

Közigazgatás – Térfelosztás - Választások

Alkotmányosság és közigazgatás.....	3
<i>(Definíciós problémák – Hatalom és közigazgatás – Joguralom és jogállam – Az emberi jogok – A hatalommegosztásról – Az alkotmányozás és a hatalom)</i>	
Választási rendszerek.....	16
<i>(A politikai pártok és a választási rendszer - Választási rendszerek és térfelosztások – Önkormányzati választási rendszerek)</i>	
A magyar választási rendszer.....	19
<i>(Az 1990-1994-es országgyűlési választások – Kit képviseljenek az országgyűlési képviselők? – Népképviselők vagy pártkatonák – Parlamenti frakciók és parlamenti mandátumok – Választási eredmények 1998-2002. – Harc az egyéni választókerületekért – A magyar választási rendszer aránytalansága)</i>	
Az államfő szerepe.....	33
A bírói hatalom és az ügyészség, valamint az Alkotmánybíróság.....	36
Az állam funkciói.....	40
<i>(Az államigazgatás – A költségvetés szerkezete)</i>	
A kormány és a kormányzás.....	46
<i>(A kormányzás fogalmának meghatározása – A magyar kormány szerkezetének történelmi fejlődése – A kormány összetétele és szerepe a közigazgatásban – A magyar kormány működése – A magyar kormány összetételének változása 1998-tól 2005-ig – A Miniszterelnöki Hivatal felépítése 2005-ben – Elképzelések a kormányzati struktúra átalakítására)</i>	
A központi költségvetési szervek területi intézményei (dekoncentrált szervek) ..	61
<i>(Az államigazgatási feladatot ellátó területi szervek 2007-től)</i>	
Az önkormányzati igazgatás.....	69
<i>(A lokális közigazgatás szervezetrendszere – A helyi közügyek – A megyei önkormányzatok sajátos helyzete – Önkormányzati szervezet, hivatal – Az önkormányzati társulások fejlődési tendenciái – Önkormányzati szövetségek – Civil szervezetek szerepe)</i>	
Európai közigazgatás.....	86
<i>(A politikai és közigazgatási térfelosztásokról általában – A közigazgatási térfelosztás – A területi közigazgatás nemzetközi modelljei)</i>	
Az Európai Közigazgatási Tér és Magyarország.....	93
<i>(Az európai közigazgatási jog legfőbb alapelvei – A magyar közigazgatás teréről – Regionális és/vagy megyei közigazgatási hivatalok kálváriája)</i>	

Ország-tanulmányok

Nagy-Britannia politikai és kormányzati rendszere.....	102
Németország közigazgatási rendszer.....	108
Spanyolország közigazgatása.....	117
Franciaország közigazgatási rendszere.....	123
Helyi önkormányzati rendszerek Olaszországban.....	128
A regionális területbeosztás változásai Magyarországon és Portugáliában.....	133
Csehország, Lengyelország és Szlovákia.....	141
Irodalomjegyzék.....	152

*Címlapunkon a Magyar Parlament épülete a fák mögött (fotó: grond)
A szerzők, Agg Zoltán és Zongor Gábor fotói a 107, és a 116. oldalon*

Humor

Kis magyar bürokrácia

Az elmúlt parlamenti ciklus egyik legnagyobb jogászi teljesítménye, a közgazgatási eljárásról szóló törvény megalkotása volt, mely az 1957. évi államigazgatási eljárásokról szóló törvény helyébe lépett. Az új törvény – többek között – azt is megcélozta, hogy az állampolgárokat ne küldözgessék feleslegesen egyik hivatalból a másikba, és, hogy azokat az adatokat, amik egy adott hivatal által beszerezhetők, ne kérjék újból és újból el a szerencsétlen ügyfelektől.

Szép az elmélet, de mégis érik az embert meglepetések.

Ahogy a konzerveknek is lejár a szavatosságuk, úgy előbb-utóbb a személyi igazolvány érvényessége is lejár. Pedig már úgy a szívemhez nőtt „a kis SZIGem”, ahogy Bródy János dalolta egykor. A lapozgatható kis könyvecske, életem minden momentumát rögzítette: házasságkötés, gyerekek születése, munkahelyváltozás. Ma már ezek az adatok nincsenek benne, s talán nem is kell személyi igazolvány (új nevén személyazonossági igazolvány), hiszen az ember az útlevelemmel is igazolhatja magát. Kivéve a bankoknál, ahol emellett még lakcímkártya is kell, mondván akinek nincs lakcíme, annak nem lehet bankszámlája sem.

Térjünk vissza, a személyi igazolvány kiváltásának procedúrájához. Az Okmányirodában, az ügyfélszolgálatos hölgy nagyon előzékenyen kikérdezett, hogy van-e útlevelem, s hogy lejárt-e,

avagy sem az ominózus okmány? Mindez természetesen az árat befolyásoló tényező volt, amit a mellékelt csekken előzetesen be kellett fizetni. Talán egyszerűbb lenne, ha ott helyben készpénzzel le lehetne róni az eljárás illetékét, de úgy látszik, hogy amit kórházakban és rendelőintézetekben előírhat az állam, azt az önkormányzati okmányirodáknál már nem meri megtenni. Hiába, nagy úr az orvos, de még nagyobb úr a köztisztviselő!

Ami viszont végképp meglepett, hogy vinni kell az anyakönyvi kivonatot is. Igaz ugyan, hogy az Anyakönyvi Hivatal és az Okmányiroda egy Polgármesteri Hivatalhoz tartozik, de a szabályt nyilván azért hozták, mert sokan vannak azok, akik máshol élnek, mint ahol megszülettek. Az állami népeség-nyilvántartás valószínűleg nem bízik a saját rendszerében sem, ha folyton papírokat kér a megerősítésre. A mai technika mellett ugyanis, könnyen meg lehet győződni arról, hogy az illető – aki létezésének igazolására egy újabb, immár fényképes dokumentumot kíván kiváltani – szerepel-e a létezők magyar nyilvántartásában. Emlékeim szerint, korábban elegendő volt a régi személyi igazolvány, s csupán az első alkalommal volt szükség Születési Anyakönyvi Kivonatára.

Ebből is látszik, hogy van fejlődés...

S valóban, ma már több okmányirodában lehetőség van a bankkártyával történő fizetésre.

A.Z.

Alkotmányosság és közigazgatás

A mai magyar közigazgatás folyamatos átszervezés és átalakulás állapotában van immár több mint két évtizede. Nehéz benne eligazodni. Már magának a „közigazgatás” fogalmának a definiálása is vaskos köteteket töltene meg, hiszen igen hamar olyan fogalmakba ütköztetem bele, mint a „hatalom”, vagy mint a „szervezés”, melyekről egész könyvtárakat töltenek meg az egymással vitatkozó tudományos iskolák szerzői.

A mai európai közigazgatási elméletre a legnagyobb hatást az amerikai iskola gyakorolta:

Az amerikai közigazgatás-elmélet kialakulására egyrészt Taylor munkássága hatott, aki kidolgozta a tudományos munkaszervezés alapelveit. Hozzájárult e teória fejlesztéséhez Fayol igazgatáselmélete is. Taylor üzemszervezési módszere a gyakorlati termelőmunka megszervezésének, Fayol a stratégiai vezetésnek, tervezésnek és irányításnak az alapelveit határozta meg. Az amerikai közigazgatás-elmélet alapelve az üzleti élet tapasztalatain alapuló **hatékonyság**, szemlélete az alábbi kérdéseken alapul:

– A rendelkezésre álló **erőforrások minimális felhasználásával**, hogyan lehet **maximális** teljesítményt elérni? (Optimalizálás.)

– Miként kell az **információhálózatot** úgy kiépíteni, hogy az információkat akkor és olyan formában kapják, amikor és ahogyan szükség van rájuk?

– Hogyan kell a **személyzetet kiválasztani**, képezni, és alkalmassá tenni a maximális hatékonyságú munkavégzésre?

– Miként kell az **igazgatási tevékenységet** elemeire bontani, és hogyan lehet a **megosztott munkát hatékonyan koordinálni**?

– Milyen **fizikai feltételek** szükségesek az igazgatás hatékonyságának növeléséhez?

A modern amerikai közigazgatás-elmélet hatása messze legnagyobb az egész világban. Ma már Nyugat-Európában is ez az elmélet vált uralkodóvá.

Magyary Zoltán és a magyar közigazgatás

A magyar polgári közigazgatás-tudomány legnagyobb hatású, külföldön is elismert egyénisége **Magyary Zoltán** volt. Húszéves gyakorlati közigazgatási pályafutást követően, 1930-ban lett a budapesti egyetemen a közigazgatási és pénzügyi jog nyilvános rendes tanára, kinevezett professzora. Ezen a tanszéken oktatott a második világháború végén bekövetkezett haláláig, ellátva az egyetem kötelékében 1931-ben létesült Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatói tisztségét is. Két éven át kormánybiztosa volt a magyar közigazgatás racionalizálása előkészítésének. Széles körű nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezett,



tanulmányutakat tett Németországon és Ausztrián kívül az Amerikai Egyesült Államokban, Nagy-Britanniában, Franciaországban, sőt 1935-ben még a Szovjetunióban is.

1932-ben Magyary azzal terjeszti elő a magyar közigazgatás racionalizálásának programját, hogy rámutat: ez a feladat részleges rendelkezésekkel, véletlenül múló, töredékes reformokkal nem oldható meg, hanem egységes terv szerinti akció megszervezésére és hosszú évekig tartó szívós munkával való végrehajtására van szükség. A Magyary-féle program alkalmas volt arra, hogy végrehajtásával egy teljesítőképesebb közigazgatáshoz jusson az ország.

Első nagyobb terjedelmű munkája a „**A Magyar Állam költségvetési joga**”. Magyary Zoltán: „**Amerikai államélet**” című könyve nem tisztán közigazgatástudományi munka, hanem részben politikai-szociológiai jellegű, részben pedig alkotmányjogi. A könyvből világosan kitűnik, hogy Magyarynak a felfogása már teljesen kialakult: tisztában van vele, hogy közigazgatás is igazgatás, amelybe a tudományos munkaszervezés és üzemvezetés törvényszerűségei bevihetők, s ezzel hatékonysága nagymértékben növelhető.

Az amerikai közigazgatás tanulmányozása adta Magyarynak az ötletet ahhoz, hogy a közigazgatás szervezési-vezetési kérdéseivel foglalkozzon. Azt vizsgálja, hogy miként változott meg az állam igazgatása az ipari forradalom nyomán. Végkövetkeztetése, hogy a technikai fejlődés a társadalmi és gazdasági életet is alapvetően átalakította. Úgy vélte, hogy a proletárdiktatúra jelentőségében felér a francia forradalommal, s annak előkészítésében Marx és Lenin irodalmi munkássága Montesquieu hatásával állítható párhuzamba. Szerinte a fejlődés fő tényezője a közigazgatás méreteinek, jelentőségének megnövekedése, ezért ezt helyezi a vizsgálatok fókuszába.

Magyary elvégzi a hivatásos közszolgálat kialakulásának történeti szociológiai elemzését előbb az abszolút, majd az alkotmányos monarchiát, ezt követően pedig néhány tipikusnak tekintett országot illetően is. A könyv érdekessége, hogy a szovjetunióbeli fejlődést is tárgyalja. Vázlatosan, főleg néhány Lenin- és Sztálin-idézetre támaszkodva jellemzi a proletárdiktatúra berendezkedését, s arra a következtetésre jut, hogy munkásság olyan alakban és olyan mértékben vesz részt az állami szervek működésének ellenőrzésében, ami a burzsoá államokban nem ismeretes.

Megállapítja, hogy mivel a közigazgatásban a hivatásos bürokrácia nélkülözhetetlenné vált, **a közigazgatásban nem a politika dominál többé, hanem a technikai szakértelem.** Ennek ki kell hatni a közigazgatási apparátus vezetőire: a miniszterekre és a kormányra is, akiknek politikai szerepe mellett a közigazgatási szerepe is megnövekedett. Ezért az egész közigazgatásnak a maga teljes egységében vezetőre van szüksége, s ezt a feladatot a kormány elnökének kell

ellátnia. A miniszterelnök azonban a közigazgatás legfelsőbb vezetését ellátni nem tudja, ehhez segédszervekre van szüksége: ezek lennének egyesíthetők a közigazgatási vezérkarban. Magyary a közigazgatási vezérkart katonai mintára gondolta megszervezni.

Magyary Zoltán életművét „Magyar közigazgatás” című hatalmas könyve koronázta meg. Kísérletet tett a közigazgatási jogot és a közgazdaságtant felölelő közigazgatás-tudomány új szintézisének megalkotására – bár e célt végül nem tudta elérni. A könyv három részre tagozódik. Az elsőben a közigazgatás-tudományi alapfogalmak, a másodikban a magyar közigazgatás szervezete, a harmadikban pedig annak a működése került feldolgozásra. Minden rész tematikája lényegesen eltér a korabeli hazai és külföldi szerzők közigazgatástani műveitől. A „Magyary-féle Közigazgatás” az egyetlen európai színvonalú magyar közigazgatás-tudományi iskola eredményeinek összegzése.

Magyary tudományos iskolájának általános jellemzői:

- Kiemelkedő tematikai gazdagsága. A tematika sokfélesége mellett is egységet vitt azonban az iskola működésébe a közigazgatás-tudományi koncepció, valamint az, hogy a kutatások és a publikált munkák a magyar közigazgatás racionalizálásának jegyében születtek meg.
- Az iskolán belül eredményesen törekedtek az elmélet és a gyakorlat egységének megteremtésére. Az iskola tagjainak keze alól kikerült művek szinte kivétel nélkül a gyakorlati megoldások elméleti megalapozásának célzatával készültek.
- A magyar közigazgatás-tudomány történelmében a Magyary-iskola alkalmazta először az empirikus módszert, ami összefügg gyakorlati igényükkel.
- Jellemző a Magyary-iskola kitekintése a világba. A legtöbb munka a nemzetközi megoldásokat számításba veszi, ismerteti, értékeli, vizsgálja nálunk felhasználhatóságukat.

A Magyary-iskola az akkori magyar közigazgatás tényleges állapotához képest politikailag haladóbb, szakmailag korszerűbb, előremutató nézeteket képviselt. Magyary elültette a gazdaságos és eredményes közigazgatásnak az Egyesült Államokból átvett eszméjét, és a közigazgatás racionalizálása szükségességének gondolatát.

A közigazgatási szociológia megteremtése felé az első lépéseket megtették azzal, hogy iparkodtak feltárni a közigazgatás területi egységei és a lakosságuk közötti viszonyt.

„A közigazgatás és az emberek” című kötetében Magyary a következőket összegezte:

1. A közigazgatási szervezet tökéletesítése és a változó viszonyokhoz való alkalmazása iránt a közigazgatás kellő érzékenységet nem mutat.



2. A közigazgatási szerv működésének eredményessége és a benne dolgozók egyéni teljesítményei közé nem lehet egyenlőségjelet tenni.

3. A jogi beállítottságú közigazgatás leszokott a kezdeményezésről, ez a rendszer hibája.

4. A lakosságnak a közügyek iránti érdeklődése, az önkormányzati életben való részvétele alacsony fokú.

5. A közigazgatásból nemcsak a vállalkozói kedv hiányzik, hanem a szakértelem is.

6. A törvényhatóság csak a paragrafust látja, nem az embereket, és így nem töltheti be azt a hivatását, hogy az embereket szakszerűen képviselje.

A közigazgatás racionalizálásának programjában Magyar felállította azt a tételt, hogy a személyzet szükséges létszámának meghatározásánál a munka mennyisége, a munkaidő és az eljárási mód mellett döntő tényező az személyzet minősége, amelyre viszonyt a személyzet kiválasztása, szakképzettsége is minősítése bír a legnagyobb jelentőséggel.

Forrás: Közigazgatási alapvizsga elektronikus tananyag.

Definíciós problémák

„A közigazgatás az állam adminisztrációja” Ezt a Magyar Zoltántól származó klasszikus meghatározást néhányan még ma is elfogadják. A közigazgatás és az államigazgatás szavakat sokáig szinonimaként használták. Bár a két szó korántsem volt egyenlő.

A korábbi évtizedekben a „közigazgatás” fogalmával szemben az „államigazgatás” szónak a mindennapi életben és a hivatalos nyelvben is privilégiuma volt.

A közigazgatás fogalmáról az 1972-es kiadású Magyar Értelmező Kéziszótár közli, hogy „ma nem hivatalos”, míg az 1978-ban kiadott Magyar Szinonimaszótár pedig egyenesen azt állítja, hogy kiveszőben lévő, elavult kifejezés.

Jelenleg már szinte fordított a helyzet, hiszen az államigazgatás szó oly kevésbé divatos, hogy a Magyar Nagylexikon 1993-ban kiadott első kötetében is csak annyi szerepel róla, hogy:

államigazgatás (utalónyi, azaz lásd) közigazgatás. Ezzel a szerkesztők némi időt nyertek, pedig rendelkezésükre állt a szakirodalom.

Szamel Lajos szerint: „az államigazgatásnak oly rengeteg meghatározását produkálták, hogy ezek rendszerezése is komoly tudományos munka. A meghatározások sokfélesége miatt jogosnak tűnik a kérdés: vajon egyáltalán meghatározható-e az államigazgatás? Megalapozottnak látszik továbbá az a tétel, hogy az államigazgatást csak leírni lehet, de meghatározni nem, mert minden meghatározása ellen lehet kifogást emelni.”

A közigazgatás helyét és szerepét a magyar alkotmányos rendszerben egy leendő új Alkotmánynak is nyilván-

valóan tisztázni kell. Nem várhatunk azonban addig, amíg az új magyar Alkotmány megszületik, bár erre 1994-97 között a parlament alkotmány-előkészítő bizottsága tett egy komoly kísérletet. Mindenesetre ismerkedjünk meg az 1995 tavaszán kiadott, az Igazságügyi Minisztérium munkacsoportja által készített alkotmánykonceptió definíciójával:

„A közigazgatás működése során alapvetően háromféle tevékenységet lát el...

Ezek a tevékenységi formák

(1) a szervező közigazgatás,

(2) a szolgáló közigazgatás,

(3) a hatósági ügyintézését folytató közigazgatás.”

A modern közigazgatást valóban, egyre inkább a szolgáltatás jellemzi. Miközben a hagyományos közigazgatás, ha túl is lépett a hatósági ügyintézésen, mégis elsősorban a jogszabályokat (törvényeket és rendeleteket) hajtja végre, illetve azok megtartását ellenőrzi, addig a modern közigazgatás innovatív.

Nemcsak a megcsontosodott közintézményeket és eljárásokat fenntartva költi a kormányzattól kapott pénzalapokat, hanem megpróbálja azt a lehető legjobban hasznosítani, s így a szolgáltatások megszervezésekor mindig a leghatékonyabb, s egyben a leggazdaságosabb megoldásokat igyekszik megkeresni.

Nem árt, ha elővesszük Murphy törvénykönyvét:

„Ha elég messze megy egy vita, mindenképpen a szójelentések boncolgatásába fullad. (Hartz retorikai törvénye)”

A szakmai közvéleményben a közigazgatást már nem azonosítják egyszerűen az államigazgatással. Az általánosan elfogadott szaknyelvben 1990 óta az önkormányzati igazgatást fogalmilag is elkülönítik a szűkebb értelemben vett államigazgatástól. Nevezzük ezt az utóbbit kormányzati (vagy központi) igazgatásnak.

Az elmúlt évtizedekben **a helyi igazgatást az államigazgatás szerves részének tekintették.** Az államigazgatás fogalmát nagyon széles értelemben használták, benne a társadalomirányítás legfőbb eszközét látták. Ma, ha egyáltalán használják az államigazgatás fogalmát, akkor azon a kormányzati igazgatást, a korábban központi államigazgatásnak nevezett szervezetrendszer és azok területi szerveit értik. Az 1990 előtti tanácsigazgatásból alakult ki az önkormányzati igazgatás, majd főleg megyei szinten, ebből jött létre a kormányzati igazgatás területi szerveinek egy része is.

Napjainkban ez a definíció is hiányos, mivel létezhetnek a kormányzati és az önkormányzati igazgatáson kívül is közigazgatási feladatokat ellátó szervek. Ilyenek a köztisztviselők, a kamarák, amelyek átvesznek bizonyos kormányzati hatósági feladatokat.

A közigazgatás fogalma

A Magyar Nagylexikon 2000-ben jutott el a „k” betűig, így megtudhattuk, hogy mit jelent a közigazgatás: A közigazgatás az állam végrehajtó, rendelkező és szervező feladatait ellátó szervek (vagy inkább szervezetek), valamint

ezek tevékenységeinek összessége. A hagyományos, a hatalommegosztás elméletét alkalmazó felfogás a végrehajtás szerveit és funkcióját tekinti közigazgatásnak, amely kevesebb és több is, mint a végrehajtó hatalom. Kevesebb, mert a kormányzást (a későbbiekben ezt a fogalmat is kifejtjük majd) annak ellenére sem tekinti közigazgatásnak, hogy vannak bizonyos végrehajtó elemei is. Több, mert a közigazgatás nemcsak egyszerű végrehajtója a kormányzati döntéseknek, hanem önálló rendelkező, szervező, adminisztratív és szolgáltató feladatai is vannak.

A közigazgatás egyrészt meghatározott funkciót, másrészt meghatározott szervezetet jelent. Szervezete többféle szervtípust fog át.

A közigazgatás jelenti az államigazgatást, amely központi, területi és helyi szervek hierarchikus rendszere, de jelenti az önkormányzati szervezetrendszert is, amely viszont alá- fölérendeltségi viszonyban nem álló területi és helyi szervek együttese.

A közigazgatás hagyományos és ma is alapvető feladata a rendészet, amely a hatósági jogosítással, kötelezéssel és szankcionálással összefüggő feladatokat öleli fel. A rendészeti közigazgatási funkciót többnyire az államigazgatás szervei gyakorolják, de jelen van ez a funkció az önkormányzati igazgatásban is.

A közigazgatás funkciója továbbá az is, hogy szolgáltatást, ellátást nyújtson, vagy szerezzen olyan területeken, ahol ezek a szolgáltatások, illetve ellátások a piacgazdaság feltételei között nem lennének általánosan hozzáfér-

hetők. Szolgáltató funkciót a közigazgatás oktatási, kulturális, egészségügyi és szociális ágazatba tartozó szervei látnak el, s ezek a legkiterjedtebben az önkormányzatok keretein belül működnek. A szolgáltatási feladatokat általában nem maguk a közigazgatási szervek végzik, hanem az általuk létrehozott és igazgatót közintézmények (pl. kórházak, iskolák, kulturális intézmények).

A közigazgatás szervei jogvita esetekben is eljárnak, mintegy „bíráskodnak”. Erre példa a birtokvédelem, melynek során a közigazgatás szervei csak ténykérdésekben, míg a bírósági szervek jogkérdésekben is döntenek. A „bíráskodó” közigazgatás jellemzőit mutatja a szabálysértési ügyek elbírálása is.

A társadalomtudományok a közigazgatás egy-egy sajátos vonását emelték ki. **A szociológia szerint a közigazgatás a hatalomgyakorlás eszköze,** amely a politikai változásoktól függetlenül is biztosítja a társadalom egységét és irányíthatóságát.

Az igazgatástudomány a közigazgatást a döntéselőkészítés és a végrehajtás racionális és szakmai szervezetének tartja.

A közgazdaságtudomány a közigazgatásban a közjavak és a társadalmi erőforrások elosztásának sajátos technikáját látja.

Hatalom és közigazgatás

A közigazgatás működése természetesen önmagában is vizsgálható, eközben mégis csak nehezen vonatkoztathatunk el a politikai hatalom szerepétől.

A közigazgatásról szóló szakirodalomban az igazgatást általában, mint a végrehajtó hatalom megvalósítóját jelenítik meg. A végrehajtó hatalom azonban csak az egyik ága a **hatalmi ágak rendszerének**.

A történelem során sokáig a hatalom egyedüli alapja az erőszak – elsősorban a katonai erőszak – volt. Ez maradt a modern korban a diktatúrák jellemzője is, kiegészülve a rendőri, ügyési erőszak szervezetekkel. De minden hatalom, még az önkényuralom is törekszik az elismertségre, a legitimitásra.

A hatalom törvényesítésére az újkorban a törvényhozásra, a törvények betartatására pedig a végrehajtói és a bírói hatalomra is szükség volt. Nem véletlen, hogy a diktatúrák az egységes és oszthatatlan hatalom részének tekintették a törvényhozást, közigazgatást és az igazságszolgáltatást.

Éppen az önkényuralom megtörésére „találták ki” a jogtudósok a három hatalmi ág elvét.

Joguralom és jogállam

Még a hatalmi ágak elválasztásának elvénél is fontosabb a jogállamiság elvének meghatározása. Ez a szó a német kultúra hatására került a magyar nyelvbe, míg az angolszász szóhasználatban a joguralom kifejezést használják. A joguralmát az emberek uralmával állítják szembe, hangsúlyozva, hogy „ahol a jog uralkodik, ott kizárt az emberi önkény”. A jogállamot pedig a zsarnoki állam ellentétéként fogalmazzák meg, hiszen „ahol az állam alapja a jog, ott az embe-

rek élete, vagyona és szabadsága biztonságban van”. Elvileg a jog eszközével a zsarnoki állam is működtethető – mint ahogy a diktatúrákban erre számtalan példa van –, de az ilyen államot nem tekinthetjük jogállamnak. Egy totális rendszerben jogilag támasztják alá a korlátlan állami hatalmat. A totális állammal szemben „a jogállam korlátozott államot jelent, amelyben különféle jogelvek, jogi intézmények és eljárások szabnak határt az állami szervek tevékenységének”.

Max Weber szerint a modern nyugati állam racionális joga – formális oldalát tekintve – a római jogból származik, bár Anglia például sohasem vette át a római jogot. „A római jog átvételének csak annyiban volt döntő szerepe, amennyiben megteremtette a formális jogi gondolkodást.” (WEBER, 1970. 371. oldal)

A formális jog előnye, hogy kiszámítható. Szemben a tradicionális közösségek jogával. „Kínában előfordulhat, hogy egy ember miután eladott egy másinak egy házat, egy idő múlva megjelenik annál, és bebocsáttatást kér, mert idő közben elszegényedett. Ha a vevő nem tesz eleget a testvéri segítségre vonatkozó ókínai parancsolatnak, a szellemek nyugtalanodni kezdenek; így történhet meg, hogy az elszegényedett eladó kényszerbérllőként, bérfizetés nélkül, újra beköltözik a házba. Ilyen fajta jog alapján a kapitalizmus képtelen gazdálkodni, olyan jogra van szüksége, melynek működése körülbelül ugyanúgy kiszámítható, mint egy gépé; rituális-vallásos és mágikus szempontok nem játszhatnak szerepet.” (Im. 372. oldal)

Az emberi jogok

Az egyik legfontosabb jog, tehát a tulajdonhoz való jog, amely éppúgy szent és sérthetetlen, mint a személyiséghez fűződő többi szabadságjog. Ilyen elsősorban a személyes szabadsághoz való jog, a vallásszabadság, a sajtószabadság és a ma már alapvetőnek tartott személyes szabadságjogok pl.: a költözködési, utazási, házasodási stb. jogok.

Mint ez az Emberi Jogok Nyilatkozatában szerepel a legrészletesebben, de néhány közülük már a korábbi alkotmányos egyezményekben (mint pl. a Magna Charta) is megfogalmazódott.

Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát a francia Alkotmányozó Gyűlés 1789. augusztus 26-án fogadta el. Ezek szerint az emberi jogok megelőznek minden társadalmat és minden államot, természetes és elévülhetetlen jogok, s mindennemű politikai társulás célja ezek biztosítása. „Az emberek szabadnak és egyenjogúnak születnek és azok is maradnak” – fogalmazza meg a nyilatkozat 1. cikkelye.

Az emberi jogok **a szabadság, a tulajdon, a biztonság és az ellenállás joga az elnyomással szemben** – 2. cikkely. A szabadság egyetlen korlátja a mások szabadsága. (4. cikkely)

Az egyén szabadsága garantált az önkényes vádaskodásokkal és letartóztatásokkal szemben. (7. cikkely), s ez a szabadságjog magában foglalja **az ártatlanság vélelmét**. (9. cikkely)

A 10. cikkely fogalmazza meg a **véleménynyilvánítási és sajtószabadságot**, mely szerint az emberek szabadon beszélhetnek és írhatnak, valamint nyom-

tathatnak és publikálhatnak, amennyiben véleményük hangoztatása nem sérti a törvényes rendet. (A 11. cikkely kivételként állapítja meg azt az esetet, amikor visszaélés történik említett szabadságjogokkal.)

A 17. cikkely szerint a **tulajdon szent és sérthetetlen**, attól senki sem fosztható meg, kivéve, ha ez a köz javára történik, méltányos és előzetes kártalanítás mellett.

A **törvény előtti egyenlőség** azt is jelenti, hogy mindenki betölthet bármilyen méltóságot, tisztséget és közhivatalt. (6. cikkely) Megkülönböztetés kizárólag a köznek hajtott haszon alapján, illetve az erényen és a tehetségen alapulhat.

Közteherviselés: Az adót az összes állampolgár között el kell osztani, vagyoni helyzetüknek megfelelően. (13. cikkely) (Ez a jog egyben kötelesség!)

Az állammal kapcsolatosan a nyilatkozat megfogalmazza, hogy annak legfőbb rendeltetése, hogy biztosítsa a polgárok számára jogaik gyakorlását. Amennyiben ezt elmulasztja, akkor a polgárok szembeszegülhetnek az elnyomással. (2. cikkely)

A nemzet, vagyis az állampolgárok összessége szuverén. (3. cikkely) Minden állampolgárnak joga van részt venni személyesen ill. képviselői útján a törvények meghozatalában, hiszen a törvény a közakarat kifejezése. (6. cikkely) Az állampolgároknak joguk van ellenőrizni az állam pénzügyeit és a közigazgatást. (14-15. cikkely)

A nemzeti szuverenitást biztosító elvek legfontosabbika a három hatalom – törvényhozói, végrehajtói és bírói – szétválasztása. (16. cikkely) A hatalom

szétválasztásának elve nélkül nem létezhet semmiféle alkotmány. (SOBOUR, 1989. 134-135. oldalak)

A hatalommegosztásról

A hatalmi ágak klasszikus felosztása szerint a törvényhozó és a bírói hatalom mellett a végrehajtó hatalom testesíti meg a királyi kormányzat hatalmát.

„A végrehajtó hatalmat, vagyis a közigazgatást az 1848. évi III. tv. értelmében a király felelős miniszterei által gyakorolja.” (Tolnai Világlexikona 1927. IX. kötet 213.p.)

A liberális alkotmányos alapelveket kidolgozó XVIII. századi francia akadémikus, Montesquieu a törvényhozó és végrehajtó hatalom valamint az igazságszolgáltatás elválasztása mellett éppen a királyi hatalom korlátozása miatt érvelt:

„Ha a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, akkor nincs szabadság, mivel attól kell tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni és azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani.”

Montesquieu hatalommegosztási elvével szemben Rousseau népszuverenitási elvét állították azok, akik a nép akarátának letéteményeseként a parlamentet tekintették. A parlamentnek alárendelt kormány elve, a parlamenti kormányzás azonban a gyakorlatban nem mindig vált be.

Ahol a bizonytalan parlamenti többségtől függött a kormány sorsa ott a parlamenti demokrácia előbb-utóbb vagy megbukott, vagy gyökeresen átalakult.

Mindegyik esetben a végrehajtó hatalom megerősítésével, valamint a parlamenti rendszerben az arányos választás elvének gyengítésével válaszoltak. Németországban a háború előtti keserves tapasztalatokon okulva a kancellár-demokrácia, míg Franciaországban az elnöki-demokrácia alakult ki. Ugyanakkor a bírói hatalmi ágot is megerősítették az alkotmánybíróság (alkotmánytanács) szerepének növelésével.

Az alkotmányjogászok többségének felfogása szerint az önkormányzatok nem képeznek önálló hatalmi ágot, hiszen állami és helyi végrehajtó hatalmat gyakorolnak. A politológusok véleménye szerint viszont, a helyi önkormányzatok éppúgy önálló hatalmi ágot képviselnek, mint az alkotmánybíróság, vagy az ugyancsak önálló hatalmi tényezőként fellépő köztársasági elnök.

Nálunk különösen vitatott a köztársasági elnök végrehajtó hatalmi szerepe, hiszen a magyar politikai berendezkedés inkább a német kancellár-demokráciához, mint a francia elnöki-demokráciához áll közel.

A jogi felfogás szerint a média semmiképpen sem tartozik a hatalmi ágak közé, bár a hatalmat nagymértékben képes befolyásolni. Csakúgy mint a pénzt!

Ma már a pénz, az információ (tudás), a média és a politikai hatalom összefonódásáról is beszélnek, amit a jogi hatalommegosztás hívei korlátozni szeretnének. (Vö. POKOL Béla cikkével 1995.)

Az állam abszolút hatalmának letörése érdekében a rendiség felszámolását követően a magántulajdon szentsége és sért-

hetetlensége, valamint az emberi jogok érvényesítése kapott nagyobb hangsúlyt.

A civil társadalmat ugyan nem tekinthetjük önálló hatalmi ágának, viszont a magántulajdonra és az autonóm egyénekre és szervezeteikre épülő polgári társadalom megerősítése a diktatúra elkerülésének egyedüli garanciája.

Sajnos mára a magánszférában is eluralkodott az erőszak hatalma, önkényes tulajdonfoglalások, magánhadseregek, biztonsági emberek alkalmazása révén. A bírói hatalmi ág döntéseinek végrehajtása nehézségekbe ütközik, a közigazgatás személyi állománya elbizonytalanodott. Mindez az átmeneti kor terméke. Az erős végrehajtó hatalom szükségességét egyre többen felismerik, de mégis félnek tőle, hiszen még élénken élnek a diktatúra emlékei. A hatalmi ágakat egyensúlyban kell tartani, de magát a hatalmat is korlátozni kell.

Az alkotmányozás és a hatalom

Az alkotmányok elődének tekintett angol **Magna Charta** (1215) és a magyar Aranybulla (1222) a király és a nemesség közötti megállapodásként a gyengülő központi hatalom idején jött létre. A Robin Hood-ból még hercegként ismert Földnélküli János – angol király (Oroszlánszívű Richárd öccse) és II. Endre – magyar király – egyaránt meggyengült pozícióban volt kénytelen törvényt alkotni a nemzet (valójában a nemesség) jogairól. (Igazából az Aranybulla csupán hivatkozási alapot jelentett a későbbi követelésekhez. Alkotmányos jelentőségét erősen eltúlozták.)

Ekkortól számíthatjuk a törvény uralmát (Lex Rex – a törvény a király) a korábbi királyi törvényhozással (Rex Lex – a király a törvény) szemben.

Az alkotmányozás problémája igazából a XVII-XVIII. századtól vetődött fel. A Nagy Francia Forradalom idején előfordult, hogy évente készültek új alkotmányok, közülük volt olyan, amelyik hatályba se lépett, nem is beszélve arról, hogy a háborús helyzetre hivatkozva a gyakorlatban egészen más történt. **Európában az első mintaértékű alkotmány** Belgium alaptörvénye volt 1831-ből, az Amerikai Egyesült Államok és Norvégia alaptörvényei mellett a legrégibb alkotmányok egyike. Ebből is kitűnik, hogy az újonnan alakult államok, illetve államszövetségek számára volt fontos, hogy az állami élet összes lényeges törvényi szabályát egységes alaptörvénybe rögzítsék. A nagy múltú Angliának – pontosabban Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának – nem volt szüksége ilyen alkotmányra, illetve egy ízben Cromwell lordprotektor kiadott egy alkotmányt, amelyet azután a királyság helyreállításával hatálytalanítottak.

Magyarországon is – Angliához hasonlóan – az Alkotmánynak nem egyetlen alaptörvényt, hanem a nemzet jogait tartalmazó, érvényes törvények összességének tekintették egészen 1945-ig.

A szovjet mintájú 1949-es alkotmány még a 70-es 80-as években végrehajtott módosítások ellenére sem volt sokkal több, mint deklarációk és néhány pongyolán megfogalmazott működési szabály összessége.

Az 1989-90-es átfogó alkotmánymódosítások révén jött létre a jogállamiság követelményeinek megfelelő – bár jogtechnikailag nyilván sok kívánnivalót maga után hagyó – alaptörvény.

Ezt az alkotmánymódosítás során megalkotott preambulum is elismeri, amikor a következő képpen fogalmaz: „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében, az Országgyűlés – hazánk új alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg.”

Mint az a megfogalmazásból is kitűnik, országgyűlésünk nem adta fel azt a célkitűzését, hogy teljesen új alkotmányt dolgozzon ki. Kérdés, hogy mikor és mi módon szülessen meg ez az alkotmány?

A történelem folyamán örök vita volt abban a kérdésben, hogy **ki alkotmányozzon?**

Nemcsak Cromwell próbálkozott azzal, hogy alkotmánnyal ajándékozza meg nemzetét, más zsarnokok is adtak ki később visszavont törvényeket. Elég, ha csak az önkényuralom idején kiadott olmützi alkotmányra utalunk.

Amikor Magyarországon alkotmányozási láz tört ki (1996-97-ben – a szerk.), egyre többen gondolták úgy, hogy az alkotmányozást nem lehet rábízni egyedül a törvényhozókra. Az alkotmányban ugyanis rögzíteni kell a hatalmi ágak egyensúlyát, s nem lehet megbízni egyik hatalmi ág képviselőiben sem, hiszen nyilván itt is érvényesülne a „minden szentnek maga felé

hajlik a keze” elv. Más kérdés, hogy ki az, aki az országgyűlést szentek gyűlekezetének tekinti.

Az Alkotmánybíróság akkori elnöke, Sólyom László úgy gondolta, hogy nincs szükség új alkotmányra, hiszen azt a meglévő alkotmányból és az általános jogelvekhez igazodó úgynevezett „láthatatlan alkotmányból” ők maguk is – mármint az Alkotmánybíróság – is képesek megalkotni.

1989-ben volt olyan vélemény, hogy az akkori országgyűléssel szemben egy Alkotmányozó Nemzetgyűlést hívjanak össze, hiszen az egypártrendszer idején megalakult parlamentre nem bízható egy többpártrendszerű polgári demokrácia sorsát.

A szocialista többségű országgyűlés azonban csak nagyon kevés helyen módosította a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon létrejött megegyezést. Ezek közül a legtöbbet az 1990-es országgyűlés rögtön – még az érdemi alkalmazás előtt – megváltoztatott. Így például a három oldalú „kerekasztal tárgyalásokon” kialakított kompromisszumot: mely szerint a „Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek” is törölték az Alkotmányból, csakúgy mint a közvetlen köztársasági elnökválasztásról szóló „csakazértis” végrehajtott módosítást.

Egy jelentős alkotmánymódosítást követően – amely 1994. szeptemberében éppen az önkormányzatokat érintően történt – a kormánypártok önkéntes moratóriumot vállaltak az alkotmányozás területén.

Így a magyar politikai pártok 1995-ben lényegében feladták a törvényhozó hatalom alkotmányozásának eszméjét, és azt ugyan az országgyűlés bizottságaként működő, de mégis teljesen elkülönült (üléseit a nyilvánosság kizárásával, döntését négyötödös többséggel hozó) alkotmányozó grémium kezébe adták.

Az alkotmányozás során meghatározó szempont, hogy az Alkotmány hosszú távra készül, ezért főképp bizonytalan erőviszonyok esetén célszerű, hogy a jelentős társadalmi erők konszenzusával fogadják el. Magyarországon a hat parlamenti párt közül legalább ötnek kell egyetértenie az alkotmány adott szakaszának módosításával ahhoz, hogy azt a parlament elé egyáltalán beterjesszék. Ez a szigorú szabály azt szolgálja, hogy a parlamenti erőviszonyok esetleges módosulása se eredményezze az alaptörvény átfogó módosítását.

Alkotmány

Eredetileg az ókori görögök szóhasználatában az államformára, a kormányzati formára és az államhatalom működési mechanizmusára vonatkozó kifejezés, Montesquieu A törvények szelleméről című művében az állami berendezkedés valamely formájára alkalmazta. Vannak az úgynevezett történelmi alkotmányok, ilyen a brit alkotmányos berendezkedés és ilyen volt a magyar jogrend 1945-ig. Ekkor nem egyetlen alkotmánytörvénybe, hanem több, az alkotmányos jogokat megfogalmazó törvényre, illetve a történelmileg kialakult hagyományokra hivatkoznak. Ma az alkotmányt egy olyan politikai okmánynak tekintik, melybe az állami berendezkedés legfontosabb kérdé-

seit és az alapvető emberi jogokat egyetlen dokumentumban, mindenkire kötelezően alaptörvény jelleggel fogalmazzák meg. Az alkotmány egy olyan politikai okmány, mely széleskörű akarat megegyezésen alapul, a parlamentek általában minősített többséggel fogadják el, s az utóbbi évtizedekben népszavazással is meg kell, hogy erősítsék. Az alkotmány megkülönböztetett értelme a polgári átalakulás időszakában alakult ki, az első kísérletek az angol polgári forradalom idején, majd az észak-amerikai gyarmatokon történtek. Az áttörést az USA 1787. évi alkotmánya, majd az 1791-es francia alkotmány jelentette. (Itt kell megemlítenünk, hogy ebben az évben néhány hónappal korábban már Lengyelországban is fogadtak el alkotmányt. Így az európai elsőség őket illeti.) Az ilyen típusú alkotmányokat chartális, vagy „írott” alkotmánynak nevezik. Magyarországon az 1949. évi XX. törvénnyel fogadták el, amit az 1989. évi XXXI. Alkotmánymódosító törvénnyel teljesen átalakítottak.

Az 1989-es Alkotmány a Magyar Köztársaság Alkotmánya címet viseli, és 1. §-ában rögzíti az államformát, Magyarország: köztársaság. A 2. § egy kompromisszumos megoldással csak átmenetileg volt érvényben, hiszen e szerint „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek”. Miután az 1990-es választásokon a demokratikus szocializmus pártja vereséget szenvedett, a polgári pártok felrúgták a megegyezést, s csak addig maradt a mondat, hogy „jogállam”.

Ugyancsak az átmenetet jelzi a 9. § eredeti megfogalmazása, mely szerint „Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság”, hiszen 1990-ben „a tervezés előnyeit” is kihajították az ablakon. (Európában egyébként a tervezést legutoljára az Ötödik Francia Köztársaság vette komolyan, amikor De Gaulle tábornok létrehozta a Tervhivalt. – Magyarországon 1990-ben megszüntették a Tervhivalt, ma már az épületet is porig rombolták.)

Alkotmányosság

A definíció szerint formális értelemben az alkotmány szabályainak a gyakorlatban való érvényesülése, e szabályok végrehajtása, illetve megtartása. Tartalmi értelemben vett alkotmányosságról viszont csak akkor lehet szó, ha az alkotmány szabályai is megfelelnek bizonyos követelményeknek. A polgári demokratikus berendezkedés elterjedésével a 19. század utolsó harmadától az alkotmányos állam követelménye Európában magában foglalta a népfelség elvének érvényesítését, a népképviselést, az általánossá váló választójogot, a hatalmi ágak elválasztását és egyensúlyát, a parlament előtt felelős kormányzatot, a független bíráskodást, a helyi önkormányzatot. Az alkotmányosság kiterjed az emberi jogokra, tehát biztosítja az állampolgárok egyenjogúságát (törvény előtti egyenlőséget), a tulajdon sérthetetlenségét, a személyi és politikai szabadságjogokat, majd később a gazdasági, szociális és kulturális jogokat is.

A Magyar Alkotmány 1989-ben az úgynevezett alkotmányerejű törvények kategóriájának bevezetésével próbálta az alkotmányos alapjogok védelmét megte-

remteni, hiszen maga az Alkotmány elfért 32 kisalakú oldalon. 1990-ben az alkotmányerejű törvények helyett bevezették a kétharmados törvények kategóriáját, s kiiktatták azt a bekezdést, mely szerint „alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg”.

A rendszerváltás idején több alkotmánytervezet született, így például Sajó András egy lehetséges alkotmányt 50 oldalban és 210 paragrafusban fogalmazott meg. Ebben az alkotmánytervezetben a személyes jogok és szabadságok előre kerültek, s több érdekes megoldással is találkozhatunk. Az egyik szerint a képviselő köteles részt venni a plenáris üléseken, és azon bizottság ülésein, amelynek tagjává választották. Meghatározott számú igazolatlan mulasztás esetén a képviselő mandátuma megszűnik. Ez a cikkely ma is népszerű lenne. Valamivel kisebb országgyűléssel számol, amikor hozzávetőleg minden 35 ezer állampolgár dönthet egy képviselői helyről, ugyanakkor létrehozná a területi gyűlés elnevezésű felsőházat, amelynek létszáma nem lenne kevesebb 90-nél, de nem haladhatná meg a képviselők számának felét. E területi gyűlés tagjait a helyi önkormányzatok választanák oly módon, hogy abban a különböző jogállású települések, valamint a nagyobb földrajzi egységek arányos képviselőhöz jussanak. A területi gyűlés az alkotmányozással, az alkotmányt kiteljesítő alkotmánytörvények megerősítésével, illetve önkormányzati kérdésekkel foglalkozott volna. Ebből az alkotmánytervezetből egy tudományos vitán kívül nem lett semmi, csakúgy mint Pokol Béla később publikált tervezetéből sem.

Választási rendszerek

Mitől demokratikus egy állam jogrendszere?

A világ diktatúráinak felszámolása-kor a nemzetközi közösség – elsősorban az Egyesült Államok – legfőbb követelménye nem az írott alkotmány, hanem a többpártrendszerű szabad választás lehetősége volt. Ezért a továbbiakban elsőként a pártokról és a választási rendszerről ejtünk szót, s csak ezt követően taglaljuk a főbb hatalmi ágak (parlament, kormány, bíróság) szerint az alkotmányos berendezkedést.

A politikai pártok és a választási rendszer

A törvényhozó hatalom tagolódásánál a modern államok esetében fontos szerepet töltenek be a pártok. A politikai szociológia megkülönbözteti egymástól a kétpártrendszert (tipikus példája ennek az Egyesült Államok törvényhozása és a brit parlament), valamint a többpártrendszert. Az előbbi esetben az egyéni választókerületekben a „győztes min-dent visz” elve érvényesül.

Az Amerikai Egyesült Államokban a demokraták és a republikánusok között dőlnek el a választások, vajmi kevés esélye van az ún. függetleneknek. De például Angliában is kialakulnak konzervatív és munkáspárti választókerületek. Itt a harmadik legnagyobb párt a liberális demokraták, több mint 20 %-os szavazati aránnyal is csak néhány mandátumot ké-

pes megszerezni (az 1987. évi választásokon 22,6 % szavazott erre a pártra, de a mandátumoknak csupán 3,4 %-át kapta az LDP). Az 1992-es választásokon a kisebbségi támogatottságú (41,9 %-ot kapó) toryk a választási rendszer miatt nyertek, hiszen a brit szisztémában nincsen második választási forduló. Ebben a rendszerben nagy jelentősége van a választókerületek kialakításának is. (Valójában 1945 után csak egyetlen esetben az 1951. évi választásokon fordult az elő, hogy a konzervatív párt annak ellenére megnyerte a választásokat, hogy összességében több mint 200 ezer szavazattal kevesebbet kapott a Munkáspártnál.)

Előnye viszont ennek a szisztémának a törvényhozói hatalom stabilitása. A többpárt-rendszerű polgári demokráciákban a törvényhozás stabilitása jelentős mértékben a választási rendszertől függ.

Az európai országokban általában a többpártrendszer érvényesül. Ez részben a választási rendszernek is köszönhető.

Az **arányos listás választási rendszereknél** – amikor egy 10 %-nyi szavazatot szerző párt általában a mandátumok egytizedét kapja meg – a pártlistákra lehet szavazni. A szavazatok arányában történő mandátumelosztás miatt (pl. a skandináv országokban, illetve az utóbbi időkig Olaszországban) a legerősebb pártok többnyire nem is tudják megszerezni az abszolút többséget. Az adott ország politikai hagyományaitól függően ez kisebbségi kormányzást (ez inkább a skandináv országokra jellemző), vagy változó összetételű koalíciókat (ami in-

kább a dél-európai gyakorlat) eredményezhet. Ezek a koalíciók azonban egy idő után véglegesen összeomolhatnak. A politikai stabilitás érdekében Olaszországban éppen emiatt kellett szakítani az arányos választási rendszerrel.

Németországban **a többségi és az arányos választási rendszert egy sajátos kombinációban egyesítették, s ennek révén a győztes párt(ok) némi plusz mandátumhoz jutnak.** Ez a szisztéma a kicsi (országos 5 %-nál kevesebb) támogatottságú pártokat szinte teljesen kizárja a parlamentből. S az így elvesztett szavazatokra jutó mandátumokat lényegében a nagy pártok kapják meg.

Választási rendszerek és térfelosztások

Európában és az Egyesült Államokban a választási rendszerek jelentősen meghatározzák a választások végkimenetelét. A tisztán elvi modellekben megkülönböztetik a hagyományos angol-szász úgynevezett *Westminster-modellt*, ahol az egyéni választókerületekben a győztes mindent visz, az észak-európai országokra jellemző tisztán *listás-modelltől*. Ez utóbbinak is lehet területi dimenziója, attól függően, hogy az egész ország képez egyetlen választókerületet, vagy pedig megyék/tartományok szerint értékelik a listás eredményeket. Az eredeti *brit metódus* még ismerte a többmandátumos választókerületeket is, de a fokozatos törvénymódosítások révén ezek a kerületek megszűntek, így

egy-egy város is több különálló választókerület szerint adja a képviselőket. A választási rendszer kialakította a két domináns pártból álló parlamenti váltógazdaságot, de a szavazatok országos szintű összeszámlálása révén kialakult statisztikai végeredmény csupán két esetben tért el az egyéni választókerületek alapján megszerzett parlamenti többségtől.

Bár a választási rendszerek kapcsán nyilvánvaló követelménynek látszik *az alapegységek azonos mérete* (közel azonos számú választásra jogosult minden körzetben), de ezt nem tartották be, mivel *az egyéni választókerületek határainak meghúzásával befolyásolni lehetett a választás végeredményét*. Tipikus példa az úgynevezett „döglött” választókerületek esete, amikor néhány száz szavazattal is be lehetett jutni a Westminsterbe a hagyományos vidéki körzetekből, míg az újonnan felduzzadt lélekszámú nagyvárosi körzetben esetleg ötvenezer szavazat sem volt elég.

Az egyéni választókerületi és a listás választási rendszert kombinálja a *német-modell*, ahol egyéni jelöltet és pártlistát is meg lehet jelölni, tehát a választópolgárnak két szavazata van. Itt a parlamenti mandátumok eloszlása elsődlegesen az egyéni jelöltek szerint alakult ki, de ha az így bejutott képviselők aránya nem érte el a listás választás szerinti százalékot, akkor az egyéni képviselőket pártlistáról kiegészíthették. Abban az esetben, ha több egyéni képviselő jutott be a Parlamentbe, mint amennyi a lista arányában járt volna, akkor a többletképviselők számával megemelkedett a Parlament létszáma. Így eléggé arányos választá-

si szisztéma alakult ki, amit a bejutási küszöb és az ennek nyomán kieső, 5 % alatti pártokra jutó mandátumszám szétosztása torzított csupán.

Magyarországon a német választási rendszernek az eredményeket jobban torzító (a választói akaratot a győztes párt, vagy pártszövetség irányába eltérítő) változatát fogadták el 1989-ben az úgynevezett háromoldalú kerekasztaltárgyalásokon. A pártok egy része eleinte az egyéni választókerületeket csak egy kisebb létszámú országos listával kívánta kombinálni, míg mások a megyékre alapozott listás választási rendszert ajánlották. Végül kompromisszumos megoldásként a megyékben és a fővárosban egyéni választókerületekben, és ennél valamivel kisebb létszámban listáról is be lehet jutni a parlamentbe. Az úgynevezett töredékszavazatok alapján – amik a listaelosztás maradékai, illetve az egyéni választókerületben a parlamentbe jutó pártok vesztes szavazataiból összegeződnek –, az országos listáról szerezhettek mandátumot.

A legutóbbi négy parlamenti választáson már kialakult a különböző pártok bázisát alkotó megyék és választókerületek területi megoszlásának néhány viszonylag stabil eleme.

Önkormányzati választási rendszerek

A helyi önkormányzati választási rendszerek sok országban követik az országgyűlési választási szisztémát, más-
hol viszont gyökeresen eltérnek attól.

Magyarországon a hasonlóságok mellett az eltérések a nagyobbak.

Alapvető eltérés, hogy 1994. óta az önkormányzati választási rendszer egyfordulós, míg az országgyűlési választás továbbra is kétfordulós. Emiatt a választási szövetségek kötését már az első forduló előtt kikényszeríti a rendszer, hiszen a magukra maradó pártok kevesebb mandátumot tudnak szerezni.

Magyarországon 1990-ben csak a tízezer lakosnál kisebb településeken választották meg közvetlenül a polgármestert. 1994-től már minden településen, így a fővárosban is közvetlenül a választópolgárok döntenek el, hogy ki legyen a polgármester. (A megyei közgyűlések elnökét a közgyűlés a saját tagjai sorából maga választja meg.)

A legnagyobb változás a hazai önkormányzati választási rendszerben 1994-ben, a megyegyűlési választásokon történt. A korábbi közvetett (elektori) szisztémát felváltotta a területi pártlistás rendszer. A mandátumokat a listán elért eredmények alapján arányosan osztják ki, így a magyar választási rendszerek között ez tűnik a legarányosabbnak. (Ugyanakkor a pártlistákon csak az első öt jelölt neve szerepel, így a közgyűlésbe bejutó képviselők egy részének a nevét sem ismerheti meg a választópolgár. Ebből a szempontból ez a legkevésbé demokratikus rendszer, hiszen a képviselőket a pártok anélkül juttatják a megyei közgyűlésbe, hogy azok bármiféle előzetes megmérettetésen részt vettek volna.) A tízezer lakosnál népesebb településeken az egyéni választókerületek és a kompenzációs lista rendszerét

kombinálják. Így az utóbbi megállapítás csak a kompenzációs listán bekerült személyekre vonatkozik, de sok esetben az egyéni kerületekben induló, de végül mandátumot nem nyert jelöltek jutnak be listáról a városi képviselőtestületbe.

A legdemokratikusabb, mert a legkövetlenebb választási rendszer a tízezer lakosnál kisebb települések úgynevezett kislistás rendszere, amikor magára a jelöltre adhatják le a szavazatot, és azok jutnak be, akik sorrendben a legtöbb szavazatot kapják. Nem véletlen, hogy ezeken a településeken a legkisebb a pártok befolyása, és a jelöltek többsége függetlenként indul.

A pártok erősorrendje legjobban a megyegyűlési és a megyei jogú városi választásokon mutatkozott meg. Itt a legnagyobb a politikai pártok szerepe, s itt a legszorosabb az összefüggés a parlamenti és az önkormányzati választások között. A parlamenti és az önkormányzati választások közötti összefüggés legerősebben a fővárosban mutatkozik meg, ahol a budai kerületekben nemcsak a parlamenti képviselők, hanem a polgármesterek is a jobboldali pártok által támogatottak, míg a baloldal a pesti és a külvárosi kerületekben szerzett országgyűlési képviselői és polgármesteri stantumot. (Néhány esetben az országgyűlési képviselő és a polgármester személye azonos.)

Érdemes utalni arra a viszonyra, ami az országos és a helyi politika mozgásai és szereplői között lehetséges. Vannak olyan európai országok, ahol a helyi politika az előiskolája az országos politikai küzdőtérnek. Franciaországban

szinte nem is lehet képviselőjelölt, aki előtte egy vagy több ciklusban nem volt települési polgármester. A megválasztott képviselők és a kinevezett miniszterek is megőrzik polgármesteri címüket. Magyarországon 1990-1994. között *összeférhetetlen volt az országgyűlési képviselői és a polgármesteri mandátum*. 1994 nyarán döntött úgy az új parlament, hogy ezt az összeférhetetlenséget megszünteti, amit az Alkotmánybíróság egyetlen szavazattöbbséggel jóvá hagyott. Mind az 1994-es, mind az 1998-as parlamentbe nagy számban kerültek be olyan képviselők, akik korábban valamilyen önkormányzati tisztséget viseltek. Fordítva is igaz az összefüggés, „bukott” parlamenti politikusok közül sokan a megyei, illetve a városi közéletben találták meg helyüket és egyben egzisztenciájukat.

A magyar választási rendszer

A hazai választási rendszer leginkább a német szisztémára hasonlít, bár annak minden elemét nem vette át. Nálunk 1990-ben 4 %, majd 1994-ben 5 % volt az a küszöb, amely elérésével a pártlistáról mandátumot lehetett szerezni. Magyarországon a 386 képviselői helyből 176-ot egyéni választókerületben, elvileg 152-öt megyei illetve fővárosi listáról, legalább 58-at országos listáról lehet megszerezni. (1990-ben pl. 32 mandátum „csúszott fel” az országos listára.)

