

A közép szint az önkormányzás „hajnalán”

TÓTH TAMARA
*Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola*

1. Bevezető gondolatok

Tanulmányomban a megadott címhez híven megpróbálom felvázolni a rendszerváltás korában a területi szintet érintő legfontosabb eseményeket. Először a megye közép szint-koncepcióinak ismertetésére, majd pedig a megye és a megyei jogú város kapcsolatának és vitájának rövid vizsgálatára vállalkoztam a parlamenti és a bizottsági jegyzőkönyvek alapján.

A rendszerváltás idején nem volt vitás, hogy jogalkotónak az európai trendekhez mérhető, nagyon újszerű, demokratikusan felépített, ebből a szempontból megkérdőjelezhetetlen rendszert kell meghonosítania. A kérdés csak az volt, hogy miként lehet ezt a rendszert a már kialakult demokratikus Országgyűlésben helyet foglaló valamennyi párt önkormányzati felfogásához, ötleteihez hozzáigazítani.

Az új rendszer első Kormánya magát a szabadság, a nép, a gazdasági fordulat (21 milliárd USD adósság) európai kormányaként definiálta, és a felelőssége vitathatatlanul nagy volt. Három koncepcionális javaslat látott napvilágot a plénum előtt a kérdést illetően:

- *önkormányzattal rendelkező megye,*
- *középfokú intézmény fenntartó társulás,*
- *vagy igazgatási-hatósági, közép szintű közigazgatási hivatal.¹*

A második és a harmadik változat legfontosabb jellemzője, vagy inkább célja az volt, hogy ki lehessen iktatni a hierarchikus megye átfogó, államhatalmi, politikai szerepkörét. Ennek oka az volt, hogy az elképzelés szerint a társulásos formában megszervezett települési önkormányzatok el tudják látni a megye feladatait, amelyek közé elsősorban a körzeti és a területi szinten szervezett közszolgáltatások tartoztak.

A Kormány kitarzott az elképzelése mellett. Ennek azonban ára volt. Lévén, hogy az Önkormányzati törvényünk egy minősített többséggel elfogadott törvény, és így az ellenzék támogatása, sőt valamennyi érdek egyeztetése elkerülhetetlen volt. Az ellenzék legnagyobb pártja azonban a támogatás árát megkérte. A támogatás ellenértéke többek között a régió „szerepeltetése” volt a magyar közigazgatási rendszerben. Ennek módja pedig a köztársasági megbízott intézményének bevezetése volt. Az ellenzékkel való kompromisszum végeredményeként megmaradt a megye, mint a közigazgatás közép szintű eleme, azonban elvesztette „uralkodó” szerepkörét, így például a területfejlesztő és ellátó funkcióját.

¹ Szabó Lajos: A megyei önkormányzat. In: Az önkormányzati rendszer magyarázata (szerk: Verebélyi Imre). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1993. 260. o.

2. Parlamenti vita az Önkormányzati törvény alapvető szabályairól (1990. július 2., 1990. július 9.)

A tanulmány első részében az Önkormányzati törvény parlamenti, általános vitájának legfontosabb részeit mutatom be.

A törvényjavaslatot *Horváth Balázs belügyminiszter* 1990. július 2-án terjesztette az Országgyűlés elé. A belügyminiszter azzal kezdte a törvény egyébként kimerítő bemutatását, hogy elmondta, a javaslat hazai és nemzetközi szakmai munkálatai több éve megkezdődtek, és a Kormány már több alkalommal áttekintette a nemzetközi szakértők közreműködésével készült és kidolgozott szakmai koncepciókat, alternatívákat. Ennek megfelelően egy minden szempontból korszerű önkormányzati rendszer előképét vetíti az Országgyűlés elé a nevezett törvényjavaslat. A belügyminiszter a törvényjavaslat struktúráját követve a jogszabálytervezet valamennyi lényegi részéről beszélt az Országgyűlés előtt, és kiemelte, hogy „a bevezetendő önkormányzati rendszer fontos alapkövetelménye, az önkormányzás lelke: az önkormányzati önállóság”². A középszintet érintően Horváth Balázs elmondta, hogy a javaslat elkészítése során a legnagyobb vitát a középszint „definiálása” jelentette. Ennek oka, hogy a legnagyobb ellenzéki párt a megyénél jóval nagyobb egységet, a régiót „favorizálta”, míg a Magyar Szocialista Párt képviselői pedig az „igazgatási – hatósági közigazgatási hivatal” képzeltek el területi szintként. Végül, a vita megoldásaként a törvényjavaslat a megyei önkormányzatot, mint középszintet tartalmazta. Horváth Balázs a következőképpen vélekedett a „megyeellenességről”. „...az ellenézés a mai, vagy még inkább a néhány évvel ezelőtti megyei szerep jogos tagadásából táplálkozik; abból, hogy a tanácsrendszerbeli megye a központi akarat kemény végrehajtója volt, uralta a helyi tanácsokat, elosztotta a pénzeket, és a helyi szint mindenben a megyétől függött.”³

