

# Az önkormányzati rendszerváltoztatás kezdetei Magyarországon

Negyedszázaddal ezelőtt, 1990. augusztus 3-án a szabadon választott Magyar Országgyűlés 281 igen, 3 nem, 1 tartózkodó szavazattal elfogadta a helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvényt. Ezt megelőzően hasonló többséggel módosította az Alkotmány önkormányzati fejezetét, valamint ezt követően a helyi önkormányzati választójogi törvényt. A szükséges minősített törvényhozási arányt jóval meghaladó arányban elfogadott törvénycsomag megszüntette a szovjet típusú államszocialista tanácsrendszer – több ponton jól korrigált – magyar változatát, és a rendszerváltoztatást befejezve bevezette a modern polgári állam helyi (település és megyei) önkormányzati rendszerét.

Az Országgyűlés éjszakába nyúló szavazását lezárva Szabad György elnök a rövid történeti összehasonlításában a következőket mondta: 1789. augusztus 3-ról 4-re virradó éjjel a kontinensen először mondta ki egy parlament törvényes úton a feudális viszonyok felszámolását. 201 évvel ezelőtt. Ez csak úgy eszébe jutott az elnöknek. (*Erőtelves taps.*) Vö: az 1990. aug. 3. OGY napló utolsó sorát. A Magyar Országgyűlés a volt szocialista országok közül szintén elsőként vezette be a helyi önkormányzatiság minden szintjére és minden fontosabb intézményének alapjaira: szervezetére és személyi állományára, feladat- és hatásköreire,

az állami felügyeletre és az önkormányzati jogok védelmére kiterjedő, kódex jellegű önkormányzati törvényt. Nemcsak elsők voltunk, de az Európa Tanács főtisztviselőjének és mértékadó szakértőjének tíz évvel későbbi értékelése szerint több kérdésben sikeres elsők maradtunk a volt szocialista országok közt 1990 után. Magyarországot az Európa Tanács mindig is a helyi autonómia modelljének tekintette... „Magyarország nem csupán a helyi autonómia területén valósított meg példaértékű rendszert, de példát tudott mutatni a kisebbségek helyi közösségében való képviselésének terén, és a határmenti együttműködésben is, ahol néhány éve még elképzelhetetlen fejlődés ment végbe.”<sup>21</sup> „...Az 1990-es magyarországi önkormányzati reformok messzemenően a legradikálisabbak voltak Közép- és Kelet-Európában a politikai és gazdasági változások ezen kezdeti szakaszában. Az ezt követő évtizedben csak Lengyelországról mondhatjuk el, hogy elérte a demokratikus decentralizáció ugyanazon fokát és csupán az elmúlt évben... A törvény a kötelező és a diszkrecionális feladatkörök kivételesen széles skáláját is biztosította. Ez ebben a vonatkozásban a magyar helyi önkormányzati rendszert Európa élvonalába sorolta.”<sup>22</sup> Tehát a törvényt előkészítő Belügyminisztérium szakembereinek, a közpolitikai alternatívák közti válasz-

tásokat alapvetően sikeresen elvégző Antall-kormány tagjainak, az első Országgyűlés kormánypárti és ellenzéki képviselőinek, az 1990. szeptember 30-i helyi választások után hivatalba lépő helyi közpolitikusoknak, valamint a helyi önkormányzati köztisztviselőknek lehetett okuk szerény, de határozott nemzeti büszkeségre. Még akkor is, ha tudtuk, hogy a valóban többségben lévő eredmények mellett az önkormányzati törvényben voltak később elhárítandó hibák és veszélyhelyzetek.

Az új rendszer bevezetése és kétéves beüzemelése után részletes munkaközi szakmai anyagban összesítettük és szakmai vitára bocsájtottuk javaslatainkat az önkormányzati rendszer kiépítése során választott magyar modell korrekciójára, valamint továbbfejlesztésére. A törvény 115. §-nak számos bekezdéséhez dolgoztunk ki szövegpontosító, korszerűsítő javaslatokat, illetve esetenként a választott modell keretében maradó reformértékű változtatásokat.<sup>3</sup> Természetesen az ellenzéki és a kormányzó pártoknál lassan kiépülő pártszakértői körökben, a tudomány műhelyeiben, a feleslegesen megsokszorozódó magyar önkormányzati érdekszövetségekben, és a gyakorlati szakemberek írásait közlő szakfolyóiratokban megfogalmazódtak a választott modell keretében maradó más, tőlünk eltérő javaslatok is. De sem a parlamenti kétharmados többségű Horn–Kuncze-kormányzat idején, sem a Fidesz–Kisgazdapárti kormányzás idején nem készült el átfogó kormányzati törvénytervezet, amihez kétharmados megállapodást lehetett volna összehoz-

