A leigázással, a leigázott hatalom keretei között működött önkormányzatoknak is befellegzett, amelyek pangása addig tartott, amíg a leigázó hatalom is hanyatlani nem kezdett. A hanyatlással egyidőben a helyi kerületi önkormányzatok ismét virulni kezdtek. Ez a körforgás megismétlődött a klasszikus korban is.¹² A görög városállamok végül Nagy Sándor birodalmába integrálódtak, illetőleg kényszerültek integrálódni, mely birodalom szétesése után, az ugyancsak városállamból kialakult és más városállamokat a maga hatalma alá gyűrő Római Imperium igazta le Hellas poliszait.¹³ A centralizáltak irányított Római Birodalom éppen nagy méretei és túlzott centralizmusa miatt ugyancsak szétesett és a népvándorlás időszaka kialakította, a korai középkor pedig megszilárdította a paraszti községi, a polgári (kézműves, kereskedői) városi, a várúri (földesúri) és a nemesi vármegyei önkormányzati rendszert.¹⁴ Ezek integrációjaként alakultak ki a kora-középkor városállamai, hercegségei, grófságai, amelyek általában csak laza alávetettséget jelentő császári és királyi koronák alatt integrálódtak.¹⁵ A késői feudalizmusban viszont a kapitalizálódás erősödésével a nemzeti egység zászlaja alatt a császárságok és királyságok központi hatalma megerősödik és a korai középkorban lépcsőzetesen kialakult önkormányzatokat ismét maga alá gyűri.¹⁶ A nemzeti burzsoáziát kezdetben felkaroló, megerősödése után azonban visszaszorítani törekvő feudális abszolutizmust felváltó liberális polgári államszervezet saját felsőbbségének elismerése mellett egyes országokban (pl. Franciaország) nem, másokban (pl. Anglia) azonban visszaállítja és hagyja kifejlődni a települési, valamint a szakmai-érdekvédelmi szervezetek, továbbá az egyéb intézmények önkormányzati működését és jogait.¹⁷

Az itt sematikus felvázolt és szakított fejlődési folyamatnak ennél a fázisánál szükséges megállni, mivel ennél a szakasznál egy szintézis tapasztalható. Felélednek ugyanis a középkor klasszikus önkormányzati intézményei, de átalakulnak a polgári állam igényeinek megfelelően. A faluközségi önkormányzatot megjelenítő faluszékből ekkorra fokozatosan kifejlődik a községi önkormányzat,¹⁸ a királyi privilégiumokkal az úriszék ha-

tásköréből kivett kiváltságos városi önkormányzatból a helyi törvényhatóság,¹⁹ a városi önkormányzaton belül működött cégönkormányzatból kialakultak a különböző szakmai-kulturális-politikai-szociális és egyéb társadalmi érdekképviseleti szervezetek, egyesületek, valamint a pártok intézményesített önkormányzati szervezetei.²⁰ Ugyanakkor a faluszékek fölött álló úriszékek - melyek kifejezetten a feudális rend képviselői voltak - fokozatosan elvesztették jelentőségüket és kikoptak a közéletből a vármegyei és a különböző kiséjedelemségi (ispáni, grófi, hercegi, stb.) önkormányzatok pedig területi-tartományi önkormányzatokká alakultak át a német államiság területein,²¹ míg a francia és a keleteurópai szláv államiság területein a középszintű területi önkormányzat erőteljesen a központi állam függvényévé vált a települési önkormányzatokkal ellentétben.²² Magyarország és Olaszország területi önkormányzata e kettő között helyezkedett el.²³

A múlt századvég militarista-finánctőkés tendenciái végül is sok európai országban fasizmusba - nemzeti szocializmusba torkollása ismét centralizálta az államvezetést, megszüntetve, vagy csak formálisan fenntartva a tartományokból és autonóm megyékből álló önkormányzati rendszert, valamint a települési önkormányzatot.²⁴ Mindezek reakciójaként a II. Világháború után a liberálkapitalizmus és a szociális állameszme ötvözeteként kialakult jóléti államiság visszaállította a települési és a nagyobb területi önkormányzatok jogait.²⁵ Az angolszász liberálkapitalista állameszme ugyanis a társadalmi rend általános áfogó koordinátori szerepét töltötte csak be, míg az egyes területek és települések társadalmi rendjének koordinálását, megszervezését azok önkormányzataira bízta.²⁶ Így járt el azonban sok tekintetben a kontinensen is a területi önkormányzat a kisebb településeket is érintve. Ugyanis az egyes nagyobb települések önkormányzata nem, vagy csak részben rendeződött alá a területi önkormányzatnak, mint a kistelepülések, hanem a területi önkormányzattal, sőt a kiemelt települések a törvényhozói jogállással kerültek egy szintre.²⁷

Ezt fejezte ki az 1949-es közhatalmi és közigazgatási átszervezést megelőzően Magyarországon a megyei jogú város és a törvényhatósági jogú város településönkormányzati jogállása.²⁸

Visszautalva az eddig tett önkormányzat-fejlődéstörténeti vázlatunkra, ez az önkormányzati konstrukció kétségtelenül a feudális önkormányzati-állami mechanizmus hierarchiarendszerében gyökerezik. Átmentődése és továbbfejlődése egészen napjaink polgári liberálszocialista jogállamiságába azonban nemcsak tradicionális eredetű. Ebben félig tudatalatti, félig tudato társadalompolitikai és társadalomszervezési célszerűségi erővonalak szerepe is igen jelentős mértékben közrejátszik. Ez a célirányos, sőt képletesen mondva tudatos társadalompolitikai és társadalomszervező tényező a funkciómegosztás szükségszerűségének felismerésében rejlik. Vagyis abban rejlik, hogy az államszervezés és a politikaalakítás vezető tényezői önmérsékelt, vagy önmérsékletre szorított hatalomgyakorlás esetén mindenkor felismerték azt, hogy a központból minden társadalomszervezési és állami feladatot képtelenek megoldani. Ahhoz, hogy ezek a feladatok hézagmentesen és hiánytalanul megoldódjanak, szükség van az alulról történő társadalomépítkezésre, társadalomszerveződésre és arra, hogy a politikai-állami önkormányzatok legalsó szintjei, valamint a társadalom spontánul szerveződő szakmai-kulturális-oktatási-kulturális rétegérdekvédelmi, stb. szervezetei, a területileg, és különböző érdekezonosságok alapján szerveződő közösségek megjelenő különböző igényeit kielégítse és az ebből adódó közösségi feladatokat megoldja. A magasabb önkormányzatok feladata - beleértve az állami szuverenitást gyakorló központi hatalmat is - pedig az, hogy elősegítse a statikus jellegű alsószintű állami önkormányzatok e feladatmegoldásait, valamint e feladatmegoldásokra szerveződő kevésbé statikus és az igények szerint rugalmasabban változó egyéb társadalmi önkormányzatok működését elősegítse.

Összegezve: az eddigieket: számos kisközösségi érdekartikulálódás és érdekvényesítési törekvés mögött meghúzódó individuális emberi érdek-kívánságok szintézise húzódik meg, de csak akkor, ha az önkormányzatok testületi és személyi tiszttségviselőit demokratikusan választják meg és e szervek döntései demokratikus módon születnek meg. Ugyanakkor azonban a felsőbb önkormányzati szerveknek, valamint a központi államhatalomnak - mint legfőbb szuverénnek - is ezeket az önkormányzati döntéseket akceptálnia és hatályosulásukat elősegítenie kell. Kivétel ez alól, ha az önkormányzatok döntései és az önkormányzatok működése alkotmányellenes, va-

gyis ellentétben áll azzal az alkotmányon nyugvó főhatalommal, amelyet a legalsó szintű önkormányzatok által megszerveződött széles állampolgári többség legitimál.

Íly módon tehát alulról fölfelé, ugyanakkor felülről lefelé is irányul önkormányzati és kormányzati, valamint helyi-területi és főhatalmi hatás. A két pólusnak egyensúlyban kell lenni, mert ha ez az egyensúly megbomlik, vagy anarchia, vagy pedig diktatúra áll elő. Ha az önkormányzati pólus a központi hatalom hátrányára túlságosan megerősödik, működésének illegálissá válásának a veszélye állhat elő ami anarchiához vezethet el. Ha viszont a központi hatalom maga alá gyűri az önkormányzatokat és az egész önkormányzati rendszert, egy államhatalmi túlközpontosítás, azaz a diktatúra következik be, amely önkényessége miatt válik illegitimé. Illegitimitás következik be még akkor is, ha ennek legalizálására alakítja át a főhatalom az alkotmányt, mivel ez már nem az alulról artikulálódó többségi akaratot és a mögötte meghúzódó többségi érdeket fejezi ki, hanem egy autokratikus kisebbségnek a társadalom érdekeivel szemben álló akaratát. Ezáltal válik a diktatúra, de ugyanígy az anarchia is a természetjoggal ellentétessé, mivel mindkét tendencia ellentétbe kerül a társadalmilag szerveződő szociális ember, a "homo oeconomicus" és a "zoon politicon" természetével.²⁹

Ezt az elfogadott és minden formális és naturális legitimitáson nyugvó önkormányzati ideát vette semmibe a kommunista-reálszocialista közép-kelet-európai és ázsiai pártállam-mechanizmus. Az általa kialakított és párt-, valamint állami kettősség mellett centrálisan irányított többlépcsős tanácsrendszer a központi hatalom transzmissziós végrehajtó gépezete volt, amely a maga elvonó és szétesztő (redisztribúciós) rendszerével teljesen széttúzta az államhatalmi ágak megosztásával együtt az önkormányzati rendszert is.³⁰ Íly módon alakult ki valamennyi középkelet-keleteurópai és ázsiai reálszocialista-kommunista pártállamban - köztük Magyarországon is - az a tartós és ma már tarthatatlan válsághelyzet,³¹ amelyet csak egy alulról építkező polgári demokratikus önkormányzat bevezetése szüntethet meg egyéb más kedvező társadalmi-gazdasági és politikai tényezők szerencsés összetalálkozása esetén.³²

2.) A történeti változásaiban így körüljárt önkormányzati rendszer statikai tartalmát megkísérelve ezek után kibontani, az önkormányzat leglényegesebb sajátosságaként a saját hatáskörben történő önálló döntési, öngazgatási-önirányítási jogosultságra, vagyis a szociológiai értelemben vett autonómiára kell utalnunk. A szervezet belső életének, ügyeinek vitelére vonatkozó ennek a tényleges önállóságnak a jogi vetülete egy sajátos korlátozott szuverenitásban található meg,³³ amely egyfelől az állami szuverenitás (belső szuverenitás), másfelől pedig a jogi személyiség között helyezkedik el. Alulról felfelé haladva: a jog jogi személyiséggel azokat a szervezeteket ruházza fel, amelyek belső felépítésük komplikáltsága miatt a szervezet mögött meghúzódó emberi közösségtől független intézményrendszert, azaz vagyontömeget, ügyintéző és képviseleti szervezetet igényel ahhoz, hogy a jogilag releváns közéletben (gazdasági és egyéb) résztvehessen. Ily módon a jogi személyiség lényeges kritériuma tárgyi oldalról az önálló vagyon és a saját szervezet, alanyi oldalról pedig, hogy e szervezet a működése során saját elhatározásából kifelé és saját szervei, valamint tagjai irányában szuverén döntései alapján jogokat és kötelezettségeket vállalhat el. A jogi személy tehát befelé és kifelé egyaránt önállósággal, valamiféle szuverenitással, akarat- és cselekvési szabadsággal rendelkezik, ami azonban két irányban behatárolt először azon tagok, jogi és természetes személyek részéről, amelyek szervezeti keretein belül vannak. Ez a behatárolás e tagság részéről a szervezet belső statútumaiban, valamint a tagi akarat artikuláló szervek más normatív és egyedi döntéseiben nyilvánul meg. A másik behatárolás felülről történik, mivelhogy a jogi személy működése és a jogi forgalomban, a közéletben való részvétel csak a legfőbb szuverén, vagyis az államhatalom által kibocsátott alkotmány és jogrend, tovább a jogi személy felett álló önkormányzatok által kiadott normák és esetleges egyedi utasítások kereteti között valósulhat meg. Ahol csak ez az utóbbi érvényesül, az előbbi viszont egyáltalán nem, ott legfeljebb csak átruházott jogkörű jogi személyiségről, öngazgatási jogosultságról azonban nem beszélhetünk.

Ebben látjuk azt az alapvető különbséget, amely elhatárolja a jogi személyiséget az önkormányzat intézményrendszerétől. A jogi személyiség kritériuma ugyanis, hogy egy szervezet jogok és kötelezettségek hordozója lehet, azaz jogalany, ezzel szemben az önkormányzati szervezet a jogala-

nyiságon felül még azt is jelenti, hogy a jogok és kötelezettségvállalás terén, valamint belső viszonyainak és életének igazgatási vonatkozásában saját autonóm döntései és elhatározása alapján jár el.

Ahogy ma már a jogi személyiségelméletben is uralkodóvá vált - különösen Nyugaton - a jogi személyiség olyan többlépcsős, hierarhizált felfogása,³⁴ amely elismeri egy nagyobb szervezeten belül működő kisebb szervezet önálló jogi személyiségét még akkor is, ha a nagyobb szervezeteknek alá van rendelve, ugyanilyen módon kell szemlélni az önkormányzati szervezetrendszert is. Ahogyan egy szélesebb hatáskörrel rendelkező jogi személyiséggel bíró szervezeten belül egy kisebb hatáskörrel rendelkező jogi személyiség létezhet és működhet, ezáltal pedig kialakulhat egy hierarchikus jogi személyiségi láncolat, ugyanez vonatkozik a magasabbrendű önkormányzatokon belül működő alárendelt önkormányzatokra is. Ily módon az önkormányzatok is egy hierarchikus rendszerben épülnek fel.