A magyar rendszer szerint a „vesztes szavazatok” kerülnek az országos listán szétosztásra, így a választói akarat ha nem is arányosan, de némiképp

kiegyenlítettebben érvényesül. Angol választási rendszer esetén – csak egyéni választókerületek, s csak egyetlen forduló – 1990-ben az MDF, míg 1994-ben az MSZP ért volna el elsőprő többséget a parlamentben. 1990-ben pl. a szocialisták mindössze 3 választókerületben értek el első helyet, s közülük is kettőben az ellenfelek összefogása miatt a második fordulóban veszítettek. Hasonló volt az MDF, KDNP és az FKGP esete 1994-ben, a fiatal demokratákról nem is beszélve, hiszen ők ebben az évben egyéni választókerületben nem is szereztek mandátumot.

Fontos korlátot jelenthet a jelölési szabály, és az érvényességi küszöb is. Az 1990 előtti magyar választási rendszerben a jelölőgyűléseken elvileg bárki képviselőjelölt lehetett, ha formailag elfogadta a Hazafias Népfront programját, s megszerezte a jelenlévők legalább egyharmadának támogatását.

1985-ben azonban a jelölőgyűlések manipulálásával az akkori hatalomnak sikerült elérnie a közismert ellenzéki jelöltek kizorítását. Vidéki körzetekben sokkal nagyobb esélye volt az ún. spontán jelöltek listára kerülésének.

Az egypártrendszer keretei között látszólag demokratikus kötelező kettős jelöléssel is vissza lehetett élni. A harmadik spontán jelölt megválasztását például úgy akadályozták meg a keszthelyi választókerületben, hogy a két hivatalos jelölt közvetlenül a szavazás napja előtt lépett vissza, így mivel csak egy jelölt maradt, azt nem lehetett megtartani. (A pótválasztáson végül mandátumot szerző független jelölt: Czoma László, az

1990-94 közötti országgyűlésbe is be tudott jutni.)

Az első titkos szavazáson alapuló 1939-es választásokon viszont még érvényben volt az a szabály, hogy egyetlen jelölt esetén a választást nem kellett megtartani. Így az ellenzéki – köztük a nyilaskeresztes – egyéni képviselők megválasztását, már a jelölés megakadályozásával, illetve törlésével tették lehetetlenné a kormánypárti főispánok. (lásd FÖLDES-HUBAI, 1994.)

1945-ben és 1947-ben az országgyűlési képviselőket megyei listán választották meg, de listás választásokat tartottak egészen 1967-ig, az egypártrendszer keretei között is. Demokratikus választásnak csupán az 1945. évit tekinthetjük, hiszen 1947-ben a választási csalások és a választójogi törvény durva módosítása irreális feltételeket teremtett. A megszállás alatt lévő ország még látszólagos politikai szabadság idején is csupán korlátozott jogokkal élhetett, hiszen a választásokon induló politikai pártokat a Szövetségi Ellenőrző Bizottság határozta meg. Ebben az átmeneti periódusban szakítottak a korábbi politikai hagyományokkal, majd a több évtizedes egypártrendszer keretei sem voltak alkalmasak egy széles körben elfogadott választási szisztémára.

Az 1989-ben elfogadott választójogi törvény szerint a magyar parlament szokatlanul nagy létszámú (386 fő), amelyből egyéni választókerületbe 176 képviselőt választanak meg. A többi képviselő megyei-fővárosi illetve országos listán kerül be az országgyűlésbe. Szavazni az egyéni képviselőre illetve a területi lis-

tára lehet. Az országos listára az egyéni, valamint a területi listák töredékszavazatai kerülnek fel, így erre külön nem lehet szavazni.

A választási rendszerből nyilvánvaló, hogy ez a szisztéma a pártoknak kedvez, hiszen a független jelöltek bekerülési esélye minimális. 1990-ben hat független képviselőt (köztük az akkori miniszterelnököt) még beválasztottak a parlamentbe, de közülük 1994-ben senkit nem választottak újjá. (A független képviselők száma a pártfrakcióból kilépő tagok révén gyarapodott – de ezek többsége is valamilyen parlamenten kívüli pártot képviselt az 1994. évi választások előtt.)

A választási rendszer módosításának kérdése folyamatosan felvetődik, hiszen a pártok egy része a parlament létszámának csökkentésével szeretné növelni népszerűségét. A vita csak azon akad el, hogy az egyéni és a listás képviselők számát milyen arányban csökkentsék. A legfeljebb 10-15 %-ot elérő pártok az arányos listás választásban érdekeltek, míg a választási győzelemre esélyes politikai erők továbbra is kitartanak a győztes pártnak előnyöket nyújtó mai rendszer mellett.

A magyar választói aktivitás némiképp nagyobb mint az Amerikai Egyesült Államokban, de kisebb mint a nyugat-európai államok többségében. 1990-ről 1994-re

Az 1990-1994-es országgyűlési választások Magyarországon A pártok listás szavazatainak és összes mandátumainak aránya

Pártok	1990 Listás szavazat Mandátum arányok		1994 Listás szavazat Mandátum arányok	
MSZP	10,89	8,55	32,99	54,14
SZDSZ	21,39	23,83	19,74	17,87
MDF	24,73	42,49	11,74	9,84
FKGP	11,73	11,40	8,82	6,73
KDNP	6,46	5,44	7,03	5,69
Fidesz	8,59	5,44	7,02	5,18

Elnyert mandátumok megoszlása pártok szerint 1994-ben (1990-ben)

Párok	Egyéni választókerületben		Területi listán		Országos listán	
MSZP	149	(1)	53	(14)	7	(18)
SZDSZ	17	(35)	28	(34)	25	(23)
MDF	4	(114)	18	(40)	15	(1)
FKGP	1	(11)	14	(16)	11	(17)
KDNP	3	(3)	5	(8)	14	(10)
Fidesz	0	(1)	7	(8)	13	(12)
Agrárszövetesség	1	(1)				
Közös jelölt	1	(4)				
Független	0	(6)				
Összesen	176	(176)	125	(120)	85	(90)

néhány százalékkal ez növekedett, így a választó jogosultak mintegy 70 %-a élt állampolgári jogával. Az országon belül a nyugat-dunántúli megyékben az állampolgárok nagyobb része aktív választó, míg a kelet-magyarországi alföldi megyék lakói kevésbé érdeklődnek e fontos politikai aktus iránt. A választások első fordulójában szigorúak a szabályok, hiszen csak abszolút többséggel (a leadott szavazatok fele plusz 1 fő) lehet mandátumhoz jutni, és a második fordulóban a 15 %-nál többet elérő jelöltek illetve az első három helyezett kerülhet be. A listás választási rendszer szigorú szabálya (az 5 %-os küszöb) miatt sok szavazat „elvész”. Ez 1990-ben a régi rendszerhez kötődő politikai formációkat, míg 1994-ben a jobboldali pártokat is érintette. Nem kerültek be a magyar parlamentbe sem a szélsőbaloldalinak (MSZMP, később Munkáspárt), sem a szélsőjobboldalinak (MIÉP) nevezett pártok.

A magyar választási rendszerből következően az országgyűlési képviselők kisebbik része kötődik egy adott településcsoporthoz, de még az egyéni választókerületben megválasztott honatyák is elsősorban pártjuknak köszönhetik mandátumukat. Ma még a különböző érdekcsoportok képviselete nem mutatkozik meg tisztán a parlamentben.

Kit képviseljenek az országgyűlési képviselők?

A parlamentben és különösen az egykamarás országgyűlésben fontos kérdés, hogy a képviselő kit képviseljen valójá-

ban. Egyszerű a válasz, ha azt mondjuk: természetesen a választóit. Könnyű volt a helyzet a rendi országgyűlésnél, amikor is a megyegyűlés nyílt szavazással választotta meg a követet, és a követi utasításban azt is előírta, hogy milyen álláspontot képviseljen. Ha úgy ítélték meg, akár vissza is hívhatták a megye képviselőjét.

Alkotmányos demokráciában a képviselők mandátuma szabad, a megválasztott honatyát nem lehet felelősségre vonni sem a parlamentben kifejtett véleménye, sem szavazata miatt. A pártok színeiben megválasztott képviselő nem köteles lemondani mandátumáról, ha elhagyja pártját, illetve a párt parlamenti frakcióját.

Hiába zárja ki a párt képviselőjét, hiába irat alá vele előzetesen biankó (kitöltetlen dátumú) lemondási nyilatkozatot, ha a honatyá utóbb úgy nyilatkozik, hogy azt nem ő írta alá, illetve, egy üres papírt irattak alá vele. Ebből következően ha a benyújtott okirat nem fedi az ő akaratát, a lemondás sem kényszeríthető ki. (Más kérdés, hogy az okirattal való visszaélés miért nem járt büntetőjogi következményekkel, csakúgy mint a más nevében leadott szavazat sem.)

Politológiai és szociológiai szempontból az a kérdés vetődik fel, hogy a képviselő vajon a választókerületét, vagy pártját képviseli-e, esetleg azt a lobbyt, melynek ügyét felvállalja. (Ilyen lobbyk mind az első, mind a második demokratikusan megválasztott legújabbkori magyar parlamentben megfigyelhetők: pl. az agrár-lobby, vagy a patikusok, állatorvosok stb. érdekképviselete, nem

is beszélve az önkormányzati lobbyról, amelyet később még majd részletesen is elemezni fogunk.)

A magyar választási sajátosságok miatt a képviselők több mint fele úgynevezett listás képviselő, tehát egyértelműen pártjának köszönhetően került be a parlamentbe. A 176 egyéni választókerületből bejutó honatya – illetve kisebb számban honanya – megválasztása sem történhetett volna meg pártja, illetve többpárti jelölt esetén az adott pártszövetség támogatása nélkül. Mindkét országgyűlési választásból az a tanulság szűrhető le, hogy a legfontosabb a párt „színe”, s csak egészen kivételes esetben van szerepe a személyiségnek. A személyiség szerepe 1990-ben néhány „független” jelölt, illetve később függetlené vált jelölt esetében (mint pl. Németh Miklós vagy Király Zoltán) mutatkozott meg, s 1994-ben a személyes népszerűség is csupán felerősítette a választás általános tendenciáját.

Ugyanakkor a listás képviselők egy része törekszik arra, hogy ha nem is a választókerülethez, de legalább a megyéjéhez kötődjön. Ezért kapcsolatot tart az adott megye pártszervezeteivel, továbbá a polgármesterekkel, és a társadalmi-gazdasági élet más képviselőivel is.

Az 1995. évi tavaszi ülészakon a legnagyobb vitát a stabilizációs csomagterv egyes tételeinek megszavazása váltotta ki. A név szerinti szavazásokat figyelve érdekes következtetések vonhatók le nemcsak a szavazás eredményét meghatározó döntésekről, hanem

a népképviselői demokrácia jelenlegi magyarországi gyakorlatáról is.

Néhány gondolat a történelmi előzményekről.

A pártrendszer kialakulásakor – a 17-18. században, Angliában – merült fel először, hogy a parlamenti képviselők a szavazáskor elsősorban a pártjuk többségi álláspontja, avagy a saját meggyőződésük szerint szavazzanak-e.

G.B. Shaw szerint a történet 1695-ben kezdődött. Ekkor a „teljes lelkiismeretlensége és politikai éleslátása miatt” híressé vagy inkább hirhedtté vált R. Spencer gróf (csak nem Diana hercegnő egyik öse? – a szerk) a következőt javasolta III. Vilmos királynak:

„Azt tanácsolom Felségednek, hogy a jövőben minden miniszterét egy pártból válogassa, és pedig abból, amelyiknek az alsóházban a legnagyobb többsége van.”

Korábban ugyanis, a róka-lelkű Spencer gróf szavai szerint: „érdemeik és tehetségük szerint válogatta a király a minisztereket”; de, ami még ennél is nagyobb hiba volt: „tekintet nélkül pártjukra, tehát egyszer whiget, máskor toryt, mind-egyiket a maga szakmájában”.

(A toryk a mai konzervatívak, a whigek pedig a liberálisok elődjei.)

Fel is hördült a király:

„Megőrültél, ki hallott valaha ilyent?”

Majd a drámaíró hosszasan ecseteli a konfliktust, hiszen a tory uralkodónak csupa whig minisztert kellene kineveznie. Meg is kérdezi III. Vilmos:

„De mi a célja ennek az esztelenségnek? Olyan nyugodtan beszélsz, mintha értelmesen szólnál. Miért beszélsz hát értelmetlenségeket?”

Egyszerű volt Spencer gróf válasza: „...ha Felséged elfogadja tervemet, attól a perctől kezdve az alsóház egyetlen tagja sem szavaz soha többé elvei, meggyőződése, vallása, ítélőképessége vagy egyéb szeszélye szerint; ...a főkérdés, amire mindig szavaznak, az lesz, hogy vajon saját pártja marad-e uralmon, vagy pedig a fele vagyonát el kell-e költeni egy új választásra...”

Hogy a valóságban is így történt, vagy csupán az írói fantázia működött, az az ügy szempontjából nem is fontos. Tény, hogy a kormányzati rendszer stabilitását szolgáló pártelvű szavazás már a 19. század végére általánossá vált az európai és az észak-amerikai parlamentekben. A vita azonban nem ért véget.

Nép képviselők vagy pártkatonák?

Ismét Murphy törvénykönyvéből idézünk:

„Aki szereti a virslit, és tiszteli a törvényeket, ne nézze végig, hogyan készülnek.”

Újságírók még ma is sokszor felteszi a kérdést, hogy a parlamenti frakciók tagjai vajon „nép képviselők” vagy a frakció döntését szolgáló módon követő „pártkatonák”.

Alkotmányjogászok szerint már a kérdés is demagóg, hiszen a demokratikus pártrendszer lényegét teszi vitássá. Mégis gyakran előtérbe kerül ez a probléma, különösen népszerűtlen döntések esetében.

Kisebbségi jelentőségű kérdéseknél még eltűrik a pártok, hogy a színeikben megválasztott képviselők – esetleg az egyeztetett pártállásponttól eltérően – a saját meggyőződésük, illetve a választópolgárok általuk megismert véleménye alapján szavazzanak. Az ellenzéki képviselők könnyű helyzetben vannak, hiszen nem ők viselik a kormányzás felelősségét. Nehezebb a helyzetük a kormánypárti honatyaiknak, különösen ha a kormányzás stabilitását érintő kérdésekről, vagy a költségvetés tételeiről van szó.

Előfordult az 1994-98 között funkcionáló magyar országgyűlésben az is, hogy a pénzügyminisztert a kormánypárti képviselők szavazták le. (Ilyen volt a bor utáni fogyasztási adó emelésének kérdése, ezt az agrárlobbi megakadályozta. Ugyancsak sikeres volt a szakszervezeti lobbinak az az akciója, ami az étkezési jegyek társadalombiztosítási járulékkal történő megterhelését hiúsította meg.)

Parlamenti frakciók és parlamenti mandátumok

„Ha emberek valamilyen testületével van dolgod, mindig pocsékabban foglalkozni, mint gondoltad volna.” Idézzük Lee törvényét Murphy törvénykönyvéből.

Az egyedüli – mai kifejezéssel független – képviselő befolyása viszont csak igen csekély lehet a törvényhozásban. Magyarországon a képviselők már a múlt században parlamenti klubokba tömörültek, az jelezte párt-hovatartozásukat.

Például a szabadelvű kör keretein belül komoly tarokk-partik közben dőltek el olyan fontos kérdések, hogy ki legyen valamelyik megye főispánja, vagy ami a lényeg volt, hogy melyik kerületet „kapja meg” az adott párt képviselője. A választópolgárok ezután sokszor évekig sem látták azt a neves pesti személyiséget, akit a párt elnöke vagy a miniszterelnök javasolt nekik. 1867 után először három évenként, majd öt évenként került sor a parlamenti választásokra, kivé-

ve az 1905-1906 és 1910-es választásokat. Ezt követően a világháború kitörése miatt meghosszabbították a parlament mandátumát.

A mandátum idejének meghosszabbítására se került sor az 1939-ben és az 1953-ban megválasztott képviselők esetében is. 1994 tavaszán – a pongyolán megfogalmazott Alkotmány miatt – mindössze annyi történt, hogy az 1990. évi március-áprilisi választási fordulókhöz képest 1994. májusában voltak az országgyűlési választások. Az Alkotmány szerint ugyanis az „országgyűlést négy évi időtartamra választják”, s ez a négy év az alakuló üléstől számít, hiszen csak ott igazolják a képviselők mandátumát. Az országgyűlés ugyan kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is, mint ahogy azt 1989-ben tette az utolsó „egypárti” parlament, de erre népszavazással kényszeríteni nem lehet. (Lásd az Alkotmánybíróság 1993. évi határozatát a Létminimum Alatt Élők Társasága által kezdeményezett népszavazás elutasításáról.)

Választási eredmények 1998-2002.

Az 1998-as választásokat az MSZP-SZDSZ kormánykoalíció a kedvező közvélemény-kutatási előrejelzések ellenére elveszítette. Bár az MSZP az első forduló után még nyeresre állt, a második fordulóban a Független Kisgazda Párt az utolsó pillanatban visszaléptette jelöltjeit, így az egyéni választókerületeket a jobboldali Fidesz, Fidesz-MDF, MDF-Fidesz és MDF jelöltek nyerték meg. (Fi-

desz-MDF-es jelölt valójában fideszes, de az MDF támogatásával, míg az MDF-Fidesz-es jelölt valójában MDF-es fideszes támogatással, bár ebben volt egy kis kavarodás, hiszen az egyik Fidesz-MDF-es képviselő az MDF-hez, míg egy MDF-Fidesz-es pedig a Fideszhez ült be a parlament alakuló ülésén.)

A listás választásokat egyértelműen a szocialisták nyerték meg. Az országos átlagban 32,9%-os eredmény a megyék között nagy szórást mutatott, hiszen mindössze 27,3%-os eredményt értek el Zalában, míg a listás választás második fordulójában Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 40,3%-ra tornázták fel támogatottságukat. A Fidesz (akkori elnevezéssel Magyar Polgári Párt) az országos átlagban 29,4%-os eredményét úgy érte el, hogy Heves megyében mindössze 23,8%-a támogatta, míg Hajdú-Bihar megyében a második listás fordulóban már 40%-ot értek el. 1998-ban volt ugyanis a legkisebb részvétel a magyar parlamenti választásokon, s így két megyében a listás szavazást is meg kellett ismételni, hiszen kevesebb mint 50%-a ment el a választópolgároknak. (A továbbiakban második forduló megyeként emlegetjük a két kelet-magyarországi tartományt: Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét.) Ez a második forduló már előre vetítette a 2002-es kétpárti küzdelmet, hiszen mindkét politikai erő növelte támogatottságának arányát az adott megyékben.

1998-ban a harmadik legerősebb politikai párt ismét az FKgP lett. (1990-ben ezt a pozíciót egyszer már elérte, de akkor az MDF és az SZDSZ került az első két helyre.) Országos összesítés-

ben 13,2%-os eredményt ért el, s még Budapesten is a választók 8,6%-a a kisgazdákra szavazott. E pártnak hagyományosan a legnagyobb támogatottsága az alföldi megyékben volt, így Békésben 20,4, Bács-Kiskunban 20,1%-ot értek el. Az SZDSZ elsősorban vidéken veszített támogatottságából, a két második forduló megyében a parlamenti bekerülési küszöb alá estek, hiszen Hajdú-Biharban 2,9, és Szabolcs-Szatmár-Beregben is csak 3,2%-ot értek el. A liberálisok 7,6-es országos támogatottságát a budapesti 11% és néhány főváros környéki megye (Pest 8,9%, Komárom-Esztergom 9,1%), továbbá néhány hagyományos bázis (Vas 9,2%, Heves 8,1%, Baranya 8%) jó eredménye biztosította.

Meglepetés volt a MIÉP bekerülése, amit az elemzők az alacsony választási részvételnek tulajdonítanak. A MIÉP a fővárosban 8,9%-kával jobb eredményt ért el, mint a kisgazdák és megverte az SZDSZ-t Hajdú-Biharban 5,7%-kal. Az 5%-os küszöbön felül ezen kívül csak Pest vezérvármegyében (7,8%) és Hevesben (6,1%) jutottak túl.

Közel 4%-ot ért el a Munkáspárt, melynek bázisa Nógrádban (10,4%), Hevesben és Jász-Nagykun-Szolnok megyében (6,4%), valamint Békésben (5,9%) volt.

Az MDF csak vigaszágon alakíthatott parlamenti frakciót, hiszen sajátjogon csak 2, Fidesz támogatással (MDF-Fidesz jelöltként) további 14 képviselője jutott az Országgyűlésbe. Az 1990-ben még országos elsőként végző párt 1998-ban mindössze egy megyében végzett 4%-nál jobban (Bács-Kiskun, 4,4%), s a legtöbb megyében még a Munkáspárt is

megverte. Ennél is gyengébben végzett az MDF-ből kivált MDNP vagy Néppárt (2005-ben e párt visszaintegrálódott az MDF-be), melyre a népnek csak egy töredéke szavazott, mindössze 1,4%. Az 1990-ben és 1994-ben stabil 5% feletti KDNP is mindösszesen 2,3%-os támogatást ért el, bár volt olyan megye (pl. Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád és Vas), ahol megelőzte az MDF-et. Ezek a listás szavazatok elvesztek a jobboldal számára, de a második fordulóban szavazóik egyöntetűen a fideszes, MDF-es, illetve 12 esetben a kisgazda jelölt mellé állt, s így megfordította a választási eredményt. A Fidesznek még Budapesten, s ezen belül a pesti oldalon is sikerült hídfőállásokat szereznie.

A 2002-es választási eredmény minden eddiginél izgalmasabban alakult ki, hiszen még 2001-ben az MSZP, addig 2002. márciusában, sőt még a választást megelőző héten is a Fidesz-MDF győzelmét jósolták a közvéleménykutatók. A szavazóurnák lezárását követően valamennyi országos intézet a kormánykoalíció győzelmét jósolta, egyedül a Medián hagyott némi esélyt az ellenzéknek, annak függvényében, hogy bejut-e a parlamentbe az SZDSZ. (Ők is a Fidesz győzelmét prognosztizálták, de felhívták a figyelmet arra, hogy a felmérés eredményei a 2%-os hibahatáron belül vannak, így akár fej-fej melletti eredmény is előfordulhat.)

Az 1998-as érdektelenség a jobboldalnak kedvezett, míg a 2002-es felfokozott választási kampány révén minden eddiginél magasabb arányban vettek részt az állampolgárok a választásokon. S ez, mint kiderült, a baloldal szavazóit mozgósított-

ta elsősorban. Az országos átlag 73,5% volt, de Budapesten 78,3%-a ment el a jogosultaknak. Olyanok is elmentek szavazni, akik korábban sosem, s ők többségében a kormány leváltására szavaztak. A szocialistákra 2.361.977-en adták voksukat, míg a Fidesz-MDF közös lista is 2.306.763 szavazót vonzott. A választást végül az a 313.064 ember döntötte el, aki a liberálisokat választotta.

2002. áprilisában az eddigi legszorosabb választási eredmény született, hiszen az első fordulónál szemben – amikor is mind a területi listákon, mind az egyéni választókerületekben az MSZP némi előnyt szerzett – a második fordulóban a Fidesz-MDF közös jelöltjei sok helyen fordítani tudtak. (Orbán Viktor mondása szerint: „az első forduló után 10%-os esélyünk volt a győzelemre, megpróbáltuk megjátszani.”)

Az első fordulónál területi listákon, országos átlagban az MSZP 42,1, a Fidesz-MDF pártszövetség 41,1, az SZDSZ 5,6%-ot ért el. Kiesett a parlamentből a 4,4%-ot elért MIÉP, s nem jutott be az újonnan alakult Centrum – Összefogás Magyarországért (MDNP, KDNP, Zöld Demokraták és a civil szervezeteket tömörítő Harmadik Oldal Magyarországért Egyesület vezetői alapították), annak ellenére, hogy meglepően sok szavazatot, s így 3,9%-os támogatottságot ért el. Megőrizte bázisát a Munkáspárt (2005-ben a Kommunista Munkáspárt nevet vette fel), de a magas részvétel miatt ez csak 2,2%-ot ért, miközben a Független Kisgazda Párt szavazóbázisa szinte teljesen lemorzsolódott, s így a nagy múltú párt mindössze a választók 0,75%-ának

bizalmát érdemelte ki. Az országos listát állító pártok közül az Új Baloldal (a korábbi úgynevezett történelmi Szociáldemokrata Párt Szűrös Mátyás vezetésével) elenyésző számú szavazatot kapott, s így 0,1%-kal az utolsó helyen végzett. Összességében a Fidesz-MDF pártszövetség 188 (ebből 24 MDF-es), az MSZP 178, az SZDSZ 19 mandátumot szerzett, míg egy képviselő SZDSZ-MSZP közös jelöltként került a parlamentbe.

A Fidesznek a második fordulónál olyan választókerületekben is sikerült győzni, amelyeket az előrejelzések szerint a baloldali többség jellemzett (pl. Ajka), és az éles küzdelemre jellemző, hogy Várpalotán mindössze 10 szavazat döntött a Fidesz-MDF jelöltje javára. Így a Fidesz-MDF jelöltjei a második fordulónál 75 mandátumot szereztek, míg az MSZP 54-et, az SZDSZ mindössze 2-t. Már az első fordulóban mandátumhoz jutott 25 MSZP-s és 20 Fidesz-MDF-es jelölt, ami azt jelentette, hogy az adott választókerületben megszerezték az abszolút többséget.

A választásokat a Fidesz Budapesten és a nagyvárosokban bukta el, a fővárosban mindössze 4 választókerületet sikerült a Fidesznek és az MDF-nek megőriznie, s több dunántúli városban is fontos hídfoállításokat veszítettek el (Pécsen valamennyi körzetet az MSZP nyerte meg, de mandátumot szerzett Győrben, Székesfehérváron, Veszprémben, Kaposváron és Nagykanizsán is, míg Szombathelyen a szocialisták által támogatott SZDSZ-es jelölt győzött.). Nagyon jó eredményeket értek el a szocialisták Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben

is. Győzött a párt Nyíregyházán, Miskolcon, Szegeden és Szolnokon.

A listás szavazatokhoz igazodva a legarányosabb parlament jött létre 2002-ben. A három parlamenti lista, amelyik bekerült az Országgyűlésbe, a szavazatok 88,7%-át jelentette, s ezt 100%-nak véve, a Fidesz-MDF 41,1%-a felszorozva már 46,3%-ot ér, ténylegesen ez az arány, az eredményes második fordulónak köszönhetően, 48,7% lett, de ahogy mondani szokták, ez kevés volt az üdvösséghez. Az MSZP 42,1%-a hasonlóan számítva 47,4%-ot ért volna a tiszta listás rendszerben, s ennél valamivel kevesebb, 46,1%-nyi mandátumot szereztek, ami az SZDSZ 5,2%-ával éppen elegendő lett a kormánytöbbséghez. (Tiszta arányos rendszerben a liberálisoknak 6,3%-nyi képviselővel kellett volna rendelkezni, így arányában a legtöbb veszteséget ők szenvedték el. De mint a mérleg nyelve, mégis ők lettek az igazi nyertesek. E számítás szerint az SZDSZ 4-gyel kevesebb képviselői helyet szerzett, mint ami a listás eredmény szerint járt volna.) A 2002-es választási eredmények megmutatták, hogy az egyéni választókerületi beosztás a jobboldali pártoknak kedvez, ezzel azonban csak szorosabbá, és így fájóbbá „sikerült” tenni a vereséget.

A parlamenti mandátumok szerint hiába jutott a legtöbb képviselői helyhez a Fidesz-MDF szövetség, az MSZP és az SZDSZ együttesen többségbe került. Ezt a többséget sikerült is 2005-ig megőrizni, ám ekkor a liberálisok szavazástól való tartózkodása miatt a Fidesz és az MDF által jelölt dr. Sólyom László a legelső Alkotmánybíróság egykori elnöke lehetett az új köztársasági elnök.

Érdekesen alakult a parlamenti matematika. Az MDF képviselőcsoportja 2005-re 8 főre apadt, és a függetlenek között ugyanakkora létszámban parlamenti frakció nélkül dolgoztak az MDF-ből kizárt képviselők, Nemzeti Fórum néven. Mindössze két időközi választásra került sor, és mind Sopronban, mind Pásztón a Fidesz-KDNP közös jelöltje került be a parlamentbe. A Fidesz-frakción belül, a Centrumból kivált KDNP-s képviselők mellett, az MKDSZ és a Lungo Drom, valamint a párt ifjúsági szervezetének tekintett Fidelitas képviselői, míg az MSZP-frakción belül az Agrárszövetség, a Magyarországi Szociáldemokrata Párt, s a párt egységes ifjúsági szövetségének, a Fiatal Baloldalnak a képviselői is ott ülnek.

2006-ban várhatóan a két nagy párt között dől el a küzdelem, bár a politikából való kiábrándultság lehet, hogy az úgynevezett kispártoknak, az SZDSZ-nek és az MDF-nek is lehetővé teszi, hogy bejusson a parlamentbe. A korábbi pártok közül a KDNP a Fidesz Magyar Polgári Szövetséggel való összefogás révén lehet tagja az Országgyűlésnek, míg a kisgazdák és a Centrum pártiak legfeljebb az MDF-fel való összefogásban reménykedhetnek. Esély nélkül indul a MIÉP, s esélytelenek a kommunisták is. Új pártok is próbálkoznak, de csak kevesen fogadnának rájuk (pl. Jobbik Magyarországért Mozgalom).

Harc az egyéni választókerületekért

Az 1998. évi választás a második fordulóban az egyéni választókerületekben dőlt el. Míg az első fordulóban az MSZP a 176 körzetből 113-ban az első helyen

állt, a második fordulóban mindössze 54 mandátumot szerzett. Ezzel szemben a Fidesz és az MDF 41, illetve 13 első helyét 90, illetve 17 mandátumra tudta váltani. (Ebből 50 képviselő Fidesz-MDF, illetve MDF-Fidesz színekben indult, s mindössze 2 MDF-es győzött választókerületében.) A Fidesz 12 helyen lépett vissza a kisgazdák javára, s mind a 12 helyen győzött is a jobboldal jelöltje. (Eredetileg 6 kisgazda jelölt állt az első helyen az első forduló eredményei alapján.)

Hiába volt az összefogás az MSZP és az SZDSZ között, mindössze 2 liberális jelölt tudott győzni a második fordulóban. (Ők az első fordulóban is az első helyen álltak.) Rajtuk kívül a jobboldal támogatásával egy független jelölt is bejutott a parlamentbe.

1998-ban 9 választókerületben volt szoros a verseny, s ebből 5-ben a Fidesz, illetve a Fidesz-MDF, 1 esetben MDF-Fidesz jelöltje győzött, míg 4-ben a szocialista jelölt. 1994-hez képest áttört a jobboldal Budapesten is, így Deutsch Tamás megverte Filló Pált, s Öry Csaba 8 szavazattal kapott többet Baráth Etelénél. Meglepetés volt Budapesten Illés Zoltán, Rockenbauer Zoltán, Glattfelder Béla, Juharos Róbert, Koltai Ildikó, Tirts Tamás, Németh Zsolt, Sasvári Szilárd győzelme is. Kikapott Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében Baja Ferenc is, és pozíciót veszített az MSZP Szegeden, Pécsen, Győrön és Veszprémben is.

2002-ben az MSZP főleg a fővárosban és a nagyvárosokban tarolt, s ez elegendő volt annak ellenére, hogy néhány korábbi vidéki körzetet (elsősorban az Alföldön) elveszített. Budapesten mind-

össze 4 fideszes, illetve MDF-es képviselő tudott győzni, az MSZP visszahódította a választókerületeket. Ezen kívül pozíciót nyert Győrön, Pécsen, Szegeden, Nyíregyházán is, visszanyerte a veszprémi baloldali választókerületet, valamint a miskolci mandátumokat is. Szombathelyen a korábbi szdsz-es képviselő SZDSZ-MSZP közös jelöltként nyerte vissza mandátumát. Stabílan őrizte pozícióit az MSZP Kazincbarcikán, Kisbérén, s Lampérth Mónika Kaposváron a város polgármesterével szemben is győzni tudott. Megőrizte a baloldal pozícióit Jász-Nagykun-Szolnok és Heves megyékben is. (Egyedül Szekeres Imre veszítette el mandátumát Jászapátiban.)

Ezzel szemben a Fidesz és az MDF tarolt Hajdú-Biharban, s megőrizte pozícióit Bács-Kiskun megyében is.

2002-ben a legszorosabb eredmény Szerencsen született, ahol többszöri újraszámolást követően végül is az mszp-s Szabó György nyert 2 szavazattal, miután a Centrum Párt elnöke, Kupa Mihály első mérgeben a javára lépett vissza. A második legszorosabb eredmény a Várpalota-Zirci körzetben alakult ki, ahol Gyapay Zoltán egy szinte ismeretlen mszp-s nyugdíjas tanárnóval szemben 10 szavazattal tudott győzni. (Kis híján a mandátumába került az, hogy 6 észak-bakonyi települést a győri körzethez csatoltak a megyeváltás következtében.) Ezúttal Budapesten egyértelmű eredmények születtek, megőrizte mandátumát az MDF-es Csapody Miklós, az ugyancsak MDF-esnek indult, ma már fideszes Balsai István, továbbá a Fidesz akkori elnöke, Pokorni Zoltán, valamint

a budavári polgármester, Nagy Gábor Tamás is. Kevéssel kapott ki a későbbi földművelési miniszter, Gráf József Szigetváron fideszes ellenfelétől, Pichler Imrétől. Hasonlóan járt Juhász Ferenc, az MSZP alelnöke, majd a Medgyessy és a Gyurcsány-kormány minisztere is Tiszavasváriban. (Szabolcs-Szatmár-Bereg megyére jellemző, hogy szeret a kormánypártra szavazni, hiszen 1998-ban az említett helyen még győzött Juhász, s mellette Baktalórántházán, Kisvárdán és Vásárosnaményben is szocialista jelöltre szavaztak. Némiképp hasonló volt a helyzet a szomszédos Hajdú-Biharban, ahol Berettyóújfalu, Balmazújváros és Hajdúszoboszló körzete is a baloldalra szavazott 1998-ban. 2002-ben ezeket a körzeteket már elhódította a Fidesz-MDF szövetség, hiszen az előrejelzések szerint nekik állt országosan is a zászló.)

Szoros volt még az eredmény Gyulán, ahol a körzethez tartozó sarkadi polgármester győzött, ezúttal a Fidesz színeiben. (Korábban kisgazdapárti volt.) Szoros küzdelemben veszített Pásztohy András, későbbi földművelésügyi államtitkár Kaposvárott, de listán bekerült a parlamentbe. Minden választókerületet megnyert az MSZP Heves megyében, ahol a megyei közgyűlés elnöke, Sós Tamás, egy vidéki körzetben, Pétervársára központtal, ha szoros küzdelemben is, de győzni tudott.

Az említett szoros eredményeken kívül még van néhány körzet, amire a két nagy politikai erőnek fókuszálni kell. Így az MSZP Kecskeméten és Veszprém megyében is szeretné erősíteni pozícióit.

A magyar választási rendszer aránytalansága

Magyarországon a 2002-es adatok alapján az átlagos választókerületben 45 560 főt regisztráltak. (Ez úgy jön ki, hogy a 2002-es parlamenti választások első fordulójában 8 018 577 választó volt jogosult a szavazásra a 176 egyéni kerületben.) Természetesen az 1990-ben megrajzolt választókerületek azon túl, hogy már akkor sem voltak teljesen arányosak, a demográfiai változások (elhalálozás, el- és odaköltözés) miatt is jelentősen módosultak. Budapesten belül voltak olyan körzetek, ahol csökkent a népesség száma, míg máshol jelentősen gyarapodott. Érvényesült az a tendencia is, hogy a Pest környéki települések lakosságszáma megnövekedett. Ennek következtében mindössze 93 kerület maradt a plusz/mínusz 10 %-os határon belül, közülük is az átlaghoz legközelebb a bicskei választókerület állt (45 672 potenciális szavazóval). 39 olyan kerület van, ahol a választói lélekszám az átlagnál több mint 10 %-kal magasabb, s 44, ahol viszont nem éri el az átlag 90 %-át sem a választópolgárok száma. A legkedvezőtlenebb a helyzet a fővárosi 25-ös számú választókerületben van, ahol a választói létszám 2002-ben 63 715 fő volt. Ezen kívül még 8 olyan kerület van, ahol az átlagot több mint 30 %-os mértékben meghaladja a választói létszám, 1 Budapesten, 5 Pest megyében, 1 Hajdú-Biharban (Debrecenben), s 1 Csongrád megyében (Szegeden).

A legkevesebb szavazót Veszprém megyében kell meggyőzni ahhoz, hogy valaki a parlamentbe kerülhessen, ez a veszprémi székhelyű 6-os számú választókerület, ahol mindössze 26 983 polgárnak volt választójoga 2002-ben.

Mit lehetne tenni? Veszprém megyében egyszerű lenne a megoldás, néhány szavazókört Veszprém városon belül az amúgy túlnépesedett 7-es számú választókerületből a 6-oshoz kellene csatolni, s így kiegyenlítették lennének az erőviszonyok. Erre 1994-ben tettek is egy gyenge kísérletet, ez azonban dr. Horváth Balázs, volt miniszter és egyéni országgyűlési képviselő tiltakozása miatt megghiúsult. (A Bakony Művek lakótelep körzetét csatolták volna át, s attól tartott, hogy az ott feltételezett baloldali szavazók elűtik a képviselőségtől. Nem csatolták át a lakótelepet, de mégis megbukott a választásokon a volt miniszter.)

Kardinálisan úgy lehetne megoldani a kérdést, ha a parlament létszámát és a választókerületek számát is átrendeznék, ami a tervek szerint egyfajta csökkentést jelentene. Ez a gondolat nagyon népszerű, elviekben a 4 parlamenti párt egyet is ért, csak azok a fránya ördögi részletek ne lennének. Van olyan elképzelés, hogy ne is legyenek egyéni választókerületek, hanem például 200-250 listás helyen osztoznának el az 5 %-nál több szavazatot elérő pártok. (2000. körül ez volt az álláspontja az MSZP-nek is, ma már inkább a két kisebbik párt támogatja ezt az ötletet.) A legjobban kidolgozott javaslat

szerint 145 egyéni választókerületet és ugyancsak 145 listás képviselői helyet kellene létrehozni, hiszen ennek révén egy kerületben kb. 55 ezer választópolgár jutna, s ez egy kezelhető nagyságrend. Természetesen nem lenne könnyű azt a 31 választókerületet megszüntetni, hiszen mint azt a veszprémi példából is láttuk, az ördög a részletekben rejlik.

Kérdéses, hogy mi alapján kerülnének be listáról a képviselők, lennének-e megyei vagy regionális listák, avagy egyetlen országos listára szavazhatnánk. Mi lenne az egyéni kerületekben elveszett úgynevezett töredékszavazatokkal? Van olyan vélemény is, hogy a vesztes szavazatok nem érhetnek ugyanannyit, így a 145 egyéni körzethez elegendő például 100 listás hely is. Kérdés lehet az is, hogy egy-, avagy kétfordulós legyen-e a választási rendszer, hiszen ez befolyásolja a pártok szövetségi politikáját. A közvélemény minél kisebb parlamentet, s minél egyszerűbb választási rendszert szeretne, ugyanakkor érzelmi megfontolásból ragaszkodik az egyéni képviselőkhöz is, bár sok esetben továbbra sem a személy, hanem a párthovatartozás számít. Ez a makacs ragaszkodás az egyéni választókerületekhez, ez teszi lehetetlenné, hogy a legegyszerűbb és a legkisebb képviselői létszámú listás rendszert vegyük át. (A Fidesz 2008-2009-ben az alkotmányban kívánta rögzíteni a parlament létszámát legfeljebb 200 főben- a szerk.)

AGG ZOLTÁN

Kiegészítés a magyar parlamenti választási eredményekhez (1998-2006)

A magyar parlament összetétele az 1998-as választás után

Pártok 1998	Egyéni választó-kerületben	Területi listán	Országos listán	Összesen	Parlamenti mandátumok aránya 1998
Fidesz MDF közös jelölt	50			50	12,95%
Fidesz	55	48	10	113	29,27%
FÜGGETLEN KISGAZDAPÁRT	12	22	14	48	12,44%
MAGYAR IGAZSÁG ÉS ÉLET PÁRTJA		3	11	14	3,63%
MAGYAR SZOCIALISTA PÁRT	54	50	30	134	34,72%
MDF	2			2	0,52%
SZDSZ	2	5	17	24	6,22%
Független	1			1	0,25%
Összesen	176	128	82	386	100,00%

Megjegyzés: 15 tagú önálló MDF frakció alakult a Fidesz-MDF ill. MDF színekben megválasztott képviselők közül.

A magyar parlament összetétele a 2002/2006-os választások után

Pártok 2002	Egyéni választó-kerületben	Területi listán	Országos listán	Összesen	Parlamenti mandátumok aránya 2002
FIDESZ–MDF	95	67	26	188	48,70%
MSZP–SZDSZ	1			1	0,26%
MSZP	78	69	31	178	46,11%
SZDSZ	2	4	13	19	4,92%
Összesen	176	140	70	386	100,00%

Pártok 2006	Egyéni választó-kerületben	Területi listán	Országos listán	Összesen	Parlamenti mandátumok aránya 2006
FIDESZ KDNP	68	69	27	164	42,49%
MDF		2	9	11	2,85%
MSZP SZDSZ-A MAGYAR LIBERÁLIS PÁRT	6			6	1,55%
MSZP	98	71	17	186	48,19%
SOMOGYÉRT	1			1	0,26%
SZDSZ-A MAGYAR LIBERÁLIS PÁRT	3	4	11	18	4,66%
Összesen	176	146	64	386	100,00%

Megjegyzés: a parlament megalakulását követően önálló MDF (2002) illetve KDNP (2006) frakció alakult a külön Fidesz frakció mellett. Az MSZP-SZDSZ közös képviselő az SZDSZ frakciójába ült 2002-ben, míg 2006-ban 2 az SZDSZ, 4 az MSZP sorait erősítette. (Az MDF frakció a kilépések következtében 2009-ben megszűnt.)

Az államfő szerepe

Részben a választási rendszerrel függ össze az alábbi témakör. Az angolszász és az európai demokráciákban a még ma is fontos funkciót betöltő államfő választásának módja nem kérdés, hiszen a királyi családokban csupán az öröklés rendjét kell tisztázni. (Ebben is történtek gyökeres változások, hiszen a legutóbbi évtizedekben – pl. Svédországban – szaktítottak a fiági örökléssel, és így a király legidősebb gyermeke lett a parlament elhatározásából a trónörökös.) Így a harmadikként megszületett fiúgyermek hamar elveszítette trónörökösi címét, s az az idősebb nővérére szállt. Politikai jelentősége inkább a köztársasági rendszerekben van az államfő választásának, hiszen az alkotmányos királyságokban az uralkodó hatásköre sokszor csak formai, s elsősorban az állam reprezentálására, a protokolláris feladatok ellátására szorítkozik.

A történelem során az államfő (fejedelelem, király) a hatalmi ágak közül egyaránt gyakorolta a törvényhozást (királyi törvénykönyvek, pátensek kibocsátása), a bíraskodást és a végrehajtást. Ezt a széles terjedelmű királyi felségjogot az országgyűlés hatalmának gyarapodásával, egyre jobban korlátozták, s így azokban a fejlett parlamenti demokráciákban, ahol a király vagy királynő maradt az államfő, jogköre lényegében csak az állam képviseletére (reprezentáció) és a hatalmi aktusok megerősítésére (törvények aláírása, trónbeszéd elmondása) korlátozódott.

A mai magyar Alkotmányban a parlament és a kormány hangsúlyos szerepe mellett viszonylag kisebb jelentőséget kap az államfő alkotmányos jogköre. Eredetileg az alkotmányos rendszerek az akkori államfő (a király) hatalmának korlátozása révén épültek ki. A köztársasági rendszerekben viszont ma is találhattunk ún. prezidenciális (magyarul elnöki) rendszereket, mint amilyen az amerikai, vagy újabban az orosz szövetségi államokon belül létezik. Ennél valamivel gyengébb, de még mindig elég erős a Francia Köztársaság elnöki pozíciója, míg Magyarország alkotmányában az államfő hatalma ún. közepesen erős, vagy kevésbé eufémisztikusan közepesen gyenge. A Magyar Köztársaság Alkotmányának kihirdetésekor az 1946. évi I. törvényben megfogalmazott elnöki jogkört állították helyre kisebb (az államfő jogkörét az eredetihez képest gyengítő) módosításokkal. Az egyik fontos politikai kompromisszum volt az a kivételes szabály, hogy az 1990. évi első szabad parlamenti választásokat megelőzően a köztársasági elnököt ne a parlament, hanem közvetlenül a nép válassza meg. Az indokolás szerint ezzel kívánták elejét venni, hogy a köztársasági elnököt még a pártállami országgyűlés választhassa meg, valójában lehetőséget kívántak adni a szocialista párti Pozsgay Imrének, az elnöki poszt elnyerésére. Ezt a lehetőséget az 1989. novemberi népszavazás eredménye meghiúsította. (Ezek szerint „csak az országgyűlési választásokat követően kerüljön sor a köztársasági el-

nők megválasztására” c. kérdés többséget kapott. E népszavazás valójában az országgyűlés szuverenitását korlátozta, ezért elképzelhető, hogy a mai összetételű parlament nem is tűzné ki.)

Bár az 1985-90. országgyűlés tett még egy utolsó kísérletet, hogy alkotmánymódosítás révén a köztársasági elnök megválasztására közvetlenül a nép által legyen mód (1990 márciusában a közvetlen választást Király Zoltán, akkor MDF-es képviselő javaslatára beiktatták az alkotmányba – a szerk.), ezt a lehetőséget az 1990. júniusi alkotmánymódosítás megszüntette, s az eredménytelen júliusi népszavazás sem állíthatta vissza. Így a köztársasági elnök megválasztását az országgyűlés minősített többséggel (az első két fordulóban kétharmados, majd az esetleges harmadik fordulóban – az előző „menetben” legtöbb szavazatot kapott két jelölt között – abszolút – valójában egyszerű – többséggel) választja meg. A köztársasági elnök egyben a hadsereg főparancsnoka is, ezt a jogát azonban az Alkotmánybíróság döntése szerint közvetlenül nem gyakorolhatja. A legfőbb alkotmányos fórum szerint tehát nem volt törvényes a köztársasági elnök beavatkozása, amikor az 1990. évi taxis blokád idején megtiltotta a honvédség műszaki alakulatainak bevetését.

A magyar **Alkotmányban a köztársasági elnök csak korlátozott módon avatkozhat be a törvényhozás életébe.** Bár van saját törvénykezdeményezési jog, de a törvények kihirdetése során a vétó jogát csak az Alkotmánybíróság közbeiktatásával gyakorolhatja. Egy ízben ugyan visszaküldheti a törvényt

megfontolás céljából, de ha azt a parlament másodszor is megerősíti, akkor köteles a törvényt aláírni. Ráadásul más alkotmányoktól eltérően ez esetben a minősített többséget sem kívánják meg a törvényhozástól. Nem véletlen, hogy ezt a gyenge vétót a köztársasági elnök 1998-ig egyetlen esetben sem vette igénybe 1990 óta. (Később élt ezzel a jogával, ahogy utódai is – a szerk.)

Lehetősége van viszont az államfőnek megfogalmazni alkotmányossági aggályait, és az Alkotmánybíróság soron kívüli eljárását kérni a törvény kihirdetése előtt. Amennyiben a törvény vagy annak egyes részei alkotmányellenesnek bizonyulnak, akkor az országgyűlést köti az Alkotmánybíróság határozata. Ez utóbbi lehetőséggel azonban nem élhet a köztársasági elnök, ha már egyszer megfontolásra visszaküldte a meghozott törvényt a parlamentnek.

A törvények kihirdetése kapcsán az alkotmányossági szűrőt követően az elnök számára az alaptörvény határozott aláírási kötelezettséget fogalmaz meg. Más esetekben az elnök aláírását a kormányfő, illetve a miniszter ellenjegyzéséhez köti. (1993-ban alkotmányos vitát indukált a rádió és a televízió elnökének felmentése, illetve kinevezése kapcsán az elnök aláírásának elmaradása.)

Az új Alkotmány szövegezése kapcsán ismét felvetődött, hogy szükség van a köztársasági elnök jogkörének megerősítésére, sőt a közvetlen választás bevezetését is több párt javasolta. Úgy tűnik azonban, hogy az alkotmányelőkészítő folyamatban meghatározott ötpárti

egyetértést ebben a kérdésben nem sikerült megteremteni.

Magyarországon a köztársasági elnöknek lényegében semmilyen befolyása sincs a végrehajtó hatalomra, így Franciaországtól és Lengyelországtól eltérően a külügyekre és a honvédelmi kérdésekre sem. E két említett országban a közvetlenül választott köztársasági elnök még akkor is meghatározhatja a külügy- és a hadügy- (sőt Lengyelországban még a belügy-) miniszter személyét, ha a törvényhozásban nem az elnököt támogató pártok kerültek többségbe. A francia mintájú alkotmányokban (ilyen még Horvátország alkotmánya is) a köztársasági elnök a kormány ülésén is elnököl, amennyiben részt vesz azon. Nálunk más országoktól eltérően a miniszterelnököt nem az államfő nevezi ki, hanem német mintára a parlament választja meg. Hiába a legmagasabb közbíró méltóság, valóságos hatalmát tekintve alulmarad a miniszterelnökkel való rivalizálásban. (Ez a Visegrádi Egyezmény megkötésekor mutatkozott meg a legvilágosabban, hiszen ott a cseh és a lengyel köztársasági elnök partnere a magyar miniszterelnök volt, a Magyar Köztársaság elnökének csak dekorációs szerepet szántak.)

Sajátos kiegyensúlyozó szerep lehetett volna 1990-94 között a köztársasági elnöknek, hiszen őt az ellenzék soraiból maga a miniszterelnök választotta ki. De éppen az alkotmányos jogok tisztázatlansága, valamint a konkrét ügyek kapcsán megromló személyes viszony tette lehetetlenné az államfő önálló ki-

egyensúlyozó hatalmi tényezőként való szereplését.

Egészen 1996 végéig egyszer sem élt a köztársasági elnök azzal a jogával, hogy a parlamentnek aláírás nélkül visszaküldje a meghozott törvényt. Ezt a politikai gesztust először a képviselők összeférhetetlenségéről szóló törvény-nél gyakorolta az államfő. (Más kérdés, hogy a parlament az eredeti törvényt változtatás nélkül újra megszavazta, s így ezt már a köztársasági elnöknek rövid határidővel alá kellett írnia.) Az új Alkotmány tervezetében a köztársasági elnök hatáskörét nem kívánják bővíteni, sőt bizonyos jogait éppen a hatalmi ágak elválasztása érdekében meg kívánják vonni. Így például az elképzelések szerint az elnök nem élhet a törvénykezdeményezés jogával. Az alkotmánykoncepció egyértelműen arra alapoz, hogy egy ún. gyenge köztársasági elnöki posztot alakítson ki a jelenleg még inkább középérs pozícióból. Egy kevés hatáskörrel rendelkező, gyenge jogkörű köztársasági elnök megválasztásakor szóba sem jöhet a népszavazás (nép által való közvetlen választás), hiszen ez eleve túlzott legitimitációt adna az államfőnek.

Több párt azonban még ma is kitart a közvetlen elnökválasztás eszméje mellett, ezért könnyen lehet, hogy ez lesz az a göröngy, amelyen felbukik az egész új Alkotmány építménye. (Nem ezen, hanem a szociális jogok kérdésén bukott el először a koncepció, a Kormány szocialista tagjai szavaztak ellene, ezzel botlott meg – a Hárszabályban igen magasra emelt, 80 %-os küszöbön – a szerk.)

A bírói hatalom és az ügyészség, valamint az Alkotmánybíróság

Magyarországon a harmadik hatalmi ág, a független bíróságok szerepe kevésbé került a reflektorfénybe, mint a törvényhozás, a kormány vagy éppen a köztársasági elnök. Csupán egy speciális bíróság működését érzékelhettük a hatalmi harcokban: ez az **Alkotmánybíróság**. Az Alkotmánybíróságot viszont semmiképpen sem tarthatjuk a bírói szervezet részének, hiszen két egymástól teljesen elkülönült, alá-fölérendeltségi viszonyban nem lévő bírói szervezetről van szó. A Legfelsőbb Bíróság egyedi döntéseit az Alkotmánybíróság nem bírálhatja felül. A két bírói testület jogértelmezése esetenként eltérő is lehet. (Erre példa az önkormányzati vagyon kapcsán hozott Legfelsőbb Bírósági ítélet a gyógyszer-tári központokról.)

A bírósági szervezeten belül nem különül el a közigazgatási bíráskodás, amelynek jelentősége különösen a rendszerváltás óta nőtt meg. Az államigazgatási hatósági szervek által hozott határozatok többségénél a fellebezést követően helye van a bírói útnak, amely szintén két fokozatban dönt, sőt van lehetőség a Legfelsőbb Bírósághoz fordulni törvényességi felülvizsgálat céljából a már jogerős döntés ellen is. Különösen ravasz ügyvédek alkalmazásával így az államigazgatási eljárást hosszú évekig el lehet húzni, ezért az új tervezetek szerint mind a közigazgatási, mind a bírói utat meg kívánják rövidíteni, így két-három lépcsővel megúszható lenne az eljárás.

Lényeges eleme a magyar Alkotmánynak, hogy a bíróságok részére a kormány csupán a működési feltételeket biztosítja, az ítékezés gyakorlatába semmiféle befolyással nem bírt.

Hazánkban a bíróság szervezeti rendszere jelenleg három fokozatú. A helyi bíróságok (volt járásbíróságok) fölött a megyei bíróság, majd a legfelsőbb bíróság a következő fellebviteli fórum. A közigazgatási bíráskodás szervezeten nem különül el, eltérően a munkaügyi bíróságoktól. Munkaügyi Bíróság első fokon a megyeszékhelyeken (és a fővárosi kerületi bíróságok mellett) önállóan is működik, míg a másodfokú jogszolgáltatás a megyei bíróság keretén belül valósul meg. Az új alkotmány kidolgozásakor már az 1988-89-es tervezetekben szerepelt egy közbenső szint kialakítása a legfelsőbb bíróság és a megyei bíróságok között. Ezzel a legfőbb bírói fórumot tehermentesíteni lehetne a napi ügyek alól, és így az elvi irányultatások kibocsájtására a precedens jellegű ügyek megvitatására több időt tudnának fordítani. (A regionálisan kialakított területi táblák – ítélőszékek – az elképzelés szerint Budapest mellett Szegeden, Pécsen és Debrecenben működnének, így a környékben lakó ügyfelek számára a közlekedési távolságok jelentősen lecsökkenének.)

Az igazságügyminiszternek jelenleg csupán a megyei és a fővárosi bíróságok elnökeinek kinevezésekor van szerepe,

de az ő kezét is megköti a bírók szavazata. Csak azt a jelöltet lehet a bíróságok első számú vezetőjének kinevezni, aki a bírói testület többségének egyetértő szavazatát bírja. A korábbi kormány MDF-es minisztere több esetben olyan személyt is megyei bírósági elnöknek nevezett ki, akit csak a bírák kisebbsége támogatott, ezt a jogértelmezést azonban az Alkotmánybíróság megsemmisítette. (Természetesen a kinevezett bírósági vezetők a helyükön maradtak.) A jelenlegi MSZP-s igazságügyminiszter is konfliktusba keveredett a bírói testülettel, amikor nem volt hajlandó kinevezni a Pesti Központi Kerületi Bíróság elnökének az óriási többséggel támogatott korábbi elnököt. (Ennél a bíróságnál a beadványok szinte katasztrófális mértékben elintézetlenek maradtak, sőt még a beiktatását is késleltették az ügyiratoknak.) Az új Alkotmány tervezetben az említett konfliktusokat kiiktatandó, az igazságügyminiszternek ezt az egyetlen jogosultságát is megszüntetnék, s a kinevezést teljesen a bírói karra bíznák az Országos Bírói Tanács felállításával. (Végül Országos Igazságszolgáltatási Tanács néven jött létre a bírói önigazgatás szerve – a szerk.)

A magyar Alkotmány sajátossága, **hogy a vádhatóságot képviselő ügyészség sem része a végrehajtó hatalomnak**, hiszen a legfőbb ügyészt az országgyűlés nevezi ki. Így az ügyészségek is egy önálló hatalmi ágacska-nak számítanak, hiszen nem csupán a vádhatóság feladatait látják el, hanem bizonyos esetekben a törvényesség őreiként is funkcionálnak. Az ügyészségek

szervezeti rendszere a bíróságokéhoz idomul, így a városi ügyészségek felett megyei főügyészség, afelett pedig a legfőbb ügyész gyakorol felügyeletet.

Az újabb elképzelések szerint az ügyészség a nyugati példa alapján az Igazságügyminisztérium szervezeteként Államügyészségként működne, így nem a bírói, hanem a végrehajtó hatalmi ágba tagozódna be.

Alkotmánybíróság

Hazánkban az amerikai gyakorlattal ellentétben a törvények alkotmányjogi felülvizsgálatát nem a legfelsőbb bíróság, hanem az Alkotmányban önálló fejezetet képező Alkotmánybíróság látja el. Az 1989. évi törvény szerint az Alkotmánybíróságnak 1995-re 15 tagja lett volna, de 1994-ben a törvény módosításával 11 tagúra redukálták a bíróság létszámát. Az alkotmánybírákat 9 évre nevezi ki a parlament – kétharmados többséggel –, de a jelöléshez a parlamenti frakcióval rendelkező pártok többségének támogatása kell. Alkotmánybíró csak 70 éves koráig lehet valaki, így az első körben megválasztott bírák közül Schmidt Péter hamarnyugalomba vonult. (Egyik korábbi alkotmánybíró a Legfelsőbb Bíróság elnöke lett, egy másikat pedig beválasztottak a hágai nemzetközi bíróságba.) 1997-ben pl. két bírói hely volt üres, mivel a pártok ragaszkodnak a politikai alapon történő jelöléshez.