A törvényjavaslat következő érdemi vitanapja július 9-e volt. A törvényjavaslat vitájának során a Kormány képviselőjében az első felszólaló *Gaál Antal* volt. Beszédében elmondta, hogy nagyon elkeserítőnek tartja a Kormány az ellenzék azon álláspontját, hogy a törvényjavaslat egészét tekintve alkalmatlan a célját illetően.⁴ Gaál Antal beszédében kiemelte a közvélemény szerepének jelentőségét. Elmondta, hogy azért is nagyon veszélyes a törvényt egészében rossznak nevezni, mert a magyar nép elégedetlen és bizalmatlan a rendszerváltókkal szemben. Ameddig nincsen konszenzus, addig nincsen törvény. Ha nincsen önkormányzati törvény, nincsen demokratikus önkormányzati választás. Ha nincsen demokratikus választás, akkor a rendszerváltozás alapjaiban inog meg. Ennek alapján a Kormány képviselője kérte tehát az ellenzék minimális bizalmát és érdemi kritikai észrevételeinek ismertetését.

A *Szabad Demokraták Szövetsége*, mint a legnagyobb ellenzéki párt, számos parlamenti ülésen, az általános viták és a részletes vita során is hangot adott a legnagyobb félelmeinek az újonnan születő önkormányzati törvénnyel kap-

² Az Országgyűlés rendkívüli ülészakának 5. ülésnapja. 1990. július 2.-ai jegyzőkönyv, Horváth Balázs felszólalása. 1175. o.

³ Az Országgyűlés rendkívüli ülészakának 5. ülésnapja. 1990. július 2.-ai jegyzőkönyv, Horváth Balázs felszólalása. 1178. o.

⁴ Az Országgyűlés rendkívüli ülészakának 8. ülésnapja. 1990. július 9.-ei jegyzőkönyv, Gaál Antal felszólalása. 1355. o.

csolatban. Először az sem volt egyértelmű, hogy a Kormány által beterjesztett törvényjavaslatot a bizottsági vita és a látszólagos konszenzus ellenére a parlamenti vita során támogatni fogják. Az SZDSZ képviselői 1990. július 9. napján, az önkormányzati törvényjavaslat általános vitájának kezdetén bejelentették, hogy elő kívánnak állni egy új, jobb, „európaibb” törvényjavaslattal, melyet mindössze három hét alatt el is készítenek.⁵ A Kormány koncepcióját több szempontból kifogásolják, és ennek hangot is adnak a viták során. A legnagyobb problémának – és ez igaz szinte valamennyi ellenzéki pártra – a főispáni tisztség „visszaállítását” tartják. Ennek elsődleges oka, hogy valamennyi párt fél az önkormányzatok feletti túlzott ellenőrzés kialakulásától, valamint attól, hogy a kontroll szabályai nem egyértelműek, és az annyira féltett autonómia létét veszélyeztetik. *Kóródi Mária* a főispáni tisztséggel kapcsolatban az alábbi módon fogalmazza meg az SZDSZ fenntartásait:

„Az nyilvánvaló és a törvényben sem titkolt, hogy a főispán a Kormány bizalmi embere. Olyan személy, aki önmagában megtestesíti a megyei első titkár, a megyei tanácselnök és a megyei vb-titkár összes jól ismert »erényét«.