ni. (Csupán a törvény néhány szakaszát módosították, de az átfogó továbbfejlesztésre nem került sor.) Ahelyett, hogy legalább a 2002-2010 közötti kormányok és kormányszakértők, főként az IDEA vezető kutatói, felvállalták volna az átfogó modellfejlesztést, több ponton inkább a szakmailag és politikailag ugyancsak vitatható modellváltási ötletelésre tértek át. De szerencsére ezek nem valósultak meg. (Például: az adminisztratív és önkormányzati regionalizáció, többcélú kistérségi társulási rendszer erőltetése.)

2010-2014 közötti a kétharmados parlamenti többségű Fidesz–KDNP pártszövetség parlamentje és kormánya viszont egyedül, az ellenzék érdemi részvétele nélkül radikális helyi reformokba fogott. Részben modellváltó reformokat hajtottak végre (főként a gazdasági válságra és az önkormányzatok nagyobb részének fokozatos eladósodására hivatkozva), részben visszatértek az 1990-es modell két évtizede elmaradt továbbfejlesztésére. Ezen kéttípusú reformok gyakorlati bevezetése óta eltelt időszak azonban már igényelné a tényleges tapasztalatok elfogulatlan megvizsgálását, és az előnyök mellett bekövetkezett hibák, valamint veszélyhelyzetek orvoslását.

Az 1990. évi önkormányzati tárgyú alkotmányozás és törvénykezés erős demokratikus legitimitását és széles körű nemzetközi és hazai történeti összehasonlításon alapuló megalapozottságát jelentős részben 1989-ben, a demokratikus átmenet évében sikerült előkészíteni. Az önkormányzati törvény előkészítésének vizsgálatában ez az év

megkerülhetetlen, az elvi és gyakorlati megalapozó munkákban ekkor sikerült meghatározó módon bekapcsolódnom.

Az 1989. január és április közötti időszakban először az 1988 végén, intézeti kötetben publikált, jogi szabályozási koncepció formájába is öntött szakmai anyagom és két koncepció-tanulmányom<sup>4</sup> intézeti szakmai vitáira került sor. Külön ki kell emelnem, hogy a polgári önkormányzatiságot, benne a versengő helyi többpártrendszerrel is megcélzó szabályozási javaslataim, illetve azok indokolása olyan intézeti kötetben jelenhetett meg, amelyet az intézetet akkor felügyelő belügyminiszter, Horváth István és a miniszterhelyettes, Gál Zoltán is ismert és támogatott. A támogatás egyik formája az volt, hogy felkértek a BM áprilisi országos konferenciáján koncepcióm ismertetésére, a Belügyi Szemle májusi számában pedig leközölték előadásom írásos változatát is. A szakmai koncepcióm másik támogatásának azt tartom, hogy a konferenciát követően a miniszter felkért arra, hogy májustól legyenek a rendszerváltó önkormányzati törvény előkészítéséért és az átfogó közigazgatási reformügyek viteléért felelős miniszterhelyettes. Így életemben először, mint tudományos szakember beléptem egy olyan hivatali hierarchiába, amelyen belül relatív szakmai önállóságot kaptam, és a hivatal erejével alátámasztva hozzáfoghattam a rendszerváltó jogszabálytervezetek sokoldalú előkészítéséhez, valamint azok bevezetéséhez szükséges néhány előfeltétel megteremtéséhez.

A Belügyminisztériummal párhuzamosan az Igazságügyi Minisztérium is foglalkozott a helyi önkormányzatisággal, abban a körben, ami az alkotmánytervezetek önkormányzati fejezetét illette. Az IM alkotmány-előkészítő munkája a kormány 1988 júliusában elfogadott határozatával (2022/1988. (HT.7.MT határozat) indult. A kormányhatározat szerint a párt irányításával, az IM szakmai előkészítésével előbb ki kellett volna dolgozni a hatályos Alkotmány korszerűsítésének koncepcióját, ezt követően a szabályozás szövegtervezetét. A Központi Bizottság, a kormány, az egypárti Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága által megtárgyalt előterjesztéseknek az Országgyűlés elé kellett volna kerülniük, és a folyamatnak népszavazással kellett volna befejeződnie az 1990 júniusára tervezett országgyűlési képviselő-választások előtt. A tervek első szakasza még teljesült, a második szakasza azonban megakadt, majd meghíúsult. 1989. június 11-én ugyanis a kormány kezdeményezésére az Országgyűlés felfüggesztette a hozzá már benyújtott sarkalatos törvényjavaslatok tárgyalását, tekintve, hogy az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal megállapodott a Nemzeti Kerekasztal Tárgyalások megkezdéséről. A későbbiekben a kormány és benne az IM további előkészítő munkája már ennek a politikai fórumnak a megállapodásaira épült. A szükséges alkotmányjogi döntéseket még az egypárti parlamentnek kellett elfogadnia, de csak abban a szűkített körben, ami az 1990 tavaszi többpárti parlament megalakulásához volt szükséges. Ezen valóban