Az Alkotmánybíróság a törvények és az alkotmány összhangját hivatalból és beadványra egyaránt vizsgálhatja, soron kívül köteles eljárni a köztársasági el-

nők illetve a parlament indítványára. Az Alkotmánybírósághoz nemcsak az adott törvény által érintett személyek, hanem bárki fordulhat, ha úgy ítéli meg, hogy az alkotmányos jogelvekkel ellentétes a törvényi szabályozás. Külön teher az Alkotmánybíróság számára, hogy az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatát is e magas testületnek kell ellátnia.

A mai Magyarországon – néhány politológus szerint – az Alkotmánybíróság viselkedik esetenként „jogtaláló” parlamentként. Az ún. láthatatlan alkotmány szellemében sokszor a törvényalkotás hatáskörét is elvonja. Legalábbis ezt állítják a mai törvényhozók közül sokan.

Ilyen példákat valóban találhatunk az Alkotmánybíróság döntései között, hiszen amikor döntött a halálbüntetés eltörléséről, akkor lényegében a büntetőtörvénykönyvet módosította. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság a láthatatlan alkotmány elveinek megfelelően, a hatályos alkotmány tételeire hivatkozva a törvényhozási procedúrát megkerülve hozott fontos határozatot a közvéleménnyel és a jogalkalmazók egy jelentős részének véleményével ellentétesen.

Politikai szempontból az Alkotmánybíróság a legerősebb eleme a bírói hatalmi ágnek. 1994 óta a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormány hatalmát egyedül az Alkotmánybíróság volt képes korlátozni, mivel az alábbi jogkörökkel rendelkezik:

Az Alkotmány 32/A §-a szerint:

(1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.

(3) Az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.

(4) Az Alkotmánybíróság 11 tagját az Országgyűlés választja... Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(5) Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységeket nem folytathatnak.

Az alkotmánybíróságok feladata, hogy a többségi, azaz a demokratikus hatalomgyakorlás ellensúlya legyen. Vagyis a parlamenti kisebbségnek, az ellenzéknek az alkotmánybírósági kontroll kezdeményezésének lehetősége nyújt garanciát. Ez lehetővé teszi adott esetben, hogy a többség által elfogadott törvényt ellenzéki képviselők indítványára az Alkotmánybíróság megvizsgálja és alkotmányosértés esetén megsemmisítse. Az Alkotmánybíróságnak ami a rendszerváltás után jött létre, igen sok feladata adódott, ami többek közt abból is származott, hogy ekkor még nem voltak ombudsmanok. Valamint ebben az időben támadták meg a korábban hozott törvényeket. Munkáját főleg az alaptörvények továbbfejlesztése tette ki. Az em-

beri szabadság jogokat szélesítette, első helyre állította az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, valamint a véleménynyilvánítás jogát. Az emberi méltósághoz való jogot általános személyiségi jognak minősítette. Az élethez való jogból vezették le a halálbüntetés alkotmányellenességét. A személyes adatokhoz való jogot először 1990-ben hozott határozatban értelmezte. A sajtószabadság pedig a szabad véleménynyilvánítás jogából lett levezetve. Ez azt is jelenti, hogy a médiában közzé tett vélemények tartalmi befolyásolása alkotmányellenes mind az Országgyűlés mind a Kormány esetében.

Még ma is közel 900 elintézetlen ügyet tartanak nyilván. Körülbelül 40-50 beadvány esetében öt éve nem született döntés. A beadványok többsége 75-80%-a magánszemélyektől származik. Az érdekvédelmi szervezetek évente közel 60-70 indítványt is előterjesztenek. A helyhatóságok 20-30, míg a pártok 10-15 ügygel fordulnak az alkotmánybíróshoz.

Az Alkotmánybíróság tagjai

Az Alkotmány kimondja, hogy az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés választja és meghatározza a választás szabályait. A pártatlanságot biztosítja az a szabály, amely szerint az Alkotmánybíróság tagjára az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselő csoportjainak egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tesz javaslatot, és a megválasztáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Országgyűlés hatáskörei az Alkotmánybírósággal kapcsolatban:

- elfogadja az alkotmányt és az Alkotmánybíróságról szóló törvényt;
- megválasztja az alkotmánybírákat;
- az alkotmánybíróági eljárás kezdeményezésének joga: az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezheti jogsabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, illetve az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága kezdeményezheti az alkotmány rendelkezéseinek értelmezését;
- elfogadja az Alkotmánybíróság éves költségvetését;
- az Országgyűlés elnöke részt vehet és felszólalhat az Alkotmánybíróság teljes ülésén.

Az Alkotmánybíróságnak a törvényhozást érintő legfontosabb hatáskörei a következők:

- a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök kezdeményezése alapján megvizsgálja a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény és az Országgyűlés ügyrendje (házsabály) alkotmányosságát (előzetes normakontroll);
- az ún. utólagos normakontroll keretében részben vagy egészben megsemmisítheti az Országgyűlés által alkotott törvényeket és határozatokat;
- alkotmányértelmezés keretében az Országgyűlésre is kötelező határozatot hozhat;
- a törvényhozó alkotmányellenes mulasztásának megállapítását követően határidő kitűzésével felszólíthatja az Országgyűlést, hogy alkosson törvényt;
- az Alkotmánybíróság elnöke részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés teljes ülésén.

Az állam funkciói

Az állami feladatok meghatározásához először tisztázni kell az állam funkcióit. Sokáig elfogadottnak számított Adam Smith meghatározása.

Eszerint az állam három legfőbb funkciója:

1. Az ország külső védelme.

2. A belső rend fenntartása, s ehhez kapcsolódóan az igazságszolgáltatás működtetése.

3. Közintézmények működtetése.

Melyek ezek a közintézmények?

A hagyományos felfogás szerint olyan intézmények, amelyeket az egyének nem érne meg fenntartani. Az állam beavatkozására tehát csak ott van szükség, ahol a civil szféra valamilyen, az egyén és a közösség által egyaránt szükségesnek tartott feladatot magánerőből nem képes, vagy csak rendkívül rossz hatékonysággal tud ellátni.

Paul Samuelson szerint a kormányzat három gazdasági funkciója az utóbbiból következően a hatékonyság, az igazságosság és a stabilitás.

Az állam fő általános funkcióit a nemzetközi szakirodalom alapján az egyik hazai szerző (LÁSZLÓ Csaba, 1994.) az alábbiak szerint határozta meg:

* **Az önfenntartó funkció** (eszerint mindenekelőtt azt a szervezetet kell fenntartani, amely révén az állam működik). A fiskális szemlélet szerint ez a funkció önmagában haszonnal nem jár, csupán az állam működésének kereteit képezi ezért az államigazgatás ún. fix költségének tekinthető.

* **A társadalom és a gazdaság működése jogi kereteinek biztosítása** magában foglalja a „viselkedési szabályokat” melyet az önkéntes jogkövetés elvét az állami kényszer is „segíti”. Ide tartozik a gazdasági szabályozás és a törvényesség felügyelete is.

* A modern állam működéséhez egyre inkább hozzátartozik még **az allokációs, a redisztribúciós és a stabilizációs funkció is.**

Az allokációs funkció révén az államnak azokat a (köz)javakat és szolgáltatásokat kell biztosítani amelyeket a civil szféra piaci módon egyáltalán nem, vagy csak nagy hatékonysági veszteségekkel képes előállítani. E funkciója révén az állam elősegíti az erőforrások társadalmilag kívánatos allokációját.

A redisztribúció vagyis a javak újraelosztása az igazságosság és a méltányosság fogalmaival függnek össze. (Annak a kérdésnek a vitatásába, hogy segíti-e a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklését az újraelosztás, most nem kívánunk bekapcsolódni.) A redisztribúció legfőbb eszköze az adózási és a szociális ellátórendszer.

A stabilizációs funkció révén a munkanélküliség, az infláció, a fizetési mérleg és a gazdasági növekedés problémáit kívánja az állam kezelni.

Az állami funkciók feladatok megosztása és a hatalommegosztás kérdése szorosan összefügg. A hagyományos felosztás megkülönbözteti a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat.

Ezt azonban ma már sokan vitatják. (Vö. SMIDT Péter, 1995.)

Az államigazgatás

Az állam által vállalt feladatkör egy részét saját szervei és intézményei révén látja el. Ezek egy része a központi államigazgatás, valamint ennek területi szervezetei (az ún. dekoncentrált szervek) hatáskörébe maradt, illetve került, más része a különféle önkormányzatok: helyi és társadalombiztosítási önkormányzatok feladatává vált.

Először a központi közigazgatás (államigazgatás) feladat- és hatáskörével foglalkozunk. Ehhez azonban mindekelőtt azt kell tisztáznunk: melyek is az állam feladatai!

A már említett (A. Smithre visszavezetett) hagyományos megfogalmazást az újabb magyar szakirodalom kiegészítette. (MADARÁSZ Tibor, 1989. 42-46.o.)

Ezek szerint a magyar közigazgatás funkciórendszerében is megtalálhatók azok a funkciók, amelyek a modern államra jellemzőek. Ilyenek a már említett védelmi és biztonsági funkciók, de kiegészítve azok tartalmát:

* az állam védelmét szolgáló funkciók közé tartozik a honvédelmi, a háttáborozati, az állambiztonsági feladatcsoport és a külügyi feladatok egy része;

* a társadalomvédelmi funkciókhoz a természet erői elleni védekezés keretében az árvíz- és belvízvédelem, a tűzvédelem, a közegészség- és járványvédelem feladatait soroljuk, míg a káros társadalmi hatások elhárítását szolgál-

ja a közrend védelme, a bűnüldözés, a büntetésvégrehajtás, a polgári védelem, végül, de nem utolsó sorban a környezetvédelem;

* a biztonsági funkciók közé tartozik az említetteken túl a közlekedésbiztonság, a műszaki berendezések (vasútak, repülőgépek, villamos- és gázvezetékek) biztonságáról való gondoskodás mellett, a munkavédelem, az élelmiszer-higiéncia, a veszélyes anyagoktól (mérgek, kábítószerek) való védelem.

Nem elég az államot védeni, azt működtetni is kell!

Az állam működtetését szolgáló funkciók részben a védelem céljait is szolgálják. (E funkciók azért szükségesek, hogy az állam egyáltalán működni tudjon, de ezen állami öncélon kívül társadalmi célokat is szolgálnak.)

Ilyen a nyilvántartási funkció. Ez elsősorban a személyekre terjed ki: ilyen az anyakönyvezés és a lakcímnilyvántartás. De a modern piacgazdaságban nagy jelentősége van az ingatlannyilvántartásnak, hiszen ez egyben a tulajdoni állapotot is rögzíti.

Ugyancsak a kormányzati igazgatást segíti a statisztikai szolgálat, s ezen belül is a legfontosabb feladat a népességösszeírás (népszámlálás).

A népességnilyvántartásra épül a már említett honvédelmi igazgatás (összeírás, sorozás, mozgósítás stb.) mellett a demokratikus állam egyik legfontosabb aktusa a választások lebonyolítása is.

A szocialista társadalomszemlélet szerint az állam funkciói az előbbieken túl a gazdasági és szociális rendszer egészére is kiterjednek. Így az állam

feladatvállalása, ellátási felelőssége a legszűkebb magánszférát kivéve szinte mindenre ki kell, hogy terjedjen. A civil társadalom autonómiájának korlátozásáért „cserébe” az állam magára vállalta a jóléti feladatok szinte teljeskörű ellátását. Ezt a diktatórikus túlhatalmat erősítette az állam elnyomó funkciójának hangsúlyozása, a drasztikus beavatkozás a tulajdonviszonyokba, a gazdasági szervezetek napi működésébe.

Ez utóbbi gazdaságigazgatási funkció már az 1970-es, 1980-as években egyre inkább kívül került az államigazgatás szervezetein. Ezek közül mára fennmaradtak az alábbiak:

*** Az állami vagyon hasznosítása.**

Ez a privatizáción kívül magában foglalja a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon kezelését. Ide tartozik az állami beruházások igazgatása. Ma is ez az egyik legfontosabb államigazgatási funkció (a központi beruházásról való döntés, a finanszírozás, majd a beruházás megvalósulásának ellenőrzése). Választások előtt minden kormánynak és önkormányzatnak fel kell mutatni a megvalósult létesítményeket. (Utak, hidak, iskolák stb. átadása a politikusok egyik legkedvesebb elfoglaltsága.)

*** Az állam gazdaságpolitikájának érvényesítése.** Ide tartozik a gazdálkodási szervtípusok jogi intézményesítése és a gazdasági szabályozás. (Ezt a funkciót tovább nem részletezzük, hiszen külön stúdium tárgya.)

Témánk szempontjából a legfontosabb, az állam által ma is gyakorolt funkciócsoportok közül a kulturális, az egészségügyi és szociális szükségletkielégítés.

Ezt az ágazatonként, alágazatonként és szakágazatonként rendszerezhető feladattömeget horizontálisan is rendszerezhetjük. Így megkülönböztetjük az intézményfenntartó (működtető) funkciót melynek keretében az állam óriási intézethálózatot tart fenn, illetve támogat. De a jóléti társadalom kiépítése érdekében az állam a szükségletkielégítés fejlesztésének funkcióját is ellátja. Ez korábban egyértelműen intézményfejlesztést jelentett, ma már átalakítást és visszafejlesztést is magában foglal.

Hagyományosan az állam feladatai közé tartoznak tehát a központi igazgatási, különösen a külügyi, honvédelmi és az ezek finanszírozásához szükséges pénzügyi, adóztatási feladatok. A modern állam a közrendvédelem, a közegészségügy és közoktatás intézményrendszerének fenntartását is magára vállalta és ezen a feladatkörön belül a helyi közigazgatás egyre több szerepet kap. (Így pl. a rendészeti ágazatba tartozó tűzoltóság nálunk a tanácsrendszer után – egy átmeneti állami kiterővel – ismét a helyi önkormányzatok fenntartásába került, mint ahogy az egyházi intézmények kivételével ott maradtak a közoktatási és egészségügyi, valamint a szociális feladatokat ellátó intézmények is.)

A helyi és az állami közigazgatás elhatárolásáról pontos és aktuális képet az éves állami költségvetésekből kaphatunk.

A költségvetés fejezetei közül 1996-ban az első hat a kormányzaton kívüli államhatalmi szervek (köztársasági elnök, országgyűlés, alkotmánybíróság,

legfelsőbb bíróság, ügyészség, állami számvevőség), majd a miniszterelnökség következik, utána minisztériumok által meghatározott ágazatok majd a közttestületek és az országos közintézmények (MTA, MTI, MR, MTV) illetve az országos hatáskörű hivatalok (Gazdasági Versenyhivatal, KSH), a legvégén az 1995-ben felállított Országgyűlési Biztosok Hivatala, majd a nemzetközi elszámolások, az államadósság, a törlesztések és hitelfelvételek fejezetei szerepelnek.

A költségvetés szerkezete

Az állami költségvetés ugyan a kormány nevében a pénzügyminiszter terjeszti elő, de itt szerepel valamennyi hatalmi ág intézményrendszerének éves bevételi és kiadási előirányzata. Az 1996. évi állami költségvetés előterjesztése három vaskos kötetet tett ki. Az első kötet összefoglalóan tartalmazza az egyes fejezetek rendes és rendkívüli előirányzatait.

Így:

- a I. Köztársasági Elnökség fejezet után
- a II. Országgyűlés fejezet szerepel (ez utóbbi a képviselőtestület mellett az országgyűlés hivatali szervei az Országgyűlési Könyvtár, a Közbeszerzések Tanácsa mellett külön címen tartalmazza a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok és szervezetek támogatását, a pártok támogatását és a társadalmi szervezetek támogatását),
- a III. Alkotmánybíróság fejezet jelentőségét mutatja, hogy az összes költségvetése magasabb a Köztársasági Elnökség előirányzatánál, annak ellenére, hogy ez utóbbi az elnöki hivatalon túl a katonai iroda költségvetését is tartalmazza.
- a IV. Legfelsőbb Bíróság fejezet a korábbi évektől eltérően nem tartalmazza a helyi bíróságok költségvetését. Eltérően
- az V. Magyar Köztársaság Ügyészsége fejezettől, amely az ügyészségeken kívül az Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet előirányzatait is tartalmazza.
- a VI. Állami Számvevőszék fejezetben külön címen szerepel a továbbképzési intézet és üdülő. Az egyik legtöbb címmel
- a VII. Miniszterelnökség fejezete rendelkezik. Itt külön címen működnek az alábbi intézmények:
 - a.) Miniszterelnöki Hivatal
 - b.) Magyar Közigazgatási Intézet
 - c.) Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal
 - d.) Üdülők (Központi Állami Üdülő és Oktatási Központ, valamint a hivatali üdülő)
 - e.) Határon Túli Magyarok Hivatala
 - f.) Biztonsági Szolgálatok (Nemzetbiztonsági Hivatal, Információs Hivatal)
 - g.) Központi Ellenőrzési Iroda
 - h.) A fejezeti kezelési előirányzatok (célelőirányzatok – általában alapítványok támogatására, valamint a beruházási célprogramok)
- továbbá itt található a költségvetés általános tartaléka és a kormányzati rendkívüli kiadások címe is.
- a VIII. Belügyminisztérium fejezet még ennél is tagoltabb. Ezt azonban később részletezzük.
- a IX. Honvédelmi Minisztérium fejezeten belül külön címen szerepel maga a minisztérium, s külön címen

a Magyar Honvédség. Ez a fejezet tartalmazza a katonai ügyészségeket, a katonai tanintézeteket (felső- és középfokú tanintézetek) az egészségügyi intézeteket, valamint itt szerepel külön címen a Frekvenciagazdálkodási Hivatal.

- a XI. Népjóléti Minisztérium is gazdagon el van látva intézményekkel. Így ide tartoznak a népegészségügyi intézetek, a szak- és továbbképző intézmények, könyvtárak és dokumentációs központok, a gyógyító, megelőző ellátás országos szakintézetei, az állami szociális intézetek, az Országos Mentőszolgálat, a gyermek- és ifjúságvédelem intézetei, s természetesen e minisztérium is rendelkezik számtalan fejezeti kezelésű előiránnyal. Itt szerepel külön jogcímen a társadalombiztosítási alapoknak és szervezeteiknek fizetendő térítés. (Pl. családi pótlék, közgyógyellátás stb.)
- a XII. Igazságügyminisztérium fejezete a hivatalon kívül a szakértői intézeteket, és a büntetésvégrehajtás intézményeit tartalmazza.
- a XIII. Közlekedési Hírközlési és Vízügyi Minisztérium a közlekedési felügyelet és a hírközlési intézmények mellett különféle közlekedési és vízügyi intézményeket, valamint a MÁV egészségügyi szolgálatait tartalmazza.
- a XIV. Külügyminisztérium fejezetben szerepelnek a külképviseletek.
- a XV. Földművelésügyi Minisztérium fejezet a szakigazgatási intézmények, földhivatalok, a kárpótlási hivatalok és a szakoktatás, valamint a kutatóintézetek előirányzatait tartalmazza.
- a XVI. Munkaügyi Minisztérium

fejezet tartalmazza a regionális átképzési központok és a munkaügyi felügyelőségek előirányzatát.

- a XVII. Pénzügyminisztérium fejezetben szerepel pl. az APEH, a Vám- és Pénzügyőrség és a Kincstár.
- a XVIII. Művelődési és Közoktatási Minisztérium fejezete tartalmazza az egyetemek és főiskolák költségvetését. További fejezetek:
- XIX. Ipari és Kereskedelmi Minisztérium
- XX. Környezetvédelmi Minisztérium, valamint az országos közintézmények: XXI. MTA, XXII. MTI, XXIII. Magyar Rádió, XXIV. Magyar Televízió, XXV. Gazdasági Versenyhivatal, XXVI. KSH.

A minisztériumok és az önkormányzatok kapcsolatrendszerét legkönnyebben a központi költségvetés vizsgálata révén ismerhetjük meg.

Az állami költségvetés rendszerén belül a fejezetek (minisztériumok) szerinti tagolódásban cím, alcím, előirányzatcsoport és kiemelt előirányzat bontásban szerepelnek a kiadások jogcímei.

- Így pl. a Belügyminisztérium fejezetén belül a közvetlen minisztériumi kiadások mellett külön címen szerepeltek
- a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatalok,
 - a területi államháztartási és közigazgatási információs szolgálatok,
 - a rendőrség,
 - a tűz- és polgári védelem,
 - a Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal,
 - az Országos Testnevelési és Sporthivatal,

de itt szerepelnek a helyi önkormányzatok támogatásai és hozzájárulásai is.

Az állami költségvetés szerkezeti rendszeréből kitűnik, hogy melyek azok a kötelező állami feladatok, amikhez a kormány támogatást nyújt. Ezen belül az 1996. évi költségvetés megkülönbözteti

- a normatív hozzájárulásokat,
- a címzett és céltámogatásokat,
- a központosított előirányzatokat,
- a működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatását,
- a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatást,

valamint külön alcímen a helyi önkormányzatok színházi támogatását és a helyi önkormányzati hivatásos tűzoltóságok támogatását.

Az állami feladatok közül e normatív rendszerben finanszírozzák a közoktatási és a szociális feladatok egy részét. Ebből azonban az egyházak is egyre jelentősebb szerepet vállalnak, így az ellátási normatívák őket is megilletik. (Ezek az összegek az illetékes minisztérium, például a Művelődési és Közoktatási Minisztérium fejezetén belül szerepelnek.)

A közoktatás intézményei (óvodák, általános iskolák) fenntartásához az önkormányzatok az állami támogatáson túl is hozzájárulnak, saját egyéb bevételeik terhére. Mivel az egyházak bevételei a hitélet költségeit is alig fedezik, ezért hasonló többletforrással nem rendelkeznek. (Az állam és az egyház megállapodása alapján ezért erre az 1996. évi pótköltségvetésben külön keretet alakítanak ki a művelődési tárca költségvetésén belül.)

Az egészségügyi ellátással kapcsolatos előirányzatot viszont nemcsak, hogy az önkormányzatoknál, hanem az állami költségvetésben sem szerepelnek. A tár-

sadalombiztosítási alapok (Nyugdíjbiztosítási és Egészségbiztosítási Pénztár) költségvetését külön fogadják el.

Az állami költségvetésben az önkormányzati támogatások sorai között nem szerepel minden, az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladat. Közülük a kommunális (településtartási, közvilágítási stb.) feladatokat „beleértik” a településüzemeltetési feladatok közé (korábban ezt a normatívát e feladatkör „tudatosítása” érdekében ketté is választották, de mivel ennek pénzügytechnikai szempontból semmiféle jelentősége nem volt, és a normatívák számát csökkenteni kívánták, ezért az ilyen elkülönített jogcímeket megszüntették). A többi kötelező és önként vállalt feladatot a települési önkormányzatok az átengedett forrásokból (személyi jövedelemadó önkormányzatok részére „visszahagyott” százaléka), a helyi adókból az intézményüzemeltetés bevételeiből, a vállalkozások és vagyontárgyak hozadékaiból illetve eladásából fedezik.

Az állami költségvetés jelentős összegeket fordít az önkormányzatok támogatására. Ennek alapja az állami és az önkormányzati szervek közötti feladat-elhatárolás, amit részben „A helyi önkormányzatokról” szóló törvény (Ötv.) részben az ágazati törvények (Közoktatási törvény, Egészségügyi törvény stb. szabályoznak.) E szabályozás elvi alapja, hogy a helyi közügyek a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartoznak. (Minden egyéb közügy állami hatáskörben marad, de a helyi közügyek finanszírozásában is szerepet vállal az állam.)

A kormány és a kormányzás

A történelem folyamán a kormányzó szervek először mint a király adminisztrációja: mint kancellária, vagy kamara jelentek meg. A magyar állami hierarchia élén a feudalizmus idején a király állott, akinek hatalma több országra, tartományra is kiterjedt. A király a végrehajtó hatalmat a feudális kor végén is részben a Bécsben székelő, részben a Magyarországon működő, s egyedül neki felelős kormány szervei révén gyakorolta. A királyi kancelláriát az Árpád-házi királyok hozták létre, és a XVII. század végén magyar királyi kancellária néven alakult újjá, míg a kamara a pénzügyeket intézte. A belügyek és az egyéb igazgatási ügyek felelőse pedig a helytartótanács volt. Ez utóbbit 1723-ban állították fel, ettől kezdve a végrehajtó hatalmat a király elsősorban a helytartótanács útján gyakorolta. Ennek az új kormány szervnek a felállítására a töröktől felszabadított területek közigazgatása megszervezése céljából volt szükség. „A helytartótanács közvetítette az alsóbb hatóságokhoz a királyi rendeleteket, a konkrét ügyekben kibocsátott királyi aktusokat. Ezáltal a törvényhatóságok központi felügyeleti szervévé vált, így hatáskörébe tartozott az igazságügyi és pénzügyi közigazgatás kivételével lényegileg minden más igazgatási ügy.” (CSIZMADIA, 34-35. oldalakon) II. József az általa szorgalmazott nagymértékű centralizációk révén átszervezte a közigazgatást, és megteremtette az abszolút monarchia bürokráciáját.

A feudális abszolutizmus ezt a végrehajtó hatalmat a korábbi jogszabályokra való tekintet nélkül gyakorolta, hiszen II. József nemcsak, hogy nem koronázta meg magát – nem tette le az esküt a magyar alkotmányra –, de az országgyűlést sem hívta össze. Az utolsó országgyűlés 1764-ben volt, amikor is a magyar rendek ismételten elzárkóztak a királynő adózási igényei elől. Ausztriában és a többi tartományban 1748 után lényegében felszámolták a nemesség adómentességét – ezért Mária Terézia Magyarországon az országgyűlési procedúrát megkerülve törvények helyett ún. pátensekkel kormányzott.

II. József halála után a kényszerűen összehívott országgyűlésen a rendek ismét törvénybe iktatták, hogy a király a törvényeknek alárendelve köteles kormányozni, és csak e törvények végrehajtására adhat ki rendeleteket. Ezek a királyi rendeletek vagy pátensek azonban nem lehetnek ellentétesek az országgyűlés által jóváhagyott törvényekkel.

A kormányzás fogalmának meghatározása

A Magyar Nagylexikon a kormányzás jogi meghatározásakor a legmagasabb szintű állami tevékenységnek nevezi, mely az állam működésének céljait és e célok elérését szolgáló eszközöket hivatott meghatározni. A kormányzás azoknak az állami szerveknek a feladata, amelyek politikai felhatalmazás alapján

működnek; ezt úgyis fogalmazhatjuk, hogy a kormányzás a politika átültetése az állami gyakorlatba. A kormányzás szervei közé tartozik a parlament és a kormány is. A legfőbb szervezet a parlamentáris rendszerekben (mint például Nagy-Britannia, Németország, vagy Magyarország is) a választásokon a választópolgárok döntése alapján hatalomra került politikai pártok, illetve ezek koalíciója által létrehozott kormány. Az úgynevezett prezidenciális, vagy elnöki rendszerekben (mint amilyen az USA, az amerikai földrész országainak többsége, vagy például Oroszország) az állami politika meghatározására, s ezzel a kormányzásra a választásokon az államfő kap felhatalmazást.

A kormányzás fő dokumentuma a parlamentáris rendszerekben a **kormányprogram**, eszközei az állami szervek működésének feltételrendszerét meghatározó jogalkotás, a költségvetési tervezés és az állami személyzeti politika. Jogállamban a kormányzás, s így a végrehajtó hatalom legfőbb és végső korlátja az Alkotmány, amelynek szabályait a kormányzás során meg kell tartani.

A kormány feje a kormányfő. A különböző országokban más-más elnevezéssel (kancellár, első miniszter, a minisztertanács elnöke, illetve a legtöbb helyen miniszterelnök). A kormány vezetője, akinek jogállását az Alkotmány, a kapcsolódó törvények, az úgynevezett történeti alkotmánnyal rendelkező országokban (mint pl. Nagy-Britannia) pedig az alkotmányos konvenciók határozzák meg. A prezidenciális köztársaságokban

a kormányfő feladatait maga a közvetlenül választott államfő, a köztársasági elnök látja el. A különböző országokban a kormányfő jogállása nagyon eltérő lehet, általában döntő szerepe van a kormány összetételének meghatározásában és a politikájának alakításában, de lehet csupán „első az egyenlők között” is. A kormányfői tisztség elnyerése a parlamentáris rendszerekben a legfőbb népképviselői szerv bizalmán, vagyis a parlament többségi döntésén alapul, ezért arra megbízást általában a legtöbb parlamenti mandátummal rendelkező párt vezetője kap. Az államfői hatalom túlsúlyára épülő kormányforma esetén viszont a kormányfő kinevezése is a köztársasági elnöktől függ. A miniszterelnök megbízatásának megszűnése rendszerint együtt jár a kormány megbízatásának megszűnésével.

Nem minden „kormány” kormányoz a szó politikai értelmében, hiszen például az Európai Unió legfőbb kormányzati szerve az Unió Tanácsa, mely a tagországok állam- és kormányfőit foglalja magába, míg az unió kormányának nevezett Európai Bizottság a tagországok által delegált európai biztosok révén a főigazgatóságok munkáját irányítja, és bár döntéshozó feladatokat is ellát, valójában nem kormányoz, csupán igazgat.

A különböző országokban más és más a kormány súlya a többi hatalmi ághoz, parlamenthez és a bírói hatalomhoz viszonyítva. A legtisztábban az Egyesült Államokban próbálják elválasztani és kiegyensúlyozni a különféle hatalmi ágak feladat- és hatáskörét, a kölcsönös

fékek és ellensúlyok rendszerében. Az angolszász politikai rendszerekben igen erős a bírói hatalmi ág, és a precedens jog. Szerepe: ez bizonyos stabilitást is ad ezeknek a politikai rendszereknek annak ellenére, hogy a parlament hatalma a brit történelmi körülmények miatt elsődleges (a parlament, illetve annak felsőháza esetenként még bírói feladatokat is ellát, elsősorban az államfő felett, de például a Lordok Háza legfelsőbb bírósággént is döntéseket hoz).

Más történelmi körülmények között a parlament kormányzati feladatokat is betöltött, illetve a kormány gyakori megbuktatásával lehetetlenné tette a folyamatos kormányzást (lásd a francia történelmet a forradalom idején, illetve a II. világháborút követően). A végrehajtó hatalom erősödésével esetenként együtt járt a köztársasági elnök szerepének növekedése, illetve az ügynevezett kancellári típusú erős kormányfői hatalom kialakulása. (Előbbire példa a francia ötödik köztársaság, illetve a Német Szövetségi Köztársaság, s az utóbbi időszakban Magyar Köztársaság is efelé megy.)

A különféle alkotmányokban nem mindig tisztázzák a kormányzati rendszer jellegét, így például az, hogy Magyarország köztársaság csak annak a definiálását jelenti, hogy immár nem „népköztársaság”, de nem is tért vissza a királysághoz. A precíz meghatározás az lenne, hogy Magyarország parlamentáris köztársaság. Ezt csak a későbbi szakaszokban fejti ki az Alkotmány részletesen.

A magyar kormány szervezetének történelmi fejlődése

A Minisztérium – hiszen 1848-as megalakulásakor ez volt a kormány elnevezése – jogi előzménye a Helytartó Tanács volt, amely azonban alá volt rendelve a bécsi adminisztrációnak. Az 1848-as Első Független Magyar Minisztérium még nem tartalmazott minden mai tárcát. Különösen szembetűnő a Külügyminisztérium hiánya, akit a király személye körüli miniszter kívánt pótolni. A függetlenség jegyében azonban önálló Pénzügy- és Hadügyminisztérium működött, s a gazdasági ügyek is két tárcához: a Földművelés, Ipar- és Kereskedelemügyi, valamint a Közlekedés és Közmunkák Minisztériumához tartoztak. A Szemere-kormány megalakulásáig a kormányzati hatalmat a Honvédelmi Bizottmány gyakorolta. Több minisztérium élén államtitkár állt. (Pl. Igazságügyi, Belügyi, Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium.) Kossuth Lajos kormányzó a gyakorlatban nem csupán az államfői, hanem a kormányzati végrehajtó hatalmat is gyakorolta, s így Szemere Bertalan belügyminiszter a miniszteri tanács elnökeként csupán a végrehajtó hatalom második embere volt.

A kiegyezést követően a magyar kormány korlátozott hatáskörrel rendelkezett, hiszen a közös ügyek keretein belül közös külügyminiszter és hadügyminiszter működött. Az ő szerepüket nem pótolta a király személye körüli miniszter, és a honvédelmi miniszter sem. Önálló kormánytag volt viszont a Horvát-Szlavón-Dalmát tárca nélküli minisz-

ter. Károlyi Mihály kormányában már teljes hatáskörű lett a hadügyminiszter (más kérdés, hogy a hadsereg időközben felbomlott), míg a külügyek intézője maga a miniszterelnök, sőt később a köztársasági elnök volt. A nemzetiségi kérdések intézése érdekében külön tárca nélküli nemzetiségi miniszter, valamint ruszka-krajnai miniszter, sőt később német miniszter is szerepelt az 1918-19-es Népköztársaság kormányában. A Forradalmi Kormányzó Tanács megszüntette a miniszteri elnevezést, így az új és a korábbi tárcák élén kollektív vezetésként népbiztosok álltak. A Tanácsköztársaság bukását követően a 6 napos Szakszervezeti Kormány mindössze 12 tagból állt, közülük is az igazságügyminiszter külföldön tartózkodott. A két világháború között a végrehajtó hatalomban fontos szerepet kapott a kormányzó, bár ekkor erősödtek meg a minisztériumok is. A gazdasági világválságok követően csökkentették a minisztériumok és a tárca nélküli miniszterek számát, így megszűnt a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium, valamint a tárca nélküli kisgazda miniszter pozíciója. (Érdekes módon ez utóbbi poszt átmenetileg az 1990-es Antall-kormányban tér vissza.)

A két világháború között a miniszterelnök személye – hasonlóképpen a kiegyezéstől az I. világháború végéig tartó időszakhoz – elsősorban az államfőtől (a királytól ill. a kormányzótól) függött. Nem volt arra példa, hogy a kormányt a parlament buktassa meg, a miniszterelnök lemondása vagy saját elhatározásból, vagy az államfő nyomására történt. A kormánytöbbség elvesztésére csupán

1905-ben, és 1939-ben volt példa, előző esetben az ellenzék a választásokon nyert, ennek eredményét azonban a király közel egy évig nem ismerte el, és parlamenti támogatottsággal nem rendelkező hivatalnok (darabont) kormányt nevezett ki. 1939-ben a kormányfő túlzott hatalmi (diktátori) törekvése ellen tiltakozva a kormánypárti képviselők nagy csoportja lépett át az ellenzéki oldalra, de Imrédy Béla – aki átmenetileg a kereskedelem és közlekedésügyi, sőt a külügyminiszteri posztot is magához vonta – csupán a kormányzó nyomására volt hajlandó lemondani. 1944. október 16-án puccsal jutott hatalomra a nyilas-kormány, amellyel szemben 1944. december 22-től az ország keleti felében az ideiglenes nemzeti kormány működött. 1945 előtt nem ismerték a miniszterelnök helyettesi pozíciót, ez először az 1946-os köztársasági kormányban tűnt fel, ahol a koalíciós partnerek kapták államminiszteri, majd miniszterelnök helyettes-államminiszteri titulussal ezt a pozíciót. A miniszterek tanácsának elnevezése többször változott, így 1949. szeptember 5-től a kommunista alkotmány előírásainak megfelelően a korábbi miniszterelnök a Minisztertanács Elnöke címet kapta, s ezt volt az elnevezés 1956. november 4-ig, amikor Kádár János elnökletével megalakult az ún. Magyar „Forradalmi Munkás Paraszt” Kormány. Átmenetileg ebben a kormányban, amelynek talán ez évszázadban a legkevesebb alapító tagja volt, a minisztériumok élén nem mindig kormánytag állt. Mindössze a külügyek, az iparügyek, a fegyveres erők, és a közbiztonsági ügyek, honvédelmi ügyek és

a földművelés ügyek élén állt kormánytag, de sajátos módon a kormány tagja volt az országgyűlés elnöke is!

1971-től ismét Minisztertanács az elnevezése, amely 1990-től újból Kormányra változik, így a minisztertanács elnöke helyett, miniszterelnök áll a végrehajtó hatalom élén, ezzel is jelezve, hogy a korábbi kollektív vezetés egyszemélyi vezetéssé változott.

A kormány összetétele és szerepe a közigazgatásban

Magyarország első független minisztériuma a miniszterelnökkel együtt mindössze 9 tagból állt. Később a század végére a létszám jelentősen bővült, majd a két világháború közötti átmeneti csökkenés után az 50-es években a minisztériumok szinte osztódással szaporodtak.

Nagy Imre első kormánya 1953-55 között volt amikor 28 tagból állt, és a munkát több miniszterelnök helyettes koordinálta. (Már első elnökhelyettesből is kettő volt. Igaz ők több mint egy évig egy-egy tárcat is vezettek.) 1956-ban a „munkás-paraszt kormány” mindössze 7 taggal alakult meg, később a létszám itt is felfutott 24 főre. A 80-as évek végére a minisztériumok összevonásával, majd a miniszterelnök helyettesi tisztiségek egyre csökkentésével – később megszüntetésével – tovább redukálódott a létszám, ami az Antall-kormány idején a tárca nélküli miniszterek számának növekedése révén ismét gyarapodásnak

indult. 1997-ben a kormány az alábbi minisztériumokból állt:

- 1. Belügyminisztérium
- 2. Külügyminisztérium
- 3. Honvédelmi Minisztérium
- 4. Igazságügyi Minisztérium
- 5. Pénzügyminisztérium
- 6. Földművelésügyi Minisztérium
- 7. Művelődési és Közoktatási Minisztérium
- 8. Népjóléti Minisztérium
- 9. Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium
- 10. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium
- 11. Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium
- 12. Munkaügyi Minisztérium

A két tárca nélküli miniszter a nemzetbiztonsági illetve a privatizációs ügyeket felügyeli. A kormányfővel együtt tehát 15 tagú a legfelsőbb végrehajtó testület, melynek ülésein mindig jelen van a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára.

Történetileg az „alap minisztériumok” a felsorolásban szereplő első 7 tárca, s közülük a földművelésiből váltak ki a gazdasági minisztériumok. Az első világháború után jött létre a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium, először közös tárcaként. Németh Miklós kormányában még külön működtek az Ipari és a Kereskedelmi Minisztériumok, míg Antall Józsefnél a korábbi külkereskedelmi tárca mintájára létrejött a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma, s ekkor alakult meg a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium is. Ebben az időpontban alakult újjá az Állami

Bér és Munkaügyi Hivatallá lefokozott Munkaügyi Minisztérium is.

A kormány szervezetének átalakulása mint említettük, már a 80-as évek végén megkezdődött, amikor először megszüntették az ágazati minisztériumok tevékenységét összehangoló miniszterelnök-helyettesi posztokat. Jelentősége miatt egyedül a kormány gazdasági bizottságát vezető miniszterelnök helyettes posztját hagyták meg. Ekkor újból létrehozták a mai tárca nélküli miniszterekkel hasonlóan egy-egy ügykörrel foglalkozó államminiszteri posztokat, amiket az elnökhelyettesi tisztséggel együtt 1990-től megszüntettek. A kisebb létszámú kormány hatékonyabb működést tud kifejteni, ugyanakkor még ma is az érvényesül, hogy a tárcák vezetői első sorban a minisztérium és a mögötte álló ágazatok érdekeit képviselik, és sokkal kevésbé érvényesül az az elv, hogy a miniszternek a kormány akaratát kell az adott minisztérium apparátusával végrehajtani. Konfliktus esetén az ágazati, illetve funkcionális miniszterek gyakran a lemondás útját választják, de arra is volt példa, hogy egy adott miniszter nem volt hajlandó végrehajtani a kormány döntését. (Őt le is váltották.)

1990-től a 70-es 80-as évek lassú váltoásaival ellentétben felgyorsultak a minisztercserék is. 1989-ben bevezették a bizalmatlansági indítvány intézményét, ez azonban csak néhány hónapig terjedt ki a miniszterek körére. Később a miniszterelnök döntésétől függött, hogy hogyan alakul a kormány összetétele. Így korábbi kulcspozíciót birtokló személyekből tárca nélküli miniszter, tárca

nélküli miniszterből ágazati miniszter lett, és sűrűn változott a miniszterek személye is.

A magyar kormány működése

Az új Alkotmány a korábbi minisztertanács helyett a kormány megfogalmazását használja. Ebben is kiemelt szerepet játszik a kormányfő, a miniszterelnök, aki nem csupán első az egyenlők között, hanem valóságosan a végrehajtó hatalom feje.

Erős köztársasági elnökkel rendelkező országokban az államfő elnököl a kormány ülésén. A közismert példaként említeni szokott Franciaországon túl, az új államok közül Horvátországban is ilyen az alkotmányos szabályozás. **Magyarországon a miniszterelnököt a parlament választja, lemondásra csak akkor lehet kényszeríteni, ha a bizalmatlansági indítványt benyújtók megnevezik a leendő miniszterelnököt is.** (Konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye.) Az 1989-es alkotmányban a miniszterek ellen is be lehetett nyújtani bizalmatlansági indítványt, és a minisztertanács egészét az országgyűlés választotta.

„A Minisztertanács egyes tagjainak a megválasztásáról és felmentéséről az Országgyűlés a Minisztertanács elnökének javaslata alapján határoz.”

Ez az Alkotmány ismerte a Minisztertanáccsal illetve a miniszterekkel szembeni bizalmatlansági indítvány fogalmát: „a képviselők legalább egyötöde a Minisztertanáccsal vagy valamely tagjával szemben írásban bizalmatlansági in-

dítványt nyújthat be. A Minisztertanács elnökével szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Minisztertanáccsal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni”. Magának a kormánynak is volt joga arra, hogy bizalmi szavazást kérjen: „a Minisztertanács – elnöke útján – azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen”.

Az MDF-SZDSZ paktum által lehetővé tett 1990. júniusi alkotmánymódosítás (1990. évi XL. törvény) az idézett szabályt úgy módosítja, hogy csak a miniszterelnökkel szemben lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani, de csak konstruktív módon, tehát meg kell jelölni a miniszterelnöki tisztségre javasolt új személyt. Ehhez azonban az országgyűlési képviselők (tehát nem csak a jelenlévő képviselők) többségének szavazata kell, tehát az ellenzéki pártoknak és a kormánypártok frakcióiból időközben elpártoló képviselőknek össze kell fogniuk, hogy egy új, mindenki által elfogadható miniszterelnököt megválaszthassanak. A kormányfő leváltása a németországi parlamenti viszonyok között könnyebben ment, hiszen az FDP elpártolása az SPD-től elegendő volt ahhoz, hogy a CDU / CSU adhassa az új kancellárt.

Természetesen ha a kormány maga kéri a bizalmi szavazást, illetve a miniszterelnök azt javasolja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen, akkor is megszűnhet a megbízatása. Hiszen ha ezekben az esetekben az országgyűlés

nem szavazza meg a bizalmat, akkor a kormány köteles lemondani. Nem véletlen, hogy az elolvasott parlamenti többségű Boross-kormány soha nem kért maga ellen bizalmi szavazást. (Boross Péter megválasztását az ellenzéki MIÉP, NDSZ valamint a független képviselők egy részének támogató szavazata tette lehetővé.)

Az 1990-es alkotmánymódosítás óta nincs lehetőség a miniszterek elleni bizalmatlansági indítvány benyújtására. A miniszterek sorsa a miniszterelnök kezében van.

A magyar kormány összetételének változása 1998-tól 2005-ig

Az 1998-as kormányváltás nemcsak a személyekben jelentett gyökeres változást, hanem a kormányzás filozófiája és a kormány struktúrája is alapvetően megváltozott. Bár alkotmányosan nem volt mód a miniszterelnök hatalmának növelésére, a gyakorlatban mégis ez történt. Míg Horn Gyula sok esetben pártjának, illetve a koalíciós partnerének a foglya volt, így a személyek kiválasztásánál sem rendelkezett teljes szuverenitással, addig Orbán Viktor a Torgyán Józseffel történt megegyezést követően teljesen önállóan alakíthatta nemcsak a személyzeti politikáját, hanem a kormány struktúráját is. Horn Gyula hiába próbálta miniszteri rangra emelni a Miniszterelnöki Hivatalt vezető közigazgatási államtitkárt, erre a koalíciós megállapodás kötöttségei miatt nem volt mód, mint ahogy arra sem, hogy új gazdasági

miniszterének, Suchmann Tamás lemondását követően Nagy Sándort bízta meg. A miniszteri székbe a Németországból visszarendelt, frissen kinevezett nagykövet hiába kezdeményezte a Gazdasági Minisztérium megnevezést a korábbi IKIM (Ipári, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium) helyett, takarékosági okok miatt maradt a régi titulus.

Orbán Viktor a Miniszterelnöki Hivatal, később divatos néven Kancellária, felállításával tartalmilag is megváltoztatta a kormányzati rendszert. Jelentősen bővítette a hivatal létszámát, s kialakította az úgynevezett „tükörreferatúrák” rendszerét. Ezzel részben a koalíciós partner ellenőrzése érdekében is szükség volt, részben a miniszterelnök hatalmának növelését szolgálta. A Független Kisgazda Párt elnöke a saját számára egy csúcsmisztériumot képzelt el a Földművelésügyi, valamint a környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium összevonásával. Végül a területfejlesztés került csak át más néven, s jött létre a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, míg a környezetvédelem, ugyancsak kisgazda kézben, önálló tárca lett. Kisgazda kézbe került a honvédelem is, s ugyancsak ez a párt kapta meg az Európai Unióhoz kapcsolódó, PHARE-ügyekkel foglalkozó tárca nélküli miniszteri posztot. (A kisebbik koalíciós partnerrel, az MDF-fel egyszerűbb volt a helyzet, hiszen az igazságügyi miniszteri széket kapta meg Dávid Ibolya, a párt későbbi elnöke.)

A Miniszterelnöki Hivatalon belül az egyes szakterületekhez (például egészségügy, belbiztonság, s a kiemelten ke-

zelt mezőgazdaság) főcsoport főnökség jellegű kislétszámú referatúrák jöttek létre, melyek élére részben politikusok, részben elismert közigazgatási szakemberek kerültek. Ezeket azért hívták „tükörreferatúráknak”, mivel mint egy tükörben képezték le az adott minisztérium összkormányzati összefüggésekben elemezhető munkáját, s így közvetítették a miniszterelnöki akaratot a tárcák felé. Ez nem minden esetben volt konfliktusoktól mentes, hiszen a kisgazda párt elnöke, s a minisztériumban őt helyettesítő politikai államtitkár nem fogadta el, hogy egy nála alacsonyabb rangú, helyettes államtitkári besorolású köztisztviselővel tartsa a kapcsolatot. Így a megfelelő politikai partner a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, divatos kifejezéssel kancellária miniszter lett. Ő nem a Fidesz pártpolitikusai, hanem a háttérben dolgozó politológusok közül került ki, Stumpf István, a Századvég Politikai Iskola alapító igazgatója személyében. Az évek során a referatúrák élére egyre inkább a politikusok kerültek, politikai államtitkári rangban, akik esetenként – ha a miniszterelnök úgy kívánta – az adott ágazati minisztériumba kerültek át, hasonló pozícióba.

Más strukturális változás is történt. A legfontosabb a Munkaügyi Minisztérium megszűnése, amelyet pedig az Antall-kormány állított fel újból. E tárca feladatai részben a Gazdasági Minisztériumhoz, részben az újonnan kreált Szociális és Családügyi Minisztériumhoz kerültek. Mint látható a szociális ügyeket elválasztották az egészségügytől. Ehhez hasonló változás történt a műve-

lődési ágazatban is, ahol önálló minisztériumba szerveződött az oktatásügy és a kultúra. Ez utóbbi Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma néven. Így az épített kulturális örökség, a műemlékvédelem is ide került, s nem lett a vidékfejlesztés martaléka.

A várakozásokkal ellentétben nem jött létre az Európai Ügyek Minisztériuma, hiszen ezt a területet a miniszterelnök, aki 1994. és 1998. között az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottságának elnöke volt, magának tartotta fenn. Az újonnan megalakult Orbán-kormányban nagy hangsúlyt helyeztek arra, hogy a pártpolitikusok kisebbségbe kerüljenek, így kapta meg a gazdasági tárcát Chikán Attila, a külügyeket Martonyi János, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumát Hámori József. Pártpolitikus lett viszont a titkosszolgálatokat felügyelő miniszter, aki ráadásul a távollétében helyettesítette is a miniszterelnököt. A korábbi gyakorlatban a miniszterelnök-helyettesi feladatokat a belügy-, illetve kivételes esetben a pénzügyminiszter, valamint pártpolitikai megfontolásból néhány hónapra a honvédelmi miniszter látta el, de Orbán Viktor első kormányában a belügyminiszter egy korábbi rendőrtábornok, míg a pénzügyminiszter egy korábbi bankvezér volt. (Érdemes megemlíteni, hogy a kijelölt pénzügyminiszter a szintén bankszakmában dolgozó, de a Fideszhez szorosabban kötődő Urbán László volt, aki viszont azzal a kijelentésével, hogy „a választási ígérek nem azért vannak, hogy azokat készpénzre váltsák” eljátszotta bársonyszékét.)

Miután Kövér Lászlót a kormánypárt elnökévé választották, változott a kormányfőt helyettesítő miniszter megjelölése is, s a későbbi gyakorlatnak is megfelelően ez a miniszterelnöki hivatal vezető (kancellária) miniszter lett. (Ez így célszerű, hiszen nyilvánvaló, hogy a miniszterelnök napi munkáját segítő kancellária miniszter rendelkezik a legtöbb információval ahhoz, hogy szükség esetén helyettesítse a kormányfőt.)

A későbbiek során növekedett a pártpolitikusok befolyása a kormányon belül, egyre több politikai államtitkár került kinevezésre, és a felmentett, illetve más pozícióba került gazdasági és pénzügyminiszter helyett is Fideszhez közelebb álló személy került. (Varga Mihály parlamenti képviselőként és a pénzügyminisztérium államtitkáráként már korábban is sokat ült a miniszteri bársonyszékben.)

Az Orbán-Torgyán-kormány bukását követően – ebből Torgyán Józsefet maga Orbán Viktor buktatta meg még a választások előtt – Medgyessy Péter bizonyos tekintetben folytatta, bizonyos tekintetben átalakította a kormányzati struktúrát. Visszaállította a munkaügyi tárcát, ezúttal Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium néven, ismét összevonta a szociális ügyeket az egészségüggyel. Elvette a területfejlesztést a mezőgazdasági tárcától, de nem állította vissza a korábbi Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumot, hanem első körben közvetlenül a Miniszterelnöki Hivatal alá rendelte, önálló államtitkárságként. Új, ugyancsak a kormányfő hivatalához kapcsolódó államtitkárság lett

az európai ügyekkel foglalkozó hivatal (mely később a Nemzeti Fejlesztési Hivatal nevet kapta), s az idegenforgalmat is a kancelláriához csoportosította át. Ezeken a posztokon szocialista képviselők álltak, s részben ma is állnak, politikai államtitkárként. (Később Pál Béla, az idegenforgalomért felelős politikai államtitkár átkerült a Gazdasági Minisztériumba.)

A szocialista-szabaddemokrata kormány állította fel az Informatikai és Hírközlési Minisztériumot, ami az Orbán-kormány utolsó periódusában még mint kormánybiztosság működött. Az úgynevezett infrastrukturális minisztérium maradék ágazatai közül a közlekedést a gazdasági, míg a vízügyet a környezetvédelmi tárcához csatolta.

A kormány személyi összetételének megújítása jegyében Medgyessy Péter új tárca nélküli minisztereket is nevezett ki, így az esélyegyenlőségi miniszteri címet elnyerő Lévai Katalin feladatkörét a civil szervezetekkel is kibővítette. (Ez korábban Baja Ferenc politikai államtitkár feladatkörébe tartozott.) Új tárca nélküli miniszter lett az európai ügyekért felelős Juhász Endre is, akihez átkerült a kancelláriáról a területfejlesztési államtitkárságot vezető Nagy Sándor, valamint az európai fejlesztési ügyekért felelős Baráth Etele politikai államtitkár is.

Az utolsó kormányzati átalakításba 2004. nyarán viszont már belebukott hazánk első párton kívüli miniszterelnöke. A gazdasági miniszter lecserélésének ötlete kiverte a biztosítékot. Medgyessy Péter lemondásra kényszerült. Utóda, korábbi főtanácsadója, majd gyermek,

ifjúsági és sport minisztere, Gyurcsány Ferenc lett. Őtöle az olimpia előtt vonta meg a bizalmat a miniszterelnök, aki ezért be is adta lemondását. Ezt azonban a nagy nemzetközi eseményre tekintettel Medgyessy Péter nem fogadta el, s milyen jól tette! Az MSZP, majd az SZDSZ éppen Gyurcsány Ferencet jelölte a következő miniszterelnöknek, s Medgyessy Péter utolsó intézkedésének hála, amikor a miniszterelnök helyettesítésének feladatait a kancellária minisztertől átadta Gyurcsány Ferenc miniszternek (így név szerint megemlítve), s ennek következtében a kijelölt kormányfő még azelőtt gyakorolhatta – bizonyos korlátozásokkal – jogkörét, mielőtt a parlament megválasztotta volna erre a magas posztra. Gyurcsány Ferenc a második olyan miniszterelnök a rendszerváltás óta, akit nem a nép választott meg, hiszen nem volt parlamenti képviselő. Az első Boross Péter volt, aki Antall József halálát követően került erre a posztra, de korábban mint belügyminiszter már hónapok óta gyakorolta a miniszterelnök jogkörét. (Ő is csak 1994-től lett, listán parlamenti képviselő.)

A Gyurcsány-kormány megalakulásakor újabb szerkezeti változások következtek be, s ezek az ágazati tagozódást is érintették. A Gyermekek, Ifjúsági és Sportminisztériumból a minden idők leghosszabb nevű minisztériuma címére pályázó Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium jött létre, s a sportügyek a Miniszterelnöki Hivatalba kerültek, ahol ismét megalakult az országos hatáskörű Sporthivatal. A miniszterek száma tovább nőtt, hiszen

az európai ügyekkel foglalkozó új miniszter Baráth Etele lett, de a korábban Juhász Endre tárca nélküli miniszterhez tartozó területfejlesztési ügyek is miniszteri rangra emelkedtek, Kolber István – akit eredetileg belügyminiszternek szemelt ki Gyurcsány Ferenc – három ágazat feladatait is megkapta.

A regionális felzárkóztatás és területfejlesztés mellett hozzá került az idegenforgalom és a lakásügy is. A területfejlesztési ügyeket korábban intéző Nagy Sándor tehát ismét nem lehetett miniszter, így ő először le is mondott politikai államtitkári címéről, később a miniszterelnök felkérésére elvállalta a területfejlesztés koordinációs feladatait a korábbinál szűkebb hatáskörrel, de ismét a Miniszterelnöki Hivatalon belül.

Érdemes áttekinteni, hogy a hányszorosított sorsú területfejlesztés milyen szervezeti kereteken belül működött az elmúlt két évtizedben. A rendszerváltás előtt a területi kérdésekkel az Országos Tervhivatal illetékes főcsoportfőnöksége és az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium foglalkozott. Ez utóbbi tárca azonban már a 80-as évek végén megszűnt, s a településfejlesztés a civil minisztériummá váló belüghöz került. A rendszerváltást követően az Országos Tervhivatal is megszűnt, feladatait részben a Pénzügyminisztérium vette át, de egy új minisztérium is felállításra került, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium. A területfejlesztés tehát mindig másodlagos szerepet töltött be, de a legerősebb pozíciót a csúcsmisztériumi feladatot ellátó Országos Tervhivatal működése idején élvezhette akkor

és amennyiben, amikor maga a területi kérdés egyáltalán a politika előterébe került. Az MDF vezetésű minisztérium gyenge pozíciókkal bírt, s bár több feladat- és hatáskört nem kapott, mégis a miniszter személye miatt az első MSZP-SZDSZ kormány idején felértékelődött ez az ágazat, sikerült kiharcolni a Területfejlesztésről és Területrendezésről szóló törvény megalkotását, majd felállt a területfejlesztés intézményrendszere is. (Azt ugyan az SZDSZ vétója miatt nem sikerült elérni, hogy az Országos Területfejlesztési Tanács elnöke a mindenkori miniszterelnök legyen.)

1998-ban a területfejlesztés vidékfejlesztés fedőnév alatt a királycsináló szerepben tetszelgő koalíciós partner kezébe került, ezt ellensúlyozandó a Miniszterelnöki Hivatalon belül politikai államtitkár vezetésével létrejött egy külön szervezet, a közigazgatás- és területpolitika fejlesztésére. A Miniszterelnöki Hivatal keretein belül ez az államtitkárság nevezte ki a kistérségi megbízottakat, míg a mezőgazdasági tárca a falugazdászok révén építette ki területi csápjait. A közigazgatás és a területpolitika regionális alapokra helyezésére készített is tervet a Miniszterelnöki Hivatal, melynek lényege a kistérségi beosztás felülvizsgálata, majd ezek megerősítése után a kistérségekre alapozott új regionális berendezkedés kialakítása. Az új régióhatárok a nyilatkozatok szerint átszelték volna a megyehatárokat is, ám ezt az elképzelést belső és külső politikai okok miatt nem lehetett megvalósítani. Megyei szinten mindig a mindenkori kormányzat emberei kerültek pozíció-

ba, s közülük csak kevés helyi politikust lehetett meggyőzni, hogy a regionális önkormányzat jobb a már bevált megyei önkormányzati rendszernél. (Furcsa is lenne, ha a megyei közgyűlési elnökök dolgoznának a megyék megszüntetésén.)