3.) Miként erről már szó esett az önkormányzati rendszereket két fő csoportba sorolhatjuk. Ennek alapján beszélhetünk területi és intézmény-szerveződésű önkormányzatról. Ez a felosztás azonban az önkormányzati intézményrendszert csak formális, szervezetfelépítési oldalról közelíti meg. A közjogi tartalom oldaláról nézve az önkormányzati intézményrendszer szintén két részre bontható. Van olyan önkormányzati rendszer, amelyik csak indirekt módon csatlakozik az állami főhatalomhoz, a legfőbb szuverénhez, van viszont olyan, amelynél ez a csatlakozás direkt jellegű, sőt a történeti alulról kezdeményeződés ellenére ma már felülről származtatott és az államszuvereniásból eredő belső főhatalmi jogosítványok egyes részeit átengedését jelenti. Az önkormányzat ez utóbbi formájánál származtatott szuvereniási jogosítványokról beszélhetünk, míg az előbbinél az öngazgatási jogosítványok önkormányzati rendszerré történő összeállításának állami elismeréséről van szó. A legfőbb állami főhatalomhoz és a központi államszervezethez direktebb módon kapcsolódó önkormányzati rendszer elsődleges jellemvonása a területi és testületi (korporációs) jellegű szerveződés. Ezzel szemben az állami főhatalomhoz indirekt módon kapcsolódó önkormányzat esetében az egyesületi-egyleti és a szövetségi jellegű társas szerveződés a jellemző. A szorosabban vett állami önkormányzati rendszer az önkormányzatok előbbi típusát fogja át.^{34/a} Minthogy a politikai rend-

szerváltás kapcsán ennek a kiépítése az elsődleges az itt fennálló lemaradása miatt, elsődlegesen ezzel a körrel kell foglalkoznunk és a hangsúlyt erre kell helyoznunk, természetesen nem elhanyagolva a másik kört sem, mivel a két önkormányzati rendszer a gyakorlatban egymással szoros kölcsönös összefüggésben, együttműködésben és egymásrautaltságban áll.

Végző elméleti összegezőként az önkormányzat intézményrendszerével kapcsolatosan az kívánjuk leszögezni, hogy objektív kritériumként vagyonnal és statikus szervezettel rendelkezünk, alanyi kritériumként pedig jogalanyisággal. Ez azonban csak a jogi személyiséget megtestesítő alapkritérium. Az ezt meghaladó többletkövetelmény, amely az önkormányzati intézményrendszer lényege, az abban áll, hogy vagy az állami főhatalomtól származtatva, vagy az által elismerve, vagy pedig mindkettő kombinációjaként olyan öngazgatási-önkormányzati jogosultságokkal rendelkezzen, befelé és kifelé egyaránt amely saját elhatározásain és döntési rendszerén nyugszik és amely az intézményrendszernek bizonyos autonómiát, függetlenséget, azaz részleges szuverenitást biztosít.

Ez vonatkozik a vagyonával történő önálló gazdálkodásra, a vele való rendelkezési jogosultságra, szerveinek saját elhatározáson nyugvó működésére, mely mindkettő a jogi személyiségen nyugodva befelé szabad normaalkotó és öngazgató tevékenységben, kifelé pedig a jogi forgalomban való önelhatározású részvételben jelenik meg. Ez az önkormányzati rendszer pedig akkor demokratikus, ha mind a szervezetkialakítás, mind pedig a szervezeti működés (belső igazgatás és külső forgalomban való részvétel) a normaalkotó tevékenységet is beleértve tagtényezői többségének akaratát fejezi ki és ennek artikulálására megvannak az intézményesített garanciák, amelyekről eltérni kerülő utakon sem lehet. Az önkormányzat és működése pedig akkor legitim, azaz törvényes, ha intézményrendszere minden vonatkozásában az alkotmánnyal, a törvényes renddel és a magasabb hierarchiát jelentő szabályrendszerrel összhangban áll.

Ezzel összefüggésben kell utalni arra, hogy az önkormányzat demokratikussága a legitimitása egymással nem helyettesíthető ismérvek. A két ismérv ugyanis egymással ellentétben is állhat. Eklatáns példa erre a szocialista pártállam tanácsi rendszere, amely legitim éppen az önkormányzati jogok

kiüresítésében, vagyis a deklarált a látszatönkormányzat antidemokratizmusában volt és van.

III.

Az állami mechanizmus területi önkormányzati rendszere

1.) Az eddigiekből kiténik, hogy az állami mechanizmus és az államszervezet felépülhet központosított, unitárius rendszerben, de felépülhet decéntalizált módon plurális, önkormányzati rendszerben is.

Az első esetben a területi és települési hatalmi és igazgatási szervek tulajdonképpen a központi államhatalom és igazgatás kihelyezett szervei, és a működésük során használt vagyon is a központból irányított egységes állami tulajdon része. Ebben a rendszerben az állam különböző funkciójának megszervezésével és gyakorlásával kapcsolatos kérdések a főhatalmat megtestesítő központban dőlnek el, ami az állam gazdaságszervező, kulturális-oktató-nevelő, egészségügyi ellátó, szociálpolitikai, foglalkoztatás és alapelátásbiztosító funkcióira egyaránt vonatkozik. Sőt: sok területen nemcsak szervezi, hanem maga is végzi a funkciókat saját intézményeivel, vállalataival. Így pl. nemcsak gazdaságot szervez, hanem maga is gazdálkodik, és így a piac kizárásával, vagy eltorzításával a gazdasági élet túlnyomó területét uralja. Analógiával élve, ez a centralizált monista állam úgy viselkedik, mint az a központilag irányított nagyvállalat, vagy konzern, ahol az egyes belső gazdasági egységeknek, üzemeknek, illetve vállalatoknak semmi önállóságuk nincs. Ebben a centrális irányítási rendszerben az állami tulajdon és a nemzeti vagyon a legjelentősebb kérdésekben és területeken nem válik el egymástól. Az eddigi 40 év állam- és közigazgatásszervezési gyakorlata bebizonyította ennek az útnak zsákutcás, társadalmi katasztrófák veszélyével járó jellegét. Miként a központosított gazdaság és ellátásszervezésnek is az az alapvető hibája hogy nem ismeri fel a terület sajátosságait és az ott jelentkező igényeket, ugyanez vonatkozik a közélet más területeire is. Ezért tehát az elvonások és visszajuttatások tulajdonosi és közhatalmi gyakorlásának kevert, redisztributív sematikus rendszere a reális igények kielégítését vagy pazarló dotálással, vagy a szűkös visszajuttatással igen erőteljesen eltorzította.³⁵ E szeszélyes centralizált paternalizmus és az alulról jelentkező

igények demokratikus artikulálási és érvényesíthetőségi hiány a települési és területi igazgatás, valamint az ottélés érdektelenségéhez vezet, ami a helyi kiskirályi rendszerek kialakulásának a melegágya.

Az államhatalom és a közigazgatás decentralizált szervezeti rendszerében a felső szintű kormányzat és az alsó szintű önkormányzat láthatóan elválík egymástól. Az alsó szintű önkormányzat appercipiálja és szervezői tevékenységgel lereagálja a helyi jellegű és saját erőből, valamint saját hatáskörben megoldható igényeket, vagyis önkormányzati jellegű szervező funkciókat lát el. Az önerejét, valamint a kompetenciáját meghaladó kérdésekben pedig a központi kormányzat segítségével olda meg a feladatokat, vagy pedig ha országos kihatásúak, akkor maga a központi hatalom, a kormányzat intézkedik. Az első esetben tehát az önkormányzat látja el az operatív közigazgatási szervező tevékenységet, amelyet a kormányzat elvi szinten irányít, koordinál és jogszerűségi szempontok szerint felügyel, míg a második esetben a szervező funkciókat ő maga is látja el. Itt tehát egyfajta munkamegosztás játszódik le. Hogy mind a kormányzat, mind pedig az önkormányzat a maga feladatait ne csak papíron, azaz ideálisan, hanem potenciális realitásként is ellátni képes legyen, mindkettőnek saját vagyonnal és vagyoni önrendelkezési jogosultsággal bírnia kell. Ennélfogva egy önkormányzati rendszerű államszervezeti felépítéstől teljesen idegen az egységes és oszthatatlan állami tulajdon. Az önkormányzati rendszerben ezért csak egységes nemzeti vagyonról lehet szó, amely magában foglalja a magán és a közületi tulajdont, (vagyont) egyaránt. Ebben a felállásban pedig a közületi tulajdont központi államkincstári és önkormányzati tulajdonra szükséges bontani. Mindekettőnek a forrásai alulról kiindulva az adó, valamint a saját üzleti vállalkozás kell hogy legyen. Az adóforrások terén mindkettőnél az egyszerű állampolgári jövedelem- és vagyoadó, továbbá a mind a kormányzati, mind pedig az önkormányzati szervezetek részvételével folyó vállalati tevékenység, valamint a céljaikra szerveződő közületi alapítványok.³⁶

Mint már említettük, minden társadalomban és államszervezetben az irányítás és a szervezés alsó, valamint felső régióiban egyaránt a valóságos demokrácia biztosító csakis a különböző állami szervek közötti egyensúly fennállása lehet, mivel ha ez az egyensúly megbomlik, anarchikus, vagy diktatorikus eltolódás veszélye áll elő. Ebből az aspektusból szükséges meg-

közelíteni azt, hogy a települési önkormányzat és a központi kormányzat között elhelyezkedő közbülső mezőny államszervezeti-irányítási sorsa milyen legyen. Magyarország esetében ez azt jelenti, hogy a megye önkormányzati szerveződésű, vagy pedig központi irányítású legyen. A mai viták lényegében e két nézet közül folynak.³⁷ Van olyan álláspont miszerint megyei szervezetre szükség egyáltalán nincs, hanem a régi megyék területét érintő hatáskörrel, tehát quasi szociológiai vonzáskörzetekben a központi közigazgatás kihelyezett szervei működjenek hasonló szervezési elvek szerint, miként ez a környezet-, természetvédelmi és a vízügyi, az útügyi, vagy a vasúti igazgatási esetében fennáll. 38.)

2.) Kezdve értékelésünket az utóbbival, ez az irányzat a közigazgatás és a közhatalom szervezetét könnyen a helyi partikularitás, azaz az anarchikus tendenciák erősödése felé tolhatja.

Ez pedig következne abból, hogy a helyi és a települési hatalom között túlságosan nagy távolság alakulna ki. Ez esetben fennállna annak a veszélye is, hogy a helyi hatalom kivonná magát az alkotmányos rend kontrollja alól és manipulálva választóit, helyi kiskirálysági rendszerre torzulna. Megítélésünk szerint felborítaná a hatalmi egyensúlyt az a megoldás is, ha a megyerendszer úgy maradna fenn, amely területi önkormányzat nélkül a központi kormányzati irányítás kihelyezett szervrendszereként működne. Ez esetben ugyanis a központi hatalom válhat olyan erőssé, hogy elnyomhatná a települési önkormányzatot és jelentősen csorbíthatná hatáskörét. Ílymódon tehát a centralizáció irányában jelentkezne olyan hatalmi eltolódás, amely könnyen diktatórikus vonásokat ölthet magára.^{38/a}

E körülményekre tekintettel megfelelő hatalmi egyensúlyt egy olyan államszervezeti rendszer biztosítana, amelyben a központi kormányzat és a települési önkormányzat közé megyei szinten egy olyan önkormányzati rendszer iktatódná be, amely egyfelől koordináló módon közvetítene a települési önkormányzat és a központi irányítás között, másfelől a települések szűkebb problémáit meghaladó tágabb regionális feladatokat koordináltan meg tudná oldani.

Mindezt figyelembe véve egy olyan önkormányzati megyei rendszer kialakítása mellett foglalunk állást, amelyben az önkormányzati törvénykon-

cepció szerinti egyik variánsaként szereplő megyei parlament működne, amelyet részben a települési önkormányzatokban kialakult választókerületi rendszer, részben pedig a pártok listás rendszere szerint lebonyolítandó választással kellene kialakítani. Az így megválasztott megyei küldöttekből (képviselőkből) álló megyei parlament (megyei közgyűlés) választaná meg a megyei elnököt (most mindegy az, hogy történeti tradíciók hatására főispánnak, vagy az NSZK tartományi miniszterelnöki státus mintájára megyei miniszterelnöknek, vagy megyei kormányelnöknek, stb-nek nevezzük el,) aki a legpregnánsabb módon az NSZK-ban kialakult tartományi miniszterelnöki státushoz hasonlóan alulról választott tartományi kormányelnöki funkciót látnak el. Ugyanakkor a megyei kormányelnöknek kellene megadni azt a lehetőséget, hogy a Végrehajtó Bizottság helyébe lépő "kormányának", illetve kabinetjének tagjait, vagyis közvetlen munkatársait ő választhassa ki, amely kiválasztást uyancsak a megyei közgyűlés hagyná jóvá. E megyei kormánytagok - mint "megyei miniszterek" - állnának a megyei tanács egyes szakigazgatási szerveinek (osztályainak helyébe lépő "megyei minisztériumok élén és a mai szakosztály-apparátusnál kisebb adminisztrációval - vagyis csak olyannal, amelyet a feladatok ellátása szükségessé tesz - látná el megyei "szakminisztériumának" és az esetleg alája tartozó szakintézményeknek az irányítását.