demokratikus és jogállami döntéshozó szerv feladatának szánták a legtöbb rendszerváltoztató törvény, így a helyi önkormányzati törvény megalkotását.

Az IM 1988. november 30-án adta ki új Alkotmány Szabályozási Koncepcióját, amit decemberben és főként 1990. január elején lehetett tanulmányozni. E hónapban az IM továbbfejlesztette koncepcióját, és Somogyvári István szerkesztésében 1990. január 30-án megjelentette Magyarország Alkotmányának Szabályozási Elvei címet viselő anyagát. Az egymásra épülő két koncepció tanácsokra vonatkozó rendelkezései lényegileg átvették az 1988 végén publikált intézeti tanulmányom fő irányait, és nem követték az ugyancsak ez időben elkészült konzervatívabb szocialista tanácsai koncepciót.<sup>5</sup> Az IM szakembereit és vezetőit ebben a munkában bizonyos fokig még korlátok közé szorította az MSZMP 1988. május 20-22. közötti országos pártértekezletének állásfoglalása. Az állásfoglalás egyfelől helyes célként előírta, hogy „A tanácsok váljanak a lakóhelyek valóságos önkormányzati intézményeivé... A kormányzati szervek növeljék a tanácsok gazdasági döntési önállóságát.” Másfelől azonban a többpártrendszer kérdését kikerülve csak a társadalmi szervezetek, mozgalmak nagyobb önállóságáról, politikai és állami döntésekben betöltendő nagyobb szerepéről tesznek több említést.<sup>6</sup>

Bár az Egyesülési jogról 1989 januárjában elfogadott 1989. évi II. törvénybe az IM vezetésének sikerült „becsempésznie” többes számban, hogy a pártokról külön törvényt kell alkotni, de az homá-

lyos és vitatott maradt, hogy a központi állami és helyi önkormányzati szinten mit is jelenthet a több párt. Az IM 1988. novemberi szabályozási koncepciójában csak az szerepelhetett, hogy „Joggal elvárható az Alkotmánytól, hogy a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományos koncepcióját jelenítse meg, de nem kérhető számon az alaptörvénytől egy »naprakész« szocializmus-kép.” (4. oldal) „pártunk nem tör jogilag garantált monopóliumhelyzetre, hanem vállalja a társadalmi megmérettetést, a szocialista pluralizmusnak akár többpártrendszer keretében való megjelenítését is. Elméleti ellenérvek nem hozhatók fel az alkotmányos keretek közt maradó, azaz szocialista elkötelezettségű többpártrendszerrel szemben” (3.5 b.) - c.) pont (12. oldal).

Hitelt érdemlő szakmai visszaemlékezésekből azt is tudni lehet, hogy a második IM anyag tervezetéről az 1989. január 12-i minisztertanácsai ülésen megfogalmazódtak politikai aggodalmak, az IM előreszaladásával kapcsolatos ellenvélemények is, ezért Németh Miklós miniszterelnök csak „konzultációs anyagként” fogadta el az irányelveket, amivel az aggodókat és a reformereket egyidejűleg meg tudta nyugtatni.<sup>7</sup> Az MSZMP KB február 10–11-i ülésének állásfoglalása megerősítette: „Pártunk történelmi jelentőségű feladat megvalósítását, a demokratikus szocializmus kialakítását tűzi ki céljául... A többpártrendszerre történő átmenet során nyíltan hirdeti, hogy a társadalomban meghatározó szerepet kíván betölteni.”<sup>8</sup> Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. április-májusban elfogadta – éspedig az ellenzéki pártokkal

egyeztetett feltételek alapján –, a közeljövőben tartandó valódi választásokon való megmérettetését.”<sup>99</sup> Mindez sokban köszönhető a Grósz Károly-féle csoportosulással szemben megerősödő Pozsgay Imrének és körének. Júniusban a dr. Kónya Imre által megszervezett Ellenzéki Kerekasztal aláírta az MSZMP-vel való tárgyalásokról szóló megállapodást. A Nemzeti Kerekasztalon a demokratikus ellenzéki pártok következetes nyomására az MSZMP végül elfogadta, hogy a valódi demokrácia csak a versengő, többpárt-rendszerű pluralizmusban képzelhető el. A Nemzeti Kerekasztal történelmi jelentőségű döntéseit „végrehajtó” egypárti Országgyűlés pedig október 18-i ülésén megalkotta az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvényt, amely 2.§ (1) bekezdésében kimondta: a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek. A 3. §. (1) bekezdése szerint: A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak, és szabadon tevékenykedhetnek.