Azt viszont tudjuk, hogy a főispán hierarchiába beépített törvényességi ellenőrzése milyen veszélyeket rejthet magában. Bízva abban, hogy felvetésem csak elméleti, és ilyen a gyakorlatban soha nem fordulhat elő, kérdezem, hogy ugyanolyan lojalitás várható-e el a kormánypárti főispántól az ellenzéki polgármesterrel szemben, mint a kormánypártival szemben?»⁶

Nagy félelme volt az ellenzéki oldalnak, hogy a Kormány által beterjesztett törvényjavaslat nem alkalmas a benne foglalt államigazgatási és önkormányzati feladatok elválasztására. Úgy gondolták, hogy ezek a feladatok csupán elméletileg különböznek egymástól, a gyakorlatban a feladatok elkülönítésére nem lesz mód.

„Nyitott kérdés, hogy az önkormányzati szervek kettős funkciója, azaz az önkormányzati és államigazgatási, milyen arányokban és felosztásban jelenik meg a később ellátandó feladatok között.»⁷ Az általános vita elején az SZDSZ egyik javaslata az volt, hogy a főispáni státus helyett talán átláthatóbb, „tisztabb” megoldás lenne, ha a főispánnak a törvényjavaslatban meghatározott, az önkormányzatokat érintő feladatát – a törvényességi ellenőrzést – az ügyész vagy a megyei főjegyző látná el. Ez természetesen a kormánypárt számára elfogadhatatlan javaslatnak számított. Az ellenzék egyik legnagyobb félelme az volt, hogy az új rendszer a vármegyei hivatal felállításával a régi apparátus valamennyi tisztségviselőjét „pozícióban tartja”.⁸

A legnagyobb ellenzéki párt kétségeit fejezte ki a törvényjavaslattal kapcsolatban az alapelvek szempontjából is. Ennek oka, hogy veszélyben érezték az egyes községek önkormányzáshoz való jogát azzal, hogy a törvényjavaslat szerint a közös tanács társközségének képviselő-testülete dönt arról, hogy a székhelyközségtől különválik-e vagy sem. Ebben az esetben a község, amely

⁵ Fontos megjegyezni, hogy az SZDSZ által készített törvényjavaslat rendelkezéseinek kétharmad része teljesen megegyezett a Kormány által beterjesztett javaslat lényegi rendelkezéseivel.

⁶ Az Országgyűlés rendkívüli ülészakájának 8. ülésnapja. 1990. július 9.-ei jegyzőkönyv, Kóródi Mária felszólalása. 1359. o.

⁷ Az Országgyűlés rendkívüli ülészakájának 8. ülésnapja. 1990. július 9.-ei jegyzőkönyv, Horváth Tivadar felszólalása. 1417. o.

⁸ Az Országgyűlés rendkívüli ülészakájának 8. ülésnapja. 1990. július 9.-ei jegyzőkönyv, Bilecz Endre felszólalása. 1399. o.

leválási szándékát fejezi ki, esetlegesen polgármester nélkül marad. Az SZDSZ javaslata szerint a leoptimalisabb megoldás az lenne, ha a törvény hatályba lépése napján megadná minden községnek az önkormányzashoz való jogot. Így minden község maga tudná eldönteni, hogy él-e ezzel a jogával, vagy sem. További kifogásként említi az ellenzék a kisebbségi jogok deklarálásának hiányát is.