A megyehatárok radikális átszabását a racionalitáson túl (az ésszerűség ugyanis nem mindig vezérelve a politikusoknak) az Európai Unió előírásai is akadályozták, hiszen az Európai Unió Statisztikai Hivatala (EUSTAT) és az Európai Bizottság főigazgatóságai által elfogadott tervezési-statisztikai régióbeosztás megváltoztatása csak hosszadalmas, több éves procedúrával lehetséges. A regionalizáció kérdése is csak rövid ideig volt az Európai Bizottság napirendjén, s mint azt 2003-ban megtudtuk, az egyes főigazgatóságok között is eltérő volt az álláspont ebben a kérdésben. (Hans Beck, az EU egykori magyarországi nagykövete személyes közlése az önkormányzati szövetségek szakértőinek brüsszeli látogatása során.) A „Régiók Európája” gondolat a régiók bizottságának megszervezését követően háttérbe szorult, s ismét a nemzetállamok szerepe került előtérbe az integráción belül.

A már elemzett fordulatot követően a területfejlesztés 2002. nyarán kiszabadult az agrárium fogságából, s helyükre kerültek azok a fogalmak, amik a hatalomért marakodó politikusok fejét megzavarták. Tisztázódott, hogy mit jelent a területfejlesztés és mi a szerepe a vidékfejlesztésnek.

A Gyurcsány-kormány megalakulásával miniszteri patrónust kapó feladatkör egy leendő új minisztérium (területfejlesztési, turisztikai és lakásügyi tárca) alapjait képezheti.

Lássuk, hogy milyen összetételű volt a magyar kormány 2005. nyarán!

- miniszterelnök: Gyurcsány Ferenc
- miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter: Kiss Péter
- igazságügy miniszter: Petrétai József
- foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter: Csizsár Gábor
- gazdasági és közlekedési miniszter: Kóka János
- nemzeti kulturális örökség minisztere: Bozóki András
- honvédelmi miniszter: Juhász Ferenc
- informatikai és hírközlési miniszter: Kovács Kálmán
- külügyminiszter: Somogyi Ferenc
- egészségügyi miniszter: Rác Jenő
- belügyminiszter: Lamperth Mónika
- pénzügyminiszter: Veres János
- ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter: Göncz Kinga
- oktatási miniszter: Magyar Bálint
- földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter: Gráf József
- környezetvédelmi és vízügyi miniszter: Persányi Miklós

A két tárca nélküli miniszter közül Kolber István a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelt, míg Baráth Etele az európai ügyekért.

Nincs külön miniszteri képvisellete a polgári titkosszolgálat ügyeinek, viszszaállt az Antall-kormány első évére jellemző helyzet, a Miniszterelnöki Hi-

vatalhoz tartozó politikai államtitkár felügyeli a három hivatalt (nemzetbiztonság = kémelhárítás, információs hivatal = kémszolgálat, és a tárgyi feltételeket, pl. lehallgatást biztosító nemzetbiztonsági szakszolgálat).

A Miniszterelnöki Hivatal felépítése 2005-ben

Élén a honlap által „kancellária miniszter”-nek titulált – ilyen a magyar alkotmányos berendezkedés szerint jogilag nem létezik – politikus áll. Kiss Péter, mint a miniszterelnököt helyettesítő kormánytag volt az MSZP elnökségének első jelöltje Medgyessy Péter leváltását követően.

A miniszter munkáját egyetlen közigazgatási államtitkár, Pulay Gyula és hat helyettes államtitkár segíti, továbbá 8 politikai államtitkár, két címzetes államtitkár és a miniszterelnök kabinetfőnöke is ide van sorolva.

Ők név szerint a következők:

Gál. J. Zoltán, általános politikai államtitkár. (Ő vette át Szekeres Imre posztját, miután korábban a kommunikációs ügyekért felelt, de erről a posztjáról Medgyessy Péter még saját bukása előtt eltávolította. Szekeres Imrének a korábbi miniszterelnök egyébként a munkaügyi tárcát szánta, tehát ő is felfelé bukkott volna.)

Horn Gábor a koalíciós partnert képviseli mint koordinációs politikai államtitkár.

Megőrizte politikai államtitkári rangját Baja Ferenc, aki ezúttal egyben az elektronikus kormányzásért felelős kormány megbízott is lett.

Már említettük Nagy Sándort, aki mint területfejlesztési politikai államtitkár a kistérségi megbízottak munkáltatója.

Külön politikai államtitkára van a két tárca nélküli miniszternek, így Veress József Baráth Etele, Suchmann Tamás pedig Kolber István munkáját segíti. (Vagy talán ellenőrzi?)

Tóth András titulusa a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításában közreműködő politikai államtitkár, hiszen a törvény szerint ez a miniszter hatásköre.

Szabó Vilmos a határontúli magyarokért felel, szintén politikai államtitkárként.

Ábrahám Attila, olimpiai bajnok mint sportért felelős címzetes államtitkár vezeti az Országos Sporthivatalt.

Ugyancsak címzetes államtitkár Gottfried Péter, aki elsősorban az Európai Unióhoz kötődő külügyi kérdésekkel foglalkozik.

Politikai államtitkári ranggal dolgozik Szilvási György, a miniszterelnök kabinetfőnöke. (A Gyurcsány-kormány első hónapjaiban ezt a posztot Veres János töltötte be, akit egyébként a korábbi miniszterelnök regionális ügyekért felelős tárca nélküli miniszterként nevezett meg a megbuktatását megelőző napon.)

A Miniszterelnöki Hivatal közvetlen irányítása alá tartozik a Határontúli Magyarok Hivatala és a Nemzeti Etnikai és Kisebbségi Hivatal. Itt működik a Területfejlesztési Államtitkárság és az Elektronikus Kormányzat Központ. Ez utóbbi kettő szervezet gyakorlatilag párhuzamosan működik a regionális fejlesztés tárca nélküli miniszterével, illetve az Informatikai Minisztériummal. Ezen túl külön államtitkárság foglalkozik az egyházi kapcsolatokkal is, Gulyás Kálmán címzetes államtitkár vezetésével.

Érdemes megvizsgálni, hogy milyen irányban képviselik magukat a kormányzaton belül a szakemberek és a politikusok. Egyértelműen politikus miniszternek számít Lamperth Mónika, aki korábban az MSZP Baloldali Önkormányzati Közösségének vezetője, sőt két évig az MSZP alelnöke is volt. Az MSZP alelnöke volt kinevezése előtt Juhász Ferenc, honvédelmi miniszter is. Szintén politikus Kiss Péter kétszeresen is munkaügyi miniszter, s az ő utóda Csizmár Gábor is. Politikus lett a pénzügyminiszter is, míg elődje, Draskovits Tibor inkább szakembernek számított. (Ugyancsak elismert szakembernek számít az őt megelőző pénzügyminiszter, László Csaba is.)

Szintén vidéki politikus az új agrárminiszter, Gráf József, és a regionális fejlesztési miniszter, Kolber István is. Bár Baráth Etele egyéni kerületben megválasztott országgyűlési képviselő, őt inkább szakember-politikusnak lehet tekinteni. Az SZDSZ miniszterei közül ma már csak Magyar Bálint és Kovács Kálmán a pártpolitikus...

Elképzelések a kormányzati struktúra átalakítására

Az újból kormányzásra készülő Fidesz Magyar Polgári Szövetség agytrösztjéből kiszivárgott hírek szerint a teljes kormányzati struktúrát át kívánják alakítani. Míg 1998-ban a német kancellária-modellt próbálták meghonosítani, 2006-tól az angol vagy a francia kabinetrendszert kívánják bevezetni. Mindkét országban nagyon sok minisztérium működik, a tényleges döntést azonban szűkebb körben hozzák. Nagy-Britannia kormánya a miniszterelnök vezetésével a legfontosabb miniszterek részvételével egy kisebb létszámú kabinetet alkot, és az ebben dolgozó kabinetminiszterek alá vannak besorolva a különféle ágazati minisztériumok. Nagy-Britanniában van olyan minisztérium, ahol a hagyományos történelmi elnevezésű főminiszter alá több államminiszter van besorolva. (Nálunk is voltak olyan történelmi periódusok, amikor tárca nélküli minisztereket államminiszternek hívtak, de Magyarországon ez a titulus az egyszerű minisztereknél valamivel rangot jelölt. Szemben a brit hagyományokkal, amikor egy magyarra államtitkárnak lefordított tisztségviselő valójában a kabinet tagja, és így a szintén szó szerinti fordításban „államminiszter” főnöke.)

Így a Torgyán Józseftől származó mezőgazdasági csúcsminisztériumi gondolat (Földművelési, Vidékfejlesztési, Környezetvédelmi) egyfajta kabinetrendszerben valósulna meg, ahol a kiszivárgott hírek szerint négy-hat ilyen csúcsminisztérium jönne létre. Ezzel azt a korábbi gyakorlatot legitimizálnák, hogy a döntéseket az az öt-hat fős szűkebb stáb hozná, amelyet a párt és a kormány legfontosabb vezetői alkotnak. (A sajtóhírek szerint 1998. és 2002. között ennek a szűkebb csapatnak volt a tagja Orbán Viktor miniszterelnök mellett Stumpf István, kancelláriaminiszter, Áder János, a parlament elnöke, Szájer József, parlamenti frakcióvezető, Pokorni Zoltán, oktatási miniszter, majd pártelnök, Kövér László, titkosszolgálati miniszteri, majd pártelnök, és Deutsch Tamás, ifjúsági és sportminiszter.)

A minisztériumok összevonásával az MSZP-SZDSZ kormány is foglalkozott, felhasználva Sárközy Tamás ötleteit, ezt azonban nem hozták nyilvánosságra. Bokros Lajos viszont híres 130 pontjában az oktatásügy megreformálásával összefüggésben javaslatot tett az oktatási és a munkaügyi tárca összevonására. Hasonló ötleteink nekünk is lennének.

Így például az Informatikai és Hírközlési Minisztérium beolvasztása a Gazdasági és Közlekedési minisztériumba, a Bel- és Igazságügyi Minisztériumok összevonása, az európai uniós tárca nélküli miniszter beosztása a Külügyminisztérium állományába. Szükség van viszont egy új Területfejlesztési Minisztérium létrehozására, melybe az idegenforgalom és lakásügy mellett az

önkormányzati ügyeket is besorolnánk, s mivel a feladathoz jól illeszkedő műemlékvédelem jelenleg a Kulturális Minisztérium felügyelete alá tartozik, ezért az egész szervezetet a mai Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma infrastruktúrájának felhasználásával, mint Kulturális és Területfejlesztési Minisztériumot hoznánk létre. (Színház az egész világ!) Érdekes ötletnek tűnne az egészségügy és a honvédelem párosítása, Egészségügyi és Védelmi Minisztérium néven. Egyedül a Pénzügyminisztérium maradna magányos, de az is elképzelhető, hogy a pénzügy kincstárügy lévén a Miniszterelnöki Hivatal, vagyis a miniszterelnök-helyettesi funkcióval egyesülne, kincstárnok címmel. A hosszú nevű miniszterelnököt is átkecszeltethetnénk kancellárnak, így a kincstárnok egyben az alkancellár lenne. Az angol mintában ezen kabinetminiszterek mellett államminiszteri rangú beosztott miniszterek is működnének. Az említett európai ügyeken kívül így minden ágazat saját államminiszterrel rendelkezhetne, s így a politikai államtitkárok egy része is ilyen miniszteri rangot kaphatna. Ezáltal a politikusok hiúságát is kiszolgáltatnánk, ugyanakkor a minisztériumi szervezetek száma is mintegy a felére csökkenne.

Sárközy Tamás a 2006-os kormányzati reformot előkészítő tanulmányait „Államszervezetünk potenciázavarai” címmel (HVG-ORAC Lap és könyvkiadó), kötetben is megjelentette, így nyomom követhetjük azt a munkát is, melynek révén a minisztériumok mai szervezete kialakult. Sárközy professzor javaslatának megfelelően, szakítottak azzal a korábbi elképzeléssel, hogy a minisztérium politikai vezetése (miniszter, politikai államtitkár, miniszteri kabinet) elkülönült a közigazgatási államtitkár által vezetett szakapparátustól. Véleménye szerint a szakmai és a politikai vezetésnek egységesnek kell lenni, és így alakult ki, a mai miniszter, államtitkár (az eredeti elképzelés szerint miniszterhelyettes néven, de ezt az ellenzék nem fogadta el, mert az előző politikai rendszerre emlékeztette) által vezetett egységes struktúra, melyben a korábbi helyettes államtitkárok, szakállamtitkárként tevékenykednek. Ez azonban a minisztérium felső vezetésében, a munkaterhek növekedését, és az időbeosztással kapcsolatos problémákat okozott, ezért a legtöbb minisztériumban a szakállamtitkárok közül az egyik koordinációs feladatokat is kapott, részben pótolva a közigazgatási államtitkár szerepét.

AGG ZOLTÁN

A központi költségvetési szervek területi intézményei (*dekoncentrált szervek*)

A minisztériumok alárendeltségében különféle országos hatáskörű szervek, és ezeknek regionális és megyei szervezetei működnek. Ez utóbbiak az úgynevezett **dekoncentrált szervek**.

A Belügyminisztérium dekoncentrált szervei a megyei közigazgatási hivatalok, amik az 1990-94 között működő köztársasági megbízotti hivatalokból jogutódai, s érdekes módon a belüghöz tartozik az Országos Testnevelési és Sport Hivatal, illetve ennek megyei hivatalai. (E hányatott sorsú hivatalt 1990-től először a művelődési miniszterre, majd később egy újonnan beiktatott tárca nélküli miniszter felügyeletére bízták, s csak ez utóbbi poszt megszűnése után került mai helyére.)

A legfontosabb e tárcánál természetesen az Országos Rendőr Főkapitányság, és annak megyei illetve városi kapitányságai. A Tűzoltó Parancsnokságnak és a Polgári Védelemnek azonban csak a megyei szervei tartoznak a minisztériumhoz, a városi szervezetek átkerültek az önkormányzatokhoz.

A legnagyobb hatalmú a Pénzügyminisztérium, amelyikbe 1990-ben az Országos Tervhivatal is beolvadt, felügyeli az Országos Vámparancsnokságot és az Adó- és Pénzügy Ellenőrző Hivatalt. A hosszú nevű minisztériumok (KHVM, KTM, IPM) mivel több ágazatot is összefognak, számtalan országos és dekoncentrált hivatallal rendelkeznek. Ezek egy része a tanácsrendszer

idején a megyei tanács szakigazgatási szerveiként, illetve intézményeiként funkcionáltak. Így például a földművelési hivatalok a mezőgazdasági osztályból, a fogyasztóvédelmi felügyelőségek a kereskedelmi osztályból, az állami nép-egészségügyi és tisztiorvosi szolgálatok az egészségügyi osztályból és a KÖJÁLBól, a TÁKISZ-ok a pénzügyi osztályból és a TAKEH-ből származtathatók. (Mára beolvadtak a Magyar Államkincstárba – a szerk.) 1995-ben a kormány határozatot hozott ezen szervek felülvizsgálatára, s közülük az év során a megyei tanácsi művelődési osztályok egyes feladatait ellátó tankerületi felügyelőségeket meg is szüntette.

A dekoncentrált szervek között a városi szintig a rendőrség mellett a munkaügyi és az egészségügyi igazgatás épült ki. A legnagyobb létszámnövekedés a munkanélküliség megjelenésével párhuzamosan a megyei munkaügyi központoknál és azok városi kirendeltségeinél ment végbe, miközben a korábban járási szinten is igen nagy létszámmal dolgozó mezőgazdasági szakigazgatás létszáma például jelentősen lecsökkent.

Olyan átmenetinek tekintett hivatalok is létrejöttek a 90-es évek első felében, amelyek megszűnésével, feladatuk elvégzése után komolyan számolnak. Ilyen az Országos Kárpótlási és Kárrendezési Hivatal. Ez az intézmény a Belügyminisztériumból vált ki az első kárpótlási törvény meghozatala után,

majd az 1994. évi kormányváltáskor a Földművelési Minisztérium felügyelete alá rendelték.

Ugyancsak címzetes államtitkár fogja össze az ifjúsági és egy másik az egyházi ügyeket. E két utóbbi terület az Antall-kormány idején a Miniszterelnöki Hivatal keretein belül kapott helyet, majd a Horn-kormány első évében a Művelődési és Közoktatási Minisztérium felügyelete alá került. 1995 végén az ifjúsági ügyekkel (amelyeknek a 80-as években átmenetileg a sportügyekkel együtt volt országos hatáskörű hivatala) mint a kultuszminisztériumban, mind az ezzel megbízott címzetes államtitkár apparátusánál foglalkoznak.

A minisztériumok és országos hatáskörű szervek létrehozását, megszüntetését és összevonását részben a gazdasági és a társadalmi változások, részben politikai – esetenként pártpolitikai – szempontok, sőt gyakran egyszerű személyi megfontolások indokolták. (Például a Munkaügyi Minisztérium megszüntetésénél az akkori politikai vezetést elsősorban állítólag az motíválta, hogy így szabaduljanak meg a miniszterelnöktől – és hasonló volt a helyzet a sport ügyekkel foglalkozó tárca nélküli miniszter posztjának megszüntetésekor.)

A minisztériumok alárendeltségében különféle országos hatáskörű szervek, és ezeknek regionális és megyei szervezetei működnek. Ez utóbbiak az úgynevezett dekoncentrált szervek.

A Belügyminisztérium dekoncentrált szervei a megyei közigazgatási hivatalok, amik az 1990-94 között működő

köztársasági megbízotti hivatalokból jogutódai.

A köztársasági megbízotti rendszerben a hatósági és az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési feladatait (ez utóbbi gyengébb jogkör, mint a megyei tanácsok által gyakorolt törvényességi felügyelet) a megyei hivatalok látták el. Regionális szinten a köztársasági megbízottat közvetlenül kiszolgáló törzskar, illetve maga az államtitkár látta el a kormány politikai képviselőtét, a honvédelmi feladatokat, valamint a területen működő államigazgatási szervekkel való koordinációt. A köztársasági megbízotti hivatalok szervezték az 1993. évi TB-választásokat. (A népességnylvántartás felügyelete ugyanis e hivatalhoz került.)

Az 1994. évi kormányváltást követően a honvédelmi igazgatás átkerült a megyei közgyűlések elnökeihez, mint ahogy az országgyűlési és az önkormányzati választások technikai feladatait is a megyei főjegyző által vezetett munkabizottság látta el. (A népességnylvántartás az anyakönyvi ügyekkel együtt természetesen maradt a megyei közigazgatási hivataloknál, míg a név- és lakcímnylvántartás informatikai feladatköre már 1991-ben a TÁKISZ-hoz került, s ott is maradt.)

A közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa kidolgozta a megyében működő egységes kormányhivatal elképzelését. Ennek élén a megyei közigazgatási hivatal állna. A kormányhivatal vezetőjét a miniszterelnök nevezné ki. (A köztársasági megbízottat korábban a miniszterelnök javaslatára, a köztársasági elnök nevezte ki, míg a megyei köz-

igazgatási hivatalok munkáltatója 1994. év végétől a belügyminiszter lett.)

A területi államháztartási és közigazgatási információs szolgálatok (TÁKISZ) a tanácsi költségvetési elszámoló hivatalok, valamint a megyei tanácsok igazgatási osztályainak informatikai csoportjaiból, illetve terv- és pénzügyi osztályainak költségvetési információs csoportjaiból – jobban mondva az ezek által ellátott feladataiból – alakultak ki. A Belügyminisztérium felügyelete és a Pénzügyminisztérium szakmai irányítása alá tartozó TÁKISZ-ok a költségvetési tervezés és információszolgáltatás során ugyanazt a szerepet látták el, mint a korábbi megyei tanács vb-k illetékes közigazgatási szervei. Amíg azonban ezek felett a döntési jogkört a megyei tanácsok gyakorolták, s így a redisztribúció feladatát is a megyék látták el, addig 1991-től ez a szerep „felcsúszott” a központi kormányzat szintjére, hiszen az országgyűlés döntési hatáskörébe került az önkormányzatok állami támogatásainak keretszámainak meghatározása, valamint a címzett és céltámogatási rendszer működtetése.

Formailag tehát az országgyűlés döntött, de a gyakorlatban a kormányzati szervek – ezen belül is elsősorban a pénzügy- és belügyminisztériumok – illetékes főosztályai végezték a döntéshozókészítést. (Míg az 1990. évi utolsó tanácsi költségvetés elkészítésekor is a megyei tanácsok határozták meg a cél és címzett támogatásoknak megfelelő kiegészítő keret elosztását.)

A közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa elképzelései szerint az egységes kormányhivatal két legfontosabb bázisa a megyei közigazgatási hivatal és a TÁKISZ lenne. Ez utóbbi informatikai szakértelmére alapítva hoznák létre az egységes megyei információs rendszert.

Érdekes módon a belügyhöz tartozik az Országos Testnevelési és Sport Hivatal, illetve ennek megyei hivatalai. (E hányatott sorsú hivatalt 1990-től először a művelődési miniszterre, majd később egy újonnan beiktatott tárca nélküli miniszter felügyeletére bízták, s csak ez utóbbi poszt megszűnése után került mai helyére.)

A közigazgatás reformja során döntöttek a megyei testnevelési és sport igazgatóságok megszüntetéséről. Ezt a feladatkört a továbbiakban a megyei önkormányzat főjegyzője felügyelete alatt, vagy az önkormányzati hivatalon belül, vagy önálló intézményben látják el a továbbiakban. Ez az ágazat tehát ismét visszakerül a megyei önkormányzati szintre. (Korábban a sportigazgatást először „társadalmasították”, majd a megyei tanácsokhoz csatolták. Ezt követően ismét egy országos hatáskörű szervhez kerültek.)

A legfontosabb a belügyi tárcánál természetesen az Országos Rendőrfőkapitányság, és annak megyei illetve városi kapitányságai. A megyei illetve a városi rendőrkapitány kinevezésénél az illetékes önkormányzatok véleményezési jogkört kaptak, sőt a rendőrségnek évente be kell számolni az önkormányzat testülete előtt a közbiz-

tonság helyzetéről. (A rendészeti igazgatás az adóigazgatással együtt az a két dekoncentrált szervezetrendszer volt, amely a közigazgatás korszerűsítése során eleve megőrizhette különállását.)

A Tűzoltóparancsnokságnak és a Polgári Védelemnek azonban csak a megyei szervei tartoznak a minisztériumhoz, a városi szervezetek átkerültek az önkormányzatokhoz. (Korábban a tűzoltóság és a polgári védelem egységes igazgatására is tettek kísérletet, abból kiindulva, hogy mindkét ágazat a katasztrófavédelemhez tartozik. Az egységes országos tűzoltó és polgári védelmi parancsnokságot később azonban mégis szétválasztották.)

A minisztériumok között informálisan továbbra is a Pénzügyminisztérium a „legerősebb”, hiszen 1990-ben az Országos Tervhivatal is beolvadt a PM-be, felügyeli az Országos Vámparancsnokságot és az Adó- és Pénzügy Ellenőrző Hivatalt. (E két szervezet élén 1995-től 1996-ig az APEH elnöke személyében közös miniszteri biztos áll.)

Az önkormányzatok pénzügyeinek operatív irányítása még a tanácsi időszakban az akkor „civilisített” Belügyminisztériumba került át, amelyik részben átvette az időközben megszüntetett Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium „településfejlesztési funkcióit” is. Így miközben a területfejlesztés az 1990-ben újonnan létrehozott Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumba került, addig a Belügyminisztérium mint az önkormányzatok felügyeletét ellátó kormányzati szerv, továbbra is külön fő-

osztályt működtet a településfejlesztési feladatok irányítására.

A Pénzügyminisztérium tanácsi főosztályának feladatköre egy részét átvéve jött létre a Belügyminisztériumban az önkormányzati gazdálkodási főosztály, miközben a területi tervezés feladatköre részben az Országos Tervhivatal jogutódjaként funkcionáló Pénzügyminisztériumba, részben szintén a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumba került.

A több ágazatot is összefogó minisztériumok számtalan országos és dekoncentrált hivatallal rendelkeznek. Ezek egy része a tanácsrendszer idején a megyei tanács szakigazgatási szerveiként, illetve intézményeiként funkcionáltak. Így például a földművelési hivatalok a mezőgazdasági osztályból, a fogyasztóvédelmi felügyelőségek a kereskedelmi osztályból, az állami nép-egészségügyi és tisztiorvosi szolgálatok (ÁNTSZ) az egészségügyi osztályból és a KÖJÁL-ból származtathatók. 1995-ben a kormány határozatot hozott ezen szervek felülvizsgálatára, s közülük az év során a megyei tanácsi művelődési osztályok egyes feladatait ellátó tanterületi felügyelőségeket meg is szüntette.

A környezetvédelmi dekoncentrált szervek a korábbi környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokból kiválva nem a megyei közigazgatási határokat, hanem a vízgyűjtő rendszereket követik területi illetékességükben. Ugyanakkor ettől esetenként eltérő területen és székhellyel működnek az ugyanazon minisztériumhoz tartozó természetvédelmi felügyelőségek. A KTM létrehozta a területi

főépítési rendszert, 2-3 megyénként, ez a területi beosztás azonban mind a korábbi köztársasági megbízotti régióktól, mind a minisztérium másik két dekoncentrált szervétől eltért. (Ez utóbbi dekoncentrált szervet a miniszter már 1996-ban megszüntette, beolvasztva az újonnan létrehozott Országos Területfejlesztési Központba, mely szervezetet a területfejlesztési törvény minisztériumi feladatainak ellátására hoztak létre. A területfejlesztési intézmény rendszerét egy későbbi fejezetben részletezzük.)

Az említett dekoncentrált szervek közül a korábbi kereskedelmi felügyelet helyébe lépő fogyasztóvédelem feladatait az átszervezési munka során tervezték a megyei önkormányzati hivatalba is visszatelepíteni, de a legutóbbi elképzelés szerint az egységes kormányhivatal része lett. El kívánták kerülni ugyanis azt a látszatot, hogy a megyei önkormányzati hivatal felettes szerve legyen a települési önkormányzatoknak. (Ez az alá- és fölérendeltség jelenleg mindössze a védelmi bizottságok és a választási apparátusok során érvényesül.)

A dekoncentrált szervek között a városi szintig a rendőrség mellett a munkaügyi és az egészségügyi igazgatás épült ki. A Népjóléti Minisztériumhoz tartozó gyermekvédelem intézményrendszere azonban részben a közigazgatási hivatalnál (hatósági feladatok), részben a megyei önkormányzatnál (gyermek- és ifjúságvédő intézetek, nevelőintézetek) működik. A minisztérium ezért még az 1990-es évek elején kezdeményezte a gyermekvédelmi dekoncentrált szervezet (árvaszék) létrehozását, ez azonban a

Belügyminisztérium ellenállásán ismételtén megbukott. (Az építész szakma is újra létre kívánta hozni az országos építészeti hivatal keretében az építésügyi dekoncentrált szervezetet, ezt azonban a hatásköri törvény megalkotása során az előkészítést végzők megtorpedózták.)

A legnagyobb létszámnövekedés a munkanélküliség megjelenésével párhuzamosan a megyei munkaügyi központoknál és azok városi kirendeltségeinél ment végbe, miközben a korábban járási szinten is igen nagy létszámmal dolgozó mezőgazdasági szakigazgatás létszáma például jelentősen lecsökkent. A megyei és városi munkaügyi osztályokból és az ugyanígy szerveződő munkaerőszolgálati irodákból alakultak ki az egységes munkaügyi igazgatóságok – később hivatalok. Mivel ezen dekoncentrált szervezet feladatkörében a szolgáltató jelleg (munkanélküli ellátás, átképzés, újrakezdés támogatása stb.) az erősebb, ezért a hatósági feladatok leválasztásával, és ezeknek a külön dekoncentrált szervként működő munkavédelmi felügyelőségekkel való egyesítésével ismét ketté kívánják választani a munkaügyi szakigazgatást. A szolgáltató feladatkört az egységes munkaügyi alap finanszírozásában önálló szervezetrendszerként az államigazgatáson kívül kívánják működtetni. (Korábban az is felvetődött, hogy a foglalkoztatás politikát mint regionális feladatot a megyei önkormányzatok feladatkörébe utalják, ezt azonban az ismert érveléssel – nem lehet a megyei önkormányzat a települési önkormányzatok felettes szerve – elutasították.)

Olyan átmenetinek tekintett hivatalok is létrejöttek a 90-es évek első felében, amelyek megszűnésével, feladatuk elvégzése után komolyan számolnak. Ilyen az Országos Kárpótlási és Kárendezési Hivatal. Ez az intézmény a Belügyminisztériumból vált ki az első kárpótlási törvény meghozatala után, majd az 1994. évi kormányváltáskor a Földművelési Minisztérium felügyelete alá rendelték.

Címzetes államtitkár fogja össze az ifjúsági és egy másik az egyházi ügyeket. E két utóbbi terület az Antall-kormány idején a Miniszterelnöki Hivatal keretén belül kapott helyet, majd a Horn-kormány első évében a Művelődési és Közügy Minisztérium felügyelete alá került. 1995 végén az ifjúsági ügyekkel (amelyeknek a 80-as években átmenetileg a sportügyekkel együtt volt országos hatáskörű hivatala) mint a kultuszminisztériumban, mind az ezzel megbízott címzetes államtitkár apparátusánál foglalkoznak. Az egyházi ügyekkel az Antall-kormány idején politikai államtitkár foglalkozott, míg a Horn-kormány első évében ezért a területért a kultuszminisztérium egyik, korábban is az ügyeket előkészítő főosztályvezetője volt a felelős. Őt nevezték ki később címzetes államtitkárrá, s 1995-96 fordulóján ennek az általa vezetett kis csapatnak az áthelyezésére tett javaslatot a miniszterelnök.

Az ifjúsági és egyházi ügyeknek nincsenek dekoncentrált – korábban a megyei tanács szakigazgatási szervei mellett külön ifjúsági, illetve egyházügyi titkár működött; később az ifjúsági

feladatok a megyei ifjúsági és sporthivatalba olvadtak, míg az egyház politikai ellenőrzésére szolgáló titkári posztot az Állami Egyházügyi hivatallal együtt megszüntették.

Látható, hogy minden minisztérium törekszik a saját dekoncentrált szervezetrendszerének kiépítésére, miközben a közigazgatás egyszerűsítésének és korszerűsítésének érdeke ezeknek az összevonására, ill. a megszüntetésére irányul. Ezek a dekoncentrált szervek részben az önkormányzatok, s különösen a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörét is csorbítják, így érthető volt az a törekvés, hogy a megyei önkormányzatok ezeket a funkciókat legalább részben visszaszerezzék. Ebből nem sok valósult meg, hiszen a megyei közigazgatási szerveket 2007-ben regionalizálták.

Az államigazgatási feladatot ellátó területi szervek 2007-től

A regionális közigazgatás az ügynevezett dekoncentrált szervezetek között a regionális illetékességű és az egyedi illetékességgel rendelkező szervek körében ma is fellelhető. A 2006. második felében elhatározott regionalizáció előtt 19-féle megyei, és 16-féle regionális illetékességű szerv működött.

A megyei illetékességű szervek többsége a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz tartozik. A mezőgazdasági tárca nem tervezi ezek regionalizációját, hiszen az Európai Unióban is a NUTS 3 – Magyarországon ezek a megyék – szinten foglalkoznak

ezzel az ágazattal. Egyedül az EMOGA, HOPE, SAPARD alapok kezelését látja el a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Veszprém Megyei Kirendeltsége az egész régióra kiterjedően.

A regionális szerveződés az ezredfordulóig nem alkalmazkodott a tervezési-statisztikai régiók beosztásához. Így például a környezetvédelmi igazgatóságok esetében Fejér és Veszprém megye Tolnával, a természetvédelmi igazgatóságoknál viszont Komárom-Esztergom és Fejér Pest megyével, míg Veszprém Zalával alkotott egy területi egységet. Az egy minisztériumhoz tartozó szervezetek egységesítése révén végül az új környezetvédelmi és vízügyi hatóság Székesfehérvár központtal jött létre, de mivel a természetföldrajzi határokat (vízgyűjtő területek) követi, ezért továbbra sem a tervezési-statisztikai régiókhoz illeszkedik. (Hasonló a helyzet a hajózási hatóságokkal. Itt a Balaton miatt Veszprém Somogyval és Zalával került egy területi egységbe.) A hírközlési felügyelet és a bányakapitányságok a korábbi Észak-Dunántúl (Fejér, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Vas és Veszprém megyék) területére terjedtek ki, míg a műszaki-biztonsági felügyelet esetében Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom, illetve Fejér és Veszprém megyék külön egységet képeztek. (Lásd: Mikolasek Sándor: Régiós határok Magyarországon, in: Beszteri Béla – Mikolasek Sándor szerk., 2001.)

A megyei szervezetek közül a regionalizációt a rendőr-főkapitányságok, az APEH, és a munkaügyi központok esetében tervezik.

A regionális illetékességű szervek közül a Központi Statisztikai Hivatal megyei igazgatóságainak megszüntetését követően a regionális központ Veszprémbe került, s ugyancsak Veszprémbe székel a Bányakapitányság, a Területi Szerencsejáték Felügyelőség, az Országos Közoktatási és Értékelési Vizsgaközpont Regionális Igazgatósága, a Területi Főépítész Iroda, míg Székesfehérváron a Vám- és Pénzügyőrség Regionális Parancsnoksága, az OMMF Területi Munkaügyi és Munkabiztonsági Felügyelőségei, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Regionális Igazgatósága, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodája, az Országos Orvosszakértői Intézet Regionális Igazgatósága, továbbá az egyedi illetékességgel rendelkező szervek közül a természetföldrajzi határok által meghatározott környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek találhatók.

A természetföldrajzi határok által meghatározott illetékességű szervezetek közül Veszprém a székhelye a Magyar Geológiai Szolgálatnak, a Nemzeti Park Igazgatóságnak és az Állami Erdészeti Szolgálatnak, bár ez utóbbi illetékessége nem terjed ki Fejér és Komárom-Esztergom megyékre.

A közép-dunántúli régióra jellemző, hogy itt találhatók a honvédség parancsnoki központjai, a szárazföldi parancsnokság Székesfehérváron, a légierő parancsnokság pedig Veszprémbe. A tervek szerint e két haderőnem közös parancsnoksága Székesfehérvárra kerül. A megyei hadkiegészítő parancsnokságok megszüntetését követően viszont egész

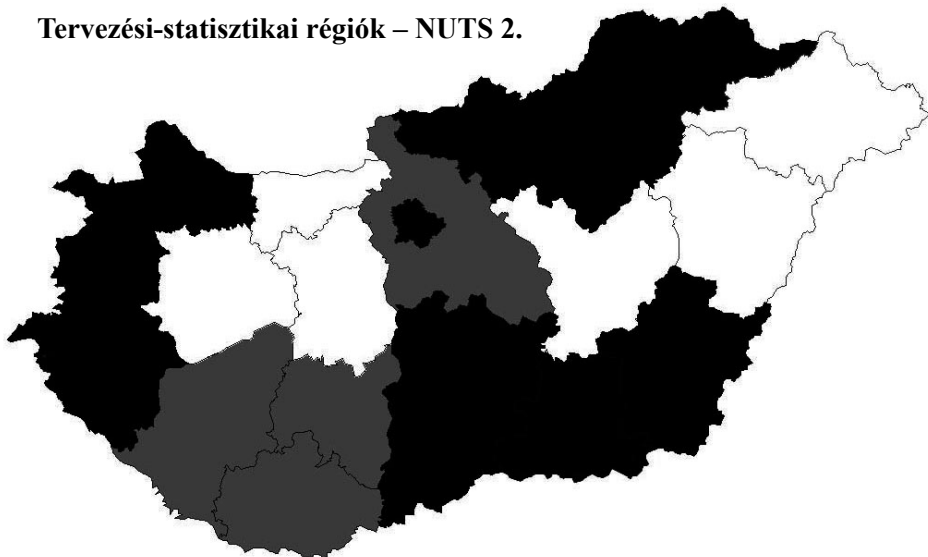
dunántúli illetékességgel Veszprém székhellyel látják el a hivatásos hadsereg felállítását követően megváltozott feladatkörüket. (A tervek szerint a másik vidéki központ Szolnokon lesz.) Tervezik a rendőrség regionális átszervezését is, ehhez azonban a kétharmados rendőrségi törvényt is módosítani kell. (A regionális kapitányság központja várhatóan Székesfehérváron lesz.)

A Közép-dunántúli régió sajátossága, hogy két fejlesztési pólus, Székesfehérvár és Veszprém veszi fel a versenyt a többi régió központjában lévő nagyvárosokkal. A dekoncentrált szervezetek átszervezése azonban nem feltétlenül követi a területfejlesztési elveket, hanem a személyi és tárgyi feltételeknek megfelelően régióként néhány esetben a kisebb megyeszékhelyen is kerülhetnek az összevont szervezetek.

A megyei szerveződésű dekoncentrált szervek közül az APEH és a közigazgatási hivatalok székhelye Székesfehérvárra kerül 2007. január 1-jétől, az ÁNTSZ és a Magyar Államkincstár regionális központja viszont Veszprém városában lesz. (A TÁKISZ-okból, majd a Területi Államháztartási Hivatalokból létrehozott Magyar Államkincstár területi szerveződése érdekesen alakul, hiszen az Észak-magyarországi régióban Salgótarján, míg az Észak-Alföldön Szolnok, a Dél-Alföldön pedig Kecskemét lesz a központ.)

A megyeszékhelyeken továbbra is működnek a hivatalok kirendeltségei, viszont a vezetés, az informatika és a közigazgatási hivatalok esetében különösképpen jelentős továbbképzési feladatok (pl. alap- és szakvizsgák) a régiószékhelyre kerülnek. Ugyancsak megszűnnek a megyei illetékhivatalok, hiszen a feladatkört 2007-től az APEH látja el.

Tervezési-statisztikai régiók – NUTS 2.



Az önkormányzati igazgatás

Az 1990. évi önkormányzati törvényig a módosított 1989-es alkotmány szerint is az 1971. évi I. törvény alapján már önkormányzati „jellegű” is felmutató tanácsrendszer volt érvényben. Az Alkotmány 9. fejezetének címe „A tanácsok” volt. Ebből az első bekezdés ma is érvényben van: a **Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra, községekre tagozódik.**

A tanács 1989-es definíciója szerint:

- „a.) képviseli a lakosság érdekeit, működési területén a lakosság önkormányzati szerve,
- b.) gondoskodik a központi állami és a helyi célok megvalósításáról, a hatáskörébe utalt feladatok önálló ellátásáról, a jogszabályok végrehajtásáról,
- c.) meghatározza – az ország társadalmi-gazdasági terve és az állami költségvetés figyelembe vételével – a terveit és költségvetését, irányítja és ellenőrzi a tervek végrehajtását, a költségvetés felhasználását, anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik,
- d.) gondoskodik a terület- és településfejlesztésről, szervezi a lakosság szükségleteinek kielégítését,
- e.) közreműködik az alkotmányos rend védelmében.”

Ezzel szemben az új (1990-es) Alkotmány szerint „a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”.

A meghatározás lényegében megfelel a tanácsi definíció a.) pontjának, kivétel a helyi közhatalom gyakorlásának megfogalmazása. (A tanács törvényben óvakodtak a hatalom szó leírásától, hiszen az egypártrendszerben a hatalmat definíciószerűen a „Párt”, az MSZMP gyakorolta.)

A b.) pontból a központi állami célok és a jogszabályok végrehajtásáról árnyaltabban fogalmaz az új Alkotmányi fejezet, ezek szerint „a polgármester önkormányzati feladatain kívül törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladatokat és hatásköröket is elláthat”. Ezt a következő bekezdésben a jegyző számára nemcsak kivételesen, míg a képviselőtestület hivatala ügyintézőjének ismét csak kivételesen teszi lehetővé.

Nem szól a módosított alkotmány a terület- és településfejlesztésről, valamint a tervezésről, míg a költségvetéssel kapcsolatos kérdéseket részletesen kibontja. Így a képviselő testület „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat”.

De nemcsak a saját tulajdona és ennek haszna, valamint a vállalkozás bevétele illeti meg az önkormányzatot, hanem saját adókivetési joggal is rendelkezik: „a törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáját és mértékét”, valamint jogosult az állami támogatásra is. Ennek megfelelően „az önkormányzat

törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokba arányban álló állami támogatásban részesül”. (Jelenleg csak a települési önkormányzatok rendelkeznek az adókimutatás jogával a helyi adókról szóló törvény szerint. A megyei önkormányzatoknak nincs sem önállóan, sem az államhoz, sem a települési önkormányzatokhoz kapcsolódóan joguk a helyi adók kivetésére.)

Kimaradt az önkormányzati fejezetből a közreműködés az alkotmányos rend védelmében. Ehelyett éppen **az önkormányzatokat illeti meg az alkotmányos védelem**. „A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”

Az új alkotmányos megfogalmazás rögzíti a **helyi önkormányzatok alapjogait**. Ezek között a már említett tulajdonhoz, adókimutatáshoz, saját és állami bevételhez való jogon kívül az önkormányzati ügyekben való önálló szabályozás és igazgatás az önálló szervezetalakítás és -működtetés, valamint az önálló jelképekhez, kitüntetések adományozásához, a kezdeményezéshez (petíciókhoz), valamint a társulásokhoz és az érdekszövetség létrehozásához, illetve a nemzetközi kapcsolatokhoz való jogot is biztosítja.

Amiképpen a tanácsok hozhattak rendeletet, úgy ez a joga az önkormányzatoknak is megmarad. Létezik egy nagyon fontos különbség, nevezetesen a korábbi

Alkotmány tanácsi fejezetében szereplő alábbi kifejezés: „felsőbb fokú tanácsrendelet”. Ilyen az önkormányzatok esetében nem lehetséges, hiszen: „A helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek”. Azt is hozzá teszi az Alkotmány, hogy a kötelezettségek viszont eltérőek lehetnek.

Nem szerepel az a megfogalmazás, ami a lakosság részvételét és a társadalmi szervekkel való együttműködést a tanácsok esetében a korábbi Alkotmány oly hangsúlyosan szerepeltetett. Ugyancsak kimaradt az a kötelezettség, hogy „a tanács tagok kötelesek választóiknak a tanács munkájáról, és saját tevékenységükről rendszeresen beszámolni”.

Az Alkotmány és az önkormányzati törvény szerint ugyanis a választópolgárok közösségét illeti meg a helyi önkormányzás joga. Ezt a jogukat a választópolgárok „az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják”. Mivel Magyarországon képviselői demokrácia van, ezért a helyi népszavazást általában csak önálló községalakítás eldöntése céljára írják ki a települési önkormányzatok. A megyei önkormányzatnak is joga van elvileg népszavazást kiírni. Erre azonban az elmúlt tizenöt évben nem volt példa. Ez is mutatja, hogy a népszavazás az önkormányzati hatalomgyakorlás során is kivételes formának számít. (Néhány önkormányzat az állampolgároknak ezt a jogát is korlátozni kívánta azzal, hogy a helyi önkormányzati rendeletben a népszavazásról szóló törvénynél szigorúbb feltételeket szabott meg. Az ilyen rendeleteket azonban az Alkotmánybíróság rendszeresen hatályon kívül helyezte.)

Megváltozott a testület működésére vonatkozó legfontosabb szabály is, mely szerint: a tanács végrehajtó bizottságot választ, bizottságokat alakít, szakigazgatási szerveket hoz létre, vállalatokat és intézményeket alapíthat. Az önkormányzati szabályozás szerint: „A helyi képviselő-testület elnöke a polgármester. A képviselő-testület bizottságot választ, és hivatalt hoz létre.”

Fontos megjegyezni – hiszen a köznyelvben gyakran keverednek a fogalmak -, hogy a tanács helyébe nem az önkormányzat, hanem a képviselő testület lépett. Ugyan az egyszeri állampolgár ma már azt mondja: „elmegek az önkormányzathoz” ahelyett, hogy „elmegek a tanácsba”. Az önkormányzat nem azonos a képviselő-testülettel, mivel a képviselő-testület csak képviseli az önkormányzatot. Az önkormányzat mi vagyunk: „a választópolgárok közössége”. Az önkormányzati törvény vitája során az is felvetődött, hogy a választópolgárt személyesen illetik meg az önkormányzati jogok. Ezért többen is hangsúlyozták, hogy itt közösségi jogokról van szó, amit nem lehet egyénileg gyakorolni. Más kérdés, hogy a hatályos szabályozás szerint a választópolgárok közössége csupán az önkormányzati választásokkor, valamint a helyi népszavazásokon tudja gyakorolni önkormányzati jogaikat.

A lokális közigazgatás szervezetrendszere

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény tehát gyökeresen átalakította a lokális közigazgatás

szervezetrendszerét Magyarországon. A tanács törvényben hierarchikus felépítésű községi, járási, megyei szintet felváltotta az egymásnak mellérendelt önkormányzatok rendszere. A törvény meghatározta a helyi önkormányzatok körét, nevesítve a községi, a városi, a fővárosi, a fővárosi kerületi és a megyei önkormányzatokat. Ezek között a korábbi alá-fölérendeltséggel szemben a mellérendeltség lett a fő jellemző. (Bizonyos mértékben a főváros és a kerületek helyzete speciális, ahol megmaradt a kétszintű igazgatás.)

Az 1971-es harmadik tanács törvény már megszünteti a járási szint testületét, viszont lehetővé teszi a városkörnyéki igazgatást. (Ebben a közép-dunántúli régió élen járt, hiszen az országban először a tatabányai járás szűnik meg, s váltja fel a városkörnyéki igazgatás.) A járási igazgatás 1984. évi megszüntetésével a hivataltal feladatok a városi tanácsok szakigazgatási szerveihez kerültek, ugyanakkor ezzel is a megyei szint erősödött, mely a rendszerváltásig erős hatalmi pozícióban volt a városi és községi tanácsok felett. A magyar önkormányzati rendszerben a megyék közigazgatási szerepe szinte a nullára redukálódott, s így a területi irányítás súlypontja a települési önkormányzatokhoz került.

Érdemes visszatekinteni a települési közigazgatás államszocialista rendszerére is. Magyarországon a 70-es évek közepétől kezdve a hatékony és szakszerű közigazgatás kiépítése érdekében létrehozták a községi közös tanácsok és az egységes szakigazgatási szervek intézményét. Ez az integrációs folyamat nyugat-európai (elsősorban dél-német)

mintát követett, azzal a különbséggel, hogy a magyar települések megőrizték önálló közigazgatási jogállásukat, bár

a közös tanácson belül nyilvánvalóan erősebb pozícióval rendelkeztek a székhelyközségek, mint a társközségek.

A helyi önkormányzatok Európában

...Európában – a helyi (területi) önkormányzatok alkotmányos helyzete, a központi és a helyi hatalom viszonya szempontjából – négy modelt szokás megkülönböztetni.

Az angolszász modell (Egyesült Királyság, Írország) jellemzője, hogy a helyi önkormányzatok státusa alkotmányosan nem került rögzítésre, az „ultra vires” elve érvényesül, miszerint a helyi önkormányzatok működésük során csak azt tehetik meg, amire kifejezett törvényi felhatalmazást kapnak. A helyi önkormányzatok és a dekoncentrált szervek rendszere heterogén, mindazonáltal a helyi önkormányzatok feladatrendszere rendkívül sokrétű. Egyre inkább jellemző, hogy a kiterjedt költségvetési intézményhálózat helyett piaci mechanizmusokat működtetnek, a közszolgáltatások nyújtásába piaci szereplőket vonnak be.

A napóleoni modellhez sorolt államokban (Franciaország, Belgium, Spanyolország, Portugália, Olaszország) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi státust élveznek, erős az önkormányzás közösségi hagyománya, azonban a települések szintjén a feladatok szűk körűek, kicsi a pénzügyi és gazdasági önállóságuk. A dekoncentrált közigazgatáson keresztül valósul meg az önkormányzatok erős állami felügyelete, illetve a dekoncentrált szervek nemcsak az igazgatásban, de a közszolgáltatások szervezésében is jelentős hatáskörrel bírnak.

A skandináv modell (Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország) jellemzője, hogy az önkormányzatok léte ugyan alkotmányosan megalapozott, azonban e szabályozás nem részletező, általában az önkormányzás alapelvei, illetve alapjogi rögzítésére kerül sor. E decentralizált rendszerben a települési szintű

önkormányzatok nagy gazdasági önállósággal és jelentős helyi bevételekkel rendelkeznek, széleskörű szolgáltatási kötelezettséggel s felelősséggel bírnak.

A német modellt (Németország, Ausztria, Hollandia, Luxemburg) szintén a decentralizáció megvalósulása, és az önkormányzatok alkotmányos státusa jellemzi, azonban a rendszer erősen hierarchizált, a települési szinten kevesebb a feladat.

A skandináv és a német modellt szokás együtt kontinentális, vegyes modellként (is) definiálni, tekintettel a közös sajátosságokra: az önkormányzatok alkotmányos státusára, a decentralizáció megvalósulására az önkormányzatok nagyobb fokú pénzügyi és gazdasági önállóságára. Ha az angolszász-moddellel állítjuk szembe, akkor a francia, a skandináv és a német modellt is tekinthetjük együtt kontinentális modellnek, hiszen elhatárolásként megemlíthető például, hogy az ultra vires elvvel ellentétesen a kontinentális államok helyi önkormányzatai általános felhatalmazással rendelkeznek a helyi közügyek intézésre.

Természetesen az ismertetett felosztás nem ad teljes jellemzést az adott rendszeréről, egyéb szempontok vizsgálata is szükséges a tényleges közjogi, politikai, gazdasági helyzet értékeléséhez, az adott ország helyi önkormányzati rendszerében rejlő előnyök, vagy éppen problémák feltárásához.

Az európai államok szinte mindegyikében megfigyelhető, hogy jelentős decentralizációs folyamatok zajlottak le, ezek a legtöbb esetben területszervezési, illetve helyi önkormányzati reformok útján, azokkal párhuzamosan valósultak meg.

(Forrás: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok, HVG-Orac, 2009.)

A leendő új Alkotmány megfogalmazása során az önkormányzatokkal kapcsolatban különféle elképzelések láttak napvilágot, még 1996-ban.

Az egyik szerint nincs szükség az eddigi alkotmánynál részletesebb szabályozásra, és a helyi önkormányzatok alapjogainak megfogalmazásán túl külön kétharmados törvényben kell rendezni az önkormányzatok feladatait, hatásköreit és az ezek végrehajtásához szükséges eszközrendszert. Az egyik alkotmányjogász meghatározása szerint az önkormányzati jogot alkotmányos jogként kell meghatározni: „Minden település lakosainak joguk van arra, hogy mindazon ügyeket, amelyek kizárólag a települést érintik, a törvények és az alkotmány keretei között saját döntésük alapján határozzák meg.” Ez a meghatározás nemcsak az alkotmányellenes önkormányzati döntéseket tiltja meg, hanem azokat is, amelyek sértik a törvényeket. A szerző szerint az Alkotmánybíróság dolga eldönteni, hogy mennyire avatkozhat be a törvényhozó az önkormányzatok alkotmányos jogaiba. A megyei önkormányzatok jogainak levezetését a szerző a települési önkormányzatok mintájára javasolja meghatározni. (Vö. BRAGYOVA András, 1995.)

A területi önkormányzatokat mint „magasabb fokú önkormányzatokat” határozza meg, azok feladatait a helyi önkormányzatok tevékenységének összehangolásában és a központi közigazgatás közvetítésében jelöli meg. „Ha az alkotmány ennyit mondana, ezzel már intézményi garanciát adna a középfokú (megyei) közigazgatási szervek fennma-

radására, és nem zárná ki ezek hatáskörének erősítését sem, de kevésbé tenné ezt lehetővé a helyi önkormányzatok rovására.” (Forrás: Az új alkotmány egy koncepciója)

Az önkormányzati szféra iránt elkötelezett alkotmányjogi szakértők véleménye szerint viszont részletes szabályozásra van szükség a leendő alkotmányban. A neves önkormányzati szakértő, Pálné Kovács Ilona szerint a „hazai jogrendszer és benne a közjog jelenlegi elvi bizonytalanságai és inkonzisztenciája, a későbbi jogalkotási feladatok azt igényelnék, hogy az új alkotmány részletesen, strukturálisan tagoltabb, tematikailag szélesebb legyen”. Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás szerint nemcsak az önkormányzatiság elvi, hanem a strukturális szervezeti és eljárási alapkérdéseit is tartalmaznia kell.

Az önkormányzatokról szóló törvény részletesebben is kifejti az önkormányzatok jogait. A törvény preambulumban rögzítik, hogy a választópolgárok helyi közössége a helyi érdekű közügyeiket intézhetik közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzat útján.

A helyi közügyek

„A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.”

Ezeket az ügyeket a helyi önkormányzat önállóan szabályozza, illetve az egyedi ügyekben szabadon igazgathatja feltéve, a törvény az önkormányzat feladat- és hatáskörébe utalta. Ezen túl önként felvállalhatják „minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerve hatáskörébe”. Itt azt is rögzíti a törvény, hogy e szabadon választott feladatkörben is mindent megtehet az önkormányzat, ami jogszabályt nem sért. Különösen arra kell azonban ügyelni, hogy „az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását”.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei

Mivel az Alkotmány rögzíti, hogy az azonos jogú önkormányzatoknak a kötelezettsége különböző lehet, ezért az önkormányzati törvény is kimondja, hogy a települési és a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei vannak. Ez az önként vállalt feladatok miatt, amikor a helyi önkormányzatok a helyi igényektől, és teljesítőképességtől függően egymástól eltérő önkormányzati feladat- és hatásköröket vállalhatnak, illetve a törvény erejénél fogva is megtörténhet. Hiszen külön törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak – más helyi önkormányzatokhoz képest – több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg.

Az önkormányzati törvény külön hangsúlyozza, hogy az ilyen kisebb lakosságszámú település önkormányzata, ha arra saját maga, vagy a társulása képes, akkor a saját működési területén önként vállalhatja a törvény által a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését.

A helyi önkormányzatok fogalmkörébe a települési (községi és városi, fővárosi illetve kerületi) önkormányzatok, valamint a megyei önkormányzatok tartoznak. Az 1994. évi törvénymódosítás rögzítette, hogy a megyei önkormányzat területi önkormányzat. (Korábban a tanács törvény helyi tanácsokon a települési tanácsokat, míg területi tanácsokon a megyei tanácsokat és a fővárosi tanácsot értette.) Ismét létrehozták a **megyei jogú városok** kategóriáját. (Ezek a megyeszékhelyek, valamint az 50 ezer lakosnál népesebb városok a saját területükön ellátják mindazokat a feladatokat, amelyek egyébként a megyei önkormányzat feladatkörébe tartoznak.

A települési önkormányzatok között a feladatok terjedelmét illetően a törvény nem különbözteti meg egymástól a községi és a városi önkormányzatokat. (Az alábbiak valamennyi helyi önkormányzat feladatát képezik.)

A települési önkormányzat főbb adata a helyi közszolgáltatások körében az alábbiak:

- a településfejlesztés, -rendezés, az épített és természeti környezet védelme,
- a lakásgazdálkodás,

- a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása,
- a helyi közutak és közterületek fenntartása,
- a helyi tömegközlekedés, a településsztisztaság biztosítása,
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában,
- gondoskodás az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról,
- a közösségi tér biztosítása,
- a közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása,
- a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésének biztosítása,
- az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

Az alapvető lakossági szolgáltatások teljes körét ez a felsorolás nem tartalmazza. Az önkormányzati csődtörvény mellékletében viszont azt is rögzítették. Az összesen 28 pontot tartalmazó lista a feladatokat attól függetlenül tartalmazza, hogy azok a települési avagy a megyei önkormányzatok hatáskörébe tartoznak.

A megyei önkormányzatok feladatkörét az 1994. évi törvénymódosítás során pontosították. Így a megyei önkormányzat kötelező feladatait az alábbiakban sorolták fel:

- középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátás;
- a természet és a társadalom megyében

lévő múzeális emlékei, valamint a történeti iratok gyűjtése, őrzése, tudományos feldolgozása;

- megyei könyvtári szolgáltatások;
- pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatás;
- megyei testnevelési-, sportszervezési valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatok;
- egészségügyi intézményekben elhelyezett gyermekek oktatása;
- fogyatékos gyermekek oktatása, nevelése, gondozása;
- alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátás;
- gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátás;
- szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolása;
- épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolása;
- a megyei idegenforgalmi értékek feltárása, célkitűzések meghatározása, a teljesítésükben résztvevők tevékenységének összehangolása;
- közreműködés a térségi foglalkoztatási feladatok és a szakképzés összehangolásában;
- részvétel a területi információs rendszer kialakításában.

A megyei önkormányzat feladatai között nem szerepel a területfejlesztés. Erre az új területfejlesztési törvény az önkormányzati törvény módosításakor meghatározott keretek között egy önálló intézményt, a megyei területfejlesztési tanácsot hozza létre.