Mindez jogilag is lehetővé tette, hogy ettől kezdve a Belügyminisztériumban a valódi helyi demokráciára épülő önkormányzati törvénytervezeteket készítsünk elő. A 22. §. (1) bekezdés d.) pontja irányt mutatott a tanácsok törvényességi felügyeletét ellátó szervre (nem az ügyész, hanem az MT és értelemszerűen az annak alárendelt szerv látja el ezt a fontos tevékenységet. A 28. §. szerint a tanács: képviseli a lakosság érdekeit,

működési területén a lakosság önkormányzati szerve. Már akkor kissé érezhető volt az 1990. évi Önkormányzati törvény előkészítésekor felfokozódott fővárosi szint elleni bizalmatlanság és a megyeellenesség. A 35. §. (1) bekezdése szerint a helyi tanácstagokat a községi, városi, fővárosi kerületi tanácsok tagjait közvetlenül választják. Arról azonban nem rendelkeztek, hogy mi van a fővárosi szinttel és a megyei tanács szinttel. (Van-e ott választott szerv, ha igen, akkor az csak közvetett választással jön létre.)

A Belügyminisztériumban 1989 májusában indult meg az önkormányzati törvény szakmai előkészítése. Kiváló gyakorlati szakemberek alkalmazásával új főosztályi struktúra állt fel. A szakapparátus áttekintette a főbb nyugati önkormányzati modelleket, az idehaza adaptálható megoldásokat. Egymás közt megvitattuk az IM-ben folyó alkotmány-előkészítés során politikusoktól és szakemberektől bekért azon rövid írásokat, amelyek valamilyen szálon érintették a helyi önkormányzati koncepciót<sup>10</sup>, és számos hazai szakemberrel konzultáltunk.

Nyáron a francia belügyminiszter meghívására a helyszínen tanulmányoztam a települési, megyei, regionális önkormányzatok, valamint egy prefektusi hivatal működését, a miniszterrel és vezető szakhivatalnokaival konzultálhattam a tárca önkormányzati feladatairól. Figyelemmel kísértük a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon felvetett önkormányzati tárgyú elképzeléseket és a korabeli hazai szakirodalmat. Többféle

szakmai variánst megvitatta augusztusra elkészítettük a helyi és megyei önkormányzati törvény több mint negyven oldalas szabályozási koncepcióját, azt közzétettük az Állam és Igazgatás szakfolyóirat szeptemberi számában.<sup>11</sup> Az önkormányzati törvény koncepciójának bevezetője külön kihangsúlyozta, hogy az „csak” szakmai tervezet, ami a közigazgatási miniszterhelyettes felügyeleti területén készült, tehát azt miniszter vagy kormánytestület nem tárgyalta, erre később fog sor kerülni. A szakmai tervezet elkészítéséhez semmilyen pártállásfoglalást, miniszteri és kormányzati elvárást nem kaptunk, minden a szakmai felkészültségünkön és akkori elhivatottságunkon múlt. A szakmai előkészítés fontos állomása volt az Európai Önkormányzati Szövetség segítségével megrendezett nemzetközi tanácskozásunk, ahová több nyugati országból érkeztek önkormányzati szakértők, akik beszámoltak saját országuk megoldásairól, és hozzászóltak a magyar szakmai koncepció elképzeléseihöz.

A koncepció tervezetét bizonyos pontokon kiegészítettük vagy korrigáltuk, és amikor tisztázódott, hogy a következő országgyűlési választáson 12 politikai erő fog elindulni, akkor a BM vezetésének jóváhagyásával, a minisztériumban létrejött egy olyan törvény-előkészítő bizottság, amelybe meghívtuk a politikai erők által delegált szakértőket, akik elmondták politikai háttérükben és saját magukban felmerült önkormányzati elképzeléseket – azzal, hogy álláspontjuk nem tekinthető a pártjuk hivatalos és végleges