Összefoglalva az SZDSZ kritikai észrevételeit a törvényjavaslattal kapcsolatban, *Tölgyessy Péter* a következőket mondta a javaslatról:

„Összegezve azt lehet mondani, hogy a *Budapesti Műszaki Egyetem*⁹ két tanstékvezető egyetemi tanára szerint ez egy kerettörvény, nagyon-nagyon sok lényeges elemet nem tartalmaz ez a törvény. Hozzá kell tennem, hogy ez a törvény mozaikszerű törvény, vannak benne olyan elemek, amelyek igen részletezők, nem igazán fontosak, valóban nem szükségszerű, hogy egy európai jogállamban a kétharmad vonatkozzék rájuk. Mégis azt hiszem, hogy ennek a törvénynek a túlnyomó többsége olyan szabályokat tartalmaz, amely a rendszerváltozás korszakában kétharmados többségű kell, hogy legyen.”¹⁰ Végigolvasva az idézett szövegrészt, láthatjuk, hogy némi ellentmondás feszül az SZDSZ képviselőjének kijelentésében. Ennek oka a következő. Az 1990. július 9. napján tartott parlamenti ülésen *Orbán Viktor*, a FIDESZ képviselője, felszólalásában nehezményezte aényt, hogy a leendő önkormányzati törvény „feles” törvényként készül el, és ez a felismerés az említett parlamenti ülésen érte. Ennek okán kérte a Kormány képviselőit a magyarázat megadására. A Kormány képviselői közül *Salamon László* a válasz jogán elmondta, hogy korábban született egy megállapodás a Szabad Demokraták Szövetsége és a Magyar Demokrata Fórum között, melyben szigorúan politikai szinten, politikai döntéssel rendezték ezt a kérdést. Ennek értelmében az önkormányzati törvény-nél a kétharmados szabály kizárólag az Alkotmányba kerülő rendelkezésekre vonatkozik, azaz olyanokra, melyek az önkormányzatok szervezésére és működésére vonatkoznak. Ehhez a megállapodáshoz csatlakozott a Keresztény Demokrata Néppárt és a Független Kisgazdapárt is. Így már érthető a kérdés, hogy miként kívánja a legnagyobb ellenzéki párt feloldani a korábbi megállapodás és a jelenlegi parlamenti ülésen elhangzott felszólalás közötti ellentétet. A vita *Salamon László* kormánypárti képviselő válaszával nem ért véget, ugyanis *Torgyán József*, a Kisgazdapárt képviselője felszólalásában magyarázatra hívta fel a Szabad Demokraták Szövetségét az ügyvel kapcsolatban. Hivatkozott a *pacta sunt servanda* elvére a megállapodást illetően, és döbbenetét fejezte ki a Szabad Demokraták Szövetségéhez címezve, tekintettel arra, hogy jelenlegi kijelentésük a témát illetően szöges ellentétben áll a megállapodásban foglalt szabályokkal. Végül a vitát lezáró *Tarnóczy Attila* a Kormány képviselőjében előadta, hogy véleménye szerint a kialakult parlamenti vita érdemi jelentőséggel nem bír, tekintettel arra, hogy a törvény elfogadásában, a rendelkezéseinek megalkotásában is az Országgyűlés dönt majd.

A következő párt, melynek kritikai észrevételeit ismertetni fogom, az a *Fiatalkorú Demokraták Szövetsége*. A legalapvetőbb problémák, amelyek a törvény-

⁹ Megjegyzem, hogy a Műszaki Egyetem két egyetemi tanárának neve az MDF képviselőinek kérdése ellenére sem derült ki.

¹⁰ Az Országgyűlés rendkívüli ülésének 8. ülésnapja. 1990. július 9.-ei jegyzőkönyv, *Tölgyessy Péter* felszólalása. 1432. o.

javaslattal kapcsolatban elhangzottak az alábbiak voltak. *Áder János* felszólalásában elmondta, hogy *Verebélyi Imre* közigazgatási államtitkár és *Horváth Balázs* belügyminiszter is felvilágosítást adott neki a javaslatot illetően a parlamenti vita előtt. Mindketten elmondták, hogy az Önkormányzati törvény tervezete egy minden szempontból kiváló, gondosan előkészített tervezet, melyet további törvények követnek és egészítenek majd ki. *Áder János* szerint nem egyértelmű, hogy milyen lesz az új rendszerben az önkormányzatok és az államigazgatás közötti munkamegosztás. Milyen államigazgatási feladatokat látnak majd el az önkormányzatok? Mit jelent az önkormányzati hatósági ügy fogalma, és hogyan lehet meghatározni az önkormányzati jogkört, és mikor alkot rendeletet és határozatot az önkormányzat? Ugyancsak problematikus a Fidesz szerint a tervezet azon része, mely szerint a képviselő-testület döntése során, szavazategyenlőség esetén a döntés meghozatalának módját a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatára bízta. Ebben az esetben könnyedén előállhat olyan helyzet, hogy az egyes önkormányzatok végső soron, eltérő módon hoznak döntést, amely egy demokratikusnak mondott, kialakuló rendszerben nem túl szerencsés. Ugyancsak nagy problémát jelent a jogszabálytervezet keretjellege. Ugyancsak nagy helyen utal a tervezet „specifikus” jogszabályokra, melyek akkor még el sem készültek, és a helyhatósági választások tervezett időpontjáig nagy valószínűséggel nem is fognak. Ebből adódóan az ellenzék szerint a törvény hiteltelen.