A megyei önkormányzatok sajátos helyzete

Az önkormányzati típusok feladat- és hatásköreit elemezve már szóltunk a megyei önkormányzatok sajátos helyzetéről. A korábban a települések fölött is hatáskörrel rendelkező megyei tanácsokat megszüntették, és az ezek „romjain” létrejött megyei önkormányzatok fő feladata az intézményfinanszírozás maradt. A megyei önkormányzatoknak kellett átvenni azokat a térséginek minősülő intézményeket, amiket a települési önkormányzatok nem kívántak működtetni.

A megyei önkormányzatok a korábbi megyei tanácsi funkcióból sokat elvesztettek. A dekoncentrált szerveknél már szóltunk arról, hogy a hatósági és a törvényességi ellenőrzési funkciót a köztársasági megbízotti, majd közigazgatási hivatal, illetve a hatósági körben a különféle minisztériumi dekoncentrált szervek vették át.

A megyei tanácsok területgazda funkcióját a területfejlesztés feladatkörében öt évig egyetlen területi szerv sem kapta meg (de a megyei önkormányzatok önként vállalt feladatként továbbra is foglalkoztak a területfejlesztési kérdésekkel). A területfejlesztési törvény megalkotásával meglett a gazda, a megyei területfejlesztési tanács.

A területgazda funkcióhoz tartozott az önkormányzati érdekképviselési feladatkör, amely az önkormányzati törvény eredeti verziójában szerepelt is, de az akkori ellenzék „kiszavazta”. Ezt is önként vállalt feladatként végezték a megyei önkormányzatok, szigorúan a

települési önkormányzatok felhatalmazása alapján.

A vállalatfelügyeleti funkció a volt tanácsi vállalatok privatizációja során enyészett el, viszont megmaradt az intézményirányítási funkció.

Kétféle intézménytípus maradt, illetve került vissza megyei kezelésbe 1990 után. Az egyik a megye egészére kiterjedő, feladatmutatóhoz kapcsolt normatívával nem rendelkező, általában a közgyűjteményi körbe tartozó intézménytípus. Ilyen a megyei múzeumi szervezet, a megyei könyvtár, a levéltár, de a pedagógiai intézet és a megyei művelődési központ is.

A másik a feladatmutatóhoz kapcsolódó normatívával rendelkező és a megyénél kisebb ellátási területre kiterjedő, általában a közoktatási, nevelési, illetve a szociális ágazathoz tartozó intézményi kör. Középiskolák, kollégiumok, gyermekotthonok, nevelőotthonok, gyógypedagógiai iskolák és szociális otthonok.)

Ezen intézmények megoszlása azonban megyénként igen eltérő képet mutat.

A megyei önkormányzatok kötelező feladatai közé tartozik a megyei könyvtári, levéltári és múzeumi szervezet fenntartása. Ez a gyakorlatban a megyei könyvtár, a levéltár és a múzeumi igazgatóság fenntartását jelenti. Ugyanez nem érvényes a megyei pedagógiai intézetekre és a megyei művelődési központokra. A törvény szerint csupán pedagógiai szolgáltatások végzése tartozik a megyei önkormányzatok feladatkörébe, ezért a pedagógiai intézetek csakúgy, mint a közművelődés megyei központ-

jai, csupán önként vállalt feladatként tarthatók fenn.

Néhány megyében nincs is megyei művelődési központ, illetve a közművelődés megyei módszertani feladataival a pedagógiai intézettel azonos szervezeten belül foglalkoznak. Érthető a megyei önkormányzatok törekvése, hogy a könyvtárakat legalább részben a megyeszékhely város (többségében megyei jogúak) önkormányzatával finanszíroztassák, hiszen a leglátványosabb feladat, az olvasószolgálat és a kölcsönzés igénybevevői zömében a város lakói és diákjai közül kerülnek ki. Ez részben igaz a múzeumok kiállítóhelyeire is, azzal kiegészítve, hogy a város idegenforgalmi vonzerejét, és ezzel közvetve a bevételeit is növelik a megye által fenntartott múzeumok. Néhány megyében tettek arra kísérleteket, hogy a városi kiállítóhelyeket az érintett település önkormányzatának átadják, de ezeket rendre visszakapták finanszírozási gondokra való hivatkozással.

Van olyan város (Székesfehérvár), ahol azonban nemcsak saját városi múzeumot és képtárat, hanem levéltárat is létrehozta, és örömmel átvennék a könyvtárat és a művelődési központot is, de a megye nem hajlandó lemondani róluk.

Összességében azonban a feladatmutatóhoz kapcsolódó normatívával nem finanszírozott intézményeket a megyei önkormányzatok tartják fenn.

Más, és megyénként nagyon eltérő azonban a helyzet a normatívával finanszírozott középfokú intézményi körben.

A megyei jogú városok a középfokú oktatást a megyei önkormányzatokhoz hasonlóan kötelező feladatként látják el. Ezért csak két – korábban, az 1994. szeptemberi Ötv. módosítás előtt még megyei jogú címmel nem rendelkező – megyeszékhelynek volt módja ilyen intézménytől „megszabadulni”. Így Szekszárd, a gimnáziumokat kivéve, szinte egész középfokú iskolai és kollégiumi hálózatát (négy középfokú iskolát és három kollégiumot), valamint a dolgozók általános iskoláját is a megyére „hagyományozta”.

Salgótarján mérsékeltebb volt: csupán egy szakmunkásképző és szakközépiskolát, valamint egy leánykollégiumot adott át a megyének. Figyelemre méltó, hogy Nógrád megyében 1994-ben mindössze ez a két középfokú oktatási intézmény volt a középszintű önkormányzat kezelésében. A többi város, úgy látszik, meg tudott birkózni a középfokú oktatási intézmények fenntartásának feladataival.

A középfokú oktatási intézményeket elsősorban a válságövezetbe tartozó városi önkormányzatok adták át a megyei önkormányzatoknak. Így például Borsod-Abaúj-Zemplén megyében Ózd, Veszprém megyében Várpalota az egész középfokú oktatási intézményrendszerét a megyére bízta. Ezeknél az intézményeknél nem csupán az okoz problémát, hogy a működtetési kiadásokat a normatív állami támogatás nem fedezi, hanem az átadott épületek állapota is olyan volt, hogy a további romlás megállapításához a nagyszemű felújítás előbb-utóbb elkerülhetetlen.

Jelentős megyei fenntartású közép-fokú intézményhálózattal Pest, Borsod-Abaúj-Zemplén és – a megye nagyságához viszonyítva – Veszprém megye önkormányzata rendelkezik. A többi megyéhez képest jelentős közép-fokú oktatási hálózat komoly gondot is jelent ez utóbbi megyében, ezért folyamatosan napirenden tartják az intézmények átvilágítását, ösztönzik az alacsony kihasználtságú vidéki gimnáziumokat a tanulólétszám növelésére, s így a normatív állami támogatás arányának emelésére.

Elvi megfontolások a közép-fokú oktatási intézmények megyei fenntartásba adásakor csak ritkán merülnek fel, hiszen gimnáziumok éppúgy kerültek ide, mint speciális szakiskolák. Alapvető szempont a pénzügyi finanszírozás kérdése volt. Ha egy város vezetése úgy ítélte meg, nem éri presztízavesztés, ha visszaadja a megyének a középiskoláit – hiszen azok továbbra is a városban maradnak –, akkor habozás nélkül cselekedett. A város érdekeit a tanulók felvételekor sem érthette csorba, hiszen általában alacsony kihasználtságú, kis létszámú osztályokkal működő iskolákról van szó.

Az új oktatásfinanszírozási rendszer elsősorban a kisebb bérhányadú kollégiumok és a magas anyagköltségű speciális szakiskolák esetében növeli meg az önkormányzati terheket, s így elsősorban ezeket az intézményeket adják át megyei fenntartásba.

Kétségtelen, hogy **a közép-fokú oktatási rendszer** – s benne különösen a szakképzés -**átszervezésre és fejlesztésre szorul**. Ez – csupán a városi önérdék-

re hagyatkozva – nehezen hangolható össze az ország területén.

A megyei önkormányzatok szűk mozgásterükben – pl. gyermek- és ifjúságvédelem – már rákényszerültek a „költségvetési reformra”, a feladatok átvilágítására, az intézmények átszervezésére. Ehhez hasonló „épületfelszabadító” átszervezéseket a pedagógiai intézetek és a közművelődési központok összevonása révén is végrehajtottak.

A körzeti feladatokat ellátó intézmények fenntartásában a megyei önkormányzatoknak tehát jelenleg kiegészítő szerepe van. Ennek megfelelően a települési képviselő-testületek csak akkor adják át közép-fokú intézményeket a megyéknek, ha azok finanszírozása már teljes mértékben lehetetlenné vált. Tömeges intézményátadás esetén a megyék könnyen csődbe kerülhetnek, így a feladatok ellátása veszélybe kerül. Mindez részben a felemás jogi szabályozás (alkotmány, önkormányzati törvény) részben a hibás pénzügyi mechanizmus következménye. **Összekuszálódtak a hatósági, az intézményfenntartási, a vagyoni és a pénzügyi viszonyok.** A települési önkormányzatok autonómiája következtében az adott város érdekét képviselő választott testületek döntései gyakran más települések (illetve az ott élő lakosok) és a megyei önkormányzatok érdekeit is sértik.

Nehezen tartható az az elmélet, amely szerint a megyei önkormányzat egy kiegészítő önkormányzat, amelyik kevesebb joggal rendelkezik a legkisebb települési önkormányzatnál is. A megyei önkormányzatnak a megye választópol-

gárainak érdekeit kell képviselnie, ezért ennek megfelelő jogosultságokkal kellene rendelkeznie.

Ellenkező esetben mindazokat a feladatokat, amelyeket a körzeti szolgáltatásokat nyújtó intézmények tekintetében a megyék látnak el, a továbbiakban az állam tartozik magára vállalni.

Önkormányzati szervezet hivatal

Az önkormányzatok legfőbb döntéshozó szerve a képviselőtestület. Az át nem ruházható hatáskörök kivételével a képviselőtestület bizottsága és a polgármester is hozhat döntéseket. Ezek a testületek azonban államigazgatási feladatokat nem látnak el. Néhány önálló államigazgatási hatáskörrel a polgármester is rendelkezik, ám az államigazgatási feladatokat többségében a jegyző által vezetett önkormányzati hivatal látja el. Ez az önkormányzati hivatal tehát a községekben és a városokban nem csak az önkormányzati igazgatást, hanem az államigazgatási feladatokat is elvégzi. Községekben az önkormányzati hivatal sokszor csak néhány főből áll, minimálisan a jegyző mellett egy-egy igazgatási és pénzügyi ügyintéző dolgozik. Nagyobb településeken a helyi adókkal, műszaki, hatósági kérdésekkel is önálló szakember foglalkozik. A kisvárosokban már a tanácsrendszer idején törekedtek a túlbürokratizált apparátus egyszerűsítésére, létrehozták az ügyfélszolgálati irodákat és az ún. kisvárosi modell keretein belül a négy szakigazgatási szervből

álló szervezeti rendszert honosították meg. Ma az önálló szakigazgatási szervek megszűntek, de az egységes hivatalon belül általában e leegyszerűsített szervezeti formában működnek együtt a hivatali munkatársak. Így külön részleg foglalkozik a hatósági ügyekkel, külön a pénzügyekkel és külön az intézményfenntartással.

Az önkormányzatok 1990. októbere óta teljes szervezetalakítási szabadsággal rendelkeznek, és ezt az 1994-es törvénymódosítás sem korlátozta, viszont átrendezte a polgármester és a jegyző felelősségét és hatáskörét a hivatal felett. 1994. decemberétől a jegyzők szerepe erősödött, hiszen a polgármesteri hivatal vezetőiként immár a munkáltatói jogokat is megkapták.

A megyei önkormányzatok szervezésén belül nincs hatósági osztály, hiszen ezeket a feladatokat a megyei közigazgatási hivatal, illetve az ágazati dekoncentrált szervek látják el.

Az önkormányzati társulások fejlődési tendenciái

Az önkormányzati törvényben (továbbiakban Ötv.) a települési önkormányzatokra vonatkozó fejezetben található a társulások megalakításának és működésének fő szabályai. Az Ötv. széles körben biztosította a társulási szabadságot, amikor általános hatállyal kinyilvánította, hogy: „A települési önkormányzatok képviselőtestületei feladataik hatékonyabb, célszerűbb megol-

dására szabadon társulhatnak.” (Ötv. 41. §. (1). bek.)

A társulási szabadsághoz ugyanakkor az is hozzátartozik, hogy az önkormányzatok saját felismerés alapján, saját érdekeik érvényesítése céljából vegyenek részt a társulásokban, sőt az is, hogy az önkormányzat szabadon választhatja meg a számára legelőnyösebb társulási formát.

Komoly érvek szólnak a társulások mellett:

- a legfontosabb, hogy az önkormányzati, illetve az igazgatási feladatok szakszerű ellátása sok esetben csak társulásokon keresztül biztosítható, ugyanakkor

- a települési önkormányzatok összefogása révén könnyebb az önkormányzati feladatok megszervezése, illetve lehetővé válik azok színvonalasabb elvégzése, de az nyilvánvaló, hogy

- a (szomszédos) települések közötti kapcsolatrendszerek tervszerű és szervezett módon való kezelése egyaránt érdekében áll valamennyi érintett közösségnek.

Mindenekelőtt a kisebb lélekszámú falvak érdekelték a társulási formák kiterjesztésében. Ugyanakkor a nagyobb lakosságszámú községeknek és a városoknak is sok esetben érdeke lehet különféle társulások valamelyikébe való bekapcsolódás.

A társulások általános szabályai szerint a társulást az abban résztvevő önkormányzatok képviselőtestületeinek a megállapodása hozza létre. A társulás létrehozása, illetve társuláshoz való csatlakozás a képviselőtestület át nem

ruházható hatásköre. A létrejött társulás semmiképpen sem sértheti az abban résztvevők önkormányzati jogait. A települési önkormányzatok képviselőtestületei között, a társulások működése során felmerülő vitás kérdésekben ezért egy önálló hatalmi ág, a bíróság dönt.

Minden társulás jogi személy, amelynek székhelyéről és képviselötéről a társulást létrehozó megállapodás rendelkezik.

Az Ötv. négy társulási formát nevesít, de azt is rögzíti, hogy más társulási formák is kialakíthatók. (A társulásokkal kapcsolatban külön foglalkozunk az 1996. évi XXI. törvény 10. §-a alapján létrejövő jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési önkormányzati társulásokkal.)

Már említettük a közös képviselőtestületek és a körjegyzőségek kérdését.

Közös képviselőtestület:

A települési képviselőtestület más települési képviselőtestülettel közös képviselőtestületet alakíthat, ebben az esetben a képviselőtestületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös hivatalt tartanak fenn és intézményeket közösen működtetnek. Azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik, az egyes települések képviselőtestülete önállóan dönt. A közös képviselőtestület az alakuló ülésén határozatba foglalja a megalakulását, székhelyét és a hozzá tartozó települések felsorolását. A közös képviselőtestület dönt a szervezetről és működési rendjéről. A közös képviselőtestület ülését össze kell hívni bármely résztvevő település polgármesterének a kezde-

ményezésére. Közös képviselőtestület alakítható úgy is, hogy az érdekelt települési képviselőtestületek a települések lakosságszámának arányában választják meg a tagjait a települési képviselők közül. A közös képviselőtestület bizonyos feltételek teljesülése esetén körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését is vállalhatja. (mint említettük ilyen csak kivételesen és átmenetileg jött létre a régióban.)

Körjegyzőség:

Lényegét tekintve a körjegyzőség is társulásnak tekinthető, bár az Ötv. nem a társulások között szabályozza, hanem külön fejezetben. Az ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget alakíthatnak és tarthatnak fenn. Ezernél több, de kétezernél kevesebb lakosú község is részt vehet a körjegyzőségben, a körjegyzőség székhelye kétezernél több lakosú település is lehet. A körjegyzőség fenntartásának költségeihez az érdekelt képviselőtestületek a településük lakosságszámának arányában járulnak hozzá. Az ezernél kevesebb lakosú község képviselőtestülete is létrehozhat önálló hivatalt, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki. A körjegyzőséghez csatlakozni és abból kiválni a naptári év első napján lehet. A döntést a csatlakozásról és a kiválasztásról legalább hat hónappal korábban kell meghozni. Körjegyzőség alakításáról az érdekelt települések képviselőtestületei állapotnak meg. A körjegyzőt a képviselőtestületek együttes ülése nevezi ki, ehhez a körjegyzőséghez tartozó képviselőtestületek mindegyikének minősített többséggel hozott egybehangzó döntése szükséges. A körjegyző ellátja a képviselőtestületek, a bizottságok és a települési képviselők működésével kapcsolatos igazgatási feladatokat, a polgármesterek hatáskörébe tartozó államigazgatási döntések előkészítését és végrehajtását. A körjegyző vagy megbízottja köteles mindegyik képviselőtestületi ülésen részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni. A körjegyző évente köteles beszámolni minden képviselőtestületnek a körjegyzőség munkájáról. A körjegyző vagy megbízottja a képviselőtestületek – egyeztetett – szervezeti és működési szabályzatában meghatározott gyakorisággal, hetente legalább egy napon köteles minden községben ügyfelfogadást tartani. A körjegyzőség működésének ellenőrzését, a feladatok egyeztetését az érdekelt községek polgármesterei együttesen végzik.

De igazgatási feladatokat nemcsak a körjegyzőség, hanem társulás is elláthat. Ilyen a hatósági igazgatási társulás. Ezt a képviselőtestületek megállapodással, egyes államigazgatási hatósági ügyfajták szakszerű intézésére hozzák létre.

A megállapodásnak tartalmaznia kell:

- a társulásban résztvevők nevét, székhelyét,
- a társulásban intézendő ügyek megjelölését,
- a társulás vezetőjének és alkalmazottainak kinevezési módját, a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét, a költségek viselésének arányát,

- a társulásba való belépés, illetve a kiválás szabályait,
- a társulás működési területén a helyszíni ügyintézés rendjét.

A megállapodást fel kell terjeszteni a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetőjéhez, aki 15 napon belül törvényességi észrevételt tehet.

Ilyen társulást jellemzően építhető feladatok ellátására hoztak létre.

A legjellemzőbb társulási forma az intézmények közös fenntartására alakult. Ezek az intézményirányító társulások.

Az érintett képviselőtestületek megállapodhatnak két vagy több községet, illetőleg várost és községet ellátó egy vagy több intézmény közös irányításában. Eltérő megállapodás hiányában a közös intézmények fenntartásához az érdekelt képviselőtestületek a településük lakosságszámában járulnak hozzá.

A megállapodásban meg kell határozni:

- a közös intézmény tevékenységi-és ellátási körét,
- az egyes képviselőtestületek pénzügyi hozzájárulásának arányát,
- az intézmény fenntartásával kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket, valamint azok gyakorlásának módját,
- a megállapodás felmondásának feltételeit.

A közös intézménnyel kapcsolatos feladatok ellátására, hatáskörök gyakorlására az érdekelt képviselőtestületek – a település lakosságának számával arányos létszámú – bizottságot hoznak létre. A bizottság maga választja meg elnökét és határozza meg ügyrendjét. A bizottság ülését össze kell hívni, ha azt

bármely résztvevő település bizottsági tagjai együttesen, továbbá ha az intézmény vezetője kezdeményezi.

Ilyen társulásokat nemcsak a települési, hanem a települési és megyei önkormányzatok is létrehozhatnak a térségi feladatok ellátására.

Az 1990-es években az Ötv. által biztosított lehetőségek ellenére viszonylag kis számban jöttek létre társulások. Ezt az érdektelenséget megpróbálták a központi támogatások folyamatos növelésével és a társulások részletesebb szabályozásával vonzóbbá tenni. Ez utóbbi célból az Országgyűlés megalkotta az 1997. évi CXXXV. törvényt (társulási törvény – továbbiakban Tt.), amely 1998. január 14-én lépett hatályba.

A Tt. céljai a következők:

- a társulási jog gyakorlati érvényesítésének biztosítása,
- a helyi önkormányzatok együttműködésének erősítése,
- a közös érdek célszerű, hatékony és gazdaságosabb megvalósítása,
- a közszolgáltatások színvonalának javítása,
- a térségi kapcsolatok elmélyítése,
- a társulások általánosabbá tétele és tartalmassá válása.

Ennek értelmében a Tt. meghatározza a társulások alapelveit:

- a társulás szabadsága és önkéntessége,
- az egyenjogúság tiszteletben tartása,
- a kölcsönös előnyök biztosítása,
- arányos teherviselés,
- kötelező írásbeliség,
- szubszidiaritás – ez azt jelenti, hogy a Tt. rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha törvény másként nem rendelke-

zik, ilyen pl. a közoktatási törvény.

Az Ötv. a társulási formákat szabályozza, míg a Tt. a társulási típusokat sorolja fel az együttműködés erőssége szerint.

Megbízásos társulás

Ennek a jogviszonynak két alanya van: a megbízó önkormányzat és a megbízott önkormányzat. Célja valamilyen feladat ellátása, hatáskör ellátása vagy szolgáltatás biztosítása. Ez a legkevésbé szoros kapcsolat a két fél között, pl. az egyik község néhány tanulója a másik község oktatási intézményébe jár. A két fél erre megbízásos szerződést köt.

Egyszerű intézményi társulás. A Tt. szerint két vagy több képviselőtestület megállapodik intézmény vagy más szervezet közös fenntartásában, az alapítói jogok közös gyakorlásában. A megállapodás azt a feltételt tartalmazza, hogy a közös fenntartással, illetve közös foglalkoztatással kapcsolatos feladatok és hatáskörök gyakorlását az egyik képviselőtestület, illetve annak szerve gyakorolja. Garanciális szabály, hogy a megállapodásban meghatározott költségvetési kérdésekben a képviselőtestületek mind-egyikének az egyetértése szükséges.

Intézményi társulás tanácsal

Az intézményi fenntartás magasabb szintje, ha az alapítói jogok gyakorlására a képviselőtestületek önálló döntéshozó szervet: Társulási Tanácsot hoznak létre. A Társulási Tanács állhat: önkormányzati képviselők, a polgármesterekből, önkormányzati képviselők, és polgármesterekből. A Tt. alapján egyik tag sem rendelkezhet a szavazatok több mint felével, hiába nagyobb a költségvetési hozzájárulás aránya. Ez a szabály érvé-

nyesíti a szolidaritás lényegét, tekintettel van a gyengébb teljesítőképességére. A Társulási Tanács elnököt választ – aki képviseli a társulást – valamint alelnök(ke)t választhat. A döntéshozatal során – mivel nyilvánvalóan delegálásról van szó – a tanácsban szavazni személyesen vagy írásbeli meghatalmazás útján helyettes képviselővel lehet.

jogi személyiséggel rendelkező társulás. Ez a forma a legmagasabb szintű szerveződés és akkor kerülhet rá sor, ha a feladatok ellátására szükséges, hogy a társulás önállóan vállaljon kötelezettségeket és rendelkezzen vagyoni jogokkal. Szervezetére a Társulási Tanács szabályai az irányadók. A társulás önálló költségvetési szerv, alapító okirat hozza létre, a saját vagyon szaporulata a társulást illeti.

Önkormányzati szövetségek

Az Ötv. a helyi önkormányzatok érdekképviseléről szólva szabályozza az önkormányzati szövetségek létrehozását: a helyi önkormányzatok az önkormányzati jogok és érdekek kollektív képviselőtének, védelmének és érvényesülésének előmozdítása, valamint az önkormányzati működés fejlesztése céljából érdekképviselői szervezeteiket hozhatnak létre. Az önkormányzatok 1990. évi megalakulása után az addigi egyetlen országos érdekképviselői szerv a helyi tanácsokat tömörítő TÖOSZ (amelyik átalakult Települési Önkormányzatok Országos Szövetségévé) mellett településtípusonként több

országos önkormányzati szövetséget hoztak létre.

Az országos érdekképviselői szervek mellett regionális szövetségek (pl. Balaton Szövetség, Hajdúvárosok Szövetsége stb.) is alakultak. Az Önkormányzati törvény szerint az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek véleményét ki kell kérni az önkormányzatokat érintő jogszabályok és más állami döntések tervezeteivel kapcsolatban. (Ilyen jogosultsága a regionális szövetségeknek nincs.)

1991-ben végül 7 országos szövetség alakult.

A legnagyobb a már említett TÖOSZ, amelyik a fővárost, néhány megyét és több száz települési önkormányzatot mondhat tagjának. A TÖOSZ monopóliumát kívánták megtörni a községi és a városi szövetségek létrehozásával. Két községi szövetség alakult, egyik a főként dunántúli bázisú Községi Önkormányzatok Szövetsége (székhelye előbb Sásd, majd a nagyközség várossá nyilvánítását követően a szintén baranyai Hosszúhetény, ma Mecseknádasd); a másik a sokáig a nógrádi Tar község központtal működő Faluszövetség. (Mai székhelye Szentkirály.)

A városok között nagyság és jogosultság szerint történt a differenciálódás, létrejött előbb Kecskemét majd Székesfehérvár, 1995-től pedig Debrecen székhellyel a Megyei Jogú Városok Szövetsége. (Ehhez csatlakoztak az 1990-94 között még megyei joggal nem rendelkező megyeszékhelyek is.) A másik városi érdekképviselői szerv a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége, amelynek elnöke

megalakulása óta 2006-ig Jászberény polgármestere. (Ma Marcali.)

1991-ben az akkori kormány ezeket a szövetségeket összességében ellenzékinek tekintette, ezért létrehozta Gödöllő köré szervezve a Magyar Önkormányzatok és Önkormányzati Képviselők Szövetségét. (Ebben városok és községek mellett fővárosi kerületek is tagok lettek.)

Természetesen a megyék is létrehozták országos érdekképviselői szervüket, a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségét. (Ennek központja kezdetektől Kecskeméten volt, ma Miskolcon.) 1992-től hosszas tárgyalásokat folytattak az országos érdekképviselői szervek, hogy egy közös önkormányzati szövetség alakuljon. Azok az elképzelések, hogy ez egyetlen nagy szövetség legyen, melyben a községek, városok és megyék külön-külön tagozatot hozzanak létre, végül megghiúsult, így a hét egyenjogú szövetség egy közös szövetségi tanácsba tömörült, az Önkormányzati Szövetségek Tanácsába. Ennek székhelye Budapesten volt, elnöke azonban rotációval évente változott. (1999-ben megszűnt miután kilépett a TÖOSZ és a MÖSZ – a szerk.)

Az Önkormányzati Szövetségek Tanácsának célja volt, hogy:

- összehangolja a magyar önkormányzatok országos szövetségeinek tevékenységét,
- képviselje a közös önkormányzati érdekeket,
- elősegítse egy egységes országos önkormányzati szövetség létrehozását, miközben
- folyamatosan együttműködik a kistérségi szövetségekkel.

Ezért az egységes fellépés erejét felhasználva vállalja a szövetségben képviselt önkormányzatok kollektív képviselőletét. Ennek keretében az önkormányzati jogok és érdekek érvényre juttatása, az

önkormányzatok működési körülményeinek javítása éppúgy célkitűzése a szövetségnek, mint az önkormányzás érdekeinek, az önkormányzati rendszernek a védelme és képviselése.

A helyi közösségek önkormányzashoz való jogainak fejlesztését a haladó magyar önkormányzati hagyományok és az Európai Önkormányzati Charta szellemében képzelel el a szövetségi tanács. Ezért az önkormányzatokat érintő kérdésekben az önkormányzatok érdekében megegyezésre törekszik a kormánnyal és az egyéb szervezetekkel (szakszervezetek, munkáltatói szövetségek). Fontos célkitűzése a tanácsnak a nemzetközi kapcsolatok elősegítése, valamint a különféle szolgáltatások nyújtása az önkormányzatok részére.

Civil szervezetek szerepe

A polgári társadalmakban a helyi önkormányzatok nagymértékben építenek a civil szervezetek egyesülete munkájára. A később politikai szerepkört vállaló emberek is először e szervezetekben tűnnek ki, s végzik díjazás nélkül a karitatív, a kulturális és a társadalomszervező munkát. Magyarországon e civil szervezetek még nem épültek ki, illetve az újonnan hatalmat elnyert önkormányzati testületek nem mindig veszik őket komolyan. A helyi közéletben működő pártok sokszor riválisnak tekintik a társadalmi egyesületeket, ami érthető is, hiszen ezen egyesületek egy része jelölteket indított az önkormányzati választásokon. Ma a törvényhozás is arra törekszik, hogy a civil szervezeteket és a politikai szerepet felvállaló egyesületeket

elválassza, hiszen állami támogatásban, illetve az adózók 1 %-os támogatásában csak a politikamentes egyesületek és alapítványok részesülhetnek.

Ma az alapítványok, egyesületek egy része „önhasznú”, tehát csak a benne lévők javát szolgálja, sőt olyan egyesületek is alakultak, amelyek kifejezetten az adóelkerülés illetve visszaigénylés céljait segítették. A nonprofit törvényben külön kívánták választani a közhasznú egyesületeket és alapítványokat, hiszen ez utóbbiak az önkormányzatoktól és az államtól is átvállalhatnak nagyon fontos szociális és kulturális feladatokat. Természetesen egy adott község és város közéletében nagy szerepe van a baráti illetve hobbi alapon szerveződő társaságoknak is, hiszen egy adott település közösséggé formálódásának ezek is nagyon fontos színterei. Egy kistélepülésen össze hozhatja az embereket egy sportegyesület, egy asszonykórus, néptáncgyűttes vagy egy nyugdíjas egyesület is. Hazánkban több év kell még ahhoz, hogy ezek a korábban elsorvadt civil szervezetek újra éledjenek, hiszen megélhetési problémák miatt éppen az ezekhez szükséges legfontosabb tényező: a szabadidő hiányzik.

A nyugat-európai újabb alkotmányokban a hatalommegosztás a parlamentáris kormányforma, illetve kormányzati rendszer alapján épült ki. A következő bekezdések forrása Nyugat-Európa legújabb alkotmányai KJK 1990., ezen belül is a Kiss Barnabás által írt bevezető fejezet, az államszervezetről.

AGG ZOLTÁN

Európai közigazgatás

A szakirodalomban Pikler Kornél, az úgynevezett vegyes parlamentáris kormányzati rendszer fogalmát vezette be, ahol a hatalommegosztás formalizált a törvényhozó, és a végrehajtó hatalmi ág között. A rendszeres időközönként, újjáválasztott parlament, nem csak a törvényhozó hatalmat képviseli, hanem egyben a végrehajtó hatalmat is ellenőrzi. Ugyanakkor a végrehajtó hatalom sem csupán a törvények végrehajtásáért felelős, hanem a kormányzati funkciókat is ellátja. Ebben a modellben, a kormány és az államfő (köztársasági elnök vagy király) között megoszlik a végrehajtó hatalom, így az dualista jellegű. A parlament és a kormány egymásra utalt, hiszen a kormány felelős az országgyűlésnek (képviseelőháznak), léte a parlament bizalmától függ, de nincs teljesen kiszolgáltatva a törvényhozásnak, hiszen az államfőn keresztül el tudja érni annak felosztatását is. Ez a fajta hatalmi egyensúly a kormányzati szervek között, államonként különbözik, összefüggésben az államfő hatalmi súlyával. (Erős, középerős, gyenge.)

A parlamentáris kormányzati rendszer államfőjének kettős funkciót tulajdonítanak: az egyik az alkotmány jogi alkotmánytechnikai szerepkör, amelyhez számos formális, a parlament vagy a kormány döntését legalizáló aktus (pl. kinevezések) és sok önálló, bár elsősorban reprezentatív államfői hatáskör sorolható, mint pl. az állam képviselte, címek, rangok, kitüntetések adományozása.

Az államfő másik funkciója, hogy ki-egyensúlyozó, esetenként bírói szerepet töltsön be, a kormány és a parlament között. Ilyen hatásköre a már említett felosztatás, de ilyen az alkotmányos vétó, a törvények kihirdetésének megtagadása, és az erős köztársasági elnökök esetében a kabinet összehívása, és elnöklése. Ezen túl olyan önálló feladatai is vannak, mint pl. a hadsereg parancsnoklása, vagy az önálló jogalkotói hatáskör.

A kormány és a közigazgatás tevékenységében, a XX. század végén, egyre inkább elválik a politikai kormányzás, illetve a szoros értelemben vett végrehajtás, semleges jogi és szakmai alapon végző adminisztráció. Egyre bővültek a kormányzati feladatok, így a közigazgatás, a társadalom életének egyre nagyobb részén játszik aktív beavatkozó szerepet. A védelmi feladatok kibővülése a környezetvédelemmel, a kormányzati szerkezeten belül is megjelenik, ugyanakkor a szociális biztonság, a gazdaság, a kultúra és a tudományos élet irányítása, mind jobban megterheli a fejlett nyugati államok kormányzatát. A történelmi fejlődésnek megfelelően, néhány területet kiemelnek az újabb alkotmányok, így pl. a török, és a portugál alkotmány külön fejezetet szentel a hadseregnek és a nemzetvédelemnek, hiszen a modern polgári demokrácia rendszerének megteremtésében, mindkét országban döntő szerepet játszott, és Törökországban még ma is garanciát jelent a hadsereg.

A XX. század új polgári alkotmányában felértékelődött a helyi területi önkormányzatok jelentősége. Nőtt a helyi önkormányzatok alkotmányos garanciáira vonatkozó rendelkezések száma. Az alaptörvények rendelkeznek esetenként az önkormányzati testületek választására, az önkormányzat hatáskörére és szervezetére, pénzügyi alapjaira, önálló jogalkotási hatáskörére, illetve állami felügyeletére vonatkozóan. A területi önkormányzatok mellett, a szakmai köztestületek, valamint a felsőoktatás autonómiáját is rögzítik az alkotmányok, és sok esetben a közszolgálati tisztviselők jogállásával, a hatóság elleni fellépésével, a bírói út igénybevételével is részletesen foglalkoznak.

Az Európai Unió megerősödésével, egy sajátos európai konföderáció jött létre, melyhez a tagállamok államszervezeteinek is alkalmazkodnia kell, így nem elégséges, ha a minisztériumok külön uniós, harmonizációs részlegeket működtetnek, hiszen ma már nem harmonizálni kell, hanem uniós tagállami minisztériumként kell működnie. Tehát nemcsak hogy meg kell felelniük az európai közigazgatási tér lisszaboni követelményeinek (átláthatóság, stabilitás), nem csak képesnek kell lenniük a közös uniós döntések végrehajtására, hanem arra is, hogy aktívan be tudjanak kapcsolódni az európai döntések kialakításába. Fontos követelmény, hogy a nemzeti érdekeket, képesek legyenek beépíteni ezekbe a döntésekbe.

Sárközy Tamás szerint a közigazgatás területi rendszerét is átformálja az Unióhoz való csatlakozás. „Aligha va-

lószerű ezért, hogy minden változatlan maradhat az új tagállamok államszervezetében – az Unió nem fejőstehen, nem abból áll az Európai integráció, hogy minél több támogatást tudjunk kisírni az Uniótól (végső soron a fejlettebb tagállamoktól). Igenis például az Unió át fogja nyomni a torkunkon – a pártédek, a történelmi vármegye-érdekek ellenére – a regionalizmust (mégpedig a valódi regionalizmust és nem azt a műregionalizmust, amire sok politikusunk gondol), tudniillik, ha nem térünk át a valódi regionális kormányzásra, súlyos hátrányokat fogunk szenvedni az uniós támogatásoknál, csökken a versenyképességünk, háttérbe szorulunk a többi tagállamhoz képest.”

A politikai és közigazgatási térfelosztásokról általában

Az országon belüli területi egységek kialakításakor, még a belső határ kérdésénél is fontosabb kérdés a központi és a helyi (térégi) hatalmi, *döntési kompetenciák* aránya. E relációk mögött egy még általánosabb, erősen értéktartalmú összefüggés áll: *vajon hatékonyabb, emberibb, demokratikusabb-e egy decentralizált rendszer a központosítottnál, vagy sem?* Minden helyi vagy megyei vezető vélhetően gondolkodás nélkül igennel válaszol a kérdésre. (Nem beszélve most a diktatúrákról, s különösen az úgynevezett proletárdiktatúra demokratikus centralizmusáról – de erről részletesebben majd később, a megyei tanácsok elemzésénél.) Távolról sem

olyan biztos, hogy ugyanez a válasza a központi hatalom még oly „magas etikai szintű” képviselőinek sem, hisz a döntés vesztesei látszólag ők, „a nemzeti egység és integritás őrei” lehetnek.

Egy erősen központosított állam bármifajta területi beosztást konstruálhat és működtethet, ez csak *dekoncentrációig* vezet, de nem valóságos *decentralizációig*. (Előbbi ugyan térben jobban szétterülő intézményrendszert jelent, de a hatalmi, döntési jogosítványok valós megosztása nélkül, utóbbi pedig a hatalom, a cselekvési tér érezhető, valóságos megosztását a központ és a helyi-térségi szintek között.)

Ezzel együtt a helyi és térségi szerveződések tanulmányozásának mind elméleti, mind gyakorlati szempontból külön témája a területbeosztás – hogyan alakítsák a határokat –, hogy miként oszszák részekre a nagyobb terület egységeket. A hatalmi tényezők szerepét inkább a politikatudomány keresi – joggal – a különböző térfelosztási szempontok, megoldások mögött; a területbeosztással a közigazgatás és a politikaföldrajz foglalkozik.

Mielőtt ezeket sorra vennénk, érdemes kissé általánosabban is megvizsgálni a horizontális *térfelosztás* kérdéskörét. Milyen szempontok érvényesülnek a regionalizálás folyamatában?

Az irányítási funkciókhoz is kapcsolódó társadalmi térfelosztások (körzetesítés, regionalizálás) három alapvető szempont mentén rendszerezhetők:

- a valóságos térbeli szerveződés követése,
- az összehasonlíthatóság (kompatibili-

tás),

- a kezelhetőség.

Bármifajta térfelosztásnál, regionalizációnál a legalapvetőbb elméleti kritérium az, hogy *minden társadalmi jelenség azon a térségi szinten, és abban a területi aggregációban, körzetrendszerben vizsgálendő (és ha szükséges, irányítandó), ahol valóságosan szerveződik*. (Ezt az elvet sérti, s ezért okoz objektíve is állandó feszültséget, például az, amikor a nemzet és a politikai állam térben szétválik.)

E követelményből természetesen következik, hogy ahány társadalmi jelenség, szinte ugyanannyi térfelosztás, körzetrendszer alkalmazható. Figyelembe vehető a természeti tagoltság, az etnikai-vallási különbségek, a történelmi hagyományok, a gazdasági térszerveződés, a településhálózati kapcsolatrendszer. *Nincs olyan térfelosztás, amely minden társadalmi jelenség elemzésére vagy irányítására egyaránt optimális lenne*. A valóságos szerveződés követése – részben egymással szembeeső, egymástól lényegesen eltérő térfelosztásokat kijelölve – két jellegzetes térfelosztási elvben, *a funkcionális összetartozás* követésében, illetve *a belső homogenitás* érvényesítésében jelenik meg. Mindkét esetben érvényesítendő szempont *a térfelfedés teljessége* (azaz az exklávé, illetve az enklávé nélküli térfelosztás).

Az országokon belüli térfelosztások elméleti alapja és gyakorlati mozgatója a funkcionális összetartozás, s ezen belül a központ-vonzásterület kapcsolatrendszer. Ebben az esetben sem kerülhető meg azonban az a probléma, hogy ahány

funkció (igazgatási, ellátási, közlekedési stb.), annyi vonzásterület. Hasonló probléma a térségi (társadalmi, gazdasági fejlettségi, szerkezeti) homogenitásra való törekvés. Ellenkező esetben súlyos *aggregációs torzítások* léphetnek fel, szélsőséges pólusok átlagolódnak semmitmondó végeredménnyel.

Indokolt, sőt szükségszerű a markáns természeti határok, választóvonalak (nálunk például a Duna, a Dráva, a Maros, a történelmi Magyarországon a Kárpátok) figyelembevétele a társadalmi körzetiesítésekben.

A *belső homogenitás* elvét szem előtt tartva létrehozott rendszerek legnagyobb előnye, hogy bennük kicsiny az aggregációs információvesztés. A belső homogenitás egyoldalú kiemelésének veszélyére azonban sajnálatos példákat is ismerünk. Ilyenek a múlt és a jelen *etnikai alapú térfelosztásai*. Ez az elv csak az erőszak eszközével tudja maga alá gyűrni például azt a relációt, amikor *a városok és a környezetükben lévő falvak etnikailag eltérő összetételűek* (a szerb-jugoszláv hadsereg boszniai etnikai tisztogatásai erre a legújabb időkből is szolgáltattak tragikus példákat).

Fontos lehet a térfelosztásban szereplő *területegységek számának valamifajta optimalizálása* két szempont között: a kezelhetőség, áttekinthetőség javítása, ami az elemek csökkenését kívánja, illetve az aggregációs, összevonási torzítás csökkentése, valamint a helyi sajátosságok, az egyediség megtartásának erősítése, ami az elemek számának növelését igényli. *A sok kisebb egység előnye* a valóságos elemi egységekhez való közelség, a *belső*

homogenitás, a *kevés nagyobb egységé* az *áttekinthetőség*, a *komplexitás*, a térbeli kapcsolatok nagy részének a rendszeren belül maradása. Akármelyik utat választjuk, ha a legmodernebb tudományos módszertant használjuk is, vitatható elhatárolások mindig maradnak, ezek a körzetiesítések természetes, kiküszöbölhetetlen hibái. Tovább nehezíti a dolgot, hogy a társadalmi mozgások, a fejlődés eredményeként *a térbeli relációk folyamatosan változnak*, azaz, ha ma egyértelműen egy térséghez sorolható is egy település, lehet, hogy néhány évvel később már máshova vonzódik. Ha nem akarjuk, hogy ez a folyamatos változás állandó instabilitást okozzon a térbeli rendszerekben, nem szabad folytonosan változtatni a határokat. A *megyehatár-módosítások területi, illetve tartományi rendszere etnikai szempontok szerint változott* a Kárpát-medencében. Romániában például előbb létrehozták a Magyar Autonóm Területet (nagyjából a Székelyföld), majd a Maros-Magyar Autonóm Tartományt. Később a területeket ismét feldarabolták megyékre.

A közigazgatási térfelosztás

Nemzetközi példák is igazolják, hogy elsősorban *a helyi-területi közigazgatás létező rendszeréhez igazodnak az egyéb regionális felosztások*. Általános tapasztalat, hogy – az egészen kis területű országokat kivéve – valamennyi államban legalább egy közigazgatási szintet közbeiktatnak a központi és a települési igazgatás közé. Szinte minden országban másként nevezik ezeket a közigazgatási egységeket: így országnak (landnak),

területnek, (autonóm) régiónak, körzetnek, kerületnek, provinciának vagy grófságnak (county).

A kiemelt helyzetű területi közigazgatási rendszer egyben a legszigorúbb kritériumokat támasztja a *területi közigazgatási térfelosztással* szemben. Ha egy területi közigazgatási térfelosztás elhibázott, az nemcsak a *közigazgatás működését torzíja* (bürokratikus, zsúfolt, hozzáférési- és esélyegyenlőtlenségeket generáló működés), hanem szinte minden egyéb térfelosztásra, s így a *társadalmi szférára* is kedvezőtlenül hat. Az európai (nyugati típusú) önkormányzati rendszerek fejlődése – követve egyben a települések összeépülését, szoros kapcsolatait – ma az összevont nagyobb egységek irányába halad. (A települések összevonását nagyobb önkormányzati egységbe Skandináviában vitték legtovább, de a legradicionálisabb térfelosztású Angliában is vitakérdés ma az önkormányzati nagyságrend, ahol „igazi” önkormányzat falvakban nem, hanem csak városi, illetve „járási”, majd megyei szinten működik.)

A *helyhatóságok mérete* a világ országaiban különböző. Magyarországon egy helyi önkormányzatra mintegy 3200 lakos jut, ez az adat Ausztriáéval közel azonos, a mienknél jóval elaprózottabb rendszer például a francia, ahol fele ekkora az átlagos közigazgatási alapegység, ezzel szemben Svédországban épp tízszer annyian élnek egy-egy helyi közigazgatási egységben, mint nálunk.

A területi közigazgatás

nemzetközi modelljei

A politikai-hatalmi struktúrákban a különböző térfelosztási rendszerek szerepe, jelentősége eltérő. Ebből a szempontból kiindulva megkülönböztetik egymástól az *unitárius*, a *föderális* és a *regionális* berendezkedésű államokat. Az *unitárius* államok tipikus példái a skandináv országok. A *föderális berendezkedés* – amerikai példára – a modern Németországban és részben Ausztriában, később speciális formában Belgiumban vált uralkodóvá, míg a *regionális rendszerű országok* közé Franciaország, Olaszország és Spanyolország sorolható.

A *közép- és kelet-európai új demokráciák*, Csehország és Szlovákia átmeneti föderációjától eltekintve, valamenynyien az unitárius modellt választották, így Magyarország is. A korábban föderális mintaállam, Jugoszlávia szövetségi államai 1991-től sorban önállósultak, és várhatóan ez a sors vár a megmaradt Kis-Jugoszlávia két államára, Szerbiára és Montenegróra is. A nyelvi és nemzetiségi eltérések békés úton egyedül Belgiumban hoztak létre föderális államot (Flandria, Vallónia és Brüsszel hármass rendszerében), míg Spanyolországban a regionális berendezkedésen belül működnek a nyelvi (katalán, baszk) autonómiák. A korábban szintén egységes Nagy-Britannia is a föderáció irányába fejlődik, Skócia és Wales különböző szintű politikai és kormányzati testületeinek megalakulásával. A föderális berendezkedés természetesen nem európai sajátosság, hisz az összes többi konti-

nensen találhatunk szövetségi államokat (például Mexikó, Brazília, India, Nigéria, Kamerun). Ezek a nagy területű és lakosságszámú országok is küzdenek az elszakadási törekvések ellen. (Lásd például a biafrai, majd az eritreai háborút, Nigériában, illetve Etiópiában.)

Az unitárius berendezkedésű államokban a helyi és térségi területegységek a központi hatalmi hatáskörök viszonylag csekély részét vették át, a föderális és regionális berendezkedésükben már jóval határozottabb a *decentralizáció*. Noha mindkét rendszer alapdilemmája a területi hatalommegosztás mértéke és terjedelme, a két szisztéma között érdemes felfigyelni arra a különbségre, hogy míg a föderális berendezkedés el-

sődlegesen már korábban is létező, jól körülhatárolható, *tradicionális terület-egységek* egyesülését, addig a regionális berendezkedés a korábban többé-kevésbé homogénnek tetsző országterületek felosztását jelenti.

A területi beosztásoknál részben a *hagyományokra* alapoztak, részben a II. világháború utáni politikai helyzetben ettől eltérő megoldásokat alkalmaztak. A leginkább hagyománytisztelő Anglia ma is büszke arra, hogy megyerendszere 1060-ra nyúlik vissza, a francia megyerendszer pedig a korábbi tartományi beosztást szétzúzó napóleoni reformnak köszönhetően immár két évszázada működik.

Regionalizáció az ET-tagországokban

... Az Európa Tanács (ET) különböző szervei rendszeresen figyelemmel kísérik a tagországok helyi önkormányzati rendszerének működését és változásait. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLARE) éves tervek alapján végez monitoring vizsgálatokat a tagországokban, míg a Miniszteri Bizottság (CM) döntéselőkészítőjeként működő Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottsága (CDLR) évente kétszer gyűjti össze a tagországokból a változásokat. Magával a regionalizációval mintegy másfél évtizede szinte állandóan foglalkoznak az ET szervei, de e körben eddig legjelentősebb rendezvény a 2002-ben Helsinkiben tartott miniszteri konferencia volt.

Az itt elfogadott deklaráció és ajánlás a regionális autonómiáról szóló elvekről *hat kategóriába¹ sorolja a tagországokat a regionális működés szempontjából*.

A regionális autonómia fogalmát az erről szóló „Helsinki Elvek”² határozzák meg a következők szerint:

„A regionális önkormányzatok a központi államigazgatás és a települési szint között helyezkednek el.

Ez nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a regionális és a települési önkormányzatok közt alá-fölérendeltségi kapcsolat van. *A regionális autonómián azt a jogilag biztosított hatáskört és valós képességet kell érteni, ami alapján a regionális önkormányzatok az alkotmányos kereteken belül saját közigyeikben – a szubszidiaritás elvének megfelelően – önállóan szabályoznak és igazgatnak a lakosságuk érdekében.*

Ahol regionális önkormányzatok működnek, a regionális autonómia elvét a belső jogrend, vagy esetenként az Alkotmány ismeri. A regionális önkormányzat *önálló döntéshozó képviseleti szervvel rendelkezik..., mely általános, közvetlen, egyenlő és titkos választással jön létre...*”

Az ajánlásban foglalt szempontrendszer alapján a regionális önkormányzatok működése szempontjából 2002-ben a következő kategóriákba sorolták az egyes tagországokat:





Első: Az alkotmányban vagy szövetségi államszerződésben garantált – el nem vonható – elsődleges jogalkotó jogkörrel rendelkező régiók: Ausztria, Belgium, Finnország (Aland), Németország, Olaszország (különleges jogállású régiók), Orosz Föderáció, Szlovákia, Spanyolország, Svájc

Második: Alkotmányban vagy szövetségi szerződésben nem garantált elsődleges jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók: Egyesült Királyság (Skócia és Észak-Írország)

Harmadik: Az alkotmány és a nemzeti jogrend szerinti, annak hierarchiájába illeszkedő jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók: Cseh Köztársaság, Magyarország, Olaszország (nem kiemelt jogállású régiók), Hollandia

Negyedik: A nemzeti törvények által meghatározott keretek közt biztosított, alkotmányban nem garantált jogalkotói jog-

körrel rendelkező régiók: Egyesült Királyság (Wales), Lengyelország

Ötödik: A nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotási jogkörrel rendelkező régiók, melyek közvetlenül választott testülettel rendelkeznek: Horvátország, Dánia, Finnország (Kainuu), Franciaország, Norvégia, Svédország, Törökország, Ukrajna, Egyesült Királyság (Nagy-London).

Hatodik: A nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók, melyek a települési önkormányzatok által választott képviselőkől állnak: Albánia, Finnország (általános jogállású régiók), Lettország, Románia.

(Forrás: Balázs István cikke az Új Magyar Közigazgatás 2009. 11-12. számában)

Lábjegyzet

MCL-13(2002)4 számú dokumentum

CM(2002)10 számú dokumentum

AGG ZOLTÁN

Az Európai Közigazgatási Tér és Magyarország

Mottó:

A fejlődés nem azt jelenti, hogy a helytelen elméletet helyes váltja fel, hanem azt, hogy olyan elmélet váltja fel, amelynek helytelensége kevésbé szembeötlő.

Hawkins fejlődéstörvénye

*Arthur Bloch: **Murphy törvénykönyve, avagy miért romlik el minden?***

– Gondolat, Budapest, 1989

Az Európai Unióban nincsenek a tagországok számára kötelező egységes közigazgatási irányelvek. A tagállamok önállóságának (szuverenitásának) fontos része, hogy saját maguk határozhatják meg államberendezkedésüket. Mégis, a közösségi politikák szaporodása miatt, a nemzetek feletti (szupranacionális) szintre delegált döntések hatékony végrehajtása, és nem utolsósorban a közösségi pénzalapokból való minél nagyobb részesedés érdekében minden tagállam igyekszik alkalmazkodni az uniós, sok esetben íratlan elvárásokhoz. A strukturális támogatások reformja után, a nyolcvanas évek végétől felértékelődött az úgynevezett többszintű kormányzás fogalma. Minden nemzet számára elvárásként fogalmazódott meg, hogy a központi kormányok helyett szubnacionális (regionális) szereplőket is bevonjanak a közpolitikai folyamatokba. Így a régiók, valamint a lokális szereplők (helyi-települési szintű önkormányzatok) is egyre jobban bekapcsolódhattak az európai közpolitikába. Igaz, hogy az uniós intézmények (a Bizottság szervei) formálisan nem várhatják el adaptációt a tagoktól, nem követelhetik a helyi-regionális igazgatás átalakítását, de a Brüsszelből érkező közvetett, informális adaptációs

nyomásra előbb-utóbb minden uniós államnak válaszolnia kell.

Az Európai Unió bővülési folyamata következtében egyre jobban felértékelődik a közigazgatás teljesítőképessége és annak minősége. Ugyanakkor az EU viszonya a közigazgatáshoz sajátos, mivel nincsen közös európai közigazgatás és az unió nem határozhatja meg a nemzet-államok és az önkormányzatok szervezeti és közigazgatási rendszerét sem. Az egységes szervezeti és működési szabályozás hiánya ellenére az Európai Unió közvetett hatása az egyes tagállamok közigazgatására jelentős:

- egyrészt az unió szervei szabályozó jogkörükből adódóan a közigazgatás aktív alakítói,
- másrészt az unió legfőbb végrehajtó szerve az Európai Unió Bizottsága, felelős a közösségi vívmányok – *acquis communautaire* – betartásának ellenőrzéséért, miközben lényegében nem rendelkezik közvetlenül az irányítása alatt működő, a tagállamok területén tevékenykedő igazgatási, végrehajtási szervezeti rendszerrel,
- harmadrészt az unióban kezdetektől fokozatosan kialakultak az egységesnek tekinthető közigazgatási alapelvek, amelyek érvényesülése segíti az EU működését.

Az Európai Unió tagság ennek következtében nem „csupán” az egységes piacon való részvételt és a négy alapszabadság érvényesülését, hanem mindezek hatékony megvalósításának elősegítése érdekében a közös közigazgatási módszertan és szabványrendszer fokozatos kiépülését is jelenti. A globalizálódó világ globalizált közigazgatást kíván, az egyre kevésbé érdekes, hogy a közfeladatokat milyen szervezettel vagy formában látják el, hanem a jogi környezet azonossága és a teljesítménye a fontos, mely lehetővé teszi a gazdaság közhatalom általi támogatását. A tagállamok tehát szabadon szervezhetik közigazgatásukat, viszont az „eredmény kötelezettség” elvéből adódóan úgy kell működnie a nemzetállami közigazgatásnak, hogy a közösségi feladatokat eredményesen és helyesen hajtsák végre, vagyis az unió által megfogalmazott közpolitikai célok megvalósuljanak. Mindezek megvalósulását segítheti elő az Európai Közigazgatási Tér működése.

Az európai közigazgatási térről¹

Az előzőekben írtaknak megfelelően az Európai Unióban a közösségi közigazgatást szabályozó intézmény, testület és eljárási szabály nincsen, ami viszont nem jelenti azt, hogy Európában a nemzetállamok feletti közigazgatási jog fogalmának nincsen értelme. Ugyan nincsen formális szabályozás a közigazgatásra vonatkozóan, viszont létezik egy közigazgatási alapelvekből álló közös *acquis*, ami nem hivatalos *acquis*

communautaire-nek tekinthető. Az uniós tagállamok által közösen elfogadott alapelvek alkotják az Európai Közigazgatási Tér /European Administrative Space/ létrejöttének a feltételeit. Az Európai Közigazgatási Tér a cselekvés közös szabványainak az együttese, amelyek a jog által meghatározottak és megfelelő eljárásokon és felelősségi mechanizmusokon keresztül érvényesülnek a gyakorlatban.

Az Európai Közigazgatási Tér létrejöttében a koppenhágai (1993) és a madridi (1995) határozatok a gyors adaptáció feltételeiként a következő *politikai feltételeket* határozták meg a tagországok közigazgatása felé:

- a) a közszolgálatra speciális jogi szabályozással kell rendelkezniük;
- b) a közszolgálatnak karrier rendszerű, professzionális közszolgálatnak kell lennie;
- c) a közigazgatásnak a politikától függetlennek kell lennie;
- d) olyan továbbképzési rendszernek kell lennie, mely képes a közösségi jog által érintett területek megismertetésére;
- e) a közszektor kereseti viszonyainak közelítenie kell a magánszférához.

Az Európai Közigazgatási Tér kifejezés 1999-től vált általánosan elfogadottá az Európai Unió Bizottságának SIGMA² programja következtében. A nagyarányú és gyors bővítés következtében egyre fontosabbá vált, hogy megfelelő konvergencia alakuljon ki a nemzeti jogrendek és az Unió országok közigazgatási gyakorlata között. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy az európai államok hagyományos

közigazgatási rendszerei folyamatosan alkalmazkodnak az uniós tagságból fakadó követelményekhez, s maga az unió is változik. A nemzetállamok állami hivatalnokai, valamint az Európai Unió és annak Bizottsága közötti állandó kapcsolatok, a közösségi vívmányok kialakítása és azok azonos szintű, megbízható végrehajtása, az Európa szerkezetének kialakulása, az Európai Unió közigazgatási ítélezése, valamint a tagállamok gyakorlatába beépülő alapvető közigazgatási elvek és értékek vezethetnek el a nemzeti adminisztrációk konvergenciájához. A nemzeti közigazgatások, csakúgy, mint a nemzetgazdaságok nem függetleníthetik magukat a nemzetközi folyamatoktól.