álláspontjának. A bizottságban továbbá helyet kaptak egyetemi és tudományos akadémiai szakértők, helyi vezetők és a Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetségének képviselője. A bizottság ülésein témánként összefoglaltuk az ott felvetett alternatívákat, és a felsorolás első helyére tettük a többség által támogatott variánst. A bizottsági viták alapján az alternatívákat megőrző szabályozási szöveg-tervezetek készültek. Mindezeket a minisztérium vezetője – más előkészületben lévő minisztériumi tervezetekkel – megküldte a leköszönő miniszterelnöknek, aki a tárcáktól beérkező fontosabb tervezeteket átadta az 1990. tavaszi választásokon győztes koalíció dezinált miniszterelnökének. (Több mint két évtizeddel később arról is értesültem, hogy Németh Miklós miniszterelnök Antall József leendő miniszterelnök kérésére egy személyeket ajánló listát is összeállított, és rendelkezésére bocsájtott. „Mint a Miniszterelnök akkori titkárságvezetője szerint a Németh Miklós által összeállított szakmai vezetői listán az én nevem is szerepelt.”<sup>12</sup> Ez esetben a listán ott kellett lennie Bogdán Tibornak, az IM miniszterhelyettesének, Járai Zsigmond, PM miniszterhelyettesnek, Kajdi József IM szakmai vezetőnek, Martonyi János kormánybiztosnak, Müller György MT Titkárság szakmai vezetőnek, Somogyi Ferenc külügyminisztérium miniszterhelyettesnek. Antall József ismert álláspontja szerint a Németh-kormány kiváló minisztereit és államtitkárait politikai rangnak tekintette, őket tisztelte, munkájukat az Országgyűlés alakuló

ülésén külön nagyra értékelte, de mint politikusokra nem számított. A közigazgatási szakmai vezetők közül azonban a neki ajánlott legjobbakat – függetlenül azok demokratikus bal vagy jobboldali nézeteitől – külön megvizsgáltatta és személyesen, vagy vezető társa útján felkérte. Állítólag én Boross Péternek jutottam, az informális felkérést pedig Csoóri Sándortól kaptam.

A szabad országgyűlési választások demokratikus pártversenyben való megnyerését követően a designált miniszterelnök levélben kérte a még hivatalban lévő kormány vezetőjét, minisztereit, hogy a kormányzásra való közvetlen felkészülés érdekében a hivatalban biztosítsák az általa kiküldött személy elhelyezését és szakpolitikai tájékoztatását. A BM-ben felkészülő személy, a miniszteri szék várományosa, Horváth Balázs volt, aki már ebben a fázisban nagy figyelmet fordított az önkormányzati tárgyú szabályozási tervezetekre, az alkotmánytervezet önkormányzati fejezetésnek módosítására, az önkormányzati törvény szabályozási koncepciójára és tervezetére, a helyi önkormányzati választások törvénytervezetére. Rendszeresen tanácskoztam velem és a szakapparátus témafelelőseivel. A kormány május 28-i megalakulását követően a miniszter hozzájárult, hogy az OGY már működő Önkormányzati Bizottságának tagjai felkészülésként megkapják az Ötv. szakmai tervezetét – amit a kormány még nem tárgyalta meg – és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját.

Eközben 1990 júniusában az Országgyűlés megalkotta az Alkotmánymódosításról szóló XL törvényt, amelynek voltak önkormányzatot érintő, az előkészítés során a BM által kidolgozott részei. Így az, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. A tanácsokról és a tanácsstagok választásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A helyi demokrácia kiteljesítését is érintette, hogy hatályaon kívül helyezték az 1989. október 18-i alkotmánymódosítás azon részét, miszerint független, demokratikus jogállamunkban „...a polgári demokrácia és demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek...” A békés tárgyalási folyamat megnyugtató eredménnyel lezárult. (Emlékezhetünk, hogy az MSZMP egypárti vezető szerepe először kiegészült a párt meghatározó szerepének megőrzésével bevezetendő szocialista többpártrendszeri elképzeléssel, azután jött az az elképzelés, hogy a szocializmus alapelveit elfogadó pártok egyenlő választási versenyhelyzetet kaphassanak, majd pedig az, hogy a többpártrendszerben egymás mellett létezhetnek a demokratikus szocializmus értékeit képviselő pártok és a polgári demokrácia értékeit képviselő pártok. Majd végül a két jelző elmaradt, de maga az Alkotmány, így az alkotmányos pártok megnevezés nélkül a polgári demokrácia és piacgazdaság elveire épülnek.)