Ez a modell a német, az osztrák, a svájci és a belga szövetségi tartományi rendszerhez hasonlítana.^{38/b} Ebből következik az is, hogy ellene vagyunk az 1949. előtti magyar szakigazgatási rendszer visszaállításának, ahol a központi kormány szakigazgatási szervei, azaz az egyes minisztériumok megyékbe kihelyezett szakfelügyelőségei irányították a szakigazgatást, a szakigazgatási felügyeletet pedig a területi (járási) felügyelők látták el.³⁹ E megyei felügyelőségek jogállási kettős helyzetű volt. Bizonyos ügyekben úgy működtek, mint a minisztérium kihelyezett szervei, bizonyos ügyekben viszont úgy, mint a megyei "önkormányzat" szakigazgatási szervei. Ez utóbbi téren a megyei "önkormányzattal" állt fenn a szervezeti függésük, míg az előbbi körben mindkét irányú függésük, míg az előbbi körben mindkét irányú függésben a mimisztériummal álltak. A szervezeti függés túlsúlya tehát lineárisan, a központi államapparátus irányából, nem pedig a megyei önkormányzat irányából jelentkezett. Ebben a megoldásban tehát szintén valami-

lyen kettős alárendeltségi kapcsolat és egy lineárisan lefutó, de ugyanakkor alulról is visszajelző alá- és fölrendeltségi viszony érvényesült. Így tulajdonképpen nem volt elméleti és gyakorlati síkon előzménymentes az ún. "szocialista közigazgatási szervezélmélet" által hirdetett kettős alárendeltség és a demokratikus centralizmus elve, amely két elv a gyakorlatban részbe a megyei kiskirályi uralom, részben a centralizmus irányába torzult el.

E negatív tapasztalatokon okulva, álláspontunk szerint a megyei "kormányzatnak" és szakigazgatási szerveinek, azaz az egyes megyei "szakminisztériumoknak" a hatáskörében helyeznénk el a megyét érintő összes szakfeladat ellátását és a megyei szakigazgatás terén jelentkező kérdések eldöntését. A magyar kormány és a központi kormányzás egyes részeit képező szakminisztériumok ebben a modellben egyfelől csak azokban a kérdésekben járnának el, döntenének és intézkednének, amelyek vagy országos, vagy több megyét érintő kihatásúak, másfelől jogorvoslati fórumként a megfellebbezett megyei önkormányzati határozatok felülvizsgálatát jelentő ügyekben, végül harmadszor, a megyei önkormányzatok működésében észlelt törvénysértések megszüntetése iránt "ex offo" intézkednének. Az ilyen törvénysértések felfedését illetően jelentős segítséget nyújthatna Magyarországon is a Svédországból elindult ombudsman rendszer bevezetése.⁴⁰ Ugyanakkor a megyei önkormányzatnak meg kellene adni azt a lehetőséget, hogy a központi kormányzat és egyes minisztériumainak a törvényes működési rend helyreállítását célzó intézkedéseivel szemben az Alkotmánybírósághoz fordulhasson.

E rendszer lényegében továbbfejlesztése lenne annak a középkorból eredő megoldásnak, ahol a vármegyei önkormányzat intézte a vármegye belső életét és ügyelt, a királyi kancellária és bíraskodás pedig csak akkor szólt bele a vármegye életébe, ha vagy a vármegye döntésével szemben panasszal fordultak, vagy két vármegye, illetve a nemesi vármegye és az úriszék között támadt valamiféle vita.⁴¹ Ez azonban csak alapképlet. Idáig visszamenni modern viszonyok között nem lehet. Modern viszonyok között ugyanis a megyének számos olyan ügyet kell az egész megye és települései javára elintézni, ami a megye vagyoni erejét meghaladó vagyoni befektetést igényel. E kérdések és feladatok önkormányzati megoldásához központi támogatás szükségeltetik. A központi támogatást az egyes megyék a bankhitelügyleti szférán kívül a kormányzattól várhatják. A központi kormányzat azonban

az államkincstár terhére csak olyan feladatok megoldására nyújtson támogatást, amelyek a kormányzati feladatok, azaz az országos feladatok megoldásával is összefüggnek és azok megvalósulását segítik elő. Mindez közigazgatási szerződések útján történő rendezést igényel, mert a dotáció, a kedvezményes hitelnújtás feltételeit, a szolgáltató és részesülő kölcsönös kötelezettségeit, valamint a jogkövetkezményeket csak így lehet exakt módon meghatározni.⁴²

Eddigi fejtegetéseink egyértelműen rávilágítanak arra, hogy a megyei önkormányzatot alkotmányjogi autonómiával azaz korlátozott belső szuverenitással felruházandó valóságos önkormányzattá kívánjuk átalakítani. Ebben a felfogásban a megyei önkormányzat korlátozott szuverenitású szövetségi tagállam lenne az államon belül. A megyei önkormányzat és a jelenlegi unitárius magyar államszerkezetnek a németországihoz, az ausztriaihoz, illetve a svájcihoz hasonló szövetségi állammá való átalakításával szemben már az önkormányzati törvényelőkészítésre során jelentős ellenállás mutatkozott. Erre utalt törvényelőkészítés koncepciója is.⁴³ A hivatkozási alap az volt, hogy a magyarországi megyék túl kicsinyek ahhoz, hogy tagállami státuszu önkormányzatokként kezeljék.⁴⁴ Ellenérvként ezzel a nézettel szemben azt hozzuk fel, hogy nemcsak nagy területű német tartományok, hanem a magyar megyékkel átlagosan azonos területűek az osztrák "szövetségi országok" (Bundeslandok) és a mai megyéink átlagos területének többnyire csak a felét teszik ki a svájci kantonok.

A települési önkormányzat kialakításának koncepciója nem volt vitatott. Még mielőtt azonban a településönkormányzat elemzésére rátérnénk, a kiemelt nagy településekkel, a fővárossal és az un. "megyei" városokkal kell foglalkoznunk. A városoknak ez a kategóriája megyei státusban van.

Ebből és a fent kifejtettekből következik, hogy a fővárost és a megyei jogú városokat szintén részsuverenitású tagállami jogállású önkormányzati alakzatokká lenne szükséges tenni. Ez annyit is jelent, hogy a fővárosnak és a megyei városoknak a megyékhez hasonlóan parlamentjük lenne, amely megválasztaná a főolgármestert és annak javaslatára a megyei kormányjogállású kabinetet és kabinetjének megyei miniszteri jogállású tagjait.

A városi önkormányzatnál nemzetközileg kialakult hagyomány, hogy annak élén polgármester áll. Ennek nyomán a kiemelt városok élén főpolgármester áll, míg az egyes városrészeket (kerületeket) polgármesterek igazgatják. E hagyományt tiszteletben tartva és követve, a megyei városi önkormányzat első emberét továbbra is főpolgármesternek lenne indokolt nevezni, megyei jogállású kabinetjének tagjai pedig szakpolgármesterek lennének, kik a megyei minisztériumoknak megfelelő megyei városi szakpolgármesteri hivatalokat irányítanak a megyei önkormányzatnál már leírt jogkörök és feladatok, illetőleg jogkör- és feladatmegosztások szerint.

Mindezt kiterjesztve a megyei önkormányzati szférára is és együttesen vizsgálva az e szinten megjelenő két önkormányzati fórum intézményrendszerét, a parlamentnek megfelelő szervként megyei és megyei-, városi- fővárosi küldöttgyűlésről, a képviselői státusszal párhuzamosan pedig megyei-, megyei-városi (fővárosi) küldöttekről, lehetne beszélni. A kormány jogállásának megfelelő megyei-megyei (fővárosi) városi önkormányzati testületnek megyei-megyei városi (fővárosi) kormányzótanács elnevezést adnánk, míg a főpolgármester elnöklete mellett a kormányzótanácsnak szaktárcával egyező szakhivatalt vezető tagjait el lehetne nevezni szolgabíróknak is. Ezzel bizonyos fokig magyar történelmi tradíciókat elevenítenénk fel, s ez áttételesen nemzetközi terminológiában kialakult miniszteri (=szolga) megjelölést is követné. Mégis az alaphang túl feudális. Ezért inkább megyei-, megyei-városi (fővárosi) "szaktanácsnoki" elnevezés (pl. megyei, stb. oktatási szaktanácsnok) talál megfelelőbb volna.

3.) Áttérve ezek után a települési önkormányzat problémáinak taglalására, kihagyva a megyei jogállású kiemelt városi kört, ebben a körben kell tárgyalni a városi és a kiemelt városi- kerületi, valamint a községi önkormányzatot. Kiinduló tételünk, hogy ebben a körben az önkormányzati szervezetrendszer kialakításánál szigorúan az alulról építkezés elvét szükséges alkalmazni.

- a.) Először a város kategóriájával foglalkozva, azt kívánjuk leszögezni, hogy a kiemelt megyei városok és a főváros kerületeit éppen úgy, mint a többi várost olyan önálló önkormányzati egységként kezeljük, amelyek első fele a megyei-, városi- fővárosi, második fele pedig a megyei önkormányzathoz kapcsolódik.

aa.) A megyei jogú városok esetében a városi kerületek tanácsi közigazgatását az utóbbi évek centralizációs politikája megszüntette. Az új önkormányzati törvény előkészítő munkálatainál tulsúlyba került az irányzat, mely a megyei,- városi- kerületi önkormányzati intézményrendszer visszaállítását, pontosabban kialakítását kívánja. Ezt a törekvést mi is helyeseljük. Megítélésünk szerint a megyei városi kerületek városi jogú önkormányzatát azonos jogállásúvá kellene tenni a fővárosi kerületek önkormányzati jogosultságaival. Csupán a lépte lenne az előbbieknél kisebb. Ami pedig a megyei városi és fővárosi kerületeket illeti, azokat a szerves városfejlődés és a város történelmileg kifejlődött egységrészei szerint lenne szükséges kialakítani. Ezt figyelembevéve mindenképpen külön önkormányzati kerületként lenne szükséges kezelni a centrumot a többnyire városfal körül kialakult falvakból városi településegységekké felfejlődött és a centrummal nagyjából összeépült városrészeket, amelyeket az összeépülés ellenére legtöbbször ma is külön jelölnek meg (Józsefváros, Ferencváros, Tabán, Alsóváros, Felsőváros, stb.), továbbá azokat a lakótelepeket, amelyeket az utóbbi évtizedek produkáltak. Ez egyben azt is jelenti, hogy főleg Nagybudapest külső kerületeit, amelyek legtöbbje egyszerű adminisztratív területi beosztás következtében gyakran több - még ma is külön életet élő - települést fog át, az egyes településegységek szerint kellene szétbontani akkor, ha erre a lakosság részéről igény jelentkezik.

Ennek igényét az önkormányzati elvek figyelembe vételével lebonyolítandó településin épszavazás útján kellene megállapítani. Költségkímélési okokból ez összeköthető volna a helyhatósági választásokkal. Ezáltal megszűnnének olyan anomáliák, amelyet pl. a rákospalotaiak - akiknek települése 1949 előtt önálló város volt - vetnek fel, hogy az ő rovásukra fejlesztik Újpalotát.⁴⁵ Ugyanígy az egyesített kerületi beosztás ellenére teljesen más etnográfiai karaktere van Angyalföldnek és Újlipótvárosnak. Két különböző időszakban épült és mindekét városrész lakossága minden vonatkozásban már jellegű. Az angyalföldi idegennek érzi Újlipótvárost, az újlipótvárosi Angyalföldet. Egyik sem érzi a másikban otthon és jól magát.⁴⁶ Ezért is vezettek

gyakran igen komoly emberi és családi tragédiákhoz azok a kertes családi házakból állt városrészek lakótelep-létesítések végett történt lebontása, melyek lakóit egész más városrészek, illetőleg lakótelepek panelléépületeibe kényszerköltöztettek, pl. Lágymányosról (Fehérvári út XI.ker.), Albertfalváról vagy Csepelről Óbuda, Újpalota, Újpest lakótelepeire.⁴⁷ E kerület újrendezések során ugyancsak a helyhatósági választásokkal egybekötendő települési népszavazások útján meg kellene kérdezni a lakosságot, hogy igényli-e az önálló várossá, vagy községgé válást. Ezt a lehetőséget nemcsak a fővárosban és a megyei jogú városokban, hanem minden városhoz vagy községhez csatolt falvak esetében biztosítani kellene. Az erőszakosan összevont falvak szétválasztására a falvak lakói részéről már történtek 1988-tól kezdve eredményes lépések.⁴⁸ E folyamat minden valószínűség szerint feltartóztathatatlan, amiben a korábbi évek szubjektív voluntarizmusával szembeni egészséges településközösségi ellenállás nyilvánul meg. Mindezt figyelembe véve a főváros és a megyei városok korábban önálló peremvárossá és peremközségei részére meg kellene adni a lehetőséget az önállósodásra, amit ha választanak, megszűnnének a fővároshoz - megyei városhoz való önkormányzati tartozás előnyei, de ugyanakkor annak hátrányai is. Ez esetben e peremvárosok és peremközségek önkormányzata az adott megyei önkormányzathoz kapcsolódna annak előnyeivel, de egyben hátrányaival együtt. Az önállósodás és az elszakadás lehetővé tételének ezt a modelljét a nem megyei jogú városokhoz kapcsolt községek és városok esetében is biztosítani lenne szükséges.