Szükséges kiemelni, hogy az európai közigazgatási szabványokban rejlő harmonizálási lehetőségek hangsúlyozása nem azt jelenti, hogy az EU tagállamaiban mindenütt hasonló intézményeket kell létrehozni. A szervezeti formák és megoldások vonatkozásában a nemzeti sajátosságokat tükröző változatosság a jellemző, noha Magyarországon elsődlegesen a regionalizáció tekintetében a központi hatalom évtizedeken keresztül előszeretettel hivatkozott uniós elvárásokra szervezeti kérdésekben is. A lényeg, hogy függetlenül az intézményi formáktól, a nemzet állami szervezetek működése során figyelembe kell venni az alapelveket, és alkalmazni kell azokat a standardokat, amelyek érvényesek az EU tagállamokban. Az Európai Unióban nem az állami, önkormányzati szervezetek azonosságában, hanem a közigazgatási jog alapelvei tekintetében jött létre konszenzus.

Az európai közigazgatási jog legfőbb alapelvei Hatékonyság és hatásosság

A hatékonyság, mint a közigazgatás és a közszolgálat egyik fontos értéke azután jelent meg a közigazgatásban, miután az állam vált a közszolgáltatások gazdájává. A költségvetési korlátok következtében a hatékonyság és hatásosság felértékelődött a közszolgáltatások területén is. A hatékonyság, a felhasznált közpénzek, és az elért eredmények közötti megfelelő arányt jelenti. A hatékonysághoz kapcsolódik a hatásosság, ami azt jeleníti meg, hogy a közigazgatás teljesítménye mennyire sikeres a kitűzött célok elérésében.

A közigazgatási jog egyre erőteljesebb kapcsolatban van a gazdaságossággal, ennek következtében a hatékonysággal és a hatásossággal, így a jog uralma mellett, ezeknek az elveknek is meg kell jelennie a közigazgatási cselekvésekben és döntésekben.

Megbízhatóság és kiszámíthatóság

A közigazgatási szerveknek döntéseikben követniük kell az általános szabályokat, amelyeket részrehajlás nélkül hatáskörükben alkalmazniuk kell mindenkiel szemben. A hangsúly a semlegességen és az alkalmazás általános érvényességén van.

A kiszámíthatóságot és a megbízhatóságot szolgálja az **arányosság** követelménye, a **korrekt** eljárás elve, a közigazgatási

cselekvések **időszzerűsége, a professzionalizmus** és a közszolgálat **integritása**. A közszolgálat szakmai integritása a pártatlanságon és a szakmai függetlenségen alapul. A megbízhatóság és kiszámíthatóság elveinek megfelelő érvényesülése a szabályozásban és végrehajtásban, jelentős mértékben elősegítheti a jogkövető magatartás erősödését a polgároknak és a gazdaság szereplőiben egyaránt.

Nyitottság és átláthatóság

A nyitottság azt jelenti, hogy a közigazgatás a külső vizsgálatok számára is elérhető, míg az átláthatóság az ellenőrzés és a vizsgálat céljának a megvalósítását teszi lehetővé. Általános szabályként a közigazgatásnak átláthatónak és nyitottnak kell lennie.

A nyitottság és az átláthatóság két sajátos célt szolgál a közigazgatásban. Egyrészt a közérdeket védik, csökkentve a hibás közigazgatási döntések és a korrupció valószínűségét. Másrészt az egyéni jogok védelme szempontjából lényegesek, mivel magyarázzák a döntéseket és hozzásegítik az érdekelt feleket ahhoz, hogy fellebbezési jogukkal élhessenek.

A közpénzek hatékony felhasználása megköveteli a szigorú pénzügyi ellenőrzést. Az ellenőrzés azért is szükséges, hogy bizalom alakuljon ki az adófizetők és a közigazgatás, valamint az Európai Unió és a tagállamok között. A modern államban nem csupán a külső ellenőrzésnek kell erősnek lennie, hanem ki kell épülnie a belső ellenőrzésnek is, melynek megerősítését a közigazgatás eljárási szabályok és az etikai normák is segíthetik.

Közfelelősség

Általános értelemben a számon kérhetőség azt jelenti, hogy az egyén és a hatóság köteles megmagyarázni és megindokolni lépéseit, tetteit. A közigazgatási jogban ez úgy jelentkezik, hogy bármely hatóságnak felelnie kell cselekedeteiért akár más hatóság, vagy törvényhozó illetőleg bírói szerv előtt. A közfelelősség azt is megköveteli, hogy egyetlen szerv sem vonhatja ki magát más hatóságok felülvizsgálata vagy ellenőrzése alól. A közfelelősség lényeges olyan közigazgatási értékek szempontjából is, mint hatékonyság, hatásosság, megbízhatóság és kiszámíthatóság.

Komplexitás és rugalmasság

A közigazgatásnak az egymással összefüggő társadalmi viszonyok átfogó, és egységes kezelése révén igazodnia kell a változó társadalmi folyamatokhoz. A közigazgatásnak segítenie kell a tagállamok gazdaságának és társadalmának fejlődését az Európai Unió fejlesztési stratégiájával összhangban.

Az európai közigazgatási jog alapelveit átható szempontok

Az említett alapelvek területén különböző prioritások fogalmazódnak meg a közigazgatással szemben, amelyek az alábbi princípiumokkal³ jellemezhetők:

- a működésével minden polgár számára biztosítsa az esélyt a produktív és folyamatosan gazdagító életvitelre („*méltányosság*”);

- biztosítsa a stabilitást, a gazdasági növekedést, valamint a piac jó működését („*stabilizáció*”);
- segítse elő a befektetések kiterjesztését és a nemzetközi cserekapcsolatokat („*versenyképesség*”);
- biztosítsa a közügyek intézésében a hatékonyságot és a beszámolási kötelezettséget, az elszámoltathatóságot („*legitimáció*”);
- a lehető legjobban használja ki az új technológiák alkalmazásában meglévő lehetőségeket („*innováció*”);
- képes legyen hosszú távra összehangolni a társadalmi és gazdasági fejlődés és a környezetvédelem követelményeit („*fenntarthatóság*”).

Természetesen az európai közigazgatási jog alapelveinek és szempontjainak érvényesülése az egyes tagállamok gyakorlata tekintetében eltérő lehet. A tagállamok közötti verseny e tekintetben érvényesül. Míg az újabb nyugati alkotmányokban, mint például Spanyolországban a közigazgatás hatékonysága és hatásossága alkotmányos alapelvvé vált, a klasszikus elvek, mint a jog uralma, az átláthatóság, nyitottság mellett, addig egyes tagállamokban a közigazgatás kívánt átfogó reformja a napi politikai csatározások foglyává vált, mint Magyarországon.

A magyar közigazgatás teréről Politika és szakma

A magyar közigazgatásra vonatkozó hazai eljárási és anyagi szabályok követik az Európai Közigazgatási Térré vonatkozó alapelveket és értékeket. Ugyanakkor a közigazgatásunk gyakorlatában az európai közigazgatási jog legfőbb alapelvei csak töredékesen és esetlegesen jelennek meg. A szabályozás és a gyakorlat közötti eltérés legfőbb oka a szakmai szempontokat egyre erőtel-

jesebben felülíró pártpolitikai hatásban található meg. A magyar közigazgatás védtelenné vált a napi pártpolitikai befolyással szemben. Még 1992-ben a csatlakozásra váró országok közül elsőként alkottuk meg a köztisztviselői törvényt, jelenleg annak folyamatos lerontása történik.⁴

A politika szakmát felülíró hatása leginkább a központi kormányzásban figyelhető meg, de jelentős mértékben jelen van elsődlegesen az elpártosult önkormányzati szinteken, így különösen a fővárosi és kerületi önkormányzatok, a megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok, valamint elsődlegesen a 10 ezer lakos feletti városok tekintetében.

A minisztériumok vezetési rendszerében a 2006-os kormányzati átalakítás következtében megszűnt a közigazgatási államtitkári tisztség és szerep.⁵ A minisztériumot irányító minisztert helyettesítő – korábbi politikai – államtitkár elvileg a tárca „vezetője”, miközben a minisztériumok szakállamtitkárságokra bontva végzik feladatukat. A szakállamtitkárok közül elvileg a koordinációs szakállamtitkár a kvázi közigazgatási államtitkár, viszont nem rendelkezik olyan jogi felhatalmazással, amely tényleges vezetési jogosítványokkal ruházná fel a szakállamtitkárságok felett. A helyzetet még tovább bonyolítja – gyakorlatban a szakmai álláspontot leginkább „felülírja” – a miniszteri, illetve államtitkári kabinetek működése. A kabinetek alapvetően a tárca politikai vezetésének eszközei, tevékenységükben a politikai, illetve a PR szempontok a meghatározóak, gyakran a

szakmai szempontokat figyelmen kívül hagyható zavaró körülmények csupán.

A politikai kormányzás magyarországi gyakorlata csökkenti a közfelelősséget, gyengíti a hatékonyságot, a megbízhatóságot és nyitottságot, összességében veszélyezteti a kormányzás sikerét.

Az önkormányzati hivatalok működése tekintetében ugyan a szabályozás egyértelműbb, mint a kormányzati szinten. A hivatal irányítója a polgármester és vezetője a jegyző. A hivatal belső működése és a szakmai tevékenység szempontjából elvileg a jegyző az ügyura. Ezzel szemben egyre gyakrabban és több helyen a polgármester napi szinten beavatkozik a hivatal munkájába, elsődlegesen a személyzeti kérdésekben, de nem kivételes a konkrét ügyintézésre történő ráhatás sem. Jól jellemzi a politikai és a szakmai szempontok elhatárolásában jelen lévő zűrzavart az építésügyi hatóságok átszervezésének kérdése. Az átalakítás ügyében kialakult vitában nem a szubszidiaritás esetleges sérülése volt az érv a politikusok részéről, hanem az, hogy megszűnhet a polgármesterek és képviselőtestületek befolyása a konkrét építési ügyek tekintetében. Márpedig a helyi szabályozás joga változatlan maradt a települési önkormányzatoknál, viszont a konkrét hatósági ügyintézés, alapvetően szakmai szempontok figyelembevételével került koncentrálásra és integrálásra. Ennek következtében az önkormányzati, helyi politikai döntések nem csorbulnak, viszont valóban megnehezült az eseti ügyekbe való beavatkozása a helyi politikának. Úgy gondolom, hogy ezzel nem sérült az

önkormányzatiság, sőt erősödött azzal, hogy a helyi szabályozás és tervezés iránti igény felértékelődött, valamint – amennyiben ténylegesen jól működnek a körzeti építésügyi hatóságok – javul a hatósági munka színvonala, gyorsasága, törvényessége és korrupció mentessége. (Természetesen a változás csak akkor támogatható igazán, a szakmai szempontok mellett, amennyiben mindez nem nehezíti meg az ügyfelek életét.)

A pártpolitika befolyásolási lehetősége elsődleges a személyzeti politika révén valósul meg. A szakmai felkészültséget és gyakorlatot felülírja a politikai hovatartozás, illetve elkötelezettség. Ennek következtében a minőségi munkára, a folyamatos képzésre ösztönző, kiszámítható előmeneteli rendszer már nem érvényesül. A demokrácia magyarországi gyakorlata leértékelte a szakmai hozzáértést. Mindezek következtében talán nem véletlen, hogy a miniszteri kabinetek és titkárságok zömét idegen nyelveket jól beszélő, de a szakmát és a gyakorlatot nem ismerő fiatalok alkotják. Költői kérdés, hogy lehet-e a szakmát úgy megtanulni, hogy a tevékenységet az azonnali politikai elvárás befolyásolja.

Regionális és/vagy megyei közigazgatási hivatalok kálváriája

Az Országgyűlés a kormányzati szervezetelakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvénnyel módosította az Ötv. 98.§ (1)

bekezdésének első mondatát, melynek következtében az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó fővárosi, megyei közigazgatási hivatal megnevezését, közigazgatási hivatalra módosította. Az Alkotmánybíróság – 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában⁶ – úgy ítélte meg, hogy az Ötv. módosítása csak kétharmados szavazatarányú módosítással alkotmányos, ezért a törvényi szabályozást és az alapján hozott – 297/2006. (XII. 23.) számú – kormányrendeletet 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság által megadott határidőn belül az Országgyűlés nem döntött az ügyben, a Kormány – 177/2007. (VII. 1.) számú – rendeletben szabályozta a kérdést. Ez a „megoldás” nyilvánvalóan alkotmány-sértő volt.⁷

Az Alkotmánybíróság 131/2008. (XI. 3.) AB határozatában 8/ már az említett kormányrendeletet minősítette alkotmány-sértőnek és felhívta az Országgyűlést, hogy 2008. december 31-ig tegyen eleget jogalkotási kötelezettségének.

Az Országgyűlés Önkormányzati és területfejlesztési bizottsága 2008. december 3-ai ülésén a legnagyobb ellenzéki párt képviselőinek támogatásával elfogadta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény – korábban alkotmány-sértőnek minősített módosítással elfogadott – 98. § (1) bekezdése helyére javasolt szöveget, mely szerint:

„A közigazgatási hivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, melyet a Kormány által rendeletben kijelölt miniszter irányít. A

közigazgatási hivatalok illetékessége a főváros és megyék közigazgatási területéhez igazodik. Több megyére, valamint a fővárosra és megyére kiterjedő illetékesség megállapítása esetén az illetékességi terület határa a főváros és a megyék területének határától nem térhet el.”

A bizottsági módosító javaslat kezdeményezte az Ötv. 100.§-ának új szabályozását, mely szerint: „Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a közigazgatási hivatalok illetékességi területét és működésének részletes szabályait rendeletben határozza meg.”

A törvénymódosítási javaslat érintette a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényt is, azzal a kiegészítéssel, mely szerint:

„A közigazgatási hivatal vezetőjének e megbízatása – közszolgálati jogviszonyát nem érintve – az e törvényben meghatározott eseteken kívül megszűnik a Kormány megbízatásának megszűnése esetén az új Kormány megalakulásával is.”

Az Önkormányzati és területfejlesztési bizottság javaslatának sürgősséggel történő tárgyalásához az Országgyűlés hozzájárult. A bizottsági törvényjavaslatához dr. Ódor Ferenc (Fidesz) és dr. Hargitai János (KDNP) képviselők terjesztettek be módosító javaslatot, amelynek lényege, hogy a bizottsági javaslatból töröljék a következőmondatot:

„Több megyére, valamint a fővárosra és megyére kiterjedő illetékesség megállapítása esetén az illetékességi terület határa a főváros és a megyék területének határától nem térhet el.”

Ezzel a módosítással a közigazgatási hivatalok Kormány általi regionalizációjának jogalapját javasolták kizárni.

A kérdésről az Országgyűlés december 8-án szavazott. Előbb a módosító indítványt vetette el 165 igen és 208 nem szavazati aránnyal, majd az Önkormányzati és területfejlesztési bizottság javaslatáról szavazott a Parlament. A bizottsági javaslatot 189-en támogatták, a szocialista képviselőkön túl két Fidesz (dr. Fazekas Sándor és Kubatov Gábor), valamint két független (Császár Antal és dr. Gyenesei István) képviselő. A bizottsági javaslatot 187-en elvetették – egységesen nemmel szavazott a KDNP, az SZDSZ és az MDF frakció, valamint 134 Fidesz képviselő, három független és a szocialista dr. Kórózs Lajos is nem gombot nyomta meg.) Mindebből következik, hogy a javaslat elvetésre került, így továbbra sem született alkotmányos szabály a közigazgatási hivatalokra vonatkozóan.⁹

Mivel az Országgyűlés továbbra sem tudott konszenzusos döntést hozni, így a Kormány ismételten kényszerhelyzetbe került és létrehozta a 318/2008. (XII. 23.) Kormány rendelettel a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét. A regionális államigazgatási hivatalok a megszűnő közigazgatási hivatalok jogutódjaiként működnek 2009. január 1-től. A megoldás csak részleges, mivel ezek a szervezetek a közigazgatási hivataloktól eltérően a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését nem láthatják el. A kialakult helyzet következtében Magyarországon 2009. január 1-től az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése megoldatlan. A kialakult állapot veszélyezteti a jogbiztonságot és gyengíti a jogállamiságot. A végeredmény tekintetében teljesen mindegy, hogy mennyiben

felelős a kormányzat és mennyiben az elenzék a kialakult helyzetért. Egy biztos, hogy jelenleg jelentősen sérül a közigazgatás normális rendje. Azzal, hogy nincs törvényességi ellenőrzés az önkormányzati testületek döntései felett, nem növeli az autonómiát, csupán erősíti a joga kívüli folyamatokat, tovább gyengíti a jogállamiságot.

Az előzőekben írtak alapvetően technikai jellegű vitáról szöveztünk, miközben a tartalmi kérdések lennének a lényegesek. Miképpen változott, változott-e az érdemi munka?

Meggyőződésem, hogy a közigazgatási hivatali munka regionalizálása nem hozott érdemi és tartalmi előrelépést a közigazgatási munkában. A regionális közigazgatási hivatalok központjának „véletlenszerűen” kijelölt megye hivatalának vezetője és vezető munkatársai felértékelődtek. Ezzel a döntéssel a régiót alkotó megyék köztisztviselői közötti szakmai versenyt kizárták, a lefokozott „kirendeltségi” munkatársak alárendelt szerepbe kerültek. Mindez a szakmai munka színvonalát, a hatékonyságot és hatásosságot nem növelte. A székhely kiválasztása eldöntötte a képességet is, látszólag. A hatékonyság és hatásosság elve csorbult.

Ugyanakkor nem történt változás a tényleges munkavégzésben sem azáltal, hogy a megyékben folyt továbbra is az érdemi munka. A megkettőzött tevékenység viszont lassította a tevékenységet, valamint a magyar e-közigazgatás állapota miatt a másodfokú iratok utaztatása is előfordult, míg a hivatalok működésével összefüggő, funkcionális döntések általánossá és mindennaposá tették a regi-

onális iratmozgatást. Arra vonatkozóan, hogy mindez mibe is kerül nincsenek nyilvános és megbízható adatok.

Jelentős mértékben romlott a regionalizált közigazgatási hivatali szervezeti rendszer áttekinthetősége. Igazi kihívást jelent, ha valaki esetleg egy megyei kirendeltségen tevékenykedő vezetőt, vagy ügyintézőt szeretne elérni a regionális hivatal honlapján keresztül.

Tudjuk jól, hogy 1990 és 1994 között egyszer már működött regionális közigazgatási hivatali rendszer Magyarországon, amelynek felszámolásakor sem történt elemzés az előnyökről és hátrányokról, mint ahogy ez az elemzés most is elmaradt.

A közigazgatási hivatali rendszer regionalizálási folyamata tovább gyengítette a köztisztviselői kar pozícióját. Nem lehet figyelmen kívül hagyni az Országgyűlés Önkormányzati és területfejlesztési bizottsága azon javaslatát, mely szerint: "A közigazgatási hivatal vezetőjének e megbízatása – közszolgálati jogviszonyát nem érintve – az e törvényben meghatározott eseteken kívül megszűnik a Kormány megbízatásának megszűnése esetén az új Kormány megalakulásával is." Ez az ellenzéknek felkínált kormánypárti javaslat lényegében az 1990-es köztársasági megbízotti rendszer visszaállítására irányul, vagyis a regionális/területi államigazgatási szerv vezetője ismételten direkt politikai szempontok által irányítottá válna. Bár a köztisztviselői törvény jelzett módosítása nem került elfogadásra, viszont a változtatás iránya egyértelmű, kérdés csak az, mikortól válik gyakorlattá.

A pártpolitikai szempontoknak a közigazgatás újabb vezető szereplőire történő kiterjesztése ellentétes az Európai Közigazgatási Térben alkalmazott alapelvekkel és módszerekkel.

ZONGOR GÁBOR

Jegyzetek:

1. Lásd részletesen: Dr. Józsa Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről – Magyar Közigazgatás 2003. 12. szám

[http://www.bm.hu/web/euik.nsf/5BA265658DDA507EC1256FAA0047E0CB/\\$FILE/Az%20eur%C3%B3pai%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20%C3%A9r.doc](http://www.bm.hu/web/euik.nsf/5BA265658DDA507EC1256FAA0047E0CB/$FILE/Az%20eur%C3%B3pai%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20%C3%A9r.doc)

2. A SIGMA /Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries/ az OECD Együttműködési Központjának közös kezdeményezése volt a nem tagállamok gazdaságaival, valamint az Európai Unió Phare programjával. A kezdeményezés célja tizenhárom átalakuló ország közigazgatási reformjának a támogatása volt. A SIGMA öt technikai területen működött: közigazgatás fejlesztési stratégiák; politikaformálás, koordináció és szabályozás; finanszírozás és erőforrás allokáció; közszolgáltatási menedzsment; közigazgatási felügyelet, pénzügyi ellenőrzés és átvilágítás.

3. Lásd részletesen: Dr. Szegvári Péter: Közigazgatás és a helyi önkormányzatok: intézményrendszer, trendek, elképzelések – Zsigmond Király Főiskola – Közigazgatási Jog tananyag <http://zskflnk.uw.hu/anyagok.html>

4. Lásd: Ágh Attila: Magyarország Európa-politikája: Az európaizálás eredményei és akadályai Magyarországon – Ágh Attila, Rózsás Árpád, Zongor Gábor: Európaizálás és regionalizálás Magyarországon, JÓTÁR, a TÖOSZ módszertani füzet, 2004/3. – szerkesztette: Aczél Gábor és Kádár Krisztián – Kiadó: ÖNkorPress kiadó Kft. <http://www.toosz.hu/digitalcity/documents/WithFullMenu.jsp?dok=AAAAYLRX&dom=AAAAYJWX&prt=AAAAYFAP&fmm=AAAAYFAY&men=AAAAYHLZ>

5. Lásd: Sárközy Tamás: Nemzeti közép-kormány – félúton? – Mozgó Világ internetes változata: huszonkilencedik évfolyam, negyedik szám <http://www.mozgovilag.hu/2003/04/01%20sarkozy.html>

Ország-tanulmányok

Nagy-Britannia politikai és kormányzati rendszere

A parlamentáris rendszer bölcsőjének számító Nagy-Britanniában a hagyományos egyéni választókerületi rendszer működik immár évszázadok óta. E választási rendszernek köszönhetően két nagy párt dominál, ez eredetileg a whigek és a toryk, majd a liberálisok és konzervatívok párharca volt, később a liberálisok helyébe a munkáspártiak léptek. Nagykoalícióra csak válság, illetve háború esetén került sor. 1945. óta mindig a győztes párt alakíthatott kormányt. Így bukott meg 1945-ben Churchill, hiszen a júliusi választásokon a konzervatívok 40 %-kal mindössze 213 mandátumot, míg a munkáspártiak 48 %-kal 393 mandátumot szereztek. A liberális párt a választók 9 %-ának támogatásával 12 képviselőt juttatott a parlamentbe, ahova ezúttal – először és egyben utoljára – két kommunista is bekerült.

A brit parlamentben csak néhány esetben fordult elő, hogy a választási rendszernek köszönhetően a kevesebb szavazatot elnyert párt több mandátumhoz jutott. Így 1951. októberében a konzervatívok 48 %-os támogatottság mellett 321 képviselőt, míg a munkáspártiak közel 49 %-kal mindössze 295 képviselőt küldtek a parlamentbe. Fordított volt a helyzet 1974-ben, amikor a konzervatívok közel 38 %-kal 297, míg a munkáspártiak valamivel több mint 37 %-kal 31 mandátumot szereztek. A négymandátumos többség nem volt elegendő a tartós kormányzásra, hiszen Wilson rászorult az ellenzékben lévő liberálisokra, illetve skót, walesi és észak-ír pártokra. Ugyanazon év októberében az új választásokon már tisztázódott a helyzet, ekkor a Munkáspárt több mint 39 %-kal 319, míg a konzervatív párt kevesebb mint 36 %-kal 277 mandátumot szerzett.

Parlamenti választások Nagy-Britanniában

A jelenlegi rendszerben a három országos párt, Munkáspárt (Labour Party), a Konzervatív Párt (Conservative Party) és Liberális Demokrata Párt mellett Skócia és Wales nemzeti pártjainak (Scottish National Party illetve Plaid Cymru), illetve Észak-Írország négy nagy politikai erejének – az Ulsteri Unionista Pártnak, a Demokratikus Unionista Pártnak, a Szociáldemokrata és Munkáspártnak, és a Sinn Feinnek – van a legnagyobb esélye arra, hogy mandátumhoz jusson.

Az 1997-es választások

Az 1997. május 1-én lezajlott parlamenti választásokat a Tony Blair vezette Munkáspárt nyerte, megtörve ezzel a konzervatívok 18 éven tartó kormányzását. A „győztes mindent visz” rendszer sajátossága következtében ez a siker elsőprő erejű volt: míg az összes szavazatnak „csak” 43,2 %-át szereztek meg, addig ez az arány 63,4 % volt az elnyert képviselői helyek tekintetében – szám szerint 418 mandá-

tum. Ennyi képviselői hellyel korábban soha nem rendelkezett a Labour. A konzervatívok viszont feleannyi széklet sem szereztek meg, mint a győztes 1992-es választásokon – 165 hely, szemben az akkori 331-gyel – noha az összes voks 30,7 %-a az övék lett. Harmadik helyre a Liberális Demokrata Párt futott be a szavazatok 16,7 %-ával, ami 45 parlamenti helyet ért. A fennmaradó 31 mandátumon a már említett kelta pártok és egy független jelölt osztoztak.

Ha jobban megnézzük a szavazatok területi eloszlását, észrevehető egyfajta regionalizmus

A munkáspárti jelöltekre jóval többen szavaztak Észak-Angliában, mint konzervatív vetélytársaikra – ez a „jóval többen” két-háromszoros különbséget mutat és a Labour mindenhol 50% feletti támogatottsággal bír. Anglia középső vidékein is markáns munkáspárti fölény figyelhető meg, bár a különbség kisebb, mint északon. Kelet- és Délkelet-Angliában viszont konzervatív érzelmű a szavazók többsége – bár az előbbi körzetben csak hajszálnival (kevesebb, mint 1 %-kal). A fővárosban is nagyobb Blair-ék támogatottsága – majdnem 50 %. A harmadik legnagyobb párt, az LDP támogatottsága egyenletesnek tekinthető az említett angol körzetekben (12 és 17 % közötti), Anglia déli területein azonban ennél nagyobb a párt szavazóbázisa, sőt Délnyugat-Angliában 30 % feletti támogatottsággal megelőzik a Munkáspártot is. Az említettekben tehát kitűnik, hogy a Labour bázisa Észak- és Közép-Anglia, míg délen konzervatív fölény van (délnyugaton jelentős liberális befolyással).

Nagy-Britannia többi részét nézve megállapítható, hogy Skóciában és Wales-ben a három nagy párt támogatottsága az arányokat tekintve hasonlít az Észak-Angliában tapasztaltakhoz. Ez kiegészül még a helyi nacionalista pártok szavazótáborával, amely Skóciában erősebb, és itt a Munkáspárt mögött a második helyen áll, de Wales-ben is jelentős, 10 %-ot kitevő (érdekesség, hogy e két országgrészben a toryk nem tudtak mandátumot szerezni).

Más a helyzet Észak-Írországon, ahol szinte kizárólag a helyi pártoknak van támogatottsága, még a legerősebb, a Konzervatív Párt is alig 1 %-át kapta az északír voksoknak

(ennek a sajátosságának történelmi okai vannak, melyekkel most nem foglalkoznánk).

Az 1997-es szavazáson a választásra jogosultak 71,4 %-a vett részt, amely brit viszonylatban nem tekinthető magasnak (nem úgy, mint itthon...). A négy országgrész között nincs jelentős eltérés; a legtöbben Wales-ben (73,5 %), a legkevesebben Észak-Írországon (67 %) mentek el szavazni. Mint láttuk, országos viszonylatban jelentős különbség volt a két nagy párt támogatottsága közt, de az eredmények ilyen alakulásában szerepe lehetett (és volt is) a liberális szavazóknak is. A regionális tendenciák alapján ugyanis megállapíthatók a nagy pártok számára biztos mandátumot ígérő, illetve bizonytalan pártállású választási körzetek. Egészen 1997. május 1-ig sok vidéki (és elővárosi) választókerület számított „biztos” konzervatív mandátumnak, míg mindkét nagy párt jól képviseltette magát a kis- és nagyvárosokban, a legtöbb „biztos” munkáspárti hely ma is az ipari agglomerációs területeken található. Ezért aztán az utóbbi kategóriába tartozó körzetek bírnak nagy jelentőséggel a kampány során. Viszont itt sokat számít a liberális szavazók magatartása is, mivel állásfoglalásuk sordontól lehet a két nagyobb párt küzdelme szempontjából. 1997-ben úgy tűnt, hogy a liberálisok a Labour mellé álltak – ha nem is szó szerint, szövetségként, de kimondottan a toryk megbuktatásáért kampányoltak. Valamiféle hallgatóságos együttműködés a szavazatok megszerzésénél is megfigyelhető: egyrészt a Munkáspárt nagyszámú bizonytalan körzetet hódított el a toryktól, másrészt az LDP kétszer annyi mandátumot nyert, mint az előző választáskor, noha a rá szavazók aránya gyakorlatilag nem változott 1992 óta.

A konzervatívoknak nem használt az sem, hogy soraikat belső széthúzások gyengítették, ráadásul vezetőjük, William Hague meglehetősen ellenszenves figura volt a közvélemény szemében – szemben Blair-rel, imázsa és karizmatikus tulajdonságai a konzervatívok közül is jó néhány szavazót csábítottak át. Emellett a munkáspártiak szociális kérdésekkel foglalkozó (egészségügy, oktatás stb) kampánytémái jobbnak bizonyultak a toryk bevándorlással

kapcsolatos aggályainál illetve adócsökkentési ígéreteiknél. Emellett Blair a kelta lakosság felé is nyitott, amikor felvállalta az ún. devolution ügyét (azaz fokozatosan széleskörű autonómiát adni a kelta országrészeknek), ami szintén kedvező visszhangra talált a célrétgeben. Mindezek és még egyéb más tényezők nyomán tehát '97-ben bekövetkezett a kormányváltás, amit egyébként sokan már 1992-re is jósoltak.

A 2001-es parlamenti választások

Ahogy azt a közvélemény-kutatások alapján várni lehetett, a 2001-es elekcio is biztos munkáspárti győzelmet hozott. Az eredmények szemrevételezésekor, a leginkább szembetűnő, hogy nincs sok különbség az előző választáshoz képest a mandátumok eloszlásának tekintetében: a Munkáspárt 413 képviselői helyet szerzett és az összes voks 40,7 %-át kapta, míg a toryk egy mandátumot szereztek a korábbi 165-höz, a szavazatok 31,7 %-ával. A liberálisok viszont jobb eredményt értek el mint négy évvel korábban: a voksok 18,3 %-ával 52 alsóházi hely lett az övék. A maradék helyeket ismét a kelta országrészek pártjai szereztek meg, illetve ismét bekerült egy független képviselő a parlamentbe. A választásokon jelöltek állított még a Zöld Párt, és a Függetlenségi Párt; mindkettő az előző évben bejutott az Európai Parlamentbe, a brit parlamentben azonban nem tudott mandátumot szerezni. Versenybe szálltak a szélsőjobboldali Brit Nemzeti Párt, a közelmúltban alakult, szélsőbaloldali Szocialista Szövetség, valamint az Életért elnevezésű abortuszellenes párt képviselői is, szintén eredmény nélkül. A három nagy párt eredményét összevetve az előző választással, a Munkáspárt esetében némi visszaesés, míg a másik két pártnál enyhe növekedés figyelhető meg az összes szavazatok tekintetében. Ennek a változásnak azonban kézenfekvő magyarázata a '97-es részvételhez képesti visszaesés. Az akkori 71,4 %-hoz képest most csak a szavazópolgárok 59,4 %-a vett részt a voksoláson és ez a csökkenés főleg a Munkáspárt szavazótáborára volt jellemző. A régiók eredményeit vizsgálva megállapítható, hogy Délkelet-Anglia kivételével mindenhol csökkent a pártra szavazók aránya és az említett körzetben is csak minimális a növekedés – ráadásul itt hagyományosan erősebbek a

konzervatívok. Ezzel szemben a liberális szavazók aránya relatíve mindenütt nőtt – leginkább a Labour-uralta Észak- és Közép-Angliában. Összességében a konzervatívok is jobban szerepeltek a legtöbb régióban. Azonban a munkáspárti fölény akkora volt négy évvel korábban, hogy ez a kismértékű visszaesés kevés volt az eredmények komolyabb befolyásolásához. Egyébként az előrejelzések alapján várható volt az alacsony részvételi arány, ami miatt a szociáldemokraták aggódtak egy kissé, de ez az aggodalom feleslegesnek bizonyult, mivel a toryk nem jelentettek igazi kihívást. A Blair által képviselt „harmadik út”-nak nem volt konzervatív alternatívája. Az alacsony részvétel éppen annak volt a következménye, hogy a közvélemény biztos volt a munkáspárti kormányzás folytatásában. Ugyanakkor érdekesség, hogy az általános érdektelenség közepette Észak-Írországból 1 %-kal nőtt a voksolók aránya 1997-hez képest, ami akkor a legalacsonyabb volt az országrészek közül.

A régiók között az északnyugati körzetek és London szavazópolgárait hagyta leginkább hidegen a választáson való részvétel lehetősége: az említett helyeken alig 55 % körül volt a részvételi arány. Ez nem meglepő, hiszen '97-ben ezen területeken volt legnagyobb a Labour támogatói bázisa, azaz nem volt motiváció a nagyobb részvételre. Angliában egyedül a délnyugati részen volt az országos átlaghoz képest viszonylag magas (65 %) a részvétel, mivel itt mindhárom pártnak jelentős a támogatottsága (bár a toryk megőrizték mandátumaikat, növelni nem sikerült azokat). Skóciában is átlag alatti volt a részvétel a választáson, viszont itt minden párt szinte egyforma arányban veszített a szavazatokból. Kivételt a liberálisok jelentettek, mivel a rájuk szavazók aránya nőtt '97-hez képest. Wales-ben viszont szembetűnő a munkáspárti szavazók viszonylag nagyobb arányú távolmaradása.

Források

1. Agg Zoltán-Takács Ildikó : A brit választási rendszerről az 1997. évi eredmények tükrében in: Comitatus, 1997. 6. szám
2. www.mti.hu
3. www.origo.hu
4. www.electionworld.org
5. www.stat.gov.uk

A brit kabinetrendszer

Lássuk, hogyan nézett ki a minisztériumi struktúra a Blair-kormány esetében (2005-ben! – a szerk.) Nagy-Britanniában. Őfelsége kormányában megkülönböztetik a tárccal rendelkező minisztereket és a tárca nélkülieket. Ez utóbbiak között szerepel a kabinet hivatalának vezetője is. Van két speciális miniszter, akit nem is miniszternek vagy államtitkárnak hívnak, ilyen a lordkancellár, aki a feje az igazságügynek, és három helyettese is van, akik az állami főügyész szerepét töltik be Angliában, Walesben és Skóciában. A már említett államminiszter az egy közepes fokozat a miniszterek között, általában kapnak valamilyen funkciót, vagy címet, így például a kisvállalkozások minisztere, vagy az iskolai előírások minisztere. Ennél is kisebb beosztást jelentenek az úgynevezett junior miniszter státuszban lévő politikai vezetők, akiket legegyszerűbben a mi politikai államtitkárainknak lehet beazonosítani, amit sok esetben parlamenti államtitkárként fordítanak.

A 2005. májusában újjáválasztott Blair-kabinet összetétele a következő volt:

A miniszterelnök helyettese John Prescott, a kancellári vagy kincstárnoki címet viselő pénzügyminiszter Gordon Brown, a külügyminiszter Jack Straw, a munka- és nyugdíjügyi miniszter David Blunkett, a belügyminiszter Charles Clarke, a környezetvédelmi, élelmezési és vidékfejlesztési miniszter Margaret Beckett, a közlekedési miniszter egyben Skócia ügyeivel is foglalkozik, s úgy

hívják, hogy Alistair Darling, a védelmi miniszter John Reid, az egészségügyi miniszter Patricia Hewitt, a kultúra, média és sportügyekkel Tessa Jowell foglalkozik, Észak-Írország és Wales ügyeivel ezúttal egy kabinetminiszter, mégpedig Peter Hain foglalkozik. Tagja a kabinetnek a képviselőházi többség vezetője, csakúgy mint a lordkancellár és a lordok házának vezetője is. Külön minisztérium van a nemzetközi fejlesztésnek, az ipar és energiaügyeknek, az oktatásnak és képzésnek, a helyi önkormányzatoknak, s természetesen az európai és nemzetközi közösségi ügyeknek. Tagja a kabinetnek a pénzügyminiszter helyettese, valamint a főügyész is. A brit kabinet tehát igencsak népes, hiszen erősíti még a már említett kabinethivalt vezető miniszter, John Hutton, s egy tárca nélküli miniszter, Ian McCartney.

A kabinetben túl minden kabinetminiszterhez tartozik egy vagy több államminiszter, illetve parlamenti államtitkár. Így a miniszterelnök-helyetteshez két államminiszter és két államtitkár, a kabinethivatal vezetőjéhez egy államtitkár, a pénzügyminiszterhez külön pénzügyi és külön gazdasági titkár (mint tudjuk a pénzügyminiszternek a helyettesei is tagok a kabinetben), az igazságügyhöz egy államminiszter és két államtitkár tartozik. A Külügyminisztériumot Külügyi és Nemzetközi Hivatalnak hívják, és a külügyminiszteren, valamint az európai ügyek kabinetminiszterén túl ide van beosztva a kereskedelmi miniszter, aki a változatosság kedvéért a Kereskedelmi és Iparügyi Minisztériumon belül is ugyanezt a posztot tölti be. Külön mi-

nisztere van a külügyön belül a Közel-Keletnek (ők Közép-Keletnek hívják).

A belügyminiszter hivatalához három államminiszter és három parlamenti államtitkár tartozik. Ehhez képest kevés politikai pozíciója van a Környezetvédelmi, Élelmezési és Vidékfejlesztési Minisztériumnak, ahova egy államminiszter és három államtitkár tartozik. Még szerényebb a Nemzetközi Fejlesztési Minisztérium, melyet csupán egy parlamenti államtitkár erősít. Ezzel szemben a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumon belül külön államminiszter foglalkozik a munka-, és külön a nyugdíjügyekkel. Az ő munkájukat három parlamenti államtitkár segíti. A közlekedési miniszter alá egy államminiszter és két politikai államtitkár tartozik.

Sok feladat lehet ez Egészségügyi Minisztériumban, hiszen a kabinetminiszter mellett három államminiszter és két parlamenti államtitkár viszi az ügyeket. Az Északír Ügyek Hivatalát, aminek mint láttuk, nincs önálló kabinetminisztere, két államminiszter és két államtitkár vezeti. (Lehet, hogy külön minisztere van a katolikusoknak, és külön a protestánsoknak?) Ehhez képest a Védelmi Minisztérium takarékosabb, hiszen csupán egy államminisztert és két államtitkárt foglalkoztat. A Skót Ügyek Hivatala, nevéhez méltóan csupán egy politikai államtitkárt tart. A már említett Kereskedelmi és Ipari Minisztériumba egy államminiszter van beosztva, valamint a külügynél már említett kereskedelmi miniszter, továbbá egy külön miniszter, aki az energiaügyekkel fog-

lalkozik. Ennyi vezetőt négy politikai államtitkár segít a munkájában.

Az Oktatási és Képzési Minisztériumon belül három államminiszter dolgozik, megosztva a feladatokat a közoktatás, a felsőoktatás és a gyermekügyek között. Őket három államtitkár szolgálja. A Kulturális, Média és Sportügyi Minisztériumon belül egy államminiszter és két államtitkár dolgozik. Wales Ügyeinek Hivatalát a skótokhoz hasonlóan, egy politikai államtitkár segíti. Ezek mellett különféle rendű és rangú politikai vezetők vannak beosztva a Lordok Háza és a Képviselőház hivatalaihoz, akik szintén államminiszteri, illetve államtitkári rangot, illetve különféle történelmi címeket viselnek.

Látható, hogy az Egyesült Királyság kormányzata még a brit birodalom hagyományait követi, bár a Parkinson-törvényéből ismert Gyarmatügyi Minisztérium már valóban megszűnt. (Parkinson-törvénye szerint: amint egy minisztérium új székháza felépül, megérett a megszüntetésre. Ez a törvény Magyarországon is érvényesült, hiszen az Országos Tervhivatal székházának felépítését követően hamarosan megszűnt ez a nagyhatalmú intézmény.)

Lényegesen egyszerűbb a skót kormány összetétele, ahol a kabinet 11 tagú, elnökét első miniszternek lehetne fordítani, helyettese egyben az igazságügy miniszter, s külön tárcája van az önkormányzatoknak, a közlekedésnek és környezetvédelemnek, az egészségügyi és szociális feladatoknak, a vidékfejlesztésnek, a gyermek- és oktatásügynek, a pénzügynek, a vállalkozásnak és a fel-

nőttoktatásnak, sőt egy külön miniszter foglalkozik a parlamenti kapcsolatokkal. Észak-Írországbán más a kormány összetétele. Az első miniszter és helyettese a stratégiai kérdésekkel foglalkozik, míg a kormány tagjai között szerepel a vállalkozási, kereskedelmi és befektetési, a regionális fejlesztési, a kulturális, művészeti és szabadidő, a szociális fejlesztési, a környezetvédelmi, a pénzügyi és személyügyi, a közoktatási, a felsőoktatási, továbbképzési és munkaügyi, az egészségügyi, szociális, valamint a mezőgazdasági és vidékfejlesztési tárca vezetője.

Ugyanakkor a brit kabinet, mint láttuk, több mint húsz tagú, ezért ezen belül egy szűkebb politikai testület is működik, a kormányfő mellett a miniszterelnök-helyettes, a pénzügy-, külügy-, belügy-, védelmi miniszterek, a lordkancellár, a parlamenti frakcióvezető, és a kabinet hivatalvezetője részvételével.

Ebből is látszik, hogy az Egyesült Királyságban a magyartól teljesen eltérő a politikai berendezkedés, ezért nem biztos, hogy követendő példa.

AGG ZOLTÁN – TAKÁCS ILDIKÓ



Németország közigazgatási rendszere

A mai Német Szövetségi Köztársaság mintegy 81 millió lakosával Európa legnépesebb állama. Ha a kontinens térképét alaposabban szemügyre vesszük, megállapíthatjuk, hogy ez a 357.000 km² ország uralni látszik Észak- és Közép-Európát, legfeljebb délnyugaton találhatóak – területileg és népességszám alapján – hasonló súlyú „versenyársak”. Így nem csoda, hogy a német történelem mindig is meghatározó volt nemcsak Európa, hanem a világ fejlődésének szempontjából is. Az ország gazdasági helyzetéből adódó hatalma különösen a 20. században teljesedett ki, és a vált a mai 27 tagú Európai Unió meghatározó tényezőjévé. Egy ilyen méretű állam sikeres irányítása, bel- és külpolitikájának meghatározása, az állandó fejlődés biztosítása kifinomult állam- és közigazgatási technikát és óriási tapasztalatot igényel.

A Német Szövetségi Köztársaság tartományai, székhelyükkel

Tartomány	Német elnevezés	Főváros
Baden-Württemberg	Baden-Württemberg	Stuttgart
Bajorország	Freistaat Bayern	München
Berlin	Berlin	-
Brandenburg	Brandenburg	Potsdam
Bréma	Bremen	Bréma (Bremen)
Hamburg	Hamburg	-
Hessen	Hessen	Wiesbaden
Mecklenburg-Elő-Pomeránia	Mecklenburg-Vorpommern	Schwerin
Alsó-Szászország	Niedersachsen	Hannover
Észak-Rajna-Vesztfália	Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Rajna-vidék-Pfalz	Rheinland-Pfalz	Mainz
Saar-vidék	Saarland	Saarbrücken
Szászország	Freistaat Sachsen	Drezda (Dresden)
Szász-Anhalt	Sachsen-Anhalt	Magdeburg
Schleswig-Holstein	Schleswig-Holstein	Kiel
Tübingia	Freistaat Thüringen	Erfurt

A legtöbb európai országgal ellentétben Németországnak nem egy, hanem rögtön 17 kormánya van: ebből egy az egész országot kormányozza, a többi 16 pedig az egyes tartományokat. A tartományok rendelkeznek az állami-ság feltételeivel: van saját kormányuk tartományi igazgatással, parlamentjük és – Schleswig – Holstein kivételével – rendelkeznek saját alkotmánybírássággal is. Mindez alátámasztja azt a fő vonást, hogy a Német Szövetségi Köztársaságban a hatalomkoncentráció helyett a hatalommegosztás érvényesül.

A tartományok

A tartományok közt további különbségek figyelhetők meg: vannak az ún. „*Flächenländer*”-ek, vagyis tartományok és a „*Stadtstaaten*” elnevezéssel illetett városállamok (Berlin, Brema és Hamburg). Brema mintegy 600.000 lakosával kisállamnak számít, míg Nordrhein – Westfalen 18 millió lakosságával nagyobb területtel bír, mint egyes Európai Unió tagállamok. A gazdaságilag és pénzügyileg gyenge, magas munkanélküli rátával küzdő tartományok mellett – főképp az új tartományokra kell gondolni, de Saarland és Brema is ide tartozik – ott vannak az erős és fejlett struktúrával rendelkezők, mint Bayern, Baden – Württemberg és Hessen. Ezek a tartományok illetve Nordrhein – Westfalen és Hamburg óriási szerepet játszanak az országos gazdasági mérleg egyensúlyának fenntartásában.

2003 – ban kb. 6,6 milliárd eurot fizettek a többi állam részére.

A tartományok politikai kultúrája is eltérő. A lakosság sokhelyütt protestáns, katolikus vagy vegyes nézeteket vall, s a NDK idők szigorú vallásellenes politikájának köszönhetően sokan nem tartoznak semmilyen felekezethez. Ezen felül pártpolitikailag sem homogén az ország. 2005. októberében például a CDU – vagy CSU vezette kormányok voltak többségben (Bayern, Baden – Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein – Westfalen, Saarland, Sachsen – Anhalt és Thüringen) a SPD szimpatizáns kisebbséggel szemben (Berlin, Mecklenburg – Vorpommern és Rheinland – Pfalz). CDU – SPD nagy koalíció kormányzott Bremában, Brandenburgban, Schleswig – Holsteinben és Sachsenben.

Az államszervezet alapvetően két modellre osztható, az egyik a horizontális a másik pedig a vertikális.

Horizontális modell

A horizontális szervezeti szint azt jelenti, hogy nincs az állam által kijelölt helyi hivatali apparátus, hanem minden közigazgatási szintnek megvan a maga lehatárolt feladatköre. Minden területi feladatot egy meghatározott közigazgatási egység lát el, ezért nevezik ezt a modellt területi szervezeti modellnek is. Ezt a szervezeti modellt olyan jellemzőkkel emlegetik, mint a „hatókörök egyetemlegessége” vagy a „közigazgatás egysége”. A különböző területi szervezetek közti feladatmegosztás a föderális rend-

szerek alapfeltétele. A horizontális modell különösen a feudalizmus idején volt jelentős, amikor egy király, fejedelem, nagybirtokos volt az abszolút uralkodó egy területen, de központi eleme a helyi önkormányzatnak is, ahol a községeknek megvan a joguk, hogy a helyi közösség minden ügyét saját felelősségükre szabályozzák.

Vertikális modell

A vertikális modell a funkciók előtérbe helyezését hangsúlyozza. Kronológiailag későbbi keletkezésű és főképp ott jelenik meg, ahol a magasan fejlett, komplex ipari társadalom különös hangsúlyt fektet arra, hogy a nyilvános rész-funkciók optimális szinten teljesüljenek. Jellemző a szerteágazó hivatali apparátus. Minden elhatárolható szakterülethez létrehoznak egy speciális szervezetet (pl.: külön állami hivatalok). Itt a szektorális szemléletmód érvényesül, s a feladatonként felépülő szervezeti modell.

Németországban a külügyi szolgálat, vasút, posta és katonaság ügye mindig a funkcionális modell alapján szerveződött, tartományi szinten pedig olyan állami területek, mint erdőgazdaság, ipar, rendőrség vagy iskola.

A horizontális modell alapvetően megkönnyíti az egymást zavaró feladatok harmonizálását és kiegyensúlyozását, emellett demokratikus ellenőrzést biztosít „*vor Ort*” (közvetlenül a helyszínen), viszont ezzel a szakmai feladatok kevésbé optimális teljesítéséhez vezet.

A vertikális modell specializációt és ezzel professzionizmust eredményez, a hátulütője viszont a központosítás és az ellenőrzés.

Németországban a területi szervezés legyengített formája érvényesül, melynek során sok szakfeladat ellátására külön hivatalt hoztak létre. Így három fő közigazgatási szintet különböztethetünk meg, melyek – horizontális szervezési módszer alapján – általában egymással szemben állnak. Országos -, tartományi -, és községi közigazgatás. Az önkormányzatok és a gazdasági vállalataik, melyek jogilag nem önállóak, kétségtelenül a német közigazgatás legfontosabb területei. Emellett jelen vannak a közjog további képviselői, mint a Szövetségi Munkaügyi Intézet, a Német Szövetségi Bank, szociális biztosítások, közjogi rádióintézetek és számos nem kormányzati szervezet (Quangos).

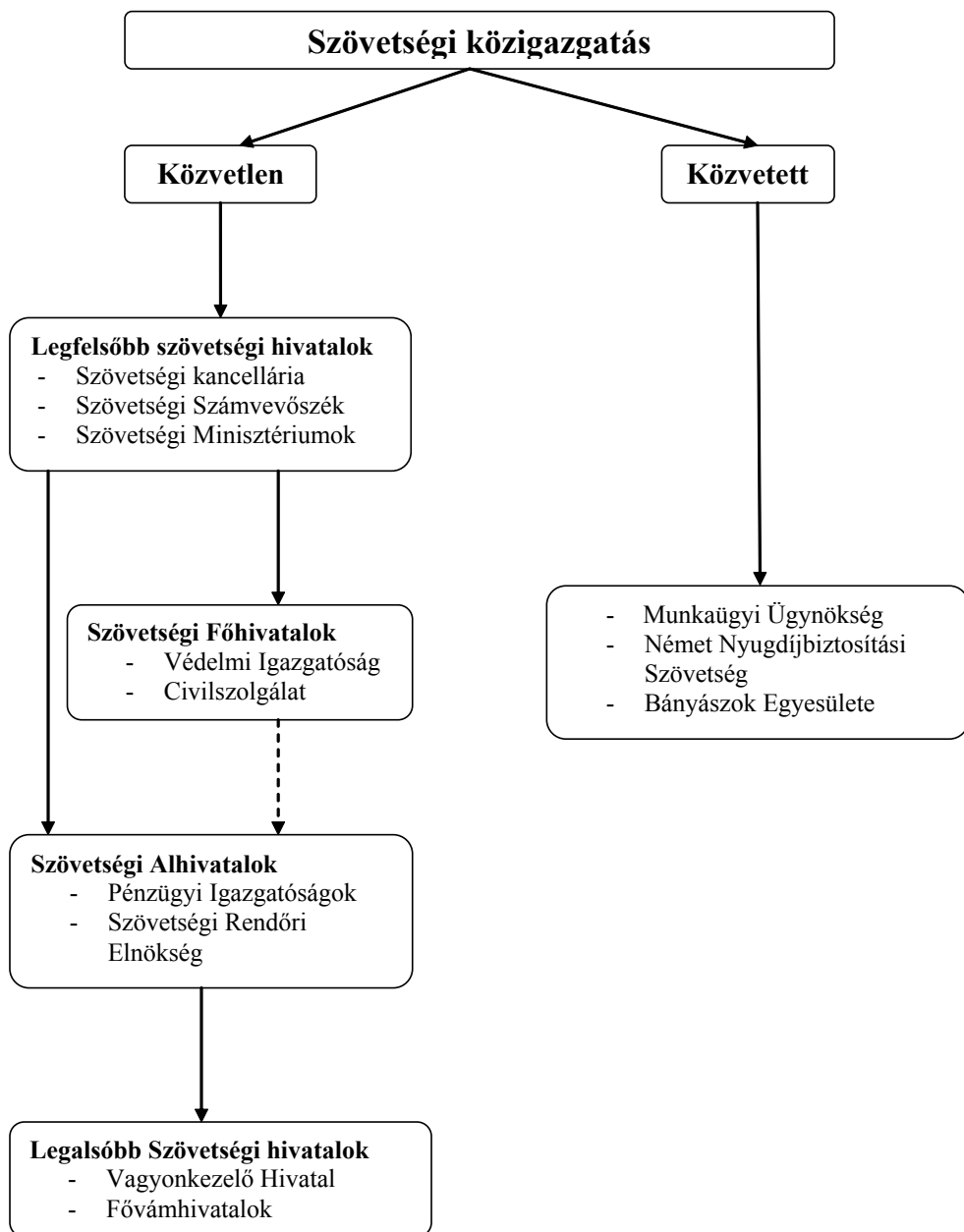
A német közigazgatási rendszert tovább bonyolítja, hogy a tartományok több különböző típusra osztoznak, mint azt feljebb olvashattuk már. A nagyobb tartományokban (Baden – Württemberg, Bayern, Hessen, NRW, RF, Sachsen) a tartományi szint alatt megtalálhatók a kormányzati körzetek. Minden tartományban, tehát a kisebbekben is (Schleswig – Holstein, Saarland, Brandenburg, MV, Thüringen) találkozhatunk a járások illetve járási jogú városok igazgatási egységeivel, melyek a legalsó helyi önkormányzatok felett helyezkednek el.

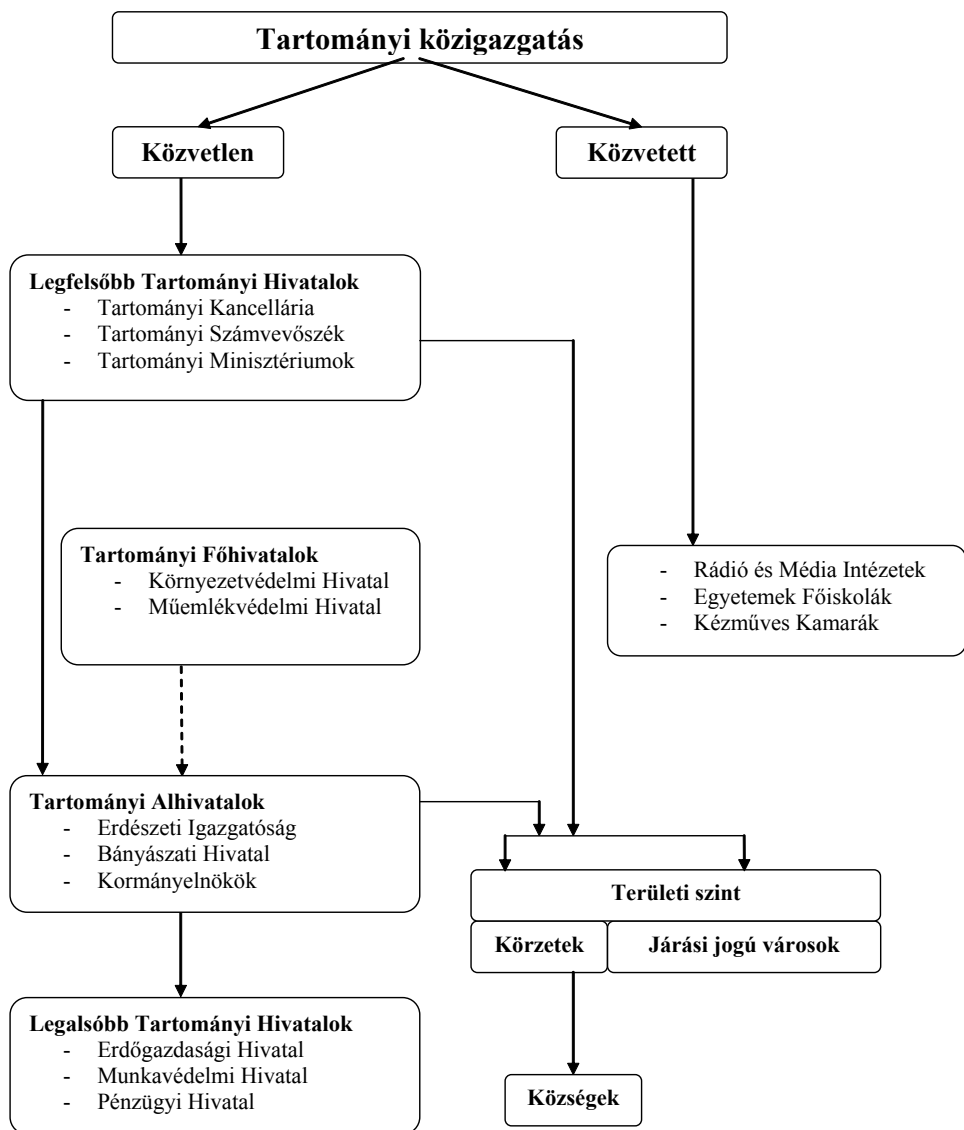
Berlin, Brema és Hamburg egyszerre járási jogú város és városállam is, s így a tartományokkal egyenrangú. Ezáltal öt szint különböztethető meg: (Lásd a következő oldalon!