A hivatali önkormányzati törvény-előkészítés közpolitikai irányításának keretében miniszterünk több javasla-

tot tett, amit a tervezeteken megfelelő szakmai formákban átvezettünk. A tervezeteket a kormány ülésein alaposan megtárgyalta, és kialakította az Országgyűlésnek benyújtandó végleges törvényjavaslatokat. Az Országgyűlés elé került 135., 136., és 137. számú törvényjavaslatokat az Önkormányzati, Közigazgatási és Rendőrségi Bizottság június 28-i ülésén tárgyalta, és 13 igen, 6 tartózkodás mellett, ellenszavazat nélkül általános vitára alkalmasnak tartotta őket. A plénum július 2-án kezdte meg az általános vitát, ahol a kormánypártok általában támogatták, az ellenzéki pártok bírálták, illetve elutasították a törvényjavaslatokat.

Az ellenzék legnagyobb pártjának vezérszónoka, az önkormányzati bizottság liberális elnöke, Wekler Ferenc rendkívül éles politikai és szakmai érvekkel bírálta a törvényjavaslatokat, annak érdekében, hogy jó törvény születessen. Kritizálta például, hogy az önkormányzati döntések törvényességi ellenőrzését a főispán látná el, mivel szerinte az ilyen kontrollra normális jogállamban kizárólag legális bírósági eljárásban kerülhet sor. Szerinte a törvényjavaslat 1.§. (5) bekezdésének az a problémája, hogy az önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskört kapnak anélkül, hogy a bekezdés garantálná a teljes finansziális fedezetet. Nem értett egyet a végrehajtó bizottság továbbéltetésével, s kidolgozatlanok tűnt számára a polgármester felruházása jegyző – és hivatalirányító feladatkörrel. Kifogásolta, hogy a kormány törvényjavaslata a megye kérdésében nem

alternatívákat ad, hanem azok közül kiválasztott egy megoldást. (A javaslatban csak önkormányzati testülettel rendelkező megye van.) Alábbiak szerinti általános jellegű értékelése pedig: „...A beterjesztett törvényjavaslat felfogásában véleményem szerint alig különbözik az 1971. évi tanácstörvénytől. Az előttünk fekvő tervezet a tanácstörvény aranyújításokba bújtatott változatának tekinthető. *(Mozgás)* ...Az előbb előadottak alapján remélem, hogy önök előtt is nyilvánvaló, hogy a magyar önkormányzat haladónak minősített és az európai jogállamiság ideáival házasított önkormányzati rendszere helyett a vitaindító törvénytervezet egy, az elmúlt másfélszáz év retrográd hagyományait, bürokratikus, az etatista szocializmus dogmájában fogant elveit folytatja. *(Nevetés és általános taps. A képviselők közül néhányan bekiabálnak: még egyszer!!)*” A törvényjavaslat hazai és nemzetközi alapjait egy éven át kemény munkával kidolgozó minisztériumi szakemberek számára ez eléggé meglepő volt.

Gál Zoltán az ellenzék második legnagyobb pártja, a Szocialista Párt képviselőjében többek közt az önkormányzati törvény szervezeti keretein túli helyi demokrácia jelentőségére hívta fel a figyelmet. Mértéktartó módon bírálta, hogy több fontos kérdésben a törvény szüszavú, a törvény végrehajtásához szükséges jogszabályok ismerete nélkül az önkormányzati törvényt valóban megítélni igen nehéz. A polgármester és a jegyző tervezett viszonyát átpolitizáltan tartotta, a főispánoknál nem a törvé-



nyességi ellenőrző szerepben, hanem az ún. összehangoló-koordináló szerepben látta azt a veszélyt, hogy a kormányzat területi embere erőteljes pozícióba kerül. Befejezésül így fogalmazott: „itt a vitában a törvényjavaslat még gazdagodhat. A Szocialista Párt konstruktívan viszonyul ehhez a kérdéshez, mert – mint ahogy a bevezetőben említettem –, hívei vagyunk egy önkormányzati típusú helyi igazgatás kialakításának, és ezt szükségesnek tartjuk a jogállam kiépítése szempontjából is. Köszönöm szépen. (*Bal oldalon taps.*)”

Kövér László a legkisebb ellenzéki párt, a liberális Fidesz vezérszónokaként a szellemes kritikai mondást alkalmazta az előterjesztésre: „...A törvénytervezettel valójában mindössze két probléma van. Egyfelől gondot okoz számunkra, ami benne van, másfelől pedig aggodalommal tölt el bennünket, ami nincs benne. (*Derültség*)” Bár politikailag elismerően értékelte a törvényjavaslat azon rendelkezését „...mely szerint az önkormányzati jogok minden helyi önkormányzat tekintetében egyenlők”, több problémára mutatott rá. A problematikusnak minősített rendelkezések és hiányok miatt „Ezt a további részletes kidolgozásra jócskán rászoruló törvényjavaslatot a Fidesz a jelenlegi formájában semmiképpen nem tudja támogatni.” (Vö: 1990. július 2. OGY Napló vonatkozó részeit.)