- ab.) Ami már most az egyéb városok önkormányzatát illeti, az alapönkormányzati rendszer azonos lenne, a mi felfogásunk szerint, a községi önkormányzattal. Abból kiindulva azonban, hogy a város bizonyos gazdasági és részben adminisztratív-igazgatási központot is jelent, bizonyos önkormányzatfelügyeleti-koordináló jogokat gyakorolna a környezetébe tartozó községek felett.

A várost gazdaságilag ma is az emeli ki az öt körülvevő többi településből, hogy gazdasági központ. Ebből adódik, hogy piaci és kereskedelmi, de ugyanakkor igazi központ is. Így a környező községeket

gazdasági és részben foglalkoztatási szempontból mindenképpen a központi település vonzza. Itt vannak ugyanakkor kiépülve az infrastruktúrális és a szociális háló csomópontjai is (útügyi felügyelet, vasúti csomópont, egyéb közlekedési csomópontok, autóbuszpályaudvar), kórház, közép- és szakközépiskola, stb.). Ezen felül a város a környék jogszolgáltatásának és rendfenntartásának, valamint az ingatlannyilvántartásnak a központja is. Itt van a bíróság, az ügyészség, a rendőrkapitányság, a telekkönyv és más szakhivatali központ.

A városi önkormányzatot a községi önkormányzattal együtt azonos elvek szerint szerveznénk meg,^{47/a} amelyben a lakosság által megválasztott testületi szerv, az önkormányzati "parlamentnek" megfelelő "senatus" a városi, illetve a községi tanács lenne, amely a megválasztott városi, illetve községi "szénátorokból" állhatna. E szenátortestület választaná meg az általunk javasolt önkormányzati rendszer következetes végigvitele esetén a városi, illetve a községi polgármestert. A polgármester tenne javaslatot a városi, illetve a községi előljáróság megválasztására.

Az előljáróság egyes szakigazgatási szerveinek az élén a városi, illetőleg a községi szakelőljárók állnának (egészségügyi, ált. igazgatási szakelőljáró, stb.). Ez lenne az alapképlet. Azonban a községekben az előljáróság nyilván kisebb és kevésbé tagolt lenne. Ez indokolja azt, hogy a város valamiféle szakmai és törvényességi felügyeletet gyakorolna a községi szakigazgatás felett. Pl. a község és szakigazgatási határozataival szemben közigazgatási eljárásban előterjesztésre kerülő jogorvoslatokat a városi szakigazgatás bírálná el és innen lehetne bírósági jogorvoslattal élni.

- b.) Mármost ami a községeket, azok önkormányzatát és előljárósági hivatalait illeti, az önkormányzati törvény megalkotói helyes realitásérzékkel mutattak arra is rá, hogy a kisközségek - mindenek előtt az aprófalvak - nem lesznek képesek arra, hogy községi önkormányzati hivatal,⁴⁸ vagyis közigazgatási funkciókat ellátó saját előljáróságot fenntartsanak és működtessenek. Ez a felismerés vetette fel, hogy a korábbi közjegyzőségeket vissza kell állítani, vagy ahhoz hasonló intézményrendszert

kialakítani. Ugyanakkor azonban a koncepció szerzői igen helyesen látták azt is, hogy az ilyen közigazgatási körzetekben, vagy azokhoz hasonlóban összevonásra kerülő községeknek is biztosítani kell a településönállóság járól teljes önkormányzati jogokat.

Itt tehát két szempontot kellett egymással összehangba hozni. Ebből viszont álláspontunk szerint az következik, hogy az 1949 előtti közigazgatási intézményt eredeti formájában visszaállítani ellentmondásos, mivel a falusi önkormányzat a közigazgatásnak de jure vitathatóan, de facto azonban mindenképpen alá volt rendelve.⁴⁹ Ezért a magunk részéről egy olyan megoldási modellben gondolkozunk, amelynek értelmében egy számunkra ideális önkormányzati törvény főszabályként ezt mondaná ki, hogy minden községi rangban álló település saját önkormányzati hivatal, községi előljáróság fenntartására jogosult. Ugyanakkor viszont lehetőséget adna arra, hogy szomszédos, vagy egymáshoz közelálló községek saját önkormányzati jogaik csorbítása nélkül, saját elhatározásukból "közigazgatási társasági szerződést" kötve közösen tartsanak fenn és működtessenek körzeti (közös) előljáróságot. A községi előljáróság szabatos elnevezése községi jegyzőség lenne. Így állna fenn az összehang a hivatal és annak vezetője - aki egyben a községi polgármester közvetlen munkatársa - a községi jegyző között. Több községet átfogó körzeti előljáróság logikusan közigazgatásnak, hivatali vezetője pedig közigazgatásnak nevezhető, éppen úgy, mint 1949 előtt. A jegyzőség, illetőleg a közigazgatás egyes szakigazgatási szervezeteinek (osztályainak) az élen községi szakjegyzők állhatnának.

Íly módon tehát a körzeti előljáróság, azaz a közigazgatás nem lenne önkormányzati szerv, csupán polgári jogi tartalmú közigazgatási társasági szerződésen alapuló közigazgatási hivatal lenne, amely az egyes önkormányzati "taghatóságok" képviseletében és nevében járna el.

Összegezve az eddigieket: a magyar közigazgatást egy olyan lépcsőzetes önkormányzati rendszerben képzeljük el kialakítani, amelyben a csúcson a központi hatalomtól és a kormányzattól részlegesen átruházott hatalommal rendelkező megyei önkormányzat áll, míg legalul a községi önkormányzat. Ebben a láncolatban a megye és a megyei-város felfogásunk

szerint korlátozott állami szuverenitással rendelkező önkormányzati szervezet lenne, míg a város pedig olyan, amely bizonyos közigazgatás-önkormányzat-koordináló feladatokat és jogi felügyeletet látna el a vonzáskörzetében lévő községi önkormányzatok nem önkormányzati, hanem közigazgatási működése felett. Körzeti előjárósági, illetőleg körjegyeségi közigazgatás esetén ez értelemszerűen erre is vonatkozna. Ezzel szemben mind a városi, mind pedig a községi közigazgatási önkormányzatot a maga hatáskörében és illetékességi területén közigazgatásilag szuverénnek szükséges kezelni. Ez azt jelentené, hogy csak a hatalmi-közigazgatási önkormányzatú megyei önkormányzati síkról lehetne a települési önkormányzat működésébe beleszólni. Ezt a jogosultságot is azonban korlátok közé indokolt szorítani, nehogy a beleszólási jog gyakorlása a települési önkormányzati autonómiát megsértse. Ebben a rendszerben ugyanis egy kölcsönös oda- és visszahatás volna kialakítható, mely felülről és alulról egyaránt futna. Egy ilyen megoldás gyakorlati kivitelezésénél meg lennének a biztosítékok az alulról kiinduló demokrácia olyan érvényesülésének, amelyhez kapcsolódna a felülről jövő szakmai koordinatív tevékenység. Így szintetizálná az előbbivel összefüggő autonóm önkormányzati akarat. Ezzel kell felcserélni a gyakorlatban megvalósíthatatlan "demokratikus centralizmus" szlogenjét.

- 4.) Ehhez kapcsolódva szükséges foglalkozni az önkormányzati működést biztosító vagyoni feltételek megteremtésének és biztosításának kérdéseivel is. Az önkormányzatnak ugyanis egyrészt saját működésének dologi és személyi kiadásait kell fedezni, másrészt funkcióinak, feladatainak a teljesítésével összefüggésben állva igen tetemes költségeket kell elviselnie. Ebben a körben igen jelentősek azok a szociális kiadások, amelyek új munkahelyek teremtésével, a lakáshelyzet megoldásával, a település köztisztaságának, a közellátás, a helyi közlekedés zavartalanságának biztosításával, a környezetvédelemmel, az egészségüggyel, oktatásüggyel, kórházak, iskolák, óvodák, gyermek- és idős napköziotthonok fenntartásával, valamint üzemeltetésével fűggenek össze. Megítélésünk szerint elsődlegesen önkormányzati feladatot képez a mezőgazdasági földek meliorációjának a megszervezése, sőt még az önkormányzat területén működő üzemek működésével összefüggő légtisztítás és szennyvízszűrés megszervezése is.⁵⁰

Természetesen az önkormányzati szolgáltatás saját erőből minderre nem képes. A legtöbb feladatot maguknak az elsődlegesen érdekelteknek kell közvetlenül megoldaniuk. Igen sok probléma megoldásához azonban önkormányzati segítség kell. Van amit a települési önkormányzatok anyagi segítségével lehet megoldani, van amit csak a települési önkormányzatok összefogásával a megyei önkormányzat, vagy több megyei önkormányzat együtt képes megoldani. Számos feladat pl. nagyterjedésű terület talajjavítása, talajvíz tisztítása, stb. nem oldható meg még több megye összefogásával sem. Ez esetben kormánytámogatásra is szükség van.

Az önkormányzati szervezetek itt körvonalazott működéséhez szükséges vagyoni források több csatornából eredhetnek. A legfőbb vagyoni forrás az adó. Ehhez a még mindig erősen redisztributív és a központi hatalom számára elvonó adózási rendszert át kellene alakítani oly módon, hogy nagyobb legyen azokból az önkormányzati részesedés. Itt az adórendszerünk számos problémái közül kifejezetten csak azt érintjük, ami az önkormányzati rendszerrel a legszorosabban összefügg. Ez pedig az, hogy az adó még mindig indokolatlanul nagy arányban a központi kincstárba folyik be, a települések részesedése pedig még ma is aránytalanul kicsi. Megítélésünk szerint egy olyan arányosítást volna helyes kialakítani, ahol az adó három egyenlő részre osztódna. Az adóbevételek 1/3 része a települési önkormányzatot illelné meg, 1/3-a megyei önkormányzaté 1/3-a pedig az államé lenne. Az adóbeszedés megítélésünk szerint a megyei önkormányzat szintjére volna telepíthető, amely a települési önkormányzatot megillető részt a települési önkormányzatnak, a kincstárt illelő részt a Pénzügyminisztérium Bevételi Hivatalának utalná át. A megyei adóhivatal ebben a szerepében hatóságként csak az afizetőkkel szemben lépne fel, de nem lenne sem felettes hatósága a települési önkormányzatnak, ugyanakkor azonban nem is lenne alárendelve a Pénzügyminisztérium Bevételi Hivatalának sem. A "megyei adóhivatal" szervezetét ugyanis olyannak képzeljük el, amely a nyugati hivatali struktúra mintájára (pl. mezőgazdasági termékhivatalok⁵¹) olyként működne, hogy a két érdekelt másik adó-, illetve pénzügyi szervének abban képviselője lenne. Így módon a befolyt adó "szétosztása" ellenőrizhető lenne.⁵²

Az önkormányzati jövedelmek másik forrása az egyes önkormányzati

szervezetek saját vállalkozói tevékenysége és a tulajdonában, vagy más jogcímen rendelkezése alatt álló vagyonának különböző formájú hasznosítása lenne. Ebben jelentős szerepet kaphat az egyes önkormányzatok tulajdonában álló olyan közüzem, vagy vállalat, amely a hagyományos közvetlen közigazgatási irányítás alatt működne a régi ilyen állami vállalati formára emlékeztetve, amihez hasonló vállalati szerveződés az olasz és francia közületi vállalati szférában ma is ismeretes.⁵³ Működhetne emellett olyan munkaszövetkezeti formát öltő önkormányzati vállalatként is, amelynél a munkakollektíva szövetkezetet alkotva települési, vagy megyei önkormányzati tulajdonban álló üzemet bérelne. Ez továbbfejlesztése lehetne a mai közgyűléses állami vállalati formának. Az igazán korszerű megoldásnak azonban az olyan gazdasági társaságokban történő önkormányzati tőkerésztétel mutatkozna, ahol az egyes önkormányzatok részvényeik, vagy egyéb vagyoni betétjeik arányában részesednének a vállalat jövedelméből.

Ezt figyelembe véve az önkormányzatok bármilyen gazdasági vállalkozásban részt vehetnének, ideértve a bányászatot is, közvetlen bányatulajdonosként, vagy bányatársaság részvényeseként egyaránt. Helyre kellene állítani korábbi erdő-, valamint legelőtulajdonosi jogait. A községi erdők és legelők komoly bevételi forrásokat jelentettek a helyi önkormányzat számára, amit az egész közösség - mint ilyen - javára tudott fordítani. A községi legelők útján gondoskodott a falusi önkormányzat arról, hogy a helybeli gazdák megfelelően karbantartott legelőkön legeltethessék költségtérítés (fűbér) ellenében állataikat. Megítélésünk szerint a legelők községi tulajdonba történő visszakerülése a faluközösségi érdekek szempontjából mindenképpen előnyösebb, mint a szövetkezet tulajdonában maradna. Ha ugyanis a legelők szövetkezeti tulajdonban maradnának, a szövetkezetnek meg van a lehetősége, hogy a szövetkezetten kívülállókat kizárja a legelőhasználatból, vagy ha ezt a községi önkormányzattal kötött szerződés alapján nem is teheti meg, bújtatott módon mégis hátrányban részesíthető őket. Ezen túlmenően, ha a legelő községi tulajdonban van, a karbantartását is megfelelőbben tudja ellenőrizni és arról közvetlenül is gondoskodni tud. A legelők többségének eddigi nem községi, hanem szövetkezeti kezelésének gyakorlata azt mutatta ugyanis,

hogy a szövetkezetek jelentős része a gazdáktól állandóan emelkedő összegben szedte be a legelőhasználati díjat, ugyanakkor egyre kevesebbet fordított abból legelő karbantartásra, mivel másirányú vállalkozási tevékenységekből nagyobb haszonra tett szert. Az a megoldás sem volna jó, ha a községi legelők a község tulajdonának fenntartása mellett szövetkezeti haszonbérletbe kerülnének, mert egyrészt az előbb jelzett problémák továbbra is fennmaradnának, másrészt ez esetben a nem szövetkezeti tagok esetében a fűbér összege mindenképpen magasabbá válna. Bizonyos eltérésekkel mindez vonatkozik a községi erdőkre is. Éppen ezért a korábban a község tulajdonában állott, viszont napjainkra a különböző jogi manipulációkkal szövetkezeti használatba, tulajdonban került erdőket vissza kellene adni a községnek.