A közigazgatási egységek számszerinti megoszlása

	A közigazgatási reform előtt (NSZK) 1964	A közigazgatási reform után (NSZK) 1981	Egyesült Németország 2006
Szövetség	1	1	1
Tartomány	11	11	16
Kormányzati körzetek	33	26	22
Körzetek	425	237	323
Járási-jogú városok		91	116
Községek	24. 411	8. 513	12. 312

Németország közigazgatásának felépítése





A közigazgatási funkció sok esetben igen eltérő lehet. Ahogy Max Weber megfogalmazta, a közigazgatás „uralja a mindennapokat.” Noha egy közigazgatási egység párhuzamosan több feladatot is elláthat, mégis érdemes egy körülbelüli vázlat készíteni az egyes funkciókról:

- **Közrendért felelős igazgatás:** törvények, előírások betartásáért, ellenőrzésért illetékes hivatal
- **Szolgáltatási szektorért felelős igazgatás:** technikai, személyi és anyagi szolgáltatások biztosítása
- **Politikai igazgatás:** a minisztériumi munka előkészítése
- **Szervezeti igazgatás:** a személyi és anyagi feltételek biztosítása, szervezeti eszközök beszerzése

A fent említett feladatkörök közül az első kettő nyilvános feladatok közvetlen elvégzéséért illetékes, a szervezeti igazgatás a feladatok elvégzésének feltételeit teremti meg, míg a politikai igazgatás a feladatok konkretizálásában és meghatározásában vesz részt.

A szövetségi kormány és – közigazgatás

Az ország végrehajtó hatalma a szövetségi kormány és a szövetségi közigazgatásból áll. A kormányt a szövetségi miniszterek és a kancellár alkotja. A közigazgatás 3 szintre – legfelsőbb, középső és legalsó hivatali szintre oszlik. Központi szereppel bír a kancellár, akinek a javaslata alapján választják a minisztereket. A parlament jóváhagyása nem szükséges, mivel a kabinet megalakításának jogát a kancellár kezében van.

Ha a kancellár visszalép, a minisztereknek is vissza kell lépni. A kormány munkája 3 fő elvre épül:

- Kancellária – elve
- Kabinet – elve
- Hatáskörök – elve

A **kancellária** – *elve* alapján a kancellár határozza meg a politika fő irányait és ő vállalja ezekért a felelősséget. Vezeti a kormánnyal kapcsolatos ügyeket, kül – és belpolitikai célokat fogalmaz meg és gondoskodik ezek megvalósításáról. A kancellárt feladatai sikeres teljesítésében a kancellária segíti. Ez a hivatal rendszeres tájékoztatást ad a minisztériumok munkáiról, az általános politikai kérdésekről és az egyes döntésekről. A szövetségi kancelláriát általában egy miniszter vagy egy államtitkár vezeti, aki egyúttal a szövetségi hírszolgálat megbízottja is. Ezen felül további minisztériumok vannak a kancelláriához rendelve pl.: Kulturális Minisztérium.

A **kabinet** – *elv* értelmében egyes döntéseket az egész kabinettel együtt kell meghozni, mint a törvényjavaslatok jóváhagyása vagy az állami költségvetés felállítása. A működési szabályzat tovább tárgyalja az egyes illetékességi területekre vonatkozó elveket. Fontos kérdésekről, véleménykülönbségek esetén a szövetségi kormány tanácsülés keretein belül dönt. A kabinet rendelkezik döntéshozó kompetenciával, ugyanakkor nincs kezdeményező jogköre.

Rendszerint a kancellár állapítja meg a miniszterek számát és illetékességi körét. Mióta azonban koalíciós kormányzás van, azóta koalíciós tárgyalások eredménye mindez. A miniszterek száma 13 és 21 között mozog. 1994 – ben, a

Kohl – kormány idején még 16 területet állapítottak meg, 2002 – ben a piros – zöld kormány ezt a számot 13 – ra csökkentette. A nagykoalícióban (2008-ban) 14 minisztérium működött.

A szövetségi miniszterek a kabinet tagjai. A kancellár által meghatározott feladatkörök egyikét vezetik önállóan, saját felelősséggel, ez a *hatáskör – elv*, mely a német közigazgatás egyik döntő struktúráképző elve. A kancellár ugyanis általában nem avatkozik be az egyes hatáskörökbe. Kivételes esetekben a kancellári irányelvű kompetencia érvényesül, de ez Németországban meglehetősen ritka. Általánosan a miniszteri felelősségvállalás jellemző. A hatásköri kompetencia lehetővé teszi, hogy a miniszterek eldöntsék, hogy az adott feladatot miniszteri vagy a minisztériumnak alárendelt hivatali szinten kívánják elvégezni.

Tartományi kormány és – közigazgatás

A tartományok végrehajtó szervei a tartományi kormányok (szenátusok) és önkormányzatok. A tartományok illetékességi körébe tartozik a legtöbb szövetségi törvény végrehajtása. Sajátos szabályozási terület a kultúra, tehát oktatásügy, a tudományok, építészet és művészet támogatása, főiskolák, egyetemek finanszírozása, belső biztonság kérdésköre valamint a médiával kapcsolatos törvényhozás. Ezek a feladatok természetesen nem csak a tartományi szintre vonatkozhatnak, ezért a feladatkörök éles elhatárolása nehézkes lehet.

A tartományi minisztériumok kormányzati és igazgatási funkciót is betöltenek egyszerre, ezért rendszerint saját közigazgatási alrendszerrel rendelkeznek. A tartományi közigazgatás feladatkörének meghatározásakor, mint feljebb utaltunk rá, különbséget kell tenni:

Szövetségi megbízásból ellátott,

Szövetségi törvények tartományi szintű illetve

Tartományi törvények tartományon belüli végrehajtása között.

Az első esetben a tartományok a szövetségi jogot érvényesítik egy megbízás kapcsán. Tipikus területek: autópálya - építés, védelmi törvény vagy a magenergia előállításának és használatának szabályozása. Ezekben az esetekben a szövetség viseli az anyagi költségeket.

A következő pont olyan területeket érint, mint a kórházak tervezése, ifjúsági segélyezés, környezetvédelem, városok renoválása, közúti forgalmi -, építészeti jog. Csak a szövetségi törvényeken korlátai közt lehet mozogni, a szövetség jogi felügyelettel bír.

A tartományi törvényi szabályozás alá a következő területek esnek: nevelés, oktatás (óvodák, iskolák, szakközépiskolák, felnőttképzés), műemlékvédelem, színház, múzeumok, sporttámogatás, rendőrség, területrendezés, gazdaságfejlesztés...etc.

Települési közigazgatás

A fenti 'település' fogalom alatt az alábbi megjelölések értendők: községek, járási jogú városok, a járásokhoz tartozó városok és a járások.

A Német Szövetségi Köztársaság föderális szervezeti rendszerében a települések is a közigazgatási rendszer egy szintjét jelenítik meg. Alattuk lévő szinten találhatók meg a szövetséget illetve a tartományokat képviselő helyi hivatalok.

Annak ellenére, hogy a települési közigazgatás a három fő pillér egyikét alkotja, államjogi szempontból mégis a tartományokhoz tartozik, és így azok felügyelete érvényesül. Ha tehát szűkebb értelemben beszélünk állami közigazgatásról, akkor ez alatt csak a szövetséget és a tartományokat értjük, hiszen csak azok rendelkeznek 'uralmi joggal'.

Feladatkörök

A települések elsősorban az alábbi szektorok feladatait látják el: belső közigazgatás, általános állami feladatok, szociális és egészségügy, gazdaságfejlesztés, közlekedés. Tehát a szövetségi és tartományi feladatkörök egy részét a települések látják el, mint alsóbb igazgatási egységek, s emellett sok esetben saját felelősséggel is intézkedhetnek.

Megbízási ügyekhez tartozik az építészeti felügyeleti jog, a külföldiekkel való eljárás (bejelentési kötelezettség), a közbiztonság, járműengedélyeztetés, élelmiszerellenőrzés, iskolaügy. Ilyen esetekben a településeknek nincs cselekvési jogkörük. A jogi és szakmai ellenőrzést a felügyeleti szervek végzik, s a főhivatalban lévő közigazgatási vezető felelős a végrehajtásért. A tartományi jogrendszer és a működési reformtörvény meghatározza, hogy a kötelező

feladatok közül melyeket kell minden településnek teljesíteni, s melyeket kell a járásokra, járási jogú városokra kiterjeszteni.

Az **önkormányzati ügyek** kapcsán megkülönböztethetünk *önkéntes* (zöld területek, múzeumok, színházak, uszodák, sportcsarnokok, ifjúsági intézmények, kultúrházak létesítése; egyesületek támogatása; partnerség fenntartása más városokkal) és *kötelező* feladatokat (közút építés, beépítés, óvodák létesítése, szociális segélynyújtás, lakásépítés támogatása, hulladékgazdálkodás, szennyvízelvezetés).

Az önkormányzati feladatoknál a település képviselője a legmagasabb rangú grémium, mely dönt. Itt tehát a községi képviselőlet illetékessége érvényesül. A települési politika főképp az önkéntes feladatköröknél kap szabad kezdet. Az állam ezen a szinten csak jogi felügyeletet gyakorol, vagyis ellenőrzi, hogy a település a feladatok végrehajtásakor nem vét – e a törvények ellen. Mindenesetre ezen feladatok aránya az utóbbi időben anyagi és szigorú uniós előírások miatt jelentősen lecsökkent.

A '90 – es éveket követő újraegyesítés jelentős mértékű különbséget eredményezett a 16 tagállam között gazdasági, politikai, kulturális és társadalmi szinten egyaránt. A történelmi hagyományokkal rendelkező, fejlett városokat, mint Hamburg vagy Bréma természetesen nem lehet egy kalap alá vonni a konzervatívabb régiókkal (Schleswig – Holstein, Niedersachsen). Ez a politikai értékrendet is meghatározza. Majdnem 20 év eltelt már az egyesítés óta, de a

különbség még mindig érzékelhető a régi nyugati és az új keleti tartományok képviselői között.

A politikai rendszer mellett erősen decentralizált a társadalom és a gazdaság is. Előbbi kitűnően megfigyelhető az országban élő számtalan nemzetiség kapcsán, utóbbit pedig az a kettősség igazolja, mely szerint helyenként kimagasló pénzügyi centrumokat (Frankfurt, München, Drezda) találunk, másutt a magas munkanélküliségi rátába ütközünk.

A koordinációs és kooperációs képességet minden tekintetben javítani kellene. Ez volna az egyik alapfeltétel ahhoz, hogy a német politikai rendszert övező stressz - tényezők alábbhagyjanak. Másfelől nem szabad megengedni, hogy a mindenáron győzni akarás, előnyök, és hatalom megszerzése legyen a politika mértékadó irányelve. Ez ugyanis még tovább nehezíti az amúgy sem egyszerű kormányzást Németországban.

**ÖSSZEÁLLÍTOTTA:
BOGDÁNY JUDIT**



Spanyolország közigazgatása

A spanyol közigazgatás hagyományosan szabályozásközpontú és bürokratikus, bár a demokratizálást követően regionalizmus kialakulása után a szolgáltató, szervező közigazgatás gondolata is megjelent.

A közigazgatási rendszer területi struktúrája Spanyolországban a következő egységekből tevődik össze: **régiók (autonóm közösségek), tartományok, városok és szigetek**. A háromszintű közigazgatásban a NUTS 2-es szintet alkotó egységek azonosak az országot alkotó 17 autonóm közösséggel (*comunidad autónoma*), amelyek regionális önkormányzatként funkcionálnak. NUTS 1-es szinten 7, az autonóm közösségekből kialakított csoport található, de ez csupán statisztikai célokat szolgál. A NUTS-3 szintet az 50 tartomány (*provincia*) alkotja, amelyek az önkormányzati rendszer középső szintjét képviselik. A tartomány szintén az önkormányzati közigazgatási szervezet része, a mintegy 8000 község (*municipio*) önkormányzati és állami feladatokat egyaránt ellát. Mindezekon kívül a legtöbb autonóm közösségben van bizonyos közigazgatási funkciói a *comarca* nevű területi egységnek, amely a tartománynál kisebb, de általában több községből áll, így leginkább az egykori magyar járásokhoz hasonlítható.

Az észak-afrikai birtokokból Spanyolország részeként megmaradt Ceuta és Melilla városok két NUTS 3 szintű és egy NUTS 2 szintű további területi egységet alkotnak.

Az autonóm közösségek és városok mindegyike saját törvényekkel és többkevesebb önállósággal kormányozhatja magát. Az autonómia legmagasabb fokáig eljutott közösségek Baszkföld, Galicia, Katalónia és Andalúzia. Az autonóm közösségek egy része egyetlen tartományból áll, ezek Asztúria, a Baleár-szigetek, Kantábria, La Rioja, Madrid, Murcia és Navarra.

Más országok gyakorlatával szemben a spanyol alkotmány - bár elismeri autonómiájukat - nem határozta meg általában a helyi önkormányzatok kompetenciáját. Ugyanakkor alkotmányi felhatalmazás alapján az államnak vagy az autonóm közösségek törvényhozásának a kötelezettsége minden települést a megfelelő jogosítványokkal felruházni, amelyek révén azok képesek a helyi érdekeket kifejezni, képviselni. Alapvető kérdés annak tisztázása, milyen hatáskörrel ruházhatók fel az egyes települések, figyelemmel azok területi nagyságára, lélekszámára, pénzügyi, szakmai, szervezeti és egyéb erőforrásaira. Ezt a feladatot az 1985-ös önkormányzati törvény az ún. **hatalmi körök elméletével** oldja meg.

A legszélesebb kör az ún. **felhatalmazó kör**, amely azt rögzíti, hogy a helyhatóság általános képességgel bír azon szolgáltatások és cselekvések tekintetében, amelyek megvalósítása révén hozzájárul a helyi szükségletek és a közösségi igények kielégítéséhez.

Az ún. **részvétel köre** az első tartományon belül felsorolja azokat a területeket, ahol a helyhatóság a jogosítványait minden esetben gyakorolhatja azon feltételek szerint, amelyeket az állami törvényhozás vagy az autonóm közösség törvényhozása lefektetett. Ilyen szóba jöhető területek - többek között - a polgári védelem, a tűzvédelem, a lakásvizonyok fejlesztése, az útfenntartás, vagy a szabadidős tevékenységek.

Az ún. **védelem köre** utal azokra a funkciókra és szolgáltatásokra, amelyeket a helyhatóság köteles biztosítani, vagy önállóan, vagy más helyi önkormányzattal összefogva.

Végül a törvény megjelölt olyan területeket is, ahol a helyi önkormányzat hozzájárulhat más intézmények feladatainak teljesítéséhez, pl. az oktatás, kultúra, az egészségügy vagy a környezetvédelem területén.

Autonóm közösségek

A regionális közigazgatás a spanyol politika viszonylag új keletű intézménye, gyökerei régióként meglehetősen különbözőek. Tagadhatatlan, hogy Katalónia vagy Baszkföld etnikailag homogén közösséget alkot, de ugyanez már nem mondható el például Andalúziáról. A 19. század elején Spanyolország a francia centralista állammodell napóleoni változatát vette át. A centralizáció létjogosultságát már a század végén a katalán, de főleg a baszk nacionalizmus kibontakozása vonta kétségbe. A 20. század elején az iparosítás következtében az ország egyes térségei között ke-

letkezett különbségek tovább erősítették az egyes régiók autonómiáját célzó mozgalmakat.

A Franco halálát követő rendszerváltás teret engedett a regionális igények megvalósulásának. Spanyolország visszatérése a demokráciához a régiók történelmi különbözőségét elismerő nemzeti közmegegyezés tárgya lett. A gyakorlatban minden jelentős politikai erő elfogadta, hogy a demokrácia felépítésének elengedhetetlen velejárója a decentralizáció és a regionális autonómia.

Az 1978-as alkotmány ideiglenes rendelkezéseinek megfelelően létrehozta az úgynevezett „speciális jogállású autonóm közösséget”. A fennmaradó 14 spanyol régió 1981-1982 folyamán nyerte el az „általános jogállású autonóm közösség” státuszt. Az alkotmány 143. cikke úgy rendelkezik, hogy a régiók létrejöttéhez az érintettek „alulról érkező” kezdeményezése szükséges, állami döntés nem hozhatja létre őket. A régiók önmagukat hozták létre, határozták meg határaikat, alakították ki szervezetüket, így „à la carte autonómiáról” beszélhetünk.

A széles önállósággal felruházott közösségek mindegyike rendelkezik saját parlamenttel és regionális kormánnyal. Az autonóm közösségek jogai azonban nem teljesen azonosak, mivel mindegyikük egyedi autonómia-státútummal (*estatuto de autonomía*) rendelkezik.

A *történelmi régiók*, vagyis Baszkföld, Katalónia, Galicia és Andalúzia szélesebb autonómiával rendelkeznek, mint a többi, így például e négy közösség elnökei határozhatják meg a regi-

onális elnökválasztások időpontját és menetét. Baszkföldön és Katalóniában az elnök tartományi rendőrség felett rendelkezik; a plusz kiadásokra e régiók visszatarthatnak egy nagyobb adóösszeget a központi kormányzattól, az itt élő népek pedig második hivatalos nyelvet vezethettek be.

Az alkotmány 137. cikke értelmében, Spanyolországban az autonóm közösségek regionális hatóságként működnek. A régió döntéshozó testülete a Törvényhozó Gyűlés, kvázi regionális parlament. A régiót alkotó terület képviselőit az általános, közvetlen és titkos választás, illetve az arányos képviselő elvnek megfelelően látja el. A Törvényhozó Gyűlés a régió lakosságát képviseli, gyakorolja a törvényhozás jogát, jóváhagyja a régió költségvetését, ellenőrzést gyakorol a Kormányzótanács és az Elnök tevékenysége felett. Bizalmatlansági indítvány útján kezdeményezheti akár az Elnök, akár más tanácsnokok felmentését.

A Törvényhozó Gyűlés jogkörét minden régió saját alaptörvényében, statútumában maga határozza meg. Ezek általában a következők:

- jogalkotási jogkörét a Kormányzótanácsra ruházhatja át,
- adót vethet ki és szedhet be,
- jóváhagyja a kormányzótanács által más régiókkal kötött szerződéseket,
- megválasztja a régiót a központi törvényhozásban képviselő szenátorokat,
- bizalmatlansági indítványt nyújthat be az Elnök, a kormányzótanács ellen,
- alkotmányértéktelenség esetén beadvánnyal az Alkotmánybírósághoz fordulhat,
- a spanyol kormánytól kezdeményez-

- het jogszabályalkotást, törvényjavaslatot nyújthat be a parlamentnek,
- meghatározott kiadásokat engedélyez, jóváhagyja a régió költségvetését és zárszámadását,
- megindítja jóváhagyja a regionális alaptörvény reformját célzó eljárást.

A régió elnöke a régió első számú politikai vezetője, akit miután a Törvényhozó Gyűlés saját tagjai közül megválaszt, a király nevezi ki. Az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy az elnök és a Kormányzótanács tagjai egyaránt felelősséggel tartozzanak a Törvényhozó Gyűlésnek, amit az igazol, hogy a Gyűlés bármely különös jelentőségű politikai kérdésben bizalmi szavazást kérhet.

Az elnök klasszikus kormányfői feladata a kormányzótanács működésének irányítása és összehangolása. Saját hatáskörben nevezi ki és menti fel a tanácsnokokat, illetve az alelnököket. Az elnök a régió legmagasabb szintű képviselője a nemzeti tanácskozásokon, ugyanakkor az államot is reprezentálja a régió irányába, azaz a régió belüli állami feladatokért felelős.

A régió végrehajtó testületi szerve a **Kormányzótanács** (*Consejo de Gobierno*), a tulajdonképpeni regionális kormány, amely az Alkotmány rendelkezése értelmében végrehajtási és igazgatási feladatokat lát el. A Kormányzótanácsot annak elnöke, a régió elnöke és a tanácsnokok, a tulajdonképpeni miniszterek alkotják. Valamennyi tanácsnok egy a regionális autonómia elvének megfelelően létrehozott hivatali szerv, kvázi minisztérium, felügyeletét látja el. A Tanács tagjainak száma általában tíz

fő körül mozog. **A Kormányzótanács jogkörei a következők:**

- rendeleteket alkot és kezdeményezheti törvények megalkotását,
- kidolgozza a régió politikáját,
- állammal történő hatásköri vita esetén Alkotmánybírósághoz fordulhat,
- felülvizsgálhat egyes közigazgatási ügyeket bírósági útra kerülésük előtt,
- irányítja a regionális rendfenntartó erőket, ahol van ilyen,
- előkészíti és végrehajtja a regionális költségvetést,
- hiteleket nyújt és irányítja a pénzügyi műveleteket,
- átruházott hatáskörben rendeleteket alkot,
- javaslatot tesz a regionális alaptörvény módosítására.

Az autonóm közösségek által gyakorolt feladat- és hatáskörök rendszere meglehetősen bonyolult, az alkotmány viszonylag részletesen szabályozza annak alapelveit, továbbá konkrét rendelkezéseket is tartalmaz.

Regionális feladatok és hatáskörök

A központi közigazgatás és a régiók közötti hatalommegosztást az alkotmány szabályozza. Tartalmazza azokat a **hatásköröket, amelyekkel kizárólag az állam rendelkezik:** nemzetközi kapcsolatok, honvédelem, igazságszolgáltatás; valamint meghatározza azokat a területeket, amelyeken a régióknak van hatáskörük: mezőgazdaság, szociális politika, egészségügy. A hatáskörmeg-

osztás azonban nem egyértelmű, számos területen megosztott a kompetencia. Gyakran előfordul, hogy a központi szint rendelkezik törvényhozó hatalommal, a régiók felelősek a megerősítésért (munkarend, a társadalombiztosítás gazdasági rendje), vagy amennyiben megosztják a végrehajtó hatalmat, így a környezetvédelem és az egészségügy területén, az állam csak a kerettörvényhozásért felel.

Általános igazgatási feladatok

A közrend és a közbiztonság a kormányzó hatalom kizárólagos hatáskörébe tartozik, de a régiók a központi jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően saját rendfenntartó erőt, tartományi rendőrséget hozhatnak létre. Valamennyi feladatot az államigazgatással és a helyi önkormányzati igazgatás alacsonyabb szintjeivel megosztva látnak el.

Oktatás

Az állam feladata az oktatás alapelveinek jogi szabályozása. Kizárólagos állami feladat szabályozni az oktatásban a címek, minősítési fokozatok megszerzésének, elismerésének és adományozásának feltételeit. Az autonóm közösségek szuverén joga az oktatás alapelveinek kidolgozása és azok végrehajtásának biztosítása. Az oktatási feladatok ellátásának köre az alap-, közép-, és felsőfokú továbbképzésre, a szakoktatásra, a felnőttoktatásra és egyéb speciális feladatok ellátására (pl. szakmai oktatás, továbbképzés) terjed ki.

Szociális és lakásügy

A szociális igazgatást illetően a régiók feladata a bölcsődék és óvodák fenntartása, a családtámogatási rendszer működtetése (a helyi önkormányzati igazgatás alacsonyabb szintjeivel megosztva), a lakástámogatásokkal kapcsolatos teendők (az államigazgatással és az önkormányzati igazgatás alacsonyabb szintjeivel megosztva), valamint a társadalombiztosítás feladatai (az államigazgatással megosztva). Ugyanezen körbe tartozik a lakásgazdálkodás és a várostervezés (az önkormányzati igazgatás alacsonyabb szintjeivel megosztva, állami finanszírozással), valamint a regionális tervezés és területfejlesztés (az államigazgatással megosztva).

Kultúra, szabadidő, sport

A kulturális feladatok (színházak, koncertek, múzeumok, könyvtárak) közül a könyvtárak, valamint parkok és egyéb szabadterei létesítmények fenntartása az 5000-nél több lakost számláló településeken kötelező feladat. A sport- és szabadidős feladatokat a régiók a helyi önkormányzati igazgatás alacsonyabb szintjeivel megosztva látják el

Közlekedés, szállítás

Általános szabály, hogy az a közigazgatási egység felelős a feladat ellátásáért, amely területén az útvonal egésze elhelyezkedik. Ide tartozik: a közutak fenntartása (ami az 50 000 feletti lakos-

ságszámú települések számára kötelező feladat) a helyi önkormányzati igazgatás más szintjeivel megosztva, a szállítás, a kikötők és a repülőterek regionális felügyelete, valamint a településen belüli szállítás.

Gazdasági igazgatás

Az ivóvízellátás és vízgazdálkodás, az államigazgatással és a helyi önkormányzati igazgatás alacsonyabb szintjeivel megosztva – tartományi feladat. A vízgazdálkodási feladatokért a helyi hatóságok közül az a felelős, amely területén a folyó folyik, az ivóvíz-ellátásról pedig a településeknek kell gondoskodniuk. a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás és halászat (az államigazgatással megosztva), az elektromos energia, a gazdaságfejlesztés, a kereskedelem és ipar (a központi kormányzat csak a külkereskedelmi feladatok ellátásáért felelős), az idegenforgalom, és egyéb teendők (pl. vásárok szervezése, amely az 5000 feletti lakosságszámú települések kötelező feladata) egyaránt részei az autonóm közigazgatás feladatainak.

Egyéb feladatok

Ide sorolhatók például a takarékszövetkezetekkel kapcsolatos teendők, amelyet az állam- igazgatással és a helyi önkormányzati igazgatás alacsonyabb szintjeivel megosztva látnak el. A központi kormány kizárólagos feladata a bankrendszerre vonatkozó elsődleges jogi szabályozás.

A gyakorlat azt mutatja, hogy az erősebb gazdaságú régiók igyekeztek több feladatot felvállalni, szemben a gazdaságilag gyengébbekkel, amelyek óvatosabbak voltak.

A létrehozott autonóm közösségek ezért két alaptípusba sorolhatók: *magas és alacsony felelősségű régiókról beszélhetünk*. A népszavazási folyamat eredményeként létrehozott autonóm közösségek a feladatok- és hatáskörök szélesebb skáláját mondhatják magukénak, mint a referendum nélkül létrejött autonóm közösségek, bár ez utóbbiak öt év elteltével szintén a magasabb szintűre bővíthetik felelősségi körüket.

Spanyolországban a regionális autonómia kiterjed bizonyos területszervezési kérdésekre elintézésére is. Az Alkotmány szerint a települések *társulást* hozhatnak létre, így az egymással határos települések együttműködéséből a regionális alaptörvény sajátos, jogi személyiséggel bíró területi egységet hozhat létre. Az alkotmányos rendelkezések

adta lehetőséggel több régió is élt, amelyek alaptörvényei a tartományoktól és a településektől eltérő vagy speciális társulásokat hoztak létre. E társulások specialitásaikat a regionális alaptörvények rendelkezéseinek megfelelően maguk állapítják meg. A legtöbb regionális alaptörvény tartalmazza továbbá azt az általános jellegű keretrendelkezést, amely alapján több települést összefogó igazgatási kerületeket (comarca) lehet létrehozni.

**ÖSSZEÁLLÍTOTTA:
NEMES KATA**

Irodalom

1. Domonkos, Endre: *A spanyol autonóm közösségek és Katalónia részvétele az Európai Unió politikájában*. Szalay Könyvkiadó. 2000. Bp.

2. Gíró-Szász, András: *A spanyol út Európába. Az Európai Unióhoz való spanyol csatlakozási és integrációs folyamat*. Századvég Kiadó 2002. Bp.

Franciaország közigazgatási rendszere

Franciaország, hivatalosan Francia Köztársaság, ahol a legfőbb hatalom a köztársasági elnök kezében összpontosul. Más néven egységes elnöki köztársaságnak is nevezhetjük, melynek főbb eszméit az Emberi és polgári jogok nyilatkozatában találjuk összefogva. A 18-19 században a kor egyik legnagyobb gyarmattartó birodalma, területei az egész világon mindenhol megtalálhatóak voltak. Fejlett állam, melynek gazdasága- forrástól függően- a világon az ötödik vagy hatodik. A nemzetközi politikában jelentős szerepet vállal, hiszen alapító tagja az Európai Uniónak, az ENSZ-nek, a Biztonsági Tanácsnak. Tagja a Frankofóniának, az OECD-nek, a G8-nak. A NATO katonai szervezetében a tagságát 1966-ban megszüntette.

A közigazgatási rendszer felépítése, a feladat- és hatáskörök megosztása

Franciaország egységes állam. A közigazgatási rendszerben öt szint különböztethető meg: region, department, arrondissement, canton és a commun. Az arrondissement és a canton és feladat- és hatásköre korlátozottabb, az előbbi a prefektusok földrajzi alapegysége, az utóbbi pedig választási egység, illetve rendőrségi körzet.

A decentralizált hatóságok három főbb szintjének felépítése és a hatáskörük megosztását több törvény szabályozza. A közigazgatás rendszere - szűkebb értelemben tehát - régiókból, 'department'-ekből (megye) és 'commun'-okból (település) áll.

Franciaországban területi önkormányzatként 22 régió működik (további 4 a tengerentúli megyékben), melyek megfelelnek a NUTS 2 szintje számbavételi egységeinek. Ezek a NUTS 2 egységek teljes mértékben integrálódtak a közigazgatási rendszerbe, így a két intézmény teljes egészében lefedi egymást.

Az európai országrészen a NUTS 3-as kategóriába sorolt 96 francia megye (département) egyidejűleg területi önkormányzat és az állami dekoncentrált szervek működési területe, míg NUTS-1 szinten - statisztikai számbavételi egységként - 9 makrorégiót (ZEAT - zone étendus d'aménagement du territoire) hoztak létre a NUTS-2 szintű (közigazgatási) régiók összevonásával.

A francia régiók decentralizált, önkormányzati autonómiával rendelkező területi egységek, amelyek autonómiája sokkal kisebb, mint a spanyol, olasz vagy belga régióké. A francia jog is „területi közösségnek” (collectivité territoriale) nevezi őket, emellett rájuk vonatkozólag nincs olyan alkotmányos szabályozás, mint a regionalizált államokban.

A francia alkotmány 72. cikkének rendelkezése értelmében az állam területi egységei a községek, a megyék valamint a tengerentúli területek. Minden egyéb területi egység létrehozása törvény útján történik. Mindez azt jelenti, hogy a francia régiók az alkotmányban nem kerültek nevesítésre - ellentétben például Belgiummal, Spanyolországgal, Portugáliával vagy Olaszországgal - és

valóban, a francia régiókat 1972-ben, illetve 1982-ben egyaránt törvénnyel hozták létre.

A régió döntéshozó testülete a Regionális Tanács, amelynek tagjait a régió területén található megyékben általános, közvetlen és titkos választások útján hatévente választják meg. A Regionális Tanács általános hatáskörben igazgatja a régió ügyeit. A Regionális Tanács elnököt és alelnököt választ. Az elnök, az alelnök és további a tanács által választott tagok alkotják az Állandó Bizottságot.

A régió végrehajtó szerve a tanács elnöke egy személyben, tehát nem testületi szerv. Hatásköreinek egy részét az alelnökre és a tanács meghatározott tagjaira delegálhatja. Az elnök felelős az adminisztrációért. A tanács elnöke a régió elsőszámú politikai vezetője is, ennek megfelelően általában a regionális tanácsban többséget szerző politikai erő soraiból kerül megválasztásra, három évre. A törvényben szabályozott esetek kivételével az elnök utalványozza a régió kiadásait és rendelkezik a bevételekről. Az elnök a régióban működő valamennyi szakigazgatási szerv vezetője, ő kezeli a régió vagyonát, képviseli a régiót mind a különböző jogügyletek lebonyolítása, mind a bíróságok és más hatóságok előtt folyó eljárások során és előzetesen megvizsgálja a tanács elé kerülő ügyeket. Az elnök évente beszámol a régió állapotáról, beleértve a régió tevékenységét, az általa nyújtott szolgáltatásokat és azok finanszírozását, a Regionális Tanács döntéseinek végrehajtását és a régió pénzügyi helyzetét.

A francia régiók szerepéről elmondható, hogy az általuk gyakorolt hatáskörök speciális, kiegészítő jellegűek, törvények által korlátozottak. Ezek a hatáskörök sok esetben inkább olyan irányító vagy koordinációs szerepet szánnak a régiónak, amely kiegészíti a már működő innovációs intézményeket. A régió az egyes ágazatokban gyakorolt hatásköreiben sem cselekszik kizárólagosan. A községek és a megyék felett nem gyakorol adminisztratív felügyeletet. Ezért a központi államhatalom és a különböző érdekcsoportok közötti kapcsolattartásban és közvetítésben az állami dekoncentrált szerveknek a régiókénál nagyobb szerepük van.

A francia régiók által ellátott feladatok- és hatáskörök a következők:

Oktatás

A középfokú oktatás felső szintjével kapcsolatos intézményi infrastruktúra biztosítása, fenntartása, fejlesztése. (Az alapfokú oktatás a község, a középfokú alsó szintje a megye feladatkörébe tartozik, a személyi állomány biztosítása pedig a közoktatás minden szintjén állami feladat.)

A szakképzéssel kapcsolatos infrastruktúra biztosítása. (Állami feladat a tananyag meghatározása, a személyi állomány bérezése, az oktatás megszervezése, továbbá ezek jogi szabályozása.)

A felsőoktatásban a gyakorlati képzés és szakmai gyakorlat szervezése.

A felnőttoktatás területén az intézményfenntartás.

Egészségügy

A közegészségügyi feladatok ellátása a község, a megye és a régió között oszlik meg. (Az állam felügyeletet gyakorol e területen.)

Lakásgazdálkodás, várostervezés

A hosszú távú és a terület-felhasználási tervek kidolgozásában a község, a megye és a régió is részt vesz. (Az állam felügyeletet gyakorol és feladata az épített örökség és a nemzeti parkok védelme.)

A regionális természetvédelmi területek igazgatása regionális feladat.

A gazdasági tervezés, fejlesztés terén a régió és az állam közös feladata a regionális tervek kidolgozása, kidolgoztatása. (A község a községek közötti együttműködési tervek készítéséért, a megye az infrastrukturális támogatási programokért felelős.)

Kultúra, szabadidő, sport

A régió, a megye és a község hatáskörébe tartozik a kulturális tevékenységek támogatása a kulturális szolgáltatások biztosítása, így például a könyvtárak és a múzeumok működtetése. (Az állam felügyeleti tevékenységet lát el.)

Közlekedés

A városokon belüli vasúti közlekedés megszervezése.

A folyami kikötők és hajózható vízi utak fenntartása és fejlesztése. (A község a vitorlásokikötők, a megye a keres-

kedelmi és halászkikötők, az állam az országos jelentőségű kikötőkkel kapcsolatos feladatokat, rendészeti teendőket látja el.)

A régiók közötti együttműködést rendező szabályok azonosak a helyhatóságok együttműködésére vonatkozó általános szabályokkal. Ennek értelmében társulhatnak olyan programok, projektek megvalósítására, amelyhez több helyhatóságnak közös érdeke fűződik, és e célra jogi személyiséggel bíró közintézményeket hozhatnak létre. Az így megvalósuló együttműködés három formája különböztethető meg: az azonos szintű helyhatóságok között, a különböző szinteken elhelyezkedő helyhatóságok között, valamint a helyhatóságok, illetve egyéb közjogi jogi személyek között létrejötteteket. E közintézmények jellemzője a pénzügyi önállóság és a felettük a prefektus által gyakorolt törvényességi ellenőrzés.

A régió, a többi helyhatósághoz hasonlóan, törvényben nevesített adókat, szavazhat meg, amelynek bevétele őt illeti, de az állam állapítja meg az adók alapját és szedi be azokat. A régió az alábbi adókkal rendelkezik:

- közvetlen adó a nem teljes munkaidőben foglalkoztatottak után,
- közvetett adó (csak Ile de France régióban: irodákra kivetett adó és a helyi szórakoztatóiparra kivetett adón felül kivetett többletadó),
- állami adó összegén felül beszedett többletadó (ingatlan-átruházásra kivetett regionális adó az állami adón felül),
- állam által átengedett adó (gépjárműadó).

A régió saját hatáskörében százalékban állapítja meg az adó mértékét, illetve dönti el, hogy egyáltalán kivetí-e az egyes adókat. Lehetőségeit korlátozza,

hogy törvényben nem szabályozott adót nem vethet ki, Mindezek ellenére a régió költségvetése inkább korlátozottnak nevezhető. A régió által nyújtott anyagi támogatás inkább speciális programokat céloz, mintsem általános jellegű lenne.

A régiók feladata elsősorban a regionális tervezés, a gazdaság fejlesztése, a településfejlesztés, a középfokú oktatás és a szakmai képzés.

A meglehetősen korlátozott jogkörű megyék feladatköre alapvetően a vidékfejlesztésre, a tömegközlekedés, a felsőfokú oktatás és a szociális ellátás biztosítására terjed ki. A megye jelentősége abban áll, hogy egyensúlyt teremtsen a központi kormány és az önkormányzati rendszer alapegységeit jelentő települések között.

Hagyományosan a települések biztosítják az alapfokú közszolgáltatásokat.

A közigazgatási szervekkel párhuzamosan a közszolgálat ugyanezen a területi alapon épül fel. A minisztériumok külső osztályai a régiók és a megyék előjárói irányítása alá vannak utalva, akik a saját területükön belül a francia kormányt képviselik.

A helyi érdekekbecsatornázása a nemzeti álláspontba

A Régiók Bizottságában a francia küldöttség tagjait részben a regionális és a helyi közigazgatási szervek választják, részben viszont a központi kormány jelöli ki. Bár a Régiók Bizottsága a helyi közigazgatási szervek érdekeit hivatott megjeleníteni, a francia delegáció ál-

láspontját köteles egyeztetni a kormány által más európai intézményekben képviselt állásponttal.

Néhány régió, esetenként más, akár másik tagállamban található régiókkal közösen, rendelkezik brüsszeli képvisellettal, amely lehetővé teszi számukra az európai intézményekkel való közvetlen kapcsolat kialakítását.

Az európai közösségi jog végrehajtása

A regionális és a helyi közigazgatási szervek nem játszanak jelentős szerepet az európai közösségi jog átültetésének és végrehajtásának folyamatában, mivel nem rendelkeznek saját jogalkotási hatáskörrel.

A régió előjárója, a francia kormány nevében eljárva, közigazgatási ellenőrzési jogot gyakorol a regionális és a helyi közigazgatási szervek felett az európai közösségi jog tekintetében, figyelemmel arra, hogy az Európai Bíróság joggyakorlata szerint a tagállam felel a regionális és helyi közigazgatási szervek tevékenységéért tekintet nélkül arra, hogy milyen mértékben tud beavatkozni a közigazgatási szervek eljárásába. A francia kormány különös figyelmet fordít arra, hogy a regionális és helyi közigazgatási szervek eleget tegyenek a közösségi jogból eredő kötelezettségeiknek, és ennek ellenőrzésére az előjárót, mint a nemzetállam és az Európai Unió tagállamának képviselőjét hatalmazza fel.

A Szenátus két alárendelt osztállyal rendelkezik, amelyek különösen az európai ügyek regionális és helyi közigazgatási szervekre gyakorolt hatásának a vizsgálatáért felelősek. A regionális és helyi hatóságok tisztviselőinek képzéséért felelős szervek felelősek a tisztviselők európai közösségi jogi képzéséért is. Az ilyen irányú képzés helyet kap mind az alapképzésben, mind pedig a szakmai továbbképzések keretében.

**ÖSSZEÁLLÍTOTTA:
KANYOK GABRIELLA**

Franciaország szárazföldi régiói (és a régiók fővárosa)

- Alsó-Normandia (Caen)
- Ayuitania (Bordeaux)
- Auvergne (Clermont-Ferrand)
- Bretagne (Rennes)
- Burgundia (Dijon)
- Centre (Orléans)
- Champagne-Ardenne (Châlons-en-Champagne)
- Elzász (Strasbourg)
- Felső-Normandia (Rouen)
- Franche-Comté (Besançon)
- Île-de-France (Párizs)
- Korzika (Ajaccio)
- Languedoc-Roussillon (Montpellier)
- Limousin (Limoges)
- Loire-mente (Nantes)
- Lotaringia (Metz)
- Midi-Pyrénées (Toulouse)
- Nord-Pas-de-Calais (Lille)
- Pikárdia (Amiens)
- Poitou-Charentes (Poitiers)
- Provence-Alpes-Côte d’Azur (Marseille)
- Rhône-Alpes (Lyon)

Helyi önkormányzati rendszerek Olaszországban

Az olasz alkotmány 114. cikke (melynek 3. sz. törvénymódosítását 2001. október 18. hirdették kis) megállapítja: az Olasz Köztársaság **községekből, megyékből, metropoliszokból és tartományokból** áll. Ezek autonóm egységek, az Alkotmányban rögzített elvek alapján saját státútummal, hatáskörökkel, funkciókkal rendelkeznek.

Azonban ez nem mindig volt ennyire egyértelmű és azonos azzal, ami leírva volt. Hosszú, politikai viták, érdekek eredménye a mai helyzet, ezt a folyamatot tekinteném végig.

A II. világháború után az ország történetének következő két fontos dátuma: az Olasz Köztársaság megszületése (1946. június 2.), majd a kisebb módosításokkal máig érvényben levő köztársasági alkotmány hatálybalépése (1948. január 1.). Olaszország parlamentáris demokratikus köztársaság. A köztársasági elnököt hétéves időszakra együttesen választja a parlament két háza és a tartományok képviselői. 2006 óta Giorgio Napolitano az államfő. Az olasz parlament szenátusból (*senato*) és képviselőházból (*camera dei deputati*) áll. A törvényhozási folyamatban azonos súllyal vesznek részt: a törvényeket életbe lépés előtt, azonos szöveggel, el kell fogadnia mindkét háznak. Tagjaikat öt évre választják. A 315 szenátorról tartományi alapon szavaznak a 24. /25 életévüket betöltött állampolgárok; a 18 éven felüliek a 630 képviselőre szintén közvetlenül adhatják le voksukat. Szenátor 40 évtől, kép-

viselő 25től. A miniszterelnök ma Silvio Berlusconi, de ezen a poszton gyakoriak a váltások. Ezt tartják az olasz rendszer egyik rákfénéjének, de vannak olyanok is akik kimondottan pozitív elemként értékelik.

Közigazgatási felosztás

A legkisebb olaszországi közigazgatási egység a község (**comune**), amelyek együttese alkotja a megyét (**provincia**). A megyék régiókat, vagy más néven tartományokat, alkotnak. Olaszország 20 régióra (**regione**) oszlik, amelyek közül 5 széleskörű autonómiát élvez. Az öt különleges státuszú régió a következő: 1, A többnyelvű területek: Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia (melyek etnikai sokszínűség alapján kaptak különleges státuszt), 2, A két földrajzilag elkülönülő sziget: Szardínia, Szicília.

Ugyan ma már elég jól elkülönül a helyi és állami feladatkör, de Olaszország késve indult meg ezen az úton és még ma is sok alakítanivaló akad (ahhoz képest, hogy fejlett nyugati államnak számít) Hogyan is alakult ki és hogyan működik ez a rendszer?

Olaszországot erős, centralista hatalom jellemezte (amit a fasizmus elterjedése csak tovább erősített): az egyesítéstől egészen az első világháborúig. De a föderalizmus kérdése már az egyesítés idején megjelent. Komolyabban azon-

ban csak az I. világháború után merült fel- Szicília és Szardínia kérdésében.

Az erős centralista törekvések ellenére 1946-ban népszavazás útján Olaszország köztársasági formát választott, és az új alkotmánnyal tartományokra osztották az országot. Ekkor ez komoly decentralizációnak számított, de nem állították helyre a régiók helyzetét csak a községi önkormányzatokat. Vagyis szinte maradt a központi hatalom, csupán a forma más a tartalom már kevésbé, de a kétféle autonóm tartományról már rendelkezett ekkor. Az 1970-es években kezdett csak rendeződni a rendes tartományok kérdése, de még mindig kevés teret engedett a centrum pénzügyi, politikai és a döntéshozatal téren.

Olaszország regionális különbségei jelentősek: általában beszélünk az észak-déli ellentétről, de van egy „harmadik Itália” is: ÉK+K-Itália, az ún. Padánia. Azért sem lelkesedtek komolyabban a decentralizációért, mivel a széthúzás és különbségek így is elég jelentősek voltak (még azok is), tartottak az ország széthullásától, melynek megelőzésére kevés hatalmat adott ki a centrum a kezéből.

A föderalizmus erősödését elősegítette az ún. Északi Liga, ami Lombard Ligából alakul ki. Umberto Bossi, olyan témákról is mert beszélni, amikről más nem: észak-dél elletéte, Róma-perifériák, köz-magánszféra viszonya. A liga kezdetben autonómiát, föderációt, majd elszakadást hirdetett. (Közben többek is írtak ezekről a problémákról- Gianfranco Miglio 1983-Padánia ilyen még az Agnelli Alapítvány, mely „értékköz-

pontú föderációt”, vagyis- a szolidaritás fenntartását hangsúlyozza. Szerintük önellátásra csak az északi területek képesek, ezért tartományi átszervezést sürgetett, azaz a lakosság száma alapján 20 helyett 12 régiót alakítottak volna ki.)

1970-1990 között igazából senki sem mert nagy döntést hozni. A kilencvenes években mindenki tisztában volt a reformok szükségességével. Augusto Barbera – modern regionális állam képviselője szerint a 117. cikkely megváltoztatására van szükség, vagyis a feladatkörök pontos tisztázására. Massimo D'Alema, baloldali politikus, szerint is arra van szükség, hogy a tartományi autonómia és a felelős kormányzás alkotmányos feltételei létrejörjenek. 1994-re Berlusconi első elnöki periódusa alatt felerősödik a decentralizáció folyamata. Ekkor nagyobb reformdöntések születnek:

1993: választási rendszer reformja, (81/1983): polgármestert közvetlenül választják, erősödik a kapcsolat a helyi társ és az önkormányzatok között.

1994: 117. cikkely módosítását szorgalmazta - 26 terület pontos meghatározása, melyek az állam kizárólagos törvényhozói jogkörébe tartoznak. Csak 1996-ban valósul meg, mert elbukik a 94-es kormány.

1997: Massimo D'alema: **Commissione parlamentare per le riforme costituzionali** - külön tanács jön létre a helyi autonómiák rendszerének megreformálásának céljából: szubszidiaritás elve alapján kell eljárni, de több kényes kérdés is felmerül, mint pl. kényes kérdés a pénzügyi autonómia. Ha tekintünk egy példát, miszerint a föderalista álla-

mok - tagállamok költségvetése kevesebb, mint 30%-ban függ az államtól. Olaszország ugyan nem föderalista, de ez a mérték 90%. Nem csoda, hogy az északiak viszont szeretnék, ha ez csökkenne, hiszen ők fizetnek be a legtöbbet.

Megerősödik az önkormányzatok jogi háttere. – 127/1997 tv. csökkenti az állami beavatkozás mértékét, majd 112/1998-as rendelet, tartományi hatásköröket határoz meg, alkalmazza a szubszidiaritás elvét.

2000- igen jelentős lépés: törvényerejű rendeletet fogadnak el, mely a költségvetési és pénzügyi rendszert szabályozza. Cél: a tartományok saját forrásaikból és állami adókból való részese-déssel biztosítsák feladataik ellátását.

Ekkor aztán létrehoznak egy kiegyenlítő alapot (*fondo perequativo*), a hátrányosabb helyzetű területek számára, az egyenlőtlenségek felszámolására, csak azt nem döntötték el, hogy vertikálisan vagy horizontálisan határozzák-e meg ezt a tartományok. Az északiaknak egy valami volt igazán fontos: a rendszer legyen átlátható és nyilvános. Végül horizontális elemekkel bővített vertikális rendszert építettek ki (tartományok is részt vesznek az alap működtetésében, de központilag történik a meghatározás).

1999. november: az Alkotmány V. fejezetét újraírják (ez a fejezet foglalkozik a helyi autonómiával): saját kormányzati formát választhatnak a tartományok, az alkotmányozási autonómia helyreáll, tartományok elnökét közvetlenül választják.

Majd 2001. okt. 18-án bevezetett 3. sz. Alkotmányos törvény hozott igazán jelentős változásokat:

- 114. cikkely: az Olasz Köztársaság **községekből, megyékből, metropoliszokból és tartományokból áll**
- 116. cikkely: megmarad a különleges jogállású tartományok autonómiája. Ha a törvény a rendes jogállású tartományokat több autonómiával ruházza fel, akkor az új rendelkezések a különleges jogállású tartományokra is vonatkoznak.
- 117. cikkely: állam és tartományok gyakorolják a törvényhozói hatalmat. Állam kizárólagos jogköreit meghatározza. Kiegészítő, konkuráló jogkörök felsorolása, ezek közül a tartományokat illeti meg a törvényhozói hatalom.
- 118. cikkely: közigazgatási, adminisztrációs funkciókat a községek látnak el, kivéve, ha a szubszidiaritás elve alapján bizonyos funkciókat átruháznak.
- 119. cikkely: községek, megyék, metropoliszok, tartományok finanszírozási autonómiával rendelkeznek: saját források, helyi adó kivetésének lehetősége. Létrehozzák a kiegyenlítő alapot.
- 122. cikkely: tartományok joga: saját választási rendszerük szabályozása.
- 127. cikkely: tartományi törvény nem lépheti át a köztársasági törvény hatáskörét, akkor a kormány az alkotmánybíróságnál a törvényességi vizsgálatot kezdeményezhet.

Tehát ma létezik:

- A *Comune*: A legkisebb önálló adminisztrációval rendelkező közigazgatási egység a község (olaszul *comune*, *comuni*), melynek választott vezetője a

polgármester (olaszul *sindaco*), döntéshozó testülete pedig a **helyi tanács** (olaszul *consiglio comunale*). A végrajtó testület a **giunta comunale**, melynek tagja a polgármester, a városi tanács elnöke, valamint kijelölt szakértők.

A község székhelyének neve olaszul **capoluogo**, melyek rendszerint városi, kisvárosi titulussal rendelkeznek. A község nevét rendszerint a székhely neve adja.

A községet rendszerint több kisebb település, azaz **frazione** alkotja. Ezek egybeépült, de szétszórta elhelyezkedő települések is lehetnek. Dél-Olaszország gyéren lakott vidékein gyakoriak a szétszórta frazionékból álló községek, míg Észak-Olaszországban a helyzet általában fordított, azaz a községet alkotó települések szorosan egybenőttek. A frazionék száma egy községen belül változó, léteznek csupán egy településből álló községek is, mint például a nagyvárosok (Milánó, Nápoly, Torino, stb.). A községek lakosságszáma és területe is változó. A legnagyobb kiterjedésű és legnagyobb népességű község Róma (1 285,30 km²; 2 546 804 lakos). A legkisebb község Fiera di Primiero, melynek területe mindössze 0,10 km². A legkevesebben Morterone községet lakják, mindössze 33-an. A 2001-es népszámlálási adatok szerint Olaszországban 8101 község létezik.

A nagyvárosok esetében a **frazione helyét a kerületek** veszik át (olaszul *circoscrizione* vagy *municipalita*). Ezek viszont saját adminisztrációval rendelkeznek, amelyek a **helyi tanácsnak** illet-

ve **polgármesternek** vannak alárendelve.

Provincia

A **megye** (olasz nyelven *provincia*) több község által alkotott közigazgatási egység, NUTS-3 szintű egységnek felel meg. Jelenleg **110** megye létezik. A megyék saját adminisztrációval rendelkeznek. A nagyvárosok esetében a megye általában magába foglalja az adott nagyváros **agglomerációs zónáját** (olaszul *area metropolitana*), mint például Róma esetében, ez alól kivételek is léteznek, mint például Nápoly, melynek agglomerációs zónája kiterjed a szomszédos megyék területére is. Olaszország legnépesebb megyéje Milánó megye 4 472 264 lakossal, ezzel szemben Ogliastra megyének mindössze 58 389 lakosa van. Kiterjedés szempontjából a legnagyobb Bolzano megye (7 399,97 km²), a legkisebb pedig Trieszt megye (211,82 km²). A megyék nevüket a megyeszékhely után kapták.

Regione

Olaszországnak 1970-től húsz **régiója** (olaszul *regione*) van, amelyek NUTS-2 szintű egységeknek felelnek meg. A régió **döntéshozó testülete a regionális tanács** (olaszul *consiglio regionale*), a végrehajtó testület pedig a **giunta comunale**, melyet az **elnök** vezet (*presidente*). Őt régió különleges státusszal rendelkezik, elsősorban az ott élő nemzeti kisebbségek jogainak biz-

tosítása céljából: Friuli-Venezia Giulia, Szardínia, Szicília, Trentino-Alto Adige és Valle d'Aosta. A régiók törvényhozási, adminisztratív és pénzügyi autonómiával rendelkeznek. **Az államvezetés a regionális biztosok** (olaszul *commissari del governo*) révén felügyeli régiókat. Valle d'Aosta kivételével a régiók megyékre (*provincia*) oszlanak.

Gruppi di regioni – mi miatt fontos?

A **régiócsoporthoz** (olaszul *gruppi di regioni*) szupra-regionális közigazgatási egységek, melyek a NUTS-1 szintnek felelnek meg. Statisztikai célok miatt hozták létre őket földrajzi, gazdaságpolitikai és történelmi kritériumok alapján. Nem rendelkeznek önálló adminisztrációval. Öt régiócsoporthoz létezik: Északnyugat-Olaszország, Északkelet-Olaszország, Közép-Olaszország, Dél-Olaszország, Sziget-Olaszország.

Olaszország tartományai, székhelyei:

- **Abruzzo:** L'Aquila
- **Basilicata:** Potenza

- **Calabria:** Catanzaro
- **Campania:** Nápoly
- **Emilia-Romagna:** Bologna
- **Friuli-Venezia Giulia:** Trieszt
- **Lazio:** Róma
- **Liuria:** Genova
- **Lombardia:** Milánó
- **Marche:** Ancona
- **Molise:** Campobasso
- **Piemont:** Torino
- **Puglia:** Bari
- **Szardínia:** Cagliari
- **Szicília:** Palermo
- **Toscana:** Firenze
- **Trentino-Alto Adige (Südtirol):** Trento
- **Umbria:** Perugia
- **Valle d'Aosta:** Aosta
- **Veneto:** Velence

ÖSSZEÁLLÍTOTTA:
KRIZSÁN ANDRIENN

Miért éppen Portugália?

A regionális területbeosztás változásai Magyarországon és Portugáliában

Bevallom nem eredeti az ötlet, Szilágyi István már a COMITATUS 1999. évi első duplaszámában foglalkozik a portugál és a magyar regionális területi beosztás kérdéseivel „Portugál dilemmák – közép-európai kérdőjelek” című cikkében.(1)

Mi az, ami 10 év múltán is fontos lehet a portugál regionalizációs kísérlet tapasztalataiból? Az adminisztratív régiókat az 1969-ben kidolgozott harmadik fejlesztési terv szerint, a területrendezési, tervezési és a dekoncentrált közigazgatási feladatok ellátása, valamint „a belső erőforrások fejlesztési célú mozgósítása, és a rendelkezésre álló források hatékony felhasználása” érdekében hozták létre. Luis Sá lisszaboni szakértő szerint „az adminisztratív régiók kettős, gazdasági és technikai kényszert és a legkevésbé sem valamilyen regionális identitást megjelenítő politikai akarat elismeréseként születtek”. Portugália - hasonlóképpen Magyarországhoz - egy nyelvű egységes nemzetállam, ahol az etnikai kisebbségek nem egy meghatározott területen élnek, ezért a területi autonómia kérdése nem vetődik fel. A régiók létrehozásának elsődleges motívumai a tervezési, területfejlesztési és statisztikai célokat szolgálják és ennek kapcsán az uniós források fogadását biztosító intézményrendszert alapozzák meg.

Szilágyi István részletesen foglalkozik a portugál régióépítés kérdéseivel, mely még a középkorra nyúlik vissza.

Az ekkor megszervezett hat provincia nem rendelkezett önálló kompetenciával, illetékességük elsősorban a katonai igazgatási és a bírói funkciók ellátására korlátozódott. A XIX. században francia mintára már az önkormányzatiság is bekerült a politikai élet erőterébe.

Portugália közigazgatásilag kerületekre (*distritos*) volt osztva, melyek további tanácsokra (*conselho*), melyeket néha önkormányzatoknak (*municípios*) is nevezik, ezekhez „töredékek” (*freguesas*), vagyis hozzá csatolt területek tartoznak.

A portugál körzetek 1835 óta állnak fenn csekély változtatásokkal, bár bizonyos időszakokban nem rendelkeztek hatalommal. A gyarmatokra pedig külön közigazgatási beosztás vonatkozott. A korabeli térképek 6 tartományt jelölnek általában:

- Alentejo
- Beira
- Közép-Minho
- Douro
- Estremadura
- Tras os Montes

Ezek nem hivatalos közigazgatási egységek voltak, bár több korábbi javaslat összegzésének tekinthető törvénytervezet a Szenátuson ugyan átment, de a Parlament 1914-ben végül elutasította.

Salazar alatt Portugália 11 történelmi tartománya (portugálul *antiga província* vagy *região natural*) 1936-tól 1976-ig volt hivatalos közigazgatási egység. A

kerületek és az alsóbb szintű felosztás változatlan maradt. Több helyen a körzet és a megyehatár nem egyezett meg.

Ez a 11 történelmi tartomány (vagy magyar kategória szerint nagymegye) a következő volt:

- Minho
- Tras-os-Montes e Alto Douro
- Douro Litoral
- Beira Alta
- Beira Litoral
- Beira Baixa
- Ribatejo
- Estremadura
- Alto Alentejo
- Baixo Alentejo
- Algarve

Az 1926-os jobboldali fordulatot követően, az ország központosított tervgazdálkodásba kezdett, és ennek keretei között, 1969-től négy - északi, középső, déli és lisszaboni - régiót hoztak létre, melynek száma a déli régió megosztásával (Algarve leválasztásával) ötre nőtt. A szárazföldi területen ezt az öt régiós beosztást 1998-ig követték, csupán a régiók elnevezése változott meg az 1974-es áprilisi forradalmat követően. Az Európai Unió NUTS II. szintjéhez igazodva változtatták meg a regionális beosztást, amikor a portugál nemzetgyűlés 1998. április végén életbe léptette az adminisztratív régiókról szóló törvényt.