A kormánypártok vezérszónokainak támogató jellegű megjegyzéseit most nem idézem, ezek közös jellemzője, hogy a törvény alapvető rendelkezéseit jónak tartják, de maguk is készülnek

jobbító jellegű módosító indítványok benyújtására. Az ellenzék meg még ennél is jobban „készült”, több száz módosító indítványt „rögtönöztek”, sőt az SZDSZ két képviselője néhány nap alatt módosítás címén összeszerkesztett és benyújtott egy, az önkormányzati törvénykezést átfogó törvényi ellenjavaslatot. Ezek alapján megkezdődtek a bizottsági viták, ahová a minisztérium szakértő csapatát és engem rendszeresen meghívtak. (A módosító javaslatok tömege ma már az Országgyűlés internetes honlapján mindenki számára hozzáférhető, ezért ezek részletezésétől itt eltekintek.)

A képviselői egyéni indítványok nagy tömege többek közt arra volt visszavezethető, hogy mivel akkor viszonylag könnyű volt egyéni módosításokat vitára bocsájtani, ezért a képviselők élni (néha visszaélni) akartak demokratikus lehetőségeikkel, felszabadultan gyakorolni kezdték törvény-előkészítő új szerepkörüket. Ösztönzést adott a tömeges módosító javaslatokhoz az is, hogy a kormány vezető politikusai egyértelművé tették, hogy az Ötv. elfogadásához szükséges kétharmados parlamenti többséget nem a legnagyobb ellenzéki párttal kötendő paktum révén, hanem valós, hatpárti megállapodással kívánják elérni. (Az ellenzék arra is törekedett, hogy a kétharmados törvénybe javasoljon egyszerű parlamenti többséget igénylő és később csak a kormánytöbbség által megalkotható témaköröket.)

Végezetül, amint azt már az ellenzéki szocialista vezérszónok nyitó felszólalásában előre jelezte, az önkormányzati törvényjavaslat, valamint az önkormány-

zati választásokról szóló törvényjavaslat vitáit a képviselők a közelgő önkormányzati választási kampány megnyitására is felhasználták. A törvényjavaslat szakmai előkészítőinek kettős szerep jutott, amit szerintem jól (néha túlzottan jól) ki is használtunk. A bizottsági üléseken higdadt szakmai érveléssel védtük a törvény alapkoncepcióját, a megvalósítási részleteket érintő képviselői „rögtönzéseket” – amíg bírtuk – megjegyzés nélkül hagytuk. Lényeges pontokat érintő bizottsági vitákban – a szakmai tájékoztatást követően – távol tartottuk magunkat, de az ilyen bizottsági viták plénumon történő megjelenése esetén a miniszter kérésére és részére rövid szakmai feljegyzéseket készítettünk, amit neki átadtunk, vagy amit a parlamentbe a BM politikai államtitkára vagy a minisztérium parlamenti titkársága révén átküldtünk. A miniszter ezután maga döntött, hogy a plénumon ő mire válaszol, és mit ad át a kormánypárti képviselők felszólalásainak segítésé céljából.

A vitákon – abban az időben – az ellenzéki és a kormánypárti képviselők erős kompromisszumképességét, önmérsékletét lehetett megtapasztalni. A kompromisszumok előkészítésében az ellenzéki pártokon belül meghatározó pozitív szerepe volt Wekler Ferenc bizottsági elnöknek.<sup>13</sup> A kormány képviselője és az MDF parlamenti frakcióvezetője, Kónya Imre a viták után is fennmaradt ellentéteket hatpárti megállapodás létrehozásával oldották fel. A kormány ezek átvezetése érdekében az eredeti előterjesztést átdolgozásra visszavonta. Ezt a törvényjavaslatot az Országgyű-

lés július végén kapta meg, augusztus 2-án és 3-án pedig – az új módosító javaslatokat megtárgyalva – 90 százalék feletti többséggel elfogadta a három önkormányzati tárgyú törvényt (az alkotmánymódosítást, az önkormányzati törvényt, az önkormányzati választásokról szóló törvényt). Ezzel a törvényalkotás szintjén létrejött a nagy demokratikus legitimitással, erős jogállami és szakmai alapokkal bíró helyi rendszerváltás.