A *Magyar Szocialista Párt* véleménye egyértelműen az volt, hogy a törvényjavaslat egyes elemeiben használhatatlan, és a kerettörvényjelleg helyett sokkal szerencsésebb lett volna, ha egy törvénycsomagot alkot, tárgyal az Országgyűlés. *Kovács Pál* szerint ahhoz, hogy az önkormányzatbarát környezet megalakulhasson hazánkban, először jogi környezetre lenne szükség, ami viszont hiányzik Magyarországon.¹¹ Az MSZP egyöntetű véleménye szerint az egyetlen élhető és hatékonyan működni képes közigazgatási egység, amely önkormányzattal rendelkezik, az a „kis régió”. Ennek oka – *Kovács Pál* szavait idézve – „a közösségszerveződésnek mindig az érdekazonosság az alapja... ebben a tekintetben az önkormányzatiság természetes, életszerű alapja csak a kis régió, a városkörnyék lehetne”. *Békési László*, az MSZP képviselője a legnagyobb problémát az önkormányzatok gazdálkodásának, finanszírozásának megoldatlansága jelenti. Nincsen elegendő vagyona az önkormányzatoknak arra tekintettel, hogy az sem egyértelmű, hogy mely és mennyi pénzeszköz kerül az önkormányzatokhoz. Mit jelent az, hogy saját bevétel, mit jelent az, hogy állami támogatás, és főleg mekkora annak mértéke? Ezek voltak a legfontosabb és más párt által fel nem tett kérdések, amelyek a Magyar Szocialista Párt képviselőit foglalkoztatták.

A *Kereszténydemokrata Néppárt* képviselői közül *Balogh Gábor* a következőket mondta felszólalásában a törvényjavaslattal kapcsolatban:

„Az élet, a végrehajtás oldaláról nézve a törvényjavaslat funkcionálisan hierarchikus településszerkezetre, szubszidiarisztikus tagozódásra épít, melyben keveredik a horizontális és a vertikális elem.”¹² Ezzel a tudományos mondattal a

¹¹ Az Országgyűlés rendkívüli ülészakának 8. ülésnapja. 1990. július 9.-ei jegyzőkönyv, *Kovács Pál* felszólalása. 1365. o.

¹² Az Országgyűlés rendkívüli ülészakának 8. ülésnapja. 1990. július 9.-ei jegyzőkönyv, *Balogh Gábor* felszólalása. 1371. o.

kereszténydemokrata képviselő tulajdonképpen azt jelentette ki, hogy még a felállítandó rendszer működésének megkezdése előtt, az önkormányzatok autonómiája eleve meg van pecsételve, és tervezett demokratikus működése megkérdőjelezhető. Ennek oka elsődlegesen az, hogy nem lehet megállapítani az önkormányzati szervrendszer, valamint az államigazgatási szervrendszer elkülönülésének határvonalát. Ettől a kritikától eltekintve a kereszténydemokraták támogatása biztosított volt. Ez *Seszták László* képviselői felszólalásában is egyértelművé vált, amikor etikai szempontból erőteljesen kritizálta a Szabad Demokraták Szövetségének magatartását. Véleménye szerint a legnagyobb ellenzéki párt jelenlegi viselkedése egyáltalán nem tekinthető konstruktívnak, sőt éppen ellenkezőleg „rosszhiszemű” magatartásnak inkább nevezhető a párt hozzáállása a törvényjavaslat vitájához.