Mind a települési, mind pedig a megyei vagyoni önkormányzat lehetséges vagyoni forrásai között szükséges megemlíteni azokat az alapítványokat is, amelyeket az egyes önkormányzatok meghatározott feladatok ellátására kezdeményeznének és amelyek tekintetében kuratóriumi szerepet töltenének be. Ehhez kapcsolódva is igen nagy jelentőségűnek tartjuk, hogy mind a megyei, mind pedig a települési önkormányzatoknak joguk legyen saját pénztintézeteket fenntartani, vagy pénztintézetek jövedelméből vagyon befektetések alapján részesedni. Ezek a pénztintézetek lehetnének egyrészt ezeknek az önkormányzati érdekeltségű alapítványoknak a kuratóriumi, másrészt pénzeszközeikkel olyan vállalatok, gazdálkodó szervezetek és helyi vállalkozások beindításában, vagy szanálásában vehetnének részt, amelyek az önkormányzat területén munkaerőtartás és foglalkoztatásbiztosítás, valamint ellátási szempontból alapvető fontosságú. Ezekből a pénzekből, összekötve azokat az alapítvány-létesítésekkel, a német-osztrák gyakorlathoz hasonlóan olcsóbb bérletű városi-községi bérházakat lehetne emelni, vagy a francia-nyugatnémet megoldást követve, kedvezményes hitelnyújtással meg lehet menteni olyan üzemet az ott dolgozók számára, elősegítve részükre azok öngazgatási-szövetkezeti tulajdonba történő átvételét, ahonnan a tulajdonos üzleti számításokból ki akarja vonni a tőkét és amely üzemet ezért bezárásra, felszámolásra ítélt.^{53/a} Ezen túlmenően önkormányzati érdekeltségű alapítványokkal lehetne fenntartani olyan oktatási, kulturális és szociális

intézményeket (iskolák, színházak, kutató intézetek, kórházak, stb.), amelyek elsősorban az adott önkormányzati terület lakosságának érdekeit szolgálják.

A települési és megyei önkormányzati infrastruktúra, a környezetvédelmi, a gazdasági, oktatási-kulturális, egészségügyi és szociális feladatok megszervezése így módon biztosítható a legjobban. Ennek során az itt említett eszközökkel az önkormányzat részben a saját vagyoni forrásaival, részben a területén élő lakosok és az ott működő különböző szervezetek és intézmények vagyoni segítségével kell, hogy megoldja a közfeladatokat. Amihez pedig így módon nem tud megfelelő vagyoni fedezetet biztosítani, ha települési önkormányzatról van szó, a megyei önkormányzat szubvenciójának, vagy hitelnyújtásának kell segítő jelleggel előtérbe kerülnie, míg a megyei önkormányzatok esetében pedig a kincstári vagyonból erre elkülönített pénzek felhasználásának. Így módon tehát alulról, a lakosság és a különböző szervezetek részéről indul ki a közfeladatok ellátásához szükséges vagyoni fedezet, amelyet ugyancsak végső soron a lakoságtól és az intézményesedett szervezetektől származó adókból nagyobb önkormányzati és nemzeti vagyon egészít ki és támogat.

5.) Itt kell szólnunk a közbiztonság és a közrend önkormányzati és központi megszervezésének az arányairól is. Napjainkra egyértelműen nyilvánvalóvá vált, hogy a központilag, a Belügyminisztérium által megszervezett egységes és általános rendőri szervezet nem képes minden feladatot megoldani. Ma már tapasztalható, hogy egyre több községben önszerveződéssel és társadalmi munkával polgári őrségek alakulnak, mivel a BM körzeti rendőri megbízotti szervezet nem bizonyul hatékonynak.⁵⁴ Tanulásként mindebből leszűrhető az, hogy a rendészet és a közbiztonság szervezetét párhuzamosan, központi és önkormányzati szinten volna helyes megszervezni. A fejlett európai országokban ez mindenütt így van megszervezve és így volt megszervezve 1949 előtt Magyarországon is. Anélkül, hogy bemutatnánk itt most az egyes országok megoldásait és a régi magyart, mindezek korszerű szintéziseként egy olyan megoldás kialakítására teszünk javaslatot, amelyben minden város saját önkormányzati rendőrséggel rendelkezne. Ugyanakkor a megyei önkormányzat rendőrsége látná el a községekben a

rendészeti teendőket, míg a nem helyi kihatású ügyekben az általános bünyöldözés és az országúti, valamint egyéb (vasút, stb.) közlekedésrendészeti feladatok ellátása a BM-hez tartozó országos rendőrségi szervezethez tartozna.⁵⁵ Megfontolás tárgyát képezheté a tűzoltóság és a tűzrendészet szervezetének is hasonló átalakítása.⁵⁶

A nem állami-közigazgatási szerveződésű önkormányzati rendszer és kapcsolódása az állami-közigazgatási önkormányzati rendszerhez

Az előző fejezet egyik zárógondolataként utaltunk arra, hogy mind a település-önkormányzat, mind a megyei önkormányzat működése csakis akkor lehet sikeres és hatékony, ha állampolgárai és a kereti között működő különböző társadalmi szervezések, intézményesült emberi közösségek segítő közreműködésére támaszkodik. Ez az önkormányzaton kívül vonatkozik a központi kormányzatra is. Az állampolgárok és azok különböző célú szervezeteinek ilyen irányú közreműködésében kiemelkedő jelentőségűek a tevékenységüket összefogó olyan politikai, kulturális, szakmai és érdekvédelmi, valamint egyéb más társadalmi célkitűzésű szervezeteik közreműködése, amelyek közjogi és magánjogi jogi szempontból egyesületi formát öltenek, alkotmány- és közigazgatási szempontok alapján azonban ugyancsak önkormányzati jogkörrel felruházott intézmények tekinthetők.

A különböző szakmai- és más társadalmi érdekvédelmi, politikai, vallási-felekezeti, nemzetiségi, kulturális, stb. célkitűzésekre alapított egyesületek helyi, megyei és országos szervezetei szintén saját belső igazgatással és belső normatív alkotással olyan önkormányzat, valamint képviselői szervrendszert alkotnak, amelyek hol együttműködő, hol oppozíciós partnerei az államszervezetnek, ide értve az állami önkormányzati szervezeteket is. Csak példaként említve a községi-megyei önkormányzatnak ilyen partnerei a különböző vallások helyi és területi egyházközösségei, a helyi és területi szakszervezetek, a különböző helyi és területi szakmai, valamint érdekvédelmi kamarák, az ott élő nemzetiségek szervezetei, a helyileg, megyeileg vagy több megyét átfogó különböző politikai pártok, kulturális, tudományos és karitatív egyesületek. Az önkezdemenyezés és önszerveződés lehetővé tételével, valamint a különböző társadalmi igények előtt történő útnyitással ezek számát, típu-

sait, és jellegét előre megmondani igen nehéz. Egy nagy sokszínűség fogja jellemezni e téren az országot, amely sokszínűséggel az állami kormányzatnak és a különböző szintű önkormányzatokkal kapcsolatot kell kialakítaniuk.

Mint már említettük, ez a kapcsolat lehet kooperatív, de lehet opozíciós, azaz harmonikus és diszharmonikus egyaránt. Ennélfogva ezek az önkormányzati kapcsolatrendszerek a maguk sokaságában és számos variációjában sokszínűvé válnak. E sokszínűségből származó különböző kooperációk és konfrontációk hatása biztosítja az egészséges társadalmi (gazdasági- politikai-kulturális-oktatási-népjóléti stb.) fejlődést akkor, ha ennek a konfrontációkon és kooperációkon nyugvó intézményműködési és döntési mechanizmusnak az alapja egyenlő súlyban egyfelől a többségi akarat érvényre engedését jelentő demokrácia, másfelől a kisebbségi álláspontok tiszteletben tartása, és a kisebbségben lévő megfelelő védelme. Mindez az emberi jogok és az emberi szabadság, valamint szabad véleménynyilvánítás tiszteletben tartásának a követelményére, azaz végső soron természetjogi elvekre megy vissza. Eme elvek mögött azonban meghúzódnak materiális társadalmi szempontok és érdekek is. Nevezetesen ami ma a többség által elvetett kisebbségi álláspont, az egy idő múlva a társadalom egészének érdekében álló szemponttá válhat. Fényesen bizonyítja mindezt napjaink története is, amelyben magukat "szocialistának" nevezett retrográd és életképtelen voluntarisztikus monolit hatalmi rendszereket döntöttek meg az egyre erősödő és többnyire demokratikus alapon álló humánnacionalista ellenzéki mozgalmak.

A túlélt rendszerekkel szemben ezeknek a mozgalmaknak a győzelemre jutása biztosítja az érintett társadalmaknak a válságból való kijutási és továbbfejlődési esélyeit egészen addig, míg az élet körforgásában ezek válnak meghaladottakká és kell, hogy átadják helyüket kívülről jövő újabbaknak. Ugyanakkor azonban bekövetkezhet az is, hogy belülről is képes megújulni a szervezetten belül demokratikusan és a kisebbségi védelem alulról építkező, a többségi akaratnak teret, a kisebbségnek pedig védelmet biztosító önkormányzati strukturára, sejtsszerveződésre felépülő társadalom megfelelő esélyt tud adni. Ebben a szemléletben a természetjog idealisztikus eszmerendszere materiális tartalmú intézményé válik.⁵⁷

Mindezt azért szükséges ilyen nyomatékosan kihangsúlyozni, mivel a magyar történelem számos példát mutat arra, hogy különösen az egyes települések helybéli lakosaitól elszakadó ún. "vármegyei önkormányzat" milyen önkényes működtetésekre ragadtatta el magát. Elegendő Eötvös József nagyhatású művére, "A falu jegyző"-jére, valamint az 1882-85 között lezajlott tiszzaeszlári gyilkossági perre utalni. De ezen kívül a két világháború közötti Horthy-korszak dzsentrizmus vármegyei közigazgatása, valamint az 1945-48-as időszak koalícióját követő centrális szovjet-orosz típusú tanácsai rendszer pártirányításos megyei közigazgatása is a rokoni és fehérasztal-összefonódás, a korrupció és az önkény melegágya volt. Éppen ezért a megyei önkormányzatok kormányzati- közigazgatási és bírósági- igazságszolgáltatási felügyelete a területi önkormányzatok demokratikus és alkotmányos működésének biztosítása szempontjából elsőrendű fontosságú. Ugyanakkor az önkormányzatoknak is egymást ellenőrizniük kell. Jól látja ezért a gyakorlat oldaláról megragadva dr. Wekler Ferenc^{57/a} Mecseknádasd-Ófalu és Óbánya közös községi tanácselnöke, hogy "a területi önkormányzat több szakmai és intézményi önkormányzat összefüggő hálózata". Ezt kiegészítenénk azzal, hogy ezt ki kell terjeszteni a nem állami területi önkormányzatra, sőt a kettő együttes létezésére is. Folytatva tovább Wekler interjú gondolatát, azonban azt kiegészítve: "minden önkormányzatban ott kell lennie a területi önkormányzat képviselőjének, aki a lakosság általános érdekeit képviseli." Így pl. az 1948 előtti magyar szövetkezetek szövetsége elnökségében ex lege tagként ott voltak az önkormányzat, valamint az állam képviselői. Ugyanakkor azonban az állami kormányzati és a területi önkormányzati szervezetekben is szükséges, hogy azokban a nem állami önkormányzati intézményekben is képviseltethessék magukat. Ahogy erről már szó esett, ilyen értelemben működnek a nyugati polgári államok terményhivatalai. 57/b)

Ebben a sajátos és sokszínű társadalmi eszme-érdek és hatalomküzdelemben az állami központi kormányzat és önkormányzati rendszer sajátos koordináló szerepet kell, hogy ellásson. Az össztársadalmi közmegegyezést (szerződést) kifejező alkotmányos és törvényes rendet megsértő nem állami önkormányzati működésekkel szemben a jog kényszerítő és szankcionáló eszközeivel kell fellépnie. Amely azonban nem ilyen, de a működés kihatásai az itt kifejtett természetjogi szemlélet alapján retrográdnak ítélnélhető, ott a

természetjogi formákkal összhangban álló progresszív önkormányzati szervezetek és társadalmi erővonalak felkarolásával, valamint a velük kialakított szövetséggel biztosíthatja az állami kormányzati és az állami önkormányzati szféra az egészséges társadalmi működést. Történelmi szinten ebben a mechanizmusban tudott átfejlődni a nyugat válságokkal terhelt kérérelhetetlen egoista piacgazdasági rendszere szociális piacgazdasággá és a klasszikus liberálkapitalizmus így volt képes "welfare society"-vé átalakulni.⁵⁸

Mindez a mai magyar átalakulás gyakorlatában nagyon is aktuális elvi irányítót adhat. Közelebbről megnézve a napjainkban zajló nem állami önkormányzati szerveződésű folyamatokat, pl. a Gazdasági Kamarában tapasztalható, hogy a korábbi életképtelen állami nagyvállalati menedzserréteg kívánja valamilyen formában átmenteni a régi gazdálkodási szisztémát saját egzisztenciájával együtt.⁵⁹ Ez vonatkozik a gyáriparra, a kereskedelemre, annak bel- és külkereskedelmi ágazatára egyaránt. De ugyanez tapasztalható a szövetkezeti ágazaton belül, amelynek korábbi transzmissziós önkormányzati szervezetei, az országos szövetségei tanácsok és megyei szövetségeik és a magát szocialistának tituált pártállam által manipuláltan megválasztott tisztségviselő szervei formális újjászerveződéssel igyekeztek megmenteni magukat és a túlélő "kolhoz típusú" termelőszövetkezeti formát az ugyancsak többségükben manipuláltan megválasztott menedzser-tisztségviselőkkel együtt.

Így pl. a Mezőgazdasági Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa (TOT) 1989. decemberében Mezőgazdasági Szövetkezetek és Termelők Országos Szövetségévé (MOSZ) alakult át. Ez az újonnan alakult szövetség viszont a vele személyileg is összefonódó Agrárszövetséggel együtt - igaz bizonyos megreformálással - lényegében a mai tsz- és szakszövetkezeti modellt, valamint azok korábról visszamaradt vezetőit védi és sommásan elveti az erőszakkal szocializált földek jogszerű reprivatizálását, illetve a megfosztottak kártalanítását.⁶⁰ A nagyüzemi termelői pozíciók ma is fennálló elsőrendű védelme mellett nem változott a háztáji gazdák és szövetkezeteken kívüli mezőgazdasági termelők ma is tapasztalható marginális kezelése. A de jure létező szőlők mögött a de facto helyzet az egyéni agrárvállalkozók hátránya egészen mást mutat.

Az Ipari Szövetkezetek Országos Tanácsa (OKISZ) is megmaradt annak, ami. Az 1990. elején megtartott átalakuló és tisztújító ülésén ugyanazok lettek ismét megválasztva. Hogy a konzervatív szemlélet mit sem változott, ezt támasztja alá többek közt az is, hogy az ipari szövetkezeti ágazatban azóta is a termelői típus a domináns. A háziipari szövetkezeteknél a bedolgozó tagokat, most is idegenek kezelik és kizsákmányolják őket, holott az erre ösztönző korábbi rendelkezések.⁶¹ Ma már nem élnek. Ezen kívül az OKISZ 1990. februári átalakulása és a tisztújítások óta semmi sem történt az ipari szövetkezetek munkaszövetkezeti centrikusságának gyengítése és a magániparosokat segítő beszerző-értékesítő és kiszolgáló ipari szövetkezeti forma kialakítása érdekében. Még mindig a magát szocialistának nevező pártállamiság gondolkozásmódjának megfelelően Magyarországon ez a forma nem létezik, holott egy piacgazdálkodásra átállt gazdasági rendszer magántermelő- és szolgáltató ipar nélkül nem tud létezni, ugyanakkor pedig a magániparos nem nélkülözheti az őt segítő szövetkezeti beszerző és értékesítési segítségnyújtást. 61/a)

A Fogyasztási Szövetkezetek Országos Tanácsa (SZÖVOSZ) 1989-ben alakult át, melynek során az eddig a konzum, a takarékos és lakásszövetkezeti ágazatot együttesen átkarolt mammut önkormányzat az ágazati érdekképviselet erősítésének jelszavával formailag három részre szakadt szét. Ennek megfelelően a Fogyasztási Szövetkezetek Országos Szövetségéből kivált és önálló országos szövetséggé alakult a takarékos, valamint a lakásszövetkezeti részleg. Ugyanakkor e két újonnan alakult országos szövetség részére jogilag elkülönített vagyon továbbra is a Fogyasztási Szövetkezetek Szövetségére bízva "egységes kezelésben" maradt.⁶² Jóllehet az átalakulásokkal a hivatalos magyarázat szerint az eddig "felülről" szerveződött önkormányzat felülről szerveződővé" alakult át,^{62/a} az ezzel összefüggő tisztújítások túlnyomó többsége a régiek tisztségének megerősítéséhez vezetett. Mindennek tudható be, hogy a szocialistának mondott pártállam kívánságára ennek a most átalakult érdekvédelmi szervezetnek az elődszervezete által végrehajtott szövetkezet-összevonások és a szövetkezeti sajátosságok denaturalizálása, valamint a kisközségi szövetkezeti vagyon elvonása és központosítása terén semmi egészséges visszarendeződésre mindmáig nem került sor.

A régi pártállami szolgálatban állt szakszervezeti önkormányzat megújítása is elsődlegesen az ott korábban működött azon vezetők egzisztenciájának átmentését szolgálta, akik kevésbé kompromitálták magukat a szakszervezeti működésnek az állam és az MSZMP kiszolgálásának az időszakában. A régi opportunizmusát most elfelejteni akarva gyakran teljesíthetetlen követelésekkel is fellép munkásérdekekre hivatkozva a gazdasági rehabilitációt célzó reformfolyamatok ellen.

Az állami szférán kívüli önkormányzatok alakulásánál ez az egyik átmentő jellegű irányvonal. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor megjelenik egy valóban alulról építkező és alulról jelentkező igények kielégítését célzó önkormányzati szerveződés. Hogy párhuzamot állítsunk az előbb vázolt gyakorlattal, a Gazdasági Kamaránál, az OKISZ-nél és a SZÖVOSZ-nál jelentkező tendenciák kivédésére önkormányzati alapon megszerveződött a Vállalkozók Országos Szövetsége, valamint a Vállalkozók Pártja.⁶³ A MOSZ és megyei szövetségi hálózatának hozzáállásával elégedetlen mezőgazdasági szövetkezetek regionálisan kezdenek létrehozni érdekvédelmükre szövetségeket és kilépnek az MOSZ-hálózatból.⁶⁴ Hasonló folyamatnak már 1987-88-ban tanúi lehettünk az ipari kisszövetkezetek esetében, amelyek egy jelentős része kilépve a KISSZÖV-ökből a Vállalkozók Országos Szövetségével vette fel a kapcsolatot.⁶⁵ A Szakszervezetek Országos Tanácsához (SZOT) korábban tartozott ágazati szakszervezetekkel szemben 1988-89 folyamán sorra alakultak meg az ún. független szakszervezetek, amelyek elvetik a SZOT utód-szervezetével való együttműködést. A szövetkezeti szerveződésnek az agrárszektorban fennálló hasznosságát teljesen elutasító privátfarmerek csoportja pedig a Független Kisgazda és Polgári Pártba tömörült az 1989. év második felében meghirdetett programját magáévá téve (földtulajdon reprivatizáció és egyéni farmgazdálkodás)⁶⁶

A nem állami szférához tartozó és különböző érdekeket megfogalmazó önkormányzati szervezések ellentétes áramlatait mozaikszerűen kiragadott példákkal itt illusztrálva, az tűnik ki, hogy a deffenzív védekező és konzervatív politikát folytatók általában nem folytatnak konstruktív politikát. Ugyanakkor deffenzív magatartásukkal gyakran mentenek olyan értékeket is, amelyek a progresszív újonnan alakult deffenzív önkormányzati szervezetek offenzív lendületének könnyen áldozatául eshet. Ilyen érték-

mentő tendenciák lelhetőek fel a tudósönkormányzatot megtestesítő Magyar Tudományos Akadémiának az akadémiai kutatóhelyek megtartására irányuló törekvésében.⁶⁷ Ezen kívül, ugyanaz az érdekvédelmi szervezet jogos érdekharcot vív a keretei közé tömörült társadalmi réteg ügyeiben, bizonyos határokat azonban átlépve, túlzásokba eshet. Tipikus példa erre, amikor a szakszervezet az általa szervezett dolgozók érdekében bérköveteléssel lép fel és ennek érdekében esetleg sztrájkot is szervez. Ez a tisztességes megélhetést biztosító társadalmilag elfogadott átlagjövedelem alatt álló bérek esetében jogos követelés és indokolt lépés. Ha viszont a követelés jelentősen e fölött álló indokolatlanul magas bérköveteléseket tartalmaz, ez infláció forrása, elindítója lehet és gazdasági recessziót idézhet elő. Ilyen hatásúnak minősítették az 1968-as párizsi diáklázadással összekapcsolódott franciaországi sztrájkmozdulásokat, a Theacher-kormány által letört 1970-es évek végén kitört skóciai bányász-sztrájkokat, valamint a kanadai szakszervezetek által az 1970-es évtizedben kiharcolt magas béreket, amelyek az ott élők szerint jelentős áremeléseket és szociális berendezkedési zavarokat idéztek elő.⁶⁸

Az ilyen visszasságok elkerülésére találta ki a modern kapitalista társadalom a tarifaszereződés intézményét, amely a bérek tekintetében a munkáltatók és a munkavállalók érdekvédelmi szervezetei között kerül évenként megkötésre. Ebben ha az állam központi kormányzati szervei nem is, de a helyi önkormányzati szervek gyakran partnerként közreműködnek. Igen gyakori az is, hogy a helyi önkormányzat nemcsak munkáltatókkal, hanem azok egyes önkormányzati szerveivel is un. "korporációs szerződéseket" köt. Különböző jó értelemben felfogott korporációk és velük - mint ugyancsak önkormányzati szervekkel - a helyi önkormányzati közigazgatás által kötött szerződések jelentős szerepet játszanak a nyugat-európai országokban, Amerikában és Ausztráliában egyaránt gyárak telepítésében olyan településeken, ahol a lakosság elhelyezkedési nehézségekkel küzd.⁶⁹ Franciaországban pedig közigazgatási szerződésekkel és azok által megújított állami támogatásokkal veszi rá a Kormány az egyes departementeket bizonyos regionális gazdasági, infrastrukturális, szociális, vagy más feladatok megvalósítására. A vállalkozó departementek pedig további közigazgatási szerződéseket kötnek hasonló tartalommal és hasonló dotációkat biztosítva azoknak a nem állami önkör-

mányzati intézményeknek és vállalatoknak, amelyek e feladatok megoldását konkrétan elvállalják. Ilyen módon - önkormányzati és szerződéses alapon - épül fel Franciaország indirekt tervezésének és indirekt tervezésű nemzetgazdaságának a rendszere.⁷⁰

Mindezt figyelembevéve Magyarországon is komoly szerepet szánunk az olyan közigazgatási szerződéseknek, amelyeket az állami központi közigazgatás, valamint a megyei, a városi és a községi önkormányzat más önkormányzati szervezetekkel, és intézményekkel köt, amelyekkel az egész. megye, város, vagy község érdekeinek megfelelően tudja koordinálni azok politikáját és működését. Mint már láttuk, ebben jelentős szerepet kell hogy játszon ellentételezéseként az önkormányzati dotáció. Ez viszont jelentős megyei és települési önkormányzati vagyon meglétét igényli és azzal való rendelkezést tételez fel. Ugyanakkor az erős önkormányzati vagyonnal rendelkező állami szférán kívül eső önkormányzati szervezeteknek és a velük való, állami szférába eső, önkormányzati összefogás megfelelő erő arra, hogy mind az országos, mind a középterületi (megyei), mind pedig a helyi feladatok eredményesen megoldásra kerüljenek. Ehhez viszont az szükséges, hogy mind az állami szférába tartozó megyei és települési önkormányzatok, mind pedig a nem állami szférába tartozó egyéb önkormányzatok visszakapják azokat a vagyonaikat, amelyet tőlük az állam elvett és központosított. Ez egyet jelent a megyei és a települési önkormányzat irányában az "egységes és oszthatatlan" állami tulajdon decentralizálásával, az egyéb önkormányzatok irányában pedig reprivatizálással. Ebből következik, hogy - egyetértve a már hivatkozott Wekler Ferencsel - "az önkormányzatokat teljesen egyenjogúnak kell tekinteni." "Ha így lesz, akkor a teljes jogu önkormányzatok társulások formában a területi funkciókat is el tudják látni."^{70/a}

Itt egy sereg olyan szervezetről is szó van, amelyet 1949 után kényszerrel felszámoltak és társadalmi hasznosságát felismerve, most állami felkarolással újbóli szerveződésre készítetnek (különböző felekezeti intézmények, tanító- és betegápoló szerzetesrendek, stb.)

A nemzeti kisebbségeket megillető önkormányzat

A nemzeti kisebbségek jogainak, a többségi nemzetiség által alkotott államokban történő elismerése, a nemzeti államok kialakulása óta problé-

maként jelentkezik. Következik ez már abból is, hogy a nemzetiségeket a nemzetközi jog mindmáig nem kezeli jogi személyek és a politikai-kulturális jogokat - ide értve a saját nyelvhasználatot is - a nemzeti kisebbségek részére nem ezen az alapon biztosítja, hanem az egyedet megillető emberi- állampolgári jogokon keresztül.

A nemzetiségek önkormányzata és szuverenitása csak most kezd a fejlett nyugat-európai és amerikai polgári államokban elismerésre kerülni, azonban még mindig hézagosan, nem konzisztensen. A kelet- és közép kelet-európai államok ezzel szemben - Szovjetunió, Magyarország és átmenetileg Románia kivételével - nem ismerte el a nemzetiségek önálló politikai szervezeteit és szervezeti önkormányzatát. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy mind az 1968-ban felszámolt romániai Magyar Autonóm Tartomány, mind a szovjet autonóm köztársaságok és nemzetiségi autonóm tartományok, mind pedig a Magyarországon élő nemzetiségek szövetségei nem voltak igazi önkormányzatok a központi államhatalom részéről történt szoros centrális irányítás miatt.⁷¹ Miként az egyes szovjet köztársaságok és mindenütt ezekben az államokban a megyei (területi) és a városi-községi tanácsok csak formálisan rendelkeztek autonómiával, ugyanez a helyzet állt fenn a nemzetiségek szervezeteinél is.

Mármost, ha a határon kívül rekedt erdélyi (romániai) felvidéki (szlovákiai), délvidéki (jugoszláviai) és a nyugati határainkon tuli (burgenlandi) magyarság részére politikai jogokat és politikai önkormányzati szervezetet igénylünk, akkor itt Magyarországon is mindezt biztosítani kell.⁷²

Figyelembe véve azt, hogy a nemzetiség - mint ilyen - az önkormányzati szervezet tekintetében szociológiai aspektusból az egyesületi és az állami önkormányzati szervezet között helyezkedik el, sajátos átmenetet képez. Erre tekintettel országos szinten önkormányzattal felruházott egyesületi szerveződést szükséges részükre biztosítani, azon a helyen pedig ahol többségben, jelentős súlyban vannak vagy zárt települési formában élnek, a megyei és a helyi önkormányzatokat az ő képviselőjükkel oly módon kell kialakítani, hogy számarányuknak megfelelő képviselőjük legyen az adott önkormányzat testületi szerveiben és az önkormányzati tisztségviselők körében is arányos módon helyet kapjanak saját választású küldötteik tiszt-

ségviselőik útján. Ugyanezt természetesen biztosítani szükséges országos szinten a parlamentben is, sőt, indokolt volna nemzetiségi minisztériumot is felállítani annyi államtitkárral, amennyi nemzetiség Magyarországon számarányánál fogva önkormányzatban itt él.

Ennek analógiájára helyénvalónak látszana azon megyei és megyei-városi önkormányzatok "kormányzatában" nemzetiségi "tanácsnoki" tisztséget kreálni nemzetiségi hivatallal, ahol egy, - vagy több nemzetiség él. E nemzetiségek képviselőiből kellene megalakítani a nemzetiségi "tanácsnok" és a hivatal mellett működő kollégiumot.

Ez a megoldás átvihető volna a városi és a községi önkormányzati szintre is. Azokban a településekben pedig, ahol túlnyomóan, vagy jelentős hányadban nemzetiségiek élnek, helyesnek tartanánk, ha a települési önkormányzat tisztségeire, így pl. a polgármesterire, annyi személy kerüljön megválasztásra és beiktatásra, ahány nemzetiségi önkormányzati szerv a településeken működik, és az általuk megválasztott személyek a megbízatásuk időtartama alatt számarányuk szerinti időtartamon belül gyakorolnák funkciójukat egymást felváltva. Ez alatt a többi megválasztott tisztségviselő a funkciót gyakorló tisztségviselő a funkciót gyakorló tisztségviselő (polgármester) helyetese lenne.⁷³

Ezen az elven alapulva volna helyes kidolgozni az egész közép-kelet-európában - különösen pedig a Kárpát medencében - élő nemzetiségiek kisebbségi jogait és önkormányzati rendszerét az anyanemzetet alkotó államok vonatkozásában.

Befejező gondolatok

1991 őszén három hónapot töltöttem ösztöndíjas tanulóként a Német Szövetségi Köztársaságban, közelebbről a Trieri és a Göttingeni Egyetemen. Zárógondolatként szeretném közölni ottani benyomásaimat. Környezetvédelmi jogi előadásomon és agrárjogi kutatásaimon kívül volt módom betekinteni a nyugatnémet önkormányzati rendszerbe és közelebbről megismerni azt. Az egész nyugatnémet önkormányzati rendszer, mind az ún. "kommunális" (közigazgatási), mind pedig az egyesületi alulról építkezik. Az újonnan keletkező társadalmi feladatok teljesítésére gyakran alakulnak alulról szer-

veződve újabb- és újabb önkormányzatok. Hogy az újonnan jelentkező feladatokat a régi önkormányzati szervezetek látják-e el, vagy újak alakulnak, az nem felül dől el, hanem lent. A kérdést társadalmi automatizmus szabályozza. Így alakult ki Nyugat-Európa - szerintünk legtökéletesebb - társadalombiztosítási rendszere, mely önkormányzati rendszerben működik és ez az önkormányzati rendszer gyűjti és kezeli a társadalombiztosítási alapot. Ez az alulról építkező és az igények szerint területi és szakmai síkon jól tagozódó önkormányzati szervezet alkalmas arra, hogy áttekintse a hasonlóan tagozódó vagyont és a belső önkormányzati felügyelő (kontroll) szervezet a vagyonfelhasználás jogszerűségét és számszerű helyességét. Ugyanígy működik minden szakszervezet és az egyesületek valamennyi formája.

A Német Szövetségi Köztársaság állampolgárai a II. Világháborút követően saját keserves tapasztalataikon ébredtek annak tudatára, hogy a társadalomtól elrugaskodó és attól eltávolodó felülről vezérelt bürokratikus hatalom mi mindenre képes. Ezért a felülről szerveződő főhatalom minden szükségtelen formáját elutasítják. Annyiban ismerik el, amennyiben segítséget tud nyújtani olyan feladatok megvalósításához, amelyeket az önkormányzatok önmaguk, állami segítség nélkül megvalósítani nem képesek. Ez a racionalitás fejeződik ki többek között abban is, hogy tartományi elnökök, azaz tartományi államfők nincsenek, csak a tartományi miniszterelnöki, azaz a tartományi kormányfői rendszer ismeretes. Ez már egészen más, mint a bismarcki egyesítést megelőző német fejedelemségek rendszere, ahol a fejedelmi államfőnek alárendelve működött a fejedelmi kormány.

Állítsuk mindezzel szembe a hagyományos és egyúttal eltorzult magyar kommunista "önkormányzati" rendszereket. A pártállamiság idejént a megye "legfőbb ura" a régi vármegyei főispáni tisztséget megtestesítő megyei párttitkár, míg az alispánit megtestesítő megyei tanácselnök volt. A pártállam lebontását és az országos szabad választásokat követően a megyei tanácselnök még mindig valamilyen megyei hatalmi tisztséget reprezentáló személyiség, míg a megyei tanács titkár az, aki a megye közigazgatását ténylegesen irányítja. Ez a párhuzam a magyar megyei önkormányzati rendszer kialakítása során feltétlenül felszámolandó. Az NSZK-ban látottak és tapasztaltak alapján csak megerősödött bennünk az a meggyőződés, hogy a magyar megyerendszert önkormányzati rendszerré kell átalakítani és ide kellene tele-

píteni a decentralizált önkormányzati rendőrséget is. Nem értünk egyet a kormánynak és a Belügyminisztériumnak Verebélyi Imre által elméletileg megalapozott azzal a centralizáló nézetével, miszerint a rendőrség szervezetét központilag szükséges felépíteni. Emellett az érv mellett csupán két sovány érvet tudtak ennek az irányzatnak a képviselői felsorakoztatni. Az egyik, hogy a feladatok központi szervezés mellett eredményesebben oldhatók meg, mint az erők szétaprózásával, a másik pedig, hogy egy decentralizált szervezet működtetése jelentős költségnövelő tényező. Ami az elsőt illeti, az eddigi tények a centralizált rendőri munka hatékonyságát bizonyították, különben nem került volna sor a községi és a lakótelepi önkéntes rendőri szervezetek "Urbs vigiliae"-k megszerveződésére. A feladatok központi megoldása helyett azok együttes, kooperatív megoldását helyezzük előtérbe. Ez azt jelenti, hogy az országos és a területi rendőri szervezet működjön egymással együtt. Egy ilyen kooperációval lehet igazán csökkenteni a fenntartási kötelezettségeket. Ezen kívül nagyobb veszteség az, ha egy olcsóbb megoldásra törekszünk, amely sokkal gyengébben működik, mint egy drágább.

Érdemes a kitérés után még visszatérni további párhuzamba állításokra. A magyar társadalombiztosítás központosítva működik még mindig, ahol az amúgy is igen magas társadalombiztosítási járulék (hozzávetőleg 32%) adó-kivetés módjára kerül be az állami költségvetésbe és nem különül el attól. Ezáltal ellenőrizhetetlen a kivetés nagyságának szükségessége. Így az állam annyit von el polgáraitól amennyit akar és annyit ad vissza nyugdíjként, vagy más társadalombiztosítási járulékként, amennyit jónak lát. A tetemes és megterhelő társadalombiztosítási befizetések és a kisösszegű nyugdíjki-fizetések alapján gyanítani lehet, hogy az állam a társadalombiztosítási befizetésekből a kincstárt is igyekszik feltölteni. Ez az eléggé el nem ítéltető megoldás csakis a társadalombiztosítás önkormányzativá tételével szüntethető meg. Éppen ezért örömmel kell üdvözölnünk azokat a tételes jogilag is rögzített kezdeti lépéseket, amelyek NSZK mintára a magyar társadalombiztosítási rendszert önkormányzati rendszerré alakítja át.⁷²

Íly módon kell átalakulniuk a jelenleg még mindig a központositottság nyomait viselő szakszervezeti szervezeteknek, valamint az egyéb érdekvédelmi szervezeteknek is. Csak ezen az úton képzelhető el egy egészséges gazdasági rendszer, amelynek szervezetét a maga típusmegválasztási sza-

badságával, szintén önkormányzati szervezetként helyes felfogni. Az a gazdasági önkormányzat azonban - ellentétben a csak formálisan önigazgató társult munkaszervezeti rendszerrel - tartalmilag egy igen mély és összetett képlet kell, hogy legyen, amelyen belül egymással dialógusban, ugyanakkor közmegegyezéssel kooperáció keretében gyakorol önkormányzatot a működő tőke tulajdonosa és a munkát végzők szervezete egyaránt.

Ilyen alulról jövő önkormányzati szerveződések várhatóan meg fognak jelenni a társadalmi érdekcsoportosulások ma még előre nem látható számos területén, amelyek az élet egy-egy olyan oldalát fogják át, mint amilyen a kultúra, a tudomány, a művészet, az irodalom, a környezet- és természetvédelem, a vallás és a nemzetiség. Mint már utaltunk rá, az utóbbit különös jelentőséggel indokolt kezelni, az ilyen önkormányzatoknak mintegy "állami" rangot adva. De ezen kívül is az önkormányzatok valamennyi formájának működését a társadalmi élet minden eszközével segíteni szükséges. Megítélésünk szerint akkor lesz egészséges a magyar társadalom, ha az olyan önkormányzatok rendszerére épül fel, amelyben a legszükségesebb mértékben jelenik meg csak az etatista elem.

Jegyzetek

- 1.) A települési önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója. Magyar Közigazgatás, 1990. év 3. sz. (további hivatkozások: Önk.koncepció) 194. o.
- 2.) Magyar Közigazgatás 1990.é. 3.sz. Önk. koncepció 193-217.o.
- 3.) Önk. koncepció, 194.o.
- 4.) U. o.
- 5.) V. ö. A balti államok 1990. I. félévében előterjesztett függetlenségi nyilatkozatival. Azerbajdzsán 1989. őszi elszakadási törekvéseivel, az 1989-90. évi örmény, gruz és ukrán függetlenedési törekvésekkel.
- 6.) Ezt a nézetet ma már a szovjet reformpolitikusok radikális szárnya (B. Jelcin és követői)- kritizálva a megmerevedni látszó gorbacsovi peresztrojkát - ma már nyíltan vallja.

- 6/a.) Verebélyi I.: A tanácsi önkormányzat. Közg. és Jogi K. kiadó Bp. 1987.
I. fej. 2. pont
- 7.) Verebélyi I.: Hiv. mű. I. fejezet 3. pont
- 8.) A bécsi kurd közösségtől nyert információ. Wien, Eurosocial. 1985. jun.
Az I. Világháború után igen rövid ideig önálló államként létezett kurdisztán területe a felosztás után autonómiát, ill. szuverenitást sem Törökországban, sem Iránban, sem Szíriában, sem pedig a Szovjetunióban nem kapott. Az angliához tartozó írek szélsőséges elszakadási törekvései az "Ír Hadsereg" nevű földalatti szervezet közel 20 éve tartó terrorcselekményeiben mutatkozik meg.
- 9.) Önk. koncepció 194. o.
- 10.) Vásárhelyi N.: A hatalom mestersége. Magvető, 1972. 63-137. o. (D. F. Roosevelt és a New Deal)
- 11.) Magyar Közigazgatás, 1990. é. 3. sz. 218-220. o.
- 12.) V. ö.: Mahler E.: Babylonia és Asszírja. MTA Könyvkiadó Hiv. Bp. 1906.
- Fustel de Coulanges. Az ókori község.: MTA Könyvkiadó Hiv. Bp. 1983. III. könyv
- 13.) V. ö.: Fustel de Coulanges: hiv. mű. V. könyv. 2. fejj.
- 13/a. Gibbon: Der Untergang des römischen Weltreiches, Paul Arentz Ver. GMBH Berlin-Leipzig-Wien, Bernina Verlag AG Olten é. n. (magyarul is megjelent: A római birodalom hanyatlásának okairól. Bp. MTA Kiadúhiv.) 1890.
- 14.) L. Szabó I.: A középkori magyar falu. Bp. Akadémiai K. 1969. 66-92. o.
Niederhauser E.: A parasztság Európában. In: A parasztság Magyarországon. Bp. Akadémiai K. 1965. II. köt. 655. s k. o. Vencel G.: Magyarország városai és városjogai a múltban és a jelenben. Bp. 1877.
- 15.) V. ö. Ereky I.: Helyhatósági önkormányzat. Bp. Grill, 1911. 157-158. o.
- 16.) V. ö.: Ereky I.: Hiv. mű. 158-162.o.
- 17.) A folyamat elindulásának kezdetét l. Ereky I.: Hiv. mű. 162. s. köv. o. - folytatását l.: Verebélyi I.: Hiv. mű. III. fejj. 2. pont (különösen 137. és 150. o. - Kaltentbach I.: A közigazgatási felügyelet kialakulása és fejlődése a XIX. század végéig. Jogtudományi Közl. 1990. I. sz. 13-15. o.

- 18.) Szabó I. és Niederhauser E. 14. sz. jegyzetben hiv. helyek és Magyary Z.: Magyar Közigazgatás. Egyetemi Ny. 1942. 307. o.
- 19.) Venczel G.: 14. sz. jegyzetben hiv. mű - Magyary Z.: 18. sz. jegyzetben hiv. mű 328-329. és 336-338. o.
- 20.) Csizmadia - Kovács - Asztalos: Magyar Állami és Jogtörténet. Bp. Tankönyvkiadó 1972. 113. s. köv. o. és 273. s. köv. o.
- 21.) V.ö. Ereky I.: hiv. mű 158. o.
- 22.) L. Ereky I. Hiv. mű. 158-164. o.
- 23.) V.ö. Ereky I. Hiv. mű 189-210. o. (Magyaró.) Verebélyi I. : Hiv. mű 149. p. (Olaszo.)
- 24.) Corrado Petrone: Il nuovo diritto costituzionale e amministrativo Roma, 1930. - Huber Ernst Rudolf: Staatsrecht des Grossdeutschen Reiches. Kiel, 1942.
- 25.) Ez különösen az NSZK-ban és Ausztriában érződik, ahol Hitler erősen centralizált.
- 26.) Verebélyi I.: Hiv. mű. 138., s. köv. o.
- 27.) Ereky: 189-210. o. - Magyary: V. fej. 36-40 - &-ok.
- 28.) Magyary: V. fej. 38. és 40. &-ok.
- 29.) A kérdést részletesen tárgyalja Peschka V.: Jog és jog filozófia. Bp. Közg. és Jogi Könyvk. 1980. 84. és 115-123. o. - R., Stamler: A helyes jog. In: Jog és jogfilozófia (szerk. Varga Cs.) Bp. Akadémiai K. 1981. 69-70. o.
- 30.) L. Verebélyi: I. fej.
- 31.) Petschnig M.: Gazdaságunk alkalmazásának korlátai. Valóság, 1987/8. sz. Antal-Bakos-Csillag-Lengyel-Matolcsy: Fordulat és reform. Közg. szle. 1987. é. 6. sz. 642-663. o. Bihari M: Politikai rendszer és szocialista demokrácia. Pol. Tud. Füzetek. Bp. ELTE Áll. és Jogtud. Kar Szociológiai Tsz. kiadv. 1985.
- 32.) A kedvező tényezők alatt mindenek előtt az USA és a közös piaci országok támogatására, a Kelet és a Nyugat közötti feszültség enyhü-

lésének és a Szovjetunió-beli demokratizálódás folytatódására, valamint a szovjet imperialista irányvonal megszűnésére gondolnak.

- 33.) Bővebb kifejtését I. Prugberget T.: A területi önkormányzat jogintézmény rendszerének néhány összefüggése. Állam és Igazgatás, 1989. é. 6. sz. 512. o.
- 34.) V.ö.: Sárközy T.: A jogi személy elméletének átalakulása. Bp. Közgazd. és Jogi K. kiadó, 1985. III. fejezet
- 34/a.) Az önkormányzati rendszer osztályozására és tartalmára vonatkozó fejtegetéseinknél figyelembe vettük Magyary (114-119. o.) és Verebélyi (173-193. o.) megállapításait.
- 35.) Karsai G.: Ellátási felelősség vagy piacorientáció? Bp. Közg. és Jogi K. kiadó, 1988.
- 36.) Kötz L.: A tulajdonviszonyok rendezéséről. Magyar Jog 1989. é. 9.sz. 815-816. o.
- 37.) Önk. koncepció III. fej. 203-208. o.
- 38.) Valamennyi közvetlen minisztériumi irányítás alatt több megyét átfogó igazgatósági szervezetben működik.
- 38/a.) Fürcht P.: Európai önkormányzati fórum. Magyar Közigazgatás. 1990. é. 3. sz. 225. o.
- 38/b.) Fürcht P.: 224. o.
- 39.) V. ö. Magyary, 24. és 35. &-ok
- 40.) Trócsányi L.: A norvég közíg. ombudsman működésének egyes kérdései. JK. 1987. 9. sz.
- 41.) Csizmadia - Kovács - Asztalos: Hiv. helyek
- 42.) V. V.ö. Szelényi I.: Az állam viszonylagos autonómiája vagy az állami termelési mód. Medvetánc, 1982. é. 2-3. sz. 24-30. o.
- 43.) Önk. koncepció 207-208. o.
- 44.) u. o.
- 45.) Szerzői informálódásokra kapott válaszok a kerületből. Bp. 1990. II. né.

- 46.) u.a.
- 47.) V. ö. Szelényi J.: Városi társadalmi egyenlőtlenségek. Bp. Akadémiaia K. 1990. 138-141. o. és 175-180. o.
- 47/a.) V. ö. Magyary: 327. o. (a város lényegében nem más, mint nagyobb község, amely méreteinél fogva a községek közül kiválik).
- 48.) Önk. koncepció, 197-198. o.
- 49.) V.ö. Magyary Z. 317- 320-321.o. (érintőleges utalások erre).
- 50.) Ez az USA-ban és a nyugat-európai fejlett polgári államokban (NSZK, Svájc, Ausztria, Franciaország, Olaszország) elsődlegesen önkormányzati feladat állami segítséggel. "Varsói Környezetvédelmi jogi Beszélések" c. konferencia referátumai. Varsó, 1989. okt. 12-15.
- 51.) V.ö. Prugberget T. - Zsohár A.: A versenyvállalati gazdaságirányítás és felügyelet néhány rendszertani és tartalmi kérdésének reformjához. MTA. Államtudományi Kutatások Programirodája. Bp. 1986. 31-37. o.
- 52.) Bővebb kifejtését I. Prugberger T.: A társadalomgazdasági reformfordulat szervezeti és jogalakítási kérdéseire. Bp. MTA Államtud. Kut. Programirodája. 1989. 68-69. o. U. ö. A területi Önkormányzat... Állam és Igazg. 1989. 6.sz. 512-515. o.
- 53.) Sárközy T.: - Sólyom L.: Az állami vállalat a fejlett tőkés államokban. Gazdaság és Jogtudomány. X. köt. 1-2. sz. II. rész
- 53/a K. Zehetner: Selbstverwaltene Betriebe in Frankreich. Mitbestimmung. 1-4/1981.
- 54.) Az első ilyen szerveződések kezdete 1990. áprilisa.
- 55.) E téren érdemes figyelembe venni az olasz és az NSZK városi és országos párhuzamos rendőrségi és csendőrségi szervezetét. Figyelembe vehető az 1945 előtti magyar is, nem követendő azonban azok a csendőri tulkapások, amelyek a Horthy-korszak hézagos jogállamiságából adódtak.
- 56.) Az NSZK, osztrák és a franciaországi szervezeti megoldások e tekintetben figyelmet érdemelnek.

- 57.) Peschka V.: Jog és érték. Állam és Jogtudomány. 1964.é. 4.sz. 592-593. o. - u. ö.: Természetjog és pozitív jog. Állam és Jogtudomány., 1974. 4. sz. 657. o.
- 58.) V. ö.: Papp Zs.: A "jóléti állam" problémái - szociológiai nézőpontból. Medvetánc, 1983./4. 1984./1. sz. 141-152. o.
- 59.) V.ö.: A Magyar Gazdasági Kamara 1990. jún. 2. közgyűlésére, amelyen a vállalkozók reformirányzata még mindig nem tudta áttörni a konzervatív nagyvállalati vezetők lobbiját. Ezt figyelembe véve alakult ki a kialakult helyzetet adottnak vevő az a nézet, hogy az állami szektor érdekvédelmi szerve a Gazdasági Kamara legyen, addig a vállalkozóké a Vállalkozók Országos Szövetségéből megalakult Gyáriparosok Országos Szövetsége (GYOSZ) I. Molnár P: Újsütetű "nemzeti burzsoázia". Népszava, 1990. jún. 11. sz. 7. o.
- 60.) V. ö.: a MgTsz-ek 1979. dec. 10-12. kongresszusának a TOT-t Mezőgazdasági Termelők és Szövetkezők Országos Szövetségévé átalakító határozatával (TOT Tájékoztató, 1989. dec. 15. sz.) és a Magyar Jogászegylet Agrár- és Szövetkezeti Jogi Tagozatának siófoki ülésén 1990. máj. 5-én elhangzott két előadása (Orbán S. és Tassay I.)
- 61.) V. ö. A bedolgozói munkaforma kérdései az ipari szövetkezetekben (esettanulmányok-adatok-elemzések) Szerk: Bennó Pál. Szövetkezeti Kutató Intézet, Közlemények 170.sz. - Bennó P.: A bedolgozás helye, szerepe, perspektívája a szövetkezeti iparban. (összefoglaló tanulmány) Szövetkezeti Kutató Intézet Közlemények, 183. sz.
- 61/a. V. ö. Szövetkezeti Hírmagazin. 1990/4. sz.
- 62.) V. ö. SZÖVOSZ Tájékoztató, 1990. 17. sz.
- 62/a L.: Szilvasán P. újonnan megválasztott SZÖVOSZ főtitkár (korábban főtitkárhelyettes) nyilatkozatát a "Hét" c. TV műsor 1990. május 7-i adásában
- 63.) V.ö. Molnár P.-nak az 59. sz. jegyzetben hiv. cikkével, a Vállalkozók Országos Szöv.-nek alapszabályával és a Vállalkozók Pártjának 1990. I.n.évben kiadott választási programjával.

- 64.) 1990. ápr. 1-jével alakult meg Mátészalka székhellyel a Szatmár-Bereg-Térségi Gazdálkodók, Fogyasztók Értékesítési Szövetsége. Tagjai között szövetkezetek, állami gazdaságok és vállalatok, valamint magángazdálkodók vannak.
- 65.) Prugberger T.: Szövetkezeti státuskérdések jogi rendezése megváltozott gazdasági viszonyok között. Szöv. Kut. Int. Közlemények, 207. sz. 44. o. (adatok Veszprém megyéből - szerző helyszíni kutatásai)
- 66.) V. ö.: A Független Kisgazda és Polgári Párt 1990. I. n. évében kiadott választási programjával.
- 67.) V. ö. Tölgyesy P.: A Magyar Tudományos Akadémia státusának néhány kérdése. Jogtudományi Közlöny. 1990. I. sz. 34. o.
- 68.) Konterreform. Die Aushebelung des britischen Sozialsystems/ Sozialismus (BRD) vol. 11. N^o 70. 1985. 59-61.p.
- 69.) V. ö. 42. sz. jegyzettel.
- 70.) Lőrincz L.: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai a fejlett tőkés országokban. In: Tanulmányok a kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről. A közig. Fejlt. Komplex Tud. Vizsgálata Orsz. Kut. Főirány Programirodája kiadása. Bp. 1983. I. köt. 32. o.
- 70/a. V. ö.: 53/a sz. jegyzettel.
- 71.) Ezzel függ össze, hogy a pártállam által felülről létrehozott "Délszlávok Demokratikus Szövetsége" szétesése eredményeként 1990. január 23-án megalakult a "Szerb Demokratikus Szövetség" és hasonlóként van alakulóban a horvátok és a szlovének magyarországi új önkormányzati szervezete is. Alulról indult átszerveződési folyamat jelentkezik a magyarországi német és szlovák nemzetiségeknél is, melyek kiszorítják a korábban államilag felülről megszervezett szövetségeket.
- 72.) E vonatkozásban megszívlelendő Szépfalusi István bécsi történész meg látása. "Még nem hallottam olyan kezdeményezésről, hogy... az állam megfelelő jogokat és lehetőségeket akarva biztosítani a Magyar Köz társaságban a szerbek, a rutének és a románok világszövetségének... Számunkra mindig sérelmes volt, hogy Bécsben saját épületben működött a Collegium Humparicum, Pesten ugyan akkor az osztrák intézet

nem kapott önálló helyet és ezért a követség egyik szárnyában húzódott meg. A kölcsönösség, a tolerancia tehát nagyon fontos." (Fábián Péter interjúja Szépfalusi István bécsi történésszel az ausztriai magyarságról. Kritika 1992./10. sz. 20. o.

- 73.) Mindennek bővebb kifejtését lásd Prugberger T. Beke M. András: A kisebbségi jogok rendezésének kérdései Közép-európa térségében. Borsodi Szemle 1989./4. sz.