**VEREBÉLYI IMRE**

## Jegyzet

A tanulmány másodközlés. Megjelent: **A magyar önkormányzatok 25 éve** – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből (Szerkesztő : Zongor Gábor – Szerif Kiadó Kft. Budapest, 2015.) című kötetben

## Jegyzetek

1. Locatelli, Rinaldo: A helyi önkormányzatok 10 éve Magyarországon. Magyar Közigazgatás, 2000. szeptember 516 o.
2. Davey, Kenneth: A magyar reformok európai szemszögből. Magyar Közigazgatás. 2000. szeptember 517. o.
3. Balázs István, Bálint Tibor, Fürcht Pál, Kara Pál, Szabó Lajos, Verebélyi Imre: A helyi önkormányzati törvény továbbfejlesztése. (Munkaközi szakmai anyag) Magyar Közigazgatás, 1993. november 641–652. o.
4. Verebélyi Imre (szerk.): A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja I-II. kötet. Államigazgatási Intézet kiadványa, Produkt, Budapest, 1988.
5. Verebélyi Imre: A decentralizált és dekoncentrált igazgatásunk (1988, a demokratikus átmenet megelőző év). Új Magyar Közigazgatás, 2015. március 39–47 o.

6. Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1985-1989. (Összeállította és szerkesztette Vass Henrik.) Interat Stúdió, Budapest, 1994. 436–450. o.

7. Kulcsár Kálmán: Két világ között. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994. 132 o.

8. Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1985-1989. (Összeállította és szerkesztette Vass Henrik.) Interat Stúdió, Budapest, 1994. 553–556. o.

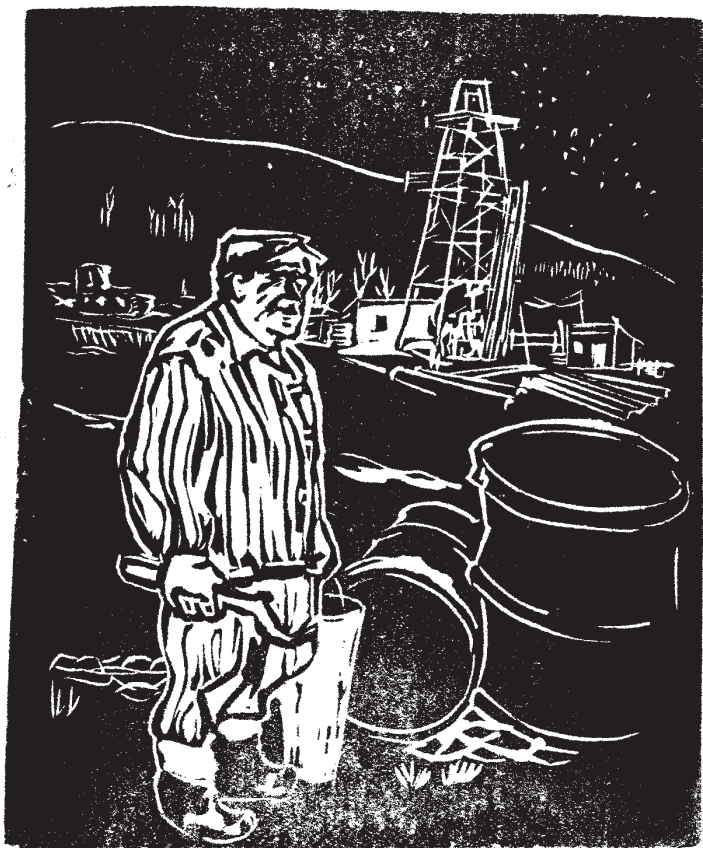
9. Kulcsár Kálmán: Két világ között. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994. 126. o.

10. Kilényi Géza (felelős szerk.): Alkotmányjogi füzetek. Építésgazdasági és Szervezési Intézet. Budapest, 1989. május 128. o.

11. Belügyminisztérium: A helyi és megyei önkormányzati törvény szabályozási koncepciója. Állam és Igazgatás, 1989. szeptember 812–856. o.

12. Kiss Elemér: Ünnepi köszöntő Verebélyi Imre 70. születésnapjára rendezett ülésen. Győr, 2014. június. (Az előadás szövegének megjelentetése folyamatban van.)

13. Wekler Ferenc: Az önkormányzás fejlesztési irányai. Állam és Igazgatás, 1993. november 656–663. o. (Három évvel a törvény elfogadását követően már leírta, hogy „Az önkormányzati törvény – minden belső ellentmondása ellenére – az egyik legfontosabb modernizációs politikai vívmány a rendszerváltás óta. Mindaz a törekvés, amit főbb elveiben jelképezett messze több volt, mint egy közigazgatási reform, mivel az államelmélet egészének modernizálására, a liberális jogállam »alapjainak« megteremtésére irányult.”) 656. o.



*Fűrómunkás Zalában (1962)*