A *Független Kisgazdapárt* képviselői egyöntetűen elismerően nyilatkoztak a törvényjavaslatról. *Böröcz István* felszólalásában elmondta, hogy a törvény-előkészítés során számos európai ország példájából merítve, a magyar jellegzetességek megtartásával alakították ki az Országgyűlés előtti javaslatot. Elmondása szerint szó nincsen arról, hogy félni kellene az önkormányzati jog „visszavételétől”, tekintettel arra, hogy az önkormányzati jog Alkotmányban biztosított joga valamennyi magyar településnek, mely nem „adományként funkcionál”.¹³ Az önkormányzati és az államigazgatási szervrendszer tökéletesen elválik egymástól, nem kérdés egymástól független működésük megvalósulása. A több alkalommal kerettörvénynek nevezett tervezetet *Böröcz István* szerint sokkal szerencsésebb lenne szervezeti törvénynek nevezni, tekintettel arra, hogy a hozzá kapcsolódó jogszabályok, törvények létrehozása folyamatos munka eredménye lesz. Annak, hogy miért nem az Önkormányzati törvénnyel együtt tárgyalja a Parlament az egyéb, specifikus törvényeket, egyedüli oka az időhiány és a „szervezeti törvény” elsődlegessége.

Attekintve valamennyi érdemi szerepkörrel rendelkező párt véleményét, a tanulmány következő részében rátérek a Parlament egyik legfontosabb bizottságának, az Önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottság – fentebb már említett – két nagyon fontos vitájára.

3. Bizottsági munka

3.1. Középszint – megyei önkormányzatok

A Parlament a belbiztonsági bizottság megalakulásáról 1990. május 3-án döntött, és a döntést követő 6. napon a bizottság már munkába is állt. Természetesen a legfontosabb kérdés a területiális decentralizáció elemeinek kiépítése volt. Nagyon fontos megjegyezni, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény első koncepcióját *Verebélyi Imre* és az általa összehívott szakértői csoport dolgozta ki, és ennek okán egy viszonylag tiszta és egyszerű kép kerülhetett a parlamenti bizottság elé. A bizottság összetétele mellett (MDF: 10 fő, SZDSZ: 6 fő, MSZP: 2 fő, FIDESZ: 2 fő, FKGP: 3 fő, KDNP: 2 fő) kiemelendőnek tartom a működésének gyakoriságát, tekintve, hogy valamennyi

¹³ Az Országgyűlés rendkívüli ülészakának 8. ülésnapja. 1990. július 9.-ei jegyzőkönyv *Böröcz István* felszólalása. 1383. o.

érdemi kérdést részleteibe menően tárgyalva esetenként az éjjelekig tartó üléselés is előfordult a hét több napján. Néha naponta.

A szervezet, a keret tehát adva volt, a kérdés a középszint meghatározása, ezt követően intézményesítése, feladatkörének definiálása volt. Ötletekben nem volt hiány, mindenki hozzátett valamit a rendszer kiépítéséhez.

Először azt kellett eldönteni, hogy melyik az a szint Magyarországon, amely képes hatékonyan ellátni a feladatokat, és képviselni a területén élők érdekeit. Már akkor is versenyben állt a megye és a „nagyobb méretű területi egység” (régió) egymással. A kérdések és a következtetések már akkor is hasonlóak voltak a jelenlegihez. Vajon lehet-e történelmi hagyományokat átírva, a megyéről lemondva létrehozni egy feladataiban, berendezkedésében új elemet, és azt beiktatni a magyar közigazgatásba? Vajon elfogadható-e a nép által ez az elképzelés? Az önkormányzati törvény végül létrehozta a megyei önkormányzatokat, melyeknek szerepe – egyértelműen mondható – szubszidiárius volt. Megyei önkormányzat kötelező feladatait jelentik azok a közszolgáltatások, melyek a megye egészét, vagy nagy részét érintik. Ugyancsak a megye kötelező feladata lehet olyan kisebb jellegű körzeti közszolgáltatás megszervezése, amely esetében az igénybevevők többsége nem a közszolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik. Ezen kötelező feladatok mellett természetesen a megyének lehetnek fakultatív feladatai is, azonban ez nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.

3.2. Vita a megyei jogú városokról

Azért választottam ezt a vitát a tanulmányom utolsó, érdemi részéül, mert nagyon érdekesnek tartottam az érdekek, vélemények ütköztetését. Tiszta, követhető vita után egy véleményem szerint átgondolt döntés született.

Ebben az ügyben a fő kérdés az volt, hogy vajon kell-e ez a cím bizonyos városoknak, és ha megvalósul, vajon a gyakorlatban hogyan tud hatékony maradni a megyék mellett? A bizottsági vita a plénum elé terjesztendő határozati javaslat (858. sz.) mellől indult, melynek előadója *Kara Pál* volt a Belügyminisztérium képviselőjében. A határozati javaslatban 21 város kérte a megyei jogú várossá nyilvánítását. Ebből a 21 városból 20 megfelel a címmel kapcsolatosan előzetesen kidolgozott követelményeknek. Az egyetlen, kérelmet benyújtó, de a címet végül el nem nyerő város Esztergom volt. Attól függetlenül, hogy ezen város történelmi múltja, egyházi és oktatási szempontból kiemelkedő jelentősége miatt jogosult lehetett volna a címre, a Országgyűlés által alkotott egyedüli feltétel nem ad teret a megyei jogú városi cím elnyerésére. A feltétel az objektív jellegű „ötvezres” lakosságszámhoz kötődik. Ez a szám határszámként is értékelhető. Ennek legfőbb oka, hogy kisebb lakosság esetén a pályázó városok száma megsokszorozódhatott volna.

A fő kérdések a következők voltak:

1. „Mi alapján állapítjuk meg, hogy mi az a megyei jogú város?”¹⁴ Ehhez kapcsolódva a következő nagyon fontos kérdés az ellenzék oldaláról: Mi van akkor, ha a lakossági limitet éppen elérő városok egyes részei önállósnodni kí-

¹⁴ Önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottság 1990. november 26-án tartott ülésének jegyzőkönyve, Wekler Ferenc felszólalása. 22. o.

vánnak, és 50 ezer fő alá csökken a lakosságyszám? Ezen kérdéshez azt a megjegyzést fűzném, hogy a megyei jogú városi cím odaítélése gyakorlatilag mérlegelés nélkül történik az Országgyűlés által. Ennek oka, hogy a mérlegelés a települési önkormányzatban folyik. Az objektív limit megvalósulását követően két, formális lépés következik a cím elnyerése érdekében. A települési önkormányzatnak egy kérelmet kell benyújtania a törvényhozó felé, és ezt követően az Országgyűlésnek pozitív döntést kell hoznia kérelmet illetően. A legfőbb kérdés – melyet *Wekler Ferenc* is megfogalmazott – az, hogy vajon elegendő-e ez az egyetlen, objektív feltételűzés egy ilyen jelentőségű cím adományozását megelőzően.

Az elnök (Wekler Ferenc) szerint két lehetőség van:

- formálisan tárgyalnak róla, és akkor minden 50 ezernél nagyobb város megyei jogú város lesz. Ebben az esetben, azonban felmerül a kérdés, hogy miért van mérlegelési joguk a bizottság tagjainak?
- Vagy kidolgoznak egy szempontrendszert, amely a megyei jogú városokat érinti, és ezt tárják az Országgyűlés elé.¹⁵

2. Ugyancsak fontos kérdés, hogy kell-e általános határozat, amely rendezi a megyei jogú városok és a megye feladatainak megosztását.

A Belügyminisztérium válasza a kérdésre az volt, hogy nem valószínű, hogy az úgynevezett kiválás megtörténne, de természetesen mivel a cím szerzett jog, melyet az Országgyűlés ad, így az vissza is veheti. Nem releváns azonban a kérdés abban az esetben, ha azt vizsgáljuk meg, hogy a megyei jogú városok miért is kapnak ilyen címet. A lakosságyszám egy szempont, de nem szabad elfelejteni a célzatot, amelyre létrehozták őket. Ugyancsak kiemelendő, hogy a pályázó városok 99%-ban rendelkeznek mindazon feltétellel, amelyek ahhoz szükségesek – a törvényben meghatározottaknak megfelelően –, hogy esetlegesen elláthassák a megyei önkormányzat által kötelező feladatként előírt közszolgáltatásokat.

*„Itt minden város, mind a 20 város, amit javaslatba hoztunk, természetesen nemcsak az 50 ezer lakosnak felel meg, hanem mindegyiknek van kórháza – ez minimumfeltétel –, mindegyiknek van középiskolája, mindegyiknek van művelődési otthona vagy háza, mindegyiknek van könyvtára és így tovább. Az alapvető középfokú intézményhálózattal tökéletesen ellátott saját és vonzáskörzete tekintetében. Ez ténykérdés.”*¹⁶ A megyei jogú városokat illetően a második legjelentősebb kérdés az volt, hogy milyen formában lesznek képesek ezek a városok együttműködni a megyei önkormányzatokkal. Mindenképpen elkerülendő egy esetleges versenyhelyzet a megyei jogú város és a megyei önkormányzat között. Nem szabad, hogy az egyes intézmények és feladatkörök elhatárolása vitát generáljon a két önkormányzat között. A probléma megoldásának a jelenleg is működő egyeztető bizottság intézményének bevezetése mutatkozott.¹⁷

¹⁵ Önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottság 1990. november 26-án tartott ülésének jegyzőkönyve, Wekler Ferenc felszólalása. 22.o.

¹⁶ Önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottság 1990. november 26-án tartott ülésének jegyzőkönyve, Kara Pál felszólalása. 92–93. o.

¹⁷ A Győr-Moson-Sopron megyei önkormányzat és Győr Megyei Jogú Városi önkormányzat bizottságának működéséről, hatékonyságáról a tavaly, Győrben megrendezett „A középszintű

Ugyancsak nagyon fontos megjegyezni, hogy a határozati javaslat indoklásában három olyan javaslatot is említ a Belügyminisztérium, amelyek a megyéket védik.

- *nem igényelhető feladataik ellátásához bármiféle támogatás csak a cím alapján,*
- *a Parlamentnek kell felhívnia figyelmet a megfelelő együttműködésre a megye és a megyei jogú között,*
- *nem lenne szerencsés, hogy a megyei jogú város felmondaná a korábban kötött egyezményeket, szerződéseket a településekkel, amelyek a kisebb települések működését szolgálják.*¹⁸

Kóródi Mária az SZDSZ képviselőjében élesen bírálta a határozati javaslatot, tekintettel arra, hogy elhamarkodottnak, összecsapottnak, és átgondolatlanak tartja a gyors döntést az ügyben. Kritikáját a megyei jogú városok és a megyék feladatainak megszervezésének nehézségeiben, veszélyeire alapozta. Egymásnak ellentmondó dolognak tartja a két rendszer bevezetését. Elfogadható, hogy a megyei jogú város ellátja a saját területén a középfokú feladatokat, és úgyszintén a megye is így jár el, de a fő kérdés úgy hangzik, hogy vajon hol vannak a megye intézményei, melyekkel a feladatait el tudja látni? A válasz, hogy a legtöbb a megye székhelyvárosában, azaz megyei jogú városban van. Az SZDSZ képviselői szerint ez okozhat némi problémát a feladatok megosztásának során. Egyértelmű megoldás – az SZDSZ szerint – ebben a helyzetben egy taxatív szempontrendszer kialakítása lenne.

Az MDF képviselői, mint *Tóth Tihamér* és *Illésy István*, valamint az MSZP képviselőinek véleménye szerint a döntést halasztgatni nem szabad, és nem is lehet. Meg kell bízni a szakértői gárdában, mely egy szigorú szempontrendszert felállítva, komoly vizsgálatot követő jellemzés készítése után döntött a megyei jogú várossá nyilvánítható pályázatot