A 19/1998-as törvény 2. szakasza felsorolja a nyolc adminisztratív régiót „A kontinens adminisztratív régiói a következők:

- Entre Duoro e Minho régió
- Trás-os Montes e Alto Duoro régió
- Beira Litoral régió

- Beira Interior régió
- Estremadura e Ribatejo régió
- Lisboa e Setubal régió
- Alentejo régió
- Algarve régió”

A törvény szerint az igazgatási régiók fő döntéshozó testülete a regionális gyűlés, amelynek tagjait az adott régióhoz tartozó helyhatóságok elektorai választják. A gyűlés fő feladata a regionális végrehajtó szerv, az úgynevezett regionális bizottság tevékenységének ellenőrzése. E végrehajtó szerv ellen bizalmatlansági indítványt is tehet. A regionális gyűlés általános feladata a költségvetés, az ezzel kapcsolatos beszámolók, a zárszámadás, a végrehajtó szerv meghatározott intézkedéseinek, illetve szerződésének jóváhagyása. A regionális bizottság az elnökből és 4, illetve a 1,5 millió feletti szavazópolgárral rendelkező régiók esetén 6 tagból áll. Feladatai a regionális tervezés és fejlesztés, valamint a régió általános igazgatása.

Az igazgatási régiók fő tevékenységi körei:

- gazdaságfejlesztés,
- területi tervezés,
- környezetvédelem és vízgazdálkodás,
- infrastruktúra, közlekedés,
- kultúra és történelmi örökség,
- ifjúság, szabadidő, sport,
- idegenforgalom,
- közbeszerzések,
- gazdasági vállalkozások támogatása,
- közösségi tevékenység támogatása.

A portugál nemzetgyűlés döntéshozói – akik a regionalizáció kérdésében amúgy is erősen megosztottak voltak – nem számoltak a régiókról szóló törvény

negatív lakossági fogadtatásával. A politikai érdekközpontokban és a szakmai körökben heves vita bontakozott ki, s éppen a regionális hagyományok hiánya okozta a 8 régiós kontinentális modell bukását.

A társadalom részéről tapasztalható kiábrándulást és bizalomvesztést a politikai elit a döntési jogkörök decentralizációjával, így a regionalizmus erősítésével kívánta feloldani. Az így megerősített régiókat politikai döntéshozó (önkormányzati) szervként a társadalommal is el kívánták fogadtatni. Ezért 1998. novemberében népszavazást tartottak a régiókról szóló törvényről.

A népszavazáson két kérdést tettek fel. Az első kérdés az ország valamennyi állampolgárához szólt: „Egyetért-e azzal, hogy a közigazgatási régiókat a meghatározott formában hozzák létre?” A második kérdést pedig az adott régió lakosaihoz intézték: „Egyetért-e azzal, hogy az Ön állandó lakhelyén a törvény által előzetesen meghatározott formában kerüljön sor a közigazgatási régió létrehozására?”

Hiába volt a pártok kampánya, a népszavazáson való részvétel nem érte el az 50 %-ot, s ezen belül is igen magas volt az elutasítás aránya. Igennel, az első kérdésre mindössze 36,5 %, míg a másodikkra is csupán 38,6 % szavazott. Az elemzők a bukást elsősorban a kormányzó szocialista párt megosztottságának, így elsősorban a korábban 10 éven át köztársasági elnöki posztot is betöltő Mario Soares nyíltan ellenző fellépésének tulajdonítják. Maga az aktuális szocialista párti miniszterelnök, António Guterres

sem lépett fel határozottan az igen érdekében, attól tartva, hogy a várható kudarc kihat a népszerűségére. Mivel a régiók száma nőtt, ezért az ellenzék érvei a saját szavazótáborába nagyobb visszhangra találtak, hiszen a „kevesebb politikust, kevesebb közkiadást, kevesebb korrupciót” (Magyarországon is ismerős) jelszava hatásosabbnak bizonyult, mint a támogatást propagáló érvek.(2)

A portugál regionalizációt több közigazgatási szakíró példaként állította Magyarország elé, a népszavazás kudarcát követően e szerzők – érthető módon – szinte megfedekeztek Portugáliáról. A társtudományok művelői sem tartották fontosnak, hogy az új régióbeosztás szerint írják le a portugál társadalmi-gazdasági helyzetet. Így például az „Európa regionális földrajza” című egyetemi tankönyv legutóbbi, 2007-es kiadásában megállapítja, hogy Portugáliában a területi közigazgatás szerény szerepű, ráadásul a hatalom részleges, területi decentralizációját (az adminisztratív egységes közigazgatási régiókká alakítását) a lakosság népszavazáson utasította el. Ezért a regionális földrajzi szerkezet tárgyalása sem a hivatalos beosztás szerint, hanem a földrajzi tényezők figyelembe vételével kerül tárgyalásra. Így a fejezetet író Probáld Ferenc megkülönbözteti a történelmi magterületet: Észak-Portugáliát (az országnak a Dourótól északra eső részét), Közép-Portugália és a Tejo torkolatvidékét, valamint Dél-Portugáliát: Alentejo és Algarve.

Magyarországon a regionális beosztás kialakításánál az időpontok és a régióméretek, a portugál kronológiához

és a tervezési rendszerhez hasonlóan alakultak. Így hazánkban az 1970-es országos területfejlesztési terv 6 régiót határozott meg, míg az 1998-as országgyűlési határozatban rögzített régiószám immár 7-re nőtt.(3) Különbözik viszont az alkotmányos helyzet, hiszen a portugál alkotmány rögzíti a régiók státuszát, bár az autonómiát a spanyol alkotmányos berendezkedéshez hasonló mértékben csupán Madeirára és az Azoriszigetekre terjeszti ki. Magyarországon az 1996-os alkotmány-tervezet próbálta „becsempészni” a régiók fogalmát az alaptörvénybe, ebből a nagy nehezen megszavazott alkotmány-konceptcióból a pártérdekek antagonisztikus ellentéte miatt szinte semmi sem valósulhatott meg.(4)

Más a közigazgatási egységek történeti múltja, hiszen míg Magyarországon a vármegyerendszer az alkotmányosság alapja, és évszázadokon át a függetlenség záloga volt, addig Portugáliában éppen a központosított hatalom révén sikerült az önállóságot biztosítani. Magyarország történeti-politikai régióit legutóbb Benkő Péter írta le, mely szerint megkülönböztethető Felső- és Alsó-Pannónia, valamint Hunnia. Ez a megkülönböztetés azonban nem lehet alapja a közigazgatási beosztásnak.

Magyarországon a megyerendszer pozícióinak gyengülése mellett a hét tervezési, statisztikai régió közigazgatási pozíciói fokozatosan erősödnek.(5) A három-három megyét összefogó régióbeosztás, területfejlesztési célokra megfelelő, ugyanakkor a politikai és általános közigazgatási közép szint létrehozására

más területi beosztás is felvetődött. Ezek egyike a Verebéli Imre által preferált úgynevezett nagymegyés rendszer. A Magyar Közigazgatás 2009. évi januári számában megjelent tanulmányának mellékleteként a legújabb elképzeléseit a következőképpen vázolja:

„A nagyrégiós szinten jelentkező középszintű feladatok töl-ígos keretben jelentkező mérethatárait úgy kell összehangolni, hogy érvényesüljön a valamennyi feladatra megfelelő legkisebb közös többszörös: a 800 000 lakosság-számot átfogó közigazgatási térkeret. Ebben a közigazgatási térszervezési keretben jól összehangolható az EU-s regionális pályázatokhoz szükséges NUTS II. – NUTS III. területfejlesztési tér, a középszintű államigazgatási feladatoknak megfelelő tér, valamint az a nagyobb megyei tér, ahol már évek óta bizonyítottan jól működnek a középszintű közszolgáltatások. (Lásd Borsod-Abaúj-Zemplén megyét, Pest megyét, valamint a fővárost.)

Az országos átlagban 800 000 lakost igénylő középszintű igazgatási térszerkezet 13 nagymegyés, fővárosi önkormányzati és dekoncentrált szervezeti egységet jelent. Az ország középső részében elhelyezkedő *kétszintű főváros* önmagában alkalmas a nagymegyés méretből következő regionális funkciók teljesítésére. A fővárosi önkormányzati rendszer racionalizálásánál az eredeti alkotmányos koncepcióhoz kell visszatérni, amitől 1990-ben liberális nyomásra eltért a fővárosi törvény és az azt meg-alapozó önkormányzati törvény.

Az Alkotmány szerint a fővárosnak vannak kerületei, és nem fordítva. A megszorított kerületek akképp csökkenthetők, hogy több szomszédos kerületet egymással összevonnak, hasonlóan az összevonásra kerülő megyékhez (kötőjeles név a két társkerületre, öszszehajoló két címer, kerületrészi önkormányzat stb.). A nagyméretű Pest megye szintén önállóan alkalmas a nagymegyei regionális szerepre. Figyelemmel az EU NUTS II. szinten biztosított regionális támogatására, ezt a megyét a jövőben semmiképpen sem szabad a jobb GDP-vel rendelkező fővárossal összevont állapotban tartani.

Az ország keleti felében a töredék Nógrád megye és Heves megye alkotna Eger székhellyel nagymegyét. Borsod-Abaúj-Zemplén megye, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Hajdú-Bihar megye szintén önmagában alkalmas a nagymegyes regionális funkciókra, ezekben a nagymegyékben ráadásul 100 000 főnél nagyobb székhelyek találhatók. Társmegyeként építkézhetne Bács-Kiskun és Jász-Nagykun-Szolnok megye, a 100 ezres lélekszámú Kecskemét székhellyel (ide csatolható Pest megyéből például a közel fekvő Cegléd, Nagykőrös, Abony városok és térségük, valamint a túl messze lévő Bácskai térség több variánsban kezelhető). Szeged székhellyel jöhet létre Csongrád-Csanád-Békés nagymegye. (Békés megye keleti széle Hajdú-Bihar megyéhez vihető át.)

Az ország nyugati részében Komárom megye, Győr-Moson-Sopron megyével alkothatna társmegyét. (Ezen

nagymegyénel megfontolandó az Esztergom-Dorogi kistérség Pest megyéhez csatolása. Veszprém megyéből a pápai térség idecsatolása, valamint Sopron meyerésznek a Vas-Zala megyéhez való csatolása, ha ott Szombathely lenne a nagymegyes székhely). Sopron-Vas-Zala nagymegye, Szombathely vagy Zalaegerszeg székhellyel alakítható meg. A szombathelyi székhely esetében Nagykanizsa város és térsége Somogy megyéhez csatolható. Somogy megye önálló nagymegye lehet, mivel a déli Balaton-part növekvő állandó és ideiglenes lakosait figyelembe véve, illetve a megye nagy kiterjedését figyelembe véve alkalmas a nagymegyei szerepkörre. (Ehhez a megyéhez csatolható a közeli Dombóvár és térsége, valamint a megyétől korábban Baranya megyéhez csatolt térség). Aki a mondás szerint bejárta Tolnát és Baranyát, az egyetért azzal, hogy itt létrejöhetne Baranya-Tolna megye Pécs nagyváros székhellyel (Tolna megye északi határárövezete ez esetben Fejér megyéhez csatolható). Végezetül Székesfehérvár nagyváros székhellyel könnyen megalakítható Fejér-Veszprém nagymegye.”

Verebélyi Imre az erőltetett regionalizációt bírálva mindig hangsúlyozta, hogy az úgynevezett háromnévű megyék (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg) és az eleve nagy megyék – mint Pest és Bács-Kiskun – akár az EU NUTS II. szintjének is megfelelnek.(6) Ugyanakkor a trianoni határváltozás nem csak az említett Abaúj-Zemplén, Szatmár-Bereg, vagy az ugyancsak más megyéhez csatolt Bi-

har, Csanád, Moson-Sopron, Komárom-Esztergom megyéket érintették, hanem közel megfelezték Nógrádot, Vast, Zalát. Amúgy is a viszonylag kis megyékhez tartozott Tolna, Fejér, Heves és Veszprém is. Többféle variációban kísérelte meg a megyék társítását, ahol a problémát a megyeszékhely kijelölése okozta. A nagymegye koncepció tehát abból indul ki, hogy a mai megyerendszeren belül vannak olyan egységek, amelyek nem elég nagy területtel illetve lakossággal rendelkeznek, és ezeket társítani kell valamelyik szomszédos megyéhez.

A regionalisták viszont abból indulnak ki, hogy a meglévő regionális központokhoz -Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged – kell társítani a megyéket. Az országos településhálózat-fejlesztési koncepcióban kiemelt felsőfokú központként meghatározott megyék lettek volna a vidéki régiók központjai. (Ez az 5 régió: Észak- és Dél-Dunántúl, Észak- és Dél-Alföld, valamint Észak-Magyarország.) A központi régiót pedig Budapest és Pest megye alkotta volna. (Azért e feltételes mód, mert ezek csak tervezési, statisztikai egységek maradtak. 1970 és 1990 között a közigazgatás nem épített erre a területbeosztásra.)

Anagyvárosok vonzáskörzeteire építő régióbeosztás meghatározására is tettek több kísérletet, melynél az első buktatót rögtön a fővárosi vonzáskörzet lehatárolása jelentette. A szűkebb vonzáskörzet ugyanis nem terjedt túl Pest megye határán (budapesti agglomeráció), míg a tágabb körben Komárom-Esztergom, Fejér, Nógrád és Jász-Nagykun-Szolnok megye is besorolható. Érthető, hogy Bu-

dapestnek jóval nagyobb a gazdasági és ellátási vonzáskörzete, mint például Szegednek vagy Pécsnek, viszont egy ilyen óriási központi régió aránytalanná tenné a területbeosztást. Ezért a legtöbb esetben maradtak Budapest és Pest megyénél, melynek együttes népessége így is megközelítette a 3 millió főt, miközben a hárommegyes régiók közül több is csak kissé haladta meg az 1 milliós lakosságszámot.

Kérdéses még a régióbeosztás célja is, vagyis elsősorban az Európai Unió források maximálása, a közigazgatás területegységeinek racionalizálása, a költségek csökkentése, avagy a politikai erőviszonyok újjá rendezése a legfontosabb szempont.

Egy adott országon belül a területegységek kijelölésekor - még a határkijelölést megelőzően - a legfontosabb kérdés **a központi és a helyi (térégi) hatalmi, döntési kompetenciák aránya**. E relációk előtt (vagy mögött) természetesen még általánosabb, erősen értéktartalmú összefüggés áll: vajon hatékonyabb, "emberibb", demokratikusabb-e egy decentralizált rendszer a központosítottnál, vagy sem? Egy helyi vagy megyei vezető vélhetően gondolkodás nélkül igenel válaszol a kérdésre. Távolról sem olyan biztos, hogy ugyanez a válasza a központi hatalom még oly emelkedett képviselőinek sem, hisz a döntés "vesztesei" látszólag ők, a nemzeti egység és integritás őrei lehetnek. Egy centralizált hatalom és állam bármifajta területi beosztást konstruálhat és működtethet, ez csak legfeljebb **dekoncentrációig** vezet, de nem valószínűs **decentralizációig**.

(Előbbi ugyan térben jobban szétterülő intézményrendszert jelent, de a hatalmi, döntési jogosítványok valós megosztása nélkül, utóbbi pedig a hatalom, a cselekvési tér érezhető, valóságos megosztását a központ és a helyi-térégi szintek között.)

Ezzel együtt a helyi és térségi szerveződések politikai földrajzi tanulmányozásának mind elméleti mind gyakorlati szempontból kiemelten vizsgált kérdéskörét jelenti az, hogy miként osszák részekre, tagolják határokkal a nagyobb területegységeket. A hatalmi tényezők szerepét inkább a politikatudomány keresi - joggal - a különböző térfelosztási szempontok, megoldások mögött. (7)

Mindezeket az elvi szempontokat is figyelembe véve, a portugál tapasztalatok leginkább a politikai-önkormányzati régiók elfogadtatása (illetve éppen ennek kudarca) kapcsán szolgálnak tanulságul. Magyarországon a területi beosztás változtatásához nem szükséges az Alkotmányt módosítani. A megyék határait nem védi az alaptörvény, sőt a megyehatár menti települési önkormányzatok akaratából e határok könnyen megváltoztathatók. A társadalmi elfogadottság mégis nagyon fontos. A mai hét régiós beosztás nem jó Pest megyének sem, és a három megyés régiókon belül is sérülnek két-két megye érdekei. Nemcsak Szabolcs-Szatmár-Bereg, hanem Békés, Vas, Zala és Jász-Nagykun-Szolnok megyei szakértők és politikusok is felszólaltak a mai régióbeosztás ellen.

Nemcsak politikai, hanem – nemzetgazdasági szinten mérve – gazdasági károkat is okozna a megyerendszer teljes

megszüntetése, s a hét tervezési régióból álló regionális önkormányzati rendszer bevezetése. A költő szavaira utalva „vigyázó szemeiteket ezúttal ne Párizsra, hanem Lisszabonra vessétek”.

AGG ZOLTÁN

Jegyzetek

1. Érdekeség, hogy ugyanebben a számban jelent meg az „Áldozatul esik-e a megyerendszer az EU régióknak?” címmel megtartott előadásom anyaga.

2. A népszavazás eredményeiről részletesen beszámol Szilágyi István „Közpolitika és regionalizáció Portugáliában – Egy előre bejelentett vereség krónikája” című tanulmánya, ami a COMITATUS 2002. áprilisi és májusi számaiban jelent meg.

3. Ugyanakkor határozott törekvések vannak egy 8. régió létrehozására, egyrészt Budapest és Pest megye különválasztása, másrészt a Balaton régió létrehozása kapcsán.

4. Portugália alkotmányos helyzetével részletesen foglalkozik Pálné Kovács Ilona, a COMITATUS 2008. évi júliusi számában.

5. Benkő Péter politikai régiói a COMITATUS 2008. 11-12. számának 133. oldalán olvashatók. Az államigazgatási dekoncentrált szervek regionalizációját a Gyurcsány-kormány a 2006-os választások után megvalósította, bár az önkormányzatok törvényességi felügyeletét is ellátó közigazgatási hivatalok esetében az alkotmányosság kijátszására tett többszöri kísérlet sem bizonyult eredményesnek.

6. Lásd a COMITATUS korábbi számaiban megjelent interjút. Verebélyi Imre a 800 ezres népesség határt a NUTS II. szinten nem mint minimumot, hanem mint átlagot kívánta elfogadtatni az EU illetékeseivel. Jelenleg a NUTS II. szintre az EU statisztikai hivatalának ajánlása a minimum 800 ezres, és maximum 3 milliós népességszámot határozza meg.

7. Ezeket a kérdéseket részletesebben elemzi a Nemes-Nagy Józseffel közösen írt tankönyv fejezetünk, melynek egy részlete a COMITATUS 2008. márciusi számában olvasható.

Források:

Agg Zoltán - Nemes-Nagy József: A politika térségi és helyi szintjei, COMITATUS, 2008. 3. szám

Bernek Ágnes (szerk.): A globális világ politikai földrajza, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2002.

Benkő Péter: Magyarország vázlatos politikai földrajza, COMITATUS, 2008. 11-12. szám

Pálné Kovács Ilona: A hatalommegosztás és az önkormányzati szektor alkotmányos szabályozása az EU tagországaiban, COMITATUS, 2008. 7. szám

Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon, Dialog Campus Kiadó, 2008.

Szilágyi István: Portugál dilemmák – közép-európai kérdőjelek, COMITATUS, 1999. 1-2. szám

Szilágyi István: Közpolitika és regionalizáció

Portugáliában – Egy előre bejelentett vereség krónikája, COMITATUS, 2002. 4., 5. számok

Verebélyi Imre: Válságban a magyar közép-szintű közigazgatás, quo vadis? Magyar Közigazgatás, 2008. december, 2009. január

Verebélyi Imre: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció különös tekintettel a magyar megyék megerősítésére, COMITATUS, 2001. 10. szám

Verebélyi Imre: Régió és megye, vagy nagymegye? COMITATUS, 2001. 11-12. szám

Csehország, Lengyelország és Szlovákia

Ahogy az a térségre olyan jellemző, Kelet-Közép-Európa országai - elhanyagolható hasonlóságok mellett - a regionális önkormányzatok kérdéskörét is teljesen más szemszögből nézik. Ez persze több ténnyel is magyarázható, hiszen mindegyik ország más-más történelmi, közigazgatási és politikai gyökerekkel rendelkezik illetve a rendszerváltás is eltérő formában ment végbe országonként. A regionális önkormányzatok kialakulásának szempontjából érdekes vizsgálni a „visegrádi csoport” négyből három államának (Csehországnak, Szlovákiának és Lengyelországnak) a példáját.

Csehország

A két világháború közötti időszakban Csehszlovákiában a választott önkormányzati testületek három szinten foglaltak helyet, mégpedig települési, járási és tartományi szinten. 1927-től az ország területét négy tartományra (zemre) osztották. Viszont gondot jelentett, hogy a tartományi gyűlések ill. a járási képviselőtestületek létszámának mindössze kétharmadát választotta a nép, a fennmaradó egyharmadról a járásokat tekintve a belügyminiszter, a tartományokat tekintve pedig a kormány rendelkezett.

Aztán a szocialista berendezkedésű országban változások álltak be: az önkormányzatok és az államigazgatás szervezeteleg egységesítve lett és létrejöttek a tanácsai jellegű helyi, járási és kerületi ún. nemzeti bizottságok. 1948-ban kerü-

leti beosztást vezettek be, a területet 19 kraj-ra, azaz kerületre osztották fel. De az 1960. évi reform tekinthető a legtekintélyesebb intézkedésnek, hiszen ezzel osztották fel Csehszlovákiát 7 cseh és 3 szlovák kerületre. Ez azt jelentette, hogy 75 cseh és 33 szlovák járás jött létre. 1990-ben azonban visszaállt a régi rend és ismét szétválasztották az önkormányzatokat és az államigazgatást. Helyi szintre telepítettek választott önkormányzati testületeket, járásira pedig az államigazgatást. A kerületi szint megszűnt és annyi jelentőségük maradt csupán, hogy a parlamenti választásokon kerületi listán lehetett indulni. A rendszerváltozás után közvetlenül még nem foglalkoztatta az országot a regionalizáció, viszont az 1993. január 1-től hatályos alkotmány már említi egy nagyobb területi egység létrehozását. A regionális önkormányzatok megalakulása azonban még váratott magára, hiszen az átfogó reform terve csupán a kilencvenesek közepétől került egyáltalán ismét napirendre. Már ebből is látszik, hogy a csehországi középszintű önkormányzatok létrejötte egy bonyolult, többlépcsős folyamat, amit súlyos politikai csatározások és kiszámíthatatlan taktikák kísértek ill. árnyékolnak. 1994-ben a kabinet egy olyan tervvel hozakodott elő, amely első körben 8, aztán 12 kerületet javasolt. Ez indította meg azt a lavinát, amelynek végül az 1997. évi 347. sz. alkotmányerejű törvény vetett véget a cseh politikai életben. Ez 14 kerületet határozott meg és egy-egy ponton kiegészítette,

pontosabban módosította az alkotmányt. Az egyik ilyen változás az volt, hogy az újítás szerint a kerületek területét kizárólag törvénnyel lehet megváltoztatni, a másik pedig a magasabb területi önkormányzati egységek nevét érintette, miután az alkotmány erről a kérdésről nem rendelkezett. A '97-es jogszabály konkrétan kerületeknek nevezte meg az egységeket. Bár a laikusok számára úgy tűnhet, jelentéktelen az elnevezésről vitázni, komoly jelentőséggel bír mindez. A tartomány kifejezés ugyanis (a kerület helyett) a cseh közjogi és történelmi összefüggésben a két világháború között fennállt tartományi berendezkedésre ad okot emlékezni.

De persze az új területi beosztást hamar kikezdték. Ennek oka egyrészt az volt, hogy jelentős differenciák léptek fel a kerületek kiterjedésében és a lakosság számában, másrészt pedig nagyon bonyolultnak bizonyult az újdonsült régiók besorolása az Európai Unió NUTS rendszerébe és többségük egyáltalán nem felelt meg a NUTS II – szint elvárásainak. Az ilyen régiók száma 8 volt, ami azt jelentette, hogy bár éppen ezt akarták elkerülni, a reform ellenére mégis kétféle kerületi beosztás jött létre. Az egyik a 14 államigazgatási-önkormányzati kerületből, a másik pedig a 8 EU régióból állt. Ebből adódóan nyilvánvaló, hogy hamar megjelentek a revíziós törekvések, amelyek 8 kerület létrehozását célozták meg. A javaslat engedélyezni kívánta a kerületi önkormányzati képviselőtestületeknek, hogy a kerületek közötti megállapodással is meg lehessen változtatni azok területét. A határos köz-

ségek és városok pedig a helyi választások alkalmával dönthetnének arról, melyik kerülethez akarnak tartozni és lenne még egy újdonság, miszerint a kerületi képviselőtestület minősített háromötös többséggel megváltoztathatná a kerület székhelyét is. A javaslat teljesen új erővel hatott a csehekre, mert azon túl, hogy az európai régiókkal és az eddigi cseh tradíciókkal kompatibilis régiókat kívánt alakítani, a kerületek mozgástere is kibővült volna az intézkedéssel szemben az aktuális, centralista megoldással. A parlament azonban 1999-ben leszavazta a javaslatot, mert a kormányzat nem akart a kerületi határkérdés változtatására több időt fecsérelni.

A reformmal tovahaladva a következő lépés a kerületi önkormányzati szervek létrehozása volt és abban a kérdésben is dönteni kellett, hogy milyen viszony legyen a területi önkormányzás és az államigazgatás között. A hatásköri kérdések mellett ez volt a reformtörekvés fő, megoldandó problémája. Ezzel a témával kapcsolatosan látott napvilágot 1999-ben „*A közigazgatási reform koncepciójának tervezete*” címmel egy dokumentum, melyet a belügyminisztérium szakemberei készítettek. Ez az irat a konkrétumok mellett az előnyökről és a hátrányokról is tárgyalt, a közigazgatás szerkezetét tekintve pedig három variánst adott meg:

– a kerületi államigazgatás és az önkormányzat elválasztása, melynek létrejötte esetén az államigazgatást kerületi szintre és kisjárások szintjére telepítenék, az önkormányzat pedig kerületi illetve helyi szinten funkcionálna.

- az államigazgatás és az önkormányzat intézményes egyesítése – kerületi szinten és az államigazgatási feladatokat ellátó községi és városi hivatalok szintjén. (megszűnik a 78 járás, helyüket pedig városok és falvak veszi át)
- a kompromisszumos megoldás az utolsó, az államigazgatást és az önkormányzatot területi szinten különválasztaná, helyi szinten viszont intézményesen összetapasztaná.

A cseh kabinet szigorúan az első variáns mellett tette le voksát, de a parlament a másodikat támogatta. 1999-ben kidolgozásra kerültek azok a konkrét törvényjavaslatok, amik a közigazgatási reform regionális önkormányzatainak felállítással voltak kapcsolatosak. Aztán 2000. májusában elfogadták azokat törvényeket és törvénymódosításokat, melyek a reform kezdetét jelentették és a kompetenciákkal, feladatkörök meghatározásával voltak kapcsolatosak. Ez lényeges változásokat hozott a cseh állam- és jogrendben. Az események pörögtek és már 2000 őszén sor kerülhetett a szenátorok egyharmadának megválasztása mellett kerületi képviselőtestületek kijelölésére. A kerületek közjogi korporációkat alkottak, saját tulajdonnal rendelkeztek és a különböző jogviszonyokban saját nevükben és saját felelősségre járhattak el. Alapfunkciójuk pedig gondoskodni a terület fejlődéséről, polgáraikról és a különböző módon szabályozott közérdek védelméről.

A kerületek feladat és hatásköre összetevődik:

- saját feladatokból és azok ellátásához szükséges hatáskörökből.

- átruházott államigazgatási feladatokból és hatáskörökből.

Az önkormányzati-államigazgatási feladatokat kerületi szinten a választott képviselőtestület, a végrehajtó tanács és a hejtman („kapitány”) alá tartozó kerületi hivatal intézi, mivel képviselői tiltakozásra a közigazgatás duális, az államigazgatást és az önkormányzatot intézményesen szétválasztó rendszer megszűnt. Győzött az ún. integrált modell, aminek viszont az lett a következménye, hogy a kerületek saját hatás- ill. feladatköre nem lett valami széles. Az ő hatáskörük lett a területfejlesztés - ami a nagyobb egységeket illeti -, a műemlékvédelem, részben az erdőgazdálkodás, vadászattal, halászattal kapcsolatos ügyek és a levegőszennyezés korlátozása. A legnagyobb változás a közoktatás területén állat be. A reform átadta ugyanis a középiskolák, szakiskolák, művészeti iskolák és konzervatóriumok feletti rendelkezést – ideértve a létrehozással, fenntartással és megszüntetéssel kapcsolatos döntéseket. Ennek értelmében megszűntek az iskolahivatalok és megszüntették a földművelésügyi és környezetvédelmi minisztériumok kihelyezett vidéki szerveit, és ezek dolgozói az új kerületi hivatalokban kaptak szerepet. Lényeges megemlíteni, hogy a reform hatására azok az ügyek kerültek kerületi feladatkörbe, amelyeket a törvény kifejezetten odasorolt. Azok a feladatok, amelyekről a jogszabály nem rendelkezett a szubszidiaritás elvét követik és a városi ill. falusi önkormányzatok teendőit bővítik. A reform hangsúlyozza, hogy a térbeli elhelyezkedések

ellenére sem vehetünk egy kerületet fel-sőbbrendűnek egy településnél – a helyi önkormányzatok teljes mértékben önál-lóak és függetlenek azzal együtt, hogy a kerületek minden esetben előírhatnak számukra bizonyos tervek teljesítésé-ben együttműködési kötelezettséget. Az együttműködési kötelezettség viszont soha nem jelenti azt, hogy a kerület be-avatkozhat egy település saját ügyeibe. A kerületek kezében viszont van egy fontos dolog, de ez már az állam felé irá-nyulhat: a törvénykezdeményezés joga. Összegezve, az állam, a kerületek és helyi önkormányzatok ugyan nem avat-kozhatnak bele egymás önálló ügyeibe, kötelezve vannak az együttműködésre.

A kerületek önkormányzati szerveit tekintve a legfontosabbak a kerületi kép-viselőtestületek, melyekben a tagok szá-ma a kerületben lévő népesség számától függ a következő besorolás szerint:

- 600000 lakos alatt 45 képviselő,
- 600000 és 900000 lakos között 55 képviselő,
- 900000 lakos fölött 65 képviselő.

Alapvető feladatuk a kerületi ha-táskörbe tartozó ügyek irányítása és felügyelete. Kiemelkedőbb funkcióik: törvénykezdeményezés, költségvetés elfogadása, hejtman és a kerületi ta-nács tagjainak megválasztása, kötele-ző rendeletek kiadása, együttműködés kerületen belül és kívül is, bizottságok és más kerületi szervek létrehozása és felügyelete, a kerületi vagyon kezelése, saját kötvények kibocsátása, stb. A fel-soroltak közül azért is a kerületi tanács az egyik legfontosabb, mert fő végre-hajtó szervként működik, de csak akkor

járhat el ebben a szerepben – átruházott feladatok és hatáskör esetében - , ha a törvény ezt kifejezetten engedélyezi. Ennél a testületnél jóval egyszerűbb a létszám meghatározása, hiszen 600000 lakos alatt a testület 9, 600000 lakos felett pedig 11 tagú a tanács. Ők mind-annyian a kerületi képviselőtestület által kerülnek megválasztásra és az ülések nem nyilvánosak, feladatköre pedig a következőkből áll: kerületi költségvetés végrehajtása, a képviselőtestületi ülések előkészítése, a kerület vagyonának fele-lősségteljes kezelése, fontosabb tisztség-viselők kinevezése és a képviselőtestület döntéseinek végrehajtása. A kerület élén minden esetben a hejtman áll, ez ma-gyarra fordítva kapitányt jelent. A kép-viselőtestület saját tagjai közül választja, de abban az esetben, ha valamilyen ok-ból a testületet visszahívják, a hejtman marad pozíciójában. Elsődleges feladata a kerület külső képvisellete, de ő írja alá a kiadott kerületi jogszabályokat, és bi-zonyos határozatok felfüggesztése is az ő hatáskörébe tartozik.

A kerületi szervek tevékenysége fe-letti felügyelet a minisztériumok és más országos szervek hatásköre. A kerületi szervek tevékenységét a belügyminisz-ter csupán törvényességi szempontból figyelheti a minisztériumok, stb. együtt-működésével. A minisztériumok fel-ügyeli még az államigazgatás által kerü-leti hatáskörbe sorolt feladatokat, de itt nemcsak a törvényesség a megfigyelés lényege, hanem az is, hogy a kerületi jogszabályok ne legyenek összeférhe-tetlenek a kormány, a minisztériumok vagy más központi szervek rendelete-

ivel, utasításaival. Megemlítendő ezek után, hogy a kerületek együttműködése teljesen legális és logikus, a kooperáció pedig vagy szerződésben van rögzítve. Ezeket a képviselőtestületnek is jóvá kell hagyni.

A közigazgatási reform tehát még feltételezhetően halad tovább, nem áll meg regionális önkormányzati szinten. A korábbi NUTS IV-es (ma már LAU 1-es) támogatási alapnak megfelelő területi alakulás ugyanis még bőven várta magára, ráadásul a csehek inkább városok és községek önkéntes társulását támogatnák, ami nem felel meg a szint elvárásainak. Egyelőre azonban még a járási hivatalok is fennállnak és a jövőben komoly vitákra lehet számítani ezekkel kapcsolatban.

Lengyelország

A kilencvenes évek egyik meglepetése és sok témában előjárója is Lengyelország, éppen emiatt egyértelmű hasonló léptéke a területi önkormányzás reformjának megvalósításában. A térségben elsőként náluk került a tervezet kidolgozásra és ennek köszönhetően 1998-ban véghez is vitték. Az újláshoz szükséges decentralizáció árnya már az 1997-es új alkotmányban megjelent. A következő cikkely viszont kitért arra, hogy ennek ellenére az ország a későbbiekben is egységes államként definiálható, amit egyébiránt az alkotmány is deklarál. Emellett az alaptörvény pontosan nem határozta meg a területi önkormányzatok hatáskörét, mert ennek hagyott egy későbbi külön részt. A területi

önkormányzat alapegysége pedig a község, azaz gmina lett, amely más szervek feladatkörébe nem tartozó ügyekben járt el. A szocialista állam 17 vajdaságra volt felosztva, amiknek a száma az 1975-ös közigazgatási reformmal 49-re nőtt. Az intézkedéshez tartozott még a járások felszámolása és 4300 település 2381 községgé alakítása. A két beosztás élén tanács állt önkormányzati és államigazgatási hatáskörrel. De a rendszerváltás után a valódi önkormányzatiság kialakítása lett a cél. A '90-es alkotmánymódosítás viszont csak települési szinten állította vissza az önkormányzatokat. Államigazgatás két szinten folyt: vajdasági és körzeti szinten. Az utóbbi újdonság volt és a már meglévő két szint mellett harmadikként működött. Ennek köszönhetően persze nem tekintették egyedülálló, teljes egészében vett szintnek. Úgy gondolták, hogy ez egy kiegészítő funkciót lát el a vajdasági szintet segítő. A kormány jövőre terve a 12 vajdaságból álló beosztás volt, amit egy 5 községenként létrehozott 320 járásból álló szint követett volna. Végül 16 vajdaság alakult meg és ezt a törvényhozás is legitímálta.

Az 1998-as közigazgatási reformnak köszönhetően tehát egy háromszintű rendszer jött létre:

- vajdaság,
- járás,
- községek/városok.

A törvény szabályozta a vajdaságok számát és székhelyét, ráadásul még a nevükre is kitért.

A járási szinttel viszont más a helyzet, mert a járások területét a Minisztertanács szabta meg és nem a törvény. Csupán annyiban tér ki a jogszabály a járások területi meghatározását illetően, hogy az lehetőleg kompakt és több szempontból egynemű legyen. Bár tisztán látható, hogy a lengyel megoldás elválasztotta a szinteket, mégis egészében szemlélve érthető meg a reform lényege.

A reform a települési önkormányzatok feladatának fogalmazta meg a területükön lévő hidak, utak, terek karbantartását, vízellátás, csatornázás, helyi tömegközlekedés, köztisztaság biztosítását, kommunális hulladék tárolását, egészségvédelmet, gyámügyet, stb. Ebből kiindulva pedig a járási feladatkörök a következők: közoktatás, egészségvédelem, családtámogatás, közutak, közlekedés, kulturális javak védelme, sport és turizmus támogatása, vízgazdálkodás, tűzvédelem, fogyasztóvédelem, stb. Az előző két szinthez képest a vajdasági önkormányzatok nem rendelkeztek konkrét feladatkörrel. A térség fejlesztési politikáján belül külön kiemelt pont a munkaerőpiac létrehozása, gazdasági fejlődés elősegítése, infrastruktúra fejlesztése, stb. Az egészségügy, családtámogatási politika, szociális segélyezés, környezetvédelem, kulturális értékek védelme, vidékfejlesztés, vízgazdálkodás, közutak, közlekedés, turizmus, sport, fogyasztóvédelem, közbiztonság, munkanélküliség kezelése egyaránt olyan területek, melyeket a törvény a járási szinthez sorolt, viszont annak képességeit meghaladva a vajdasági szint gondoskodik felügyeletükről. A vajda-

sági szint mondhatni képlékeny, hiszen a települési szinttel is aktívan együttműködhet, de államigazgatási, nem kormányzati szervekkel valamint kulturális intézményekkel is kapcsolatban állhat. Mindemellett létrehozhat korlátozott felelősségű társaságokat vagy részvénytársaságokat és ebből adódóan gazdasági társaságokkal való kooperáció sem tilos számára. Nyilvánvalóan a köz érdekeit kell szolgálnia a megnevezett lehetséges társulásoknak, mindenképpen valamiféle oktatási, kiadói és népszerűsítői tevékenységgel. A vajdaságok bár több rétegűnek tűnnek, a törvény szerint kettős meghatározással és funkcióval bírnak:

- területi önkormányzati egységek,
- a közigazgatás legnagyobb területi egységei.

A vajdaság alanya, az annak területén élő lakosok összessége, feladata pedig a térség feladatainak ellátása, felügyelése és igazgatása. De arra mindig ügyelni kell, hogy a vajdasági tevékenységek semmi esetre sem sérthetik az alatta lévő két szint önállóságát és hatáskörét. Minden vajdaágnak joga van önálló felépítés kidolgozásához és megvalósításához, viszont az erről szóló statútumot a kormányfőnek kell ratifikálni, majd ki kell hirdetni Lengyelország hivatalos közlönyében, a Monitor Polski-ban. Viszont az alapvető szerkezet meghatározott, tehát standard állapotában minden vajdaság egy közvetlenül választott vajdasági gyűlésből és egy vajdasági eljárásból áll – előbbi: sejmik; utóbbi: zarząd województwa. A gyűlés az ún. döntéshozó és ellenőrző szerv, ami négy évre választott tanácsnokokból áll. A végre-

hajtó szerv pedig az előjáróság öt taggal mindösszesen. Ennek élén a marsalek áll, akit a sejmik választ méghozzá saját soraiból. Az ő feladata saját hivatalának és az előjáróság munkájának megszervezése illetve a tartomány képviselője.

Az államigazgatási feladatok is több szinten kerülnek megoldásra. Vagy államigazgatási szervek közbenjárásával, vagy pedig kompetencia átruházásával önkormányzati szervek útján. Léteznek ún. nem egyesített államigazgatási szervek, mint pl. a katonai szervek, adóhatóságok, bányahatóságok, szabadalmi hivatalok, állami erdők igazgatósága és a határőr-, vám-, tengeri-, statisztikai, légügyi és halászati hatóságok és felügyelet, amelyek nem tartoznak közvetlenül a vajdák alá, dekoncentrált szerveik révén képviseltetik magukat. Ezeket csak az állam hozhatja létre, és csak akkor, ha ez indokolt, azaz szükség van valamelyikre. Az állam mindemellett ellenőrzi a három szint működését. A vajdát pl. ellenőrzi maga a kormányfő és vele együtt még a regionális számvevőszék is, ami a pénzügyi részt illeti. A nem egyesített államigazgatási szervek nem tartoznak a vajdák keze alá, mégis van beleszólásuk létrehozásukban és megszüntetésükben. Az említett szervek kötelesek különböző jogi aktusait a vajdával egyeztetni és tájékoztatást adni a területen végzett tevékenységeikről. Ebből adódóan egyértelmű, hogy vajdasági rendelkezések kibocsátásakor azok érvényessége a nem egyesített állami szerveket is kötelezi. A vajda tevékenységében nagy szerepet játszanak alvajdái(2), akiket a kormányfő nevez ki későbbi felettesük

javaslatára. A vajda tanácsadó kollégiumát a két alvajda mellett a vajdasági hivatal főigazgatója, a rendőrparancsnok, a tűzoltóparancsnok és a helyi jogszabályoknak megfelelő egyéb személyek alkotják. A lengyel vajdaságok saját vagyonnal rendelkeznek, amit vagy az államtól kaptak, vagy önálló gazdasági ügyleteik során szereztek.

1998 előtt önkormányzati választások csak települési szinten történtek az országban, hiszen járási szint még nem is volt, a vajdaságit pedig nem választották. Újdonság tehát, hogy a szintek vezetősege most már közvetlen választások útján áll fel, és előrelépés az is, hogy ebben a formában jóval átláthatóbb és EU-kompatibilisabb az önkormányzati rendszer, mint a reformot megelőzően.

Szlovákia

Szlovákia nem siette el a közigazgatási reform kidolgozását és bevezetését. 2001-ban kerültek elfogadásra azok a jogszabályok, melyek a változtatások kezdetét jelentették. Ez persze azzal is magyarázható, hogy az 1998-as választások után kezdődhetett meg csupán a tervezetek kidolgozása – és ez egyébként így is történt. Olyan viták kezdődtek meg abban az időszakban, melyek nemcsak a kormányt és az ellenzéket hangolták egymás ellen, hanem még a koalíciót is megbontották. A Tiso-féle államot leszámítva Szlovákia 1993. január 1-től mondhatja magát önálló államnak. Ebből adódóan 1918-ig a Magyarországon fennálló vármegyei közigazgatás jellemezte az országot,

ami közvetlenül a csehszlovák rendszer követett – bár Szlovákiában 1927-ig létezett a 6 megyén alapuló területi beosztás. Ezt követően egy évtizedig (1928-1938) Szlovák Tartomány néven Csehszlovákia önálló tartományaként állt fenn a későbbi Szlovák Köztársaság. Területe ekkor járásokra volt felosztva, de 1939 és 1945 között visszaállították a megyerendszert, aminek következtében 6 ún. nagy megye jött létre. Az ezt követő időszakban kerületi rendszer alakult ki és Szlovákia 1960 óta három kerületből állt: Nyugat-, Közép- és Kelet-Szlovákiából, melyek később kiegészültek a Pozsonyi Kerülettel. Ezek a kerületek 38 nagyjárást alkottak, kerületi, járási és települési szinten pedig a magyar példához hasonlóan nemzeti bizottságok működtek. 1989 után újabb változás történt, mert 1990-ben megszüntették a nemzeti bizottságokat és újra felállt az önkormányzatot az államigazgatástól elkülönítő duális rendszer. De az eddigi példákban még nem szerepelt furcsa aszimmetrikus rendszer azt jelenti, hogy a települési szint volt önkormányzati, a járási pedig államigazgatási hatáskör lett. A kerületi szint teljesen eltűnt, akár Csehországban. 1990-ben a változást két új tendencia jellemezte:

- túl sok államigazgatási hivatal kialakulása a létrehozásukkal kapcsolatos előzetes konzultációk nélkül – ebből adódóan az alá-fölérendeltségi viszonyok átláthatatlansága,
- dezintegráció a kilencvenesektől – még jobban szétaprózódott Szlovákia településszerkezete.
- A probléma megoldására három lehe-

tőség vetődött fel:

- kerületi variáns,
- megyei variáns,
- nagykerületi variáns (1960-ból).

A hosszas vitát kiváltó tanácskozás során persze többször szóltak több lehetőség mellett, így először a megyei variáns tűnt a legjobb választásnak. Ennek értelmében az ország 16 megyére és 77 kisebb járásra oszlott volna. A megyehatárok kialakítása a történelmi és földrajzi határok maximális figyelembevételével történt volna. A kormány 1992-ben továbbította a tervezetet a parlamentnek, de kormányváltás következett be és az új kabinet elvetette a megyerendszert. Így újabb javaslatok és tervek kezdtek el röpködni a levegőben. Ezek közül az egyik leghangsúlyosabb négy kerület visszaállítására mutató volt és ezt azért tartották logikusnak, mert a lakosság már megszokta és nem melleleg megfelelt az uniós NUTS II elvárásainak. Aztán végül a kérdés 1996-ban tisztázódott, amikor 8 kerületet és 79 járást alakítottak ki. Ám a reform csak a területi beosztást és az államigazgatási szervezetet érintette, regionális önkormányzatokról nem nyilatkozott. Ebből adódóan sokaknak nem tetszett az új rendszer, vagyis a magyar kisebbség mellett az ellenzék nagyobb része is változtatásra készült. A horizontális integráción kívül azonban sokat nem értek el, de ezzel legalább átláthatóbbá volt az egész szerkezet. A kormány ígéretet tett a regionális önkormányzatok létrehozására, ám mivel a kabinet a politika nacionalista és etatista oldala felé húzott, egyáltalán nem érdekelte egy olyan ígéret beváltása, amely

egyértelműen a hatalom megosztását jelentette volna. Aztán 1998-ban a választásokat követően jelentős fordulat állt be Szlovákia történetében, mivel az új, meglehetősen színes kormánykoalíció a közigazgatás megújításának híve volt. A kormányzat úgy vélte, hogy bizonyos feladatok és hatáskörök mellett a pénzügyi források és a politikai működés egy részét is le kell adni alsóbb szintekre, az elburjánzott bürokráciát pedig szintén rendbe kell hozni! Ebben a formájában a reformot majdnem mindenki támogatta és ez arra engedett következtetni, hogy most már tényleg történhet valami változás. 1999 őszén nyilvános vitára adták a koncepciót, majd átdolgozták és beadták minisztériumoknak és egyéb központi szerveknek. De a logikával ellentétben most sem tartotta fontosnak a kormány a szubszidiaritás elvének érvényesítését. A reformtervezet lényege az államigazgatás és az önkormányzatiság elválasztásában nyilvánult meg. A háromszintű közigazgatás helyi, regionális és állami rétegekből épült volna fel. A komolyabb szakapparátust igénylő feladatok megoldására úgy gondolta a kabinet, hogy két külön forma lenne ideális:

- az optimális: valamilyen probléma, projekt megoldására több település összefogása,
- a feltételes: igazgatási szolgáltatások nyújtása egy mási település számára.

A reform a járási hivatalok megszüntetését irányozta elő, ami viszont már nem talált akkora támogatásra, mint az eddigi részek. De az eddigiek ellenére a legtöbb vitát mégsem a szerkezeti kérdések okozták, hanem a regionális

kérdések, vagyis, hogy mennyi régió legyen és mekkora területen. A koncepció 11 kerületet és egy fővárosi kerületnek számító terület létrehozását javasolta. Ez a beosztás pedig lényeges lett volna a történelmi hagyományok és a déli, magyarok lakta területek szempontjából. A lényeg nem az egyébként sem egyöntetű NUTS II szinthez való alkalmazkodás volt, hanem az ország logikus közigazgatási felépítése és átláthatósága. Pályázatok céljából pedig – ami a NUTS II szintet illeti – a közigazgatási reform megengedte volna bizonyos kisebb régiók szövetkezését.

A problémák, pontosabban viták miatt a reform veszélyben volt, de 2001-ben a szlovák parlament több ponton módosította alkotmányát. Ezek a módosítások persze az önkormányzatokra is kiterjedtek és az önkormányzatiság legkisebb elemének a községet deklarálták. A községek és városok jogi személynek minősültek, melyek a törvény keretein belül szuverének és együttműködhetnek egymással szükséges esetekben. A módosítás arra is kiterjedt, hogy a megválasztott képviselőtestületek és elnökök mandátuma egységesen négy évre szól. Sokan bizonytalanok voltak a reformmal kapcsolatban, de 2001. július 4-én a gépezet beindult, a reformtörekvéseket tükröző első törvény megszavazásra került, ami tovább mélyítette a koalícióban lévő ellentétes nézeteket. Az egyetértés nehézsége viszont nem kizárólag ebben a kezdődő szakaszban alakult így. Pedig valójában a reform lényege nagyon egyszerű volt: nem túl terjedelmes, 22 cikkelyből állt, igazából egy

kibővített kerettörvénynek nevezhető, amely főképp az önkormányzatok feladat- és hatáskörei tekintetében nagyon általánosan és deklaratíván fogalmaz. A kompetenciák megnevezése nem konkrét, felsorolás jellegű és annyi derül ki belőle, hogy a jogalkotó szociális, területfejlesztési, tervezési, koordinálási, idegenforgalmi, környezetvédelmi és kulturális feladatokat ruház át a kerületi önkormányzatokra.

A kerületek létrehozása létfontosságú momentuma reformnak. Teljes jogú polgárai csak azok lehetnek egy kerületnek, akik azon belül állandó lakóhellyel rendelkeznek. Élükön a közvetlenül választott elnök áll és mellette a szintén így választott képviselőtestület. A kerületi választásokról szóló törvény az elnök-választás kétfordulós, melynek felosztása szerint a második fordulóban az első forduló két legjobbjára méri össze, mire képes – a minimum korhatár itt 25 év.

A legnagyobb vitákat a kerületek jogalkotó tevékenysége váltotta ki, mivel a kerületi képviselőtestületek rendeletek

kiadására voltak jogosultak, melyek logikus módon nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal, az alkotmány erejű törvényekkel és egyéb törvényekkel sem. Az önkormányzati kerületek a törvény szerint még meg nem határozott önálló vagyonnal rendelkeznek, amely mellett még számíthat adókból és bírságokból befolyó különböző bevételekre.

A szlovák közigazgatási reform viszontagságai még a mai napig is érezhetők, de ez valószínűleg már így is marad. Sokan csak azért üdvözik a reformot, mert végre valami elkezdődni látszik és így már van esély egy arra érdemes reform véghezvitelére.

**ÖSSZEÁLLÍTOTTA:
KARDOS KLAUDIA**

Forrás:

Halász Iván: A regionális önkormányzatok és az átfogó közigazgatási reformok a „visegrádi csoport” országaiban. In: Szigeti Ernő: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Bp.: Magyar Közigazgatási Intézet, 2001. 43-64.o.

Halász Iván: Közép-európai régiók, regionalizmus II., 2008.11.21.

<http://www.mta-jti.hu/halasz.pdf> : Halász Iván: A visegrádi országok közigazgatási reformjának néhány tapasztalata, 2008.11.25.

Irodalomjegyzék

A kötet előzményei:

AGG Zoltán: Közigazgatási ismeretek geográfusoknak, ELTE Eötvös Kiadó, 1998 és Alkotmányozás, közigazgatás, önkormányzatok, COMITATUS 2007. különszám

További felhasznált irodalom:

AGG Zoltán: Politikai földrajz és megyerendszer, Comitatus, Veszprém, 2005.

BERÉNYI-MARTONYI-SZAMEL: Magyar államigazgatási jog, Tankönyvkiadó 1980.

BERNEK Ágnes (szerk.): A globális világ politikai földrajza, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2002.

BÉKESI László: A tanácsi gazdaság, a tanácsok pénzügyei, Tankönyvkiadó, MKKE egyetemi jegyzet, 1978.

BIBÓ István: Válogatott tanulmányok I-III., Magvető, 1986.

BÖHM-SZOBOSZLAI (szerk.): Önkormányzati választások 1990. MTA Politikai Tudományok Intézete

BÖHM-SZOBOSZLAI (szerk.): Parlamenti választások 1994. Politikai szociológiai körkép, MTA Politikai Tudományok Intézete

BRAGYOVA András: Az új alkotmány egy koncepciója, KJK, MTA ÁJTK, 1995.

CSEH Tamás: Közigazgatási dolgozók és politika Nyugat-Európában, Comitatus 1991/2-3.

CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése..., Akadémiai, 1976.

CSIZMADIA-KOVÁCS-ASZTALOS: Magyar állam- és jogtörténet, Tankönyvkiadó 1986.

FAYOL, Henri: Ipari és általános vezetés, KJK 1984.

FÖLDES-HUBAI (szerk.): Parlamenti képviselőválasztások 1920-1990, Politikatörténeti Alapítvány, 1994.

GÁBOR-LEVENDEL-STUMPF: Parlamenti választások 1994. Osiris-Századvég, 1994.

HENCZ Aurél: Területrendezési törekvések Magyarországon, KJK 1973.

IVANCSICS Imre: A területi önkormányzás és az új alkotmány, Comitatus, 1995/6.

KECSKÉS-NÉMETH (szerk.): Országgyűlési választások 1994. Press-Print, 1994.

KOVÁCS István (szerk.): Nyugat-Európa alkotmányai, KJK 1988.

KOVÁCS-TÓTH (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai, KJK, 1990.

KÖRÖSÉNYI András: Pártok és pártrendszerek, Századvég 1993.

KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan, Századvég, 1992.

LÁSZLÓ Csaba: Tépett vitorlák, Aula, 1994.
LŐRINCZ Lajos (szerk.): A közigazgatás-tudomány alapjai, Rejtjel Kiadó, 2005.

MADARÁSZ Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai, ELTE egyetemi jegyzet 1989.

MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – AGG Zoltán (szerk.): A rendszerváltás és a megyék, Comitatus, Veszprém, 1994.

POKOL Béla: Politika, pénz, sajtó, Magyar Nemzet 1995. július 15.

SCHMIDT Péter: A hatalmi ágak megosztásáról, Politikatudományi Szemle, 1995/2.

SHAW, Bernard: Politikai ábécé, Dante, 1994.

SOBOUR, A francia forradalom, 1989.

STILLMAN, Richard J. (szerk.): Közigazgatás, Osiris-Századvég, 1994.

SZAMEL Katalin: Közigazgatásunk gondjai, Educatio 1995/1.

SZENTPÉTERI István: Az igazgatástudomány szervezélméleti alapjai, Akadémiai, 1974.

SZOBOSZLAI György (szerk.): Parlamenti választások 1990. MTA Társadalomtudományi Intézet

TOFFLER, Alvin: Hatalomváltás, Európa, 1993.

WEBER, Max: Állam, politika, tudomány, KJK 1970, Gazdaság és társadalom, Jogszociológia, KJK 1995.

További ajánlott irodalom:

AGG Zoltán – NEMES NAGY József: Politikai és közigazgatási térfelosztások, választási rendszerek. In COMITATUS, 2001. 11-12. szám – a teljes tanulmány megjelent 2008. 3. számban

BIHARI Mihály (szerk.): A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985-1991, Kosuth, 1992.

BYRNE, Tony: Local government in Britain. Penguin Books, London, 2000.

NEMES NAGY József: 1998. Politikai terek, in COMITATUS, 2001. 10. szám,

NAVRACSICS Tibor: Az új horvát közigazgatási rendszer COMITATUS, 1993. 10. szám

NAVRACSICS Tibor: A regionalizmus Franciaországban – A regionalizmus történelmi gyökerei. In COMITATUS, 1996. 6. szám

OLÁH Miklós: Közelítési módok a regionális identitás térbeliségének megrajzolásához. In COMITATUS, 1998. 2. szám

PERCZEL György (szerk.): Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest, 1996. Második, átdolgozott kiadás, 2003

RUSNÁK, Dárius: Szlovákia területi felosztásának fejlődéséről. In COMITATUS, 1991. 5-6. szám,

RUTTKAY Éva: Demokrácia – decentralizáció – fiskális decentralizáció, in: COMITATUS, 2004. 10. szám,

SÁRI János: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.

SEELE, Günter: Körzetek a Német Szövetségi Köztársaságban, in: COMITATUS, 1992. 7. szám

SZABÓ Lajos: A francia területi közigazgatásról. In COMITATUS, 1997. 11. szám

SZIGETI Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2001.

ZONGOR Gábor – AGG Zoltán (szerk.): Rendszerváltó önkormányzatok 1990-2000., Veszprém, 2001.

ZONGOR Gábor: Területfejlesztési alapismeretek kezdőknek és haladóknak. Európai Füzetek V. Veszprém, 2000.

A szerzők: Agg Zoltán (1957) okl. közgazda (MA), PhD (társadalomföldrajz), újságíró, 1991-től a Comitatus önkormányzati szemle kiadója és szerkesztője, egyetemi adjunktus 2007 októbertől (Pannon Egyetem), az ELTE TTK megbízott előadója 1996-tól, vendégelőadója 2000-től. Dr. Zongor Gábor (1953) jogász (szakvizsgával), festőművész, a Comitatus alapító szerkesztőbizottsági elnöke, a TÖOSZ főtitkára (1999-től), megyei közgyűlési elnök 1990-98 (Veszprém), megbízott előadó a Veszprémi Egyetemen (2000-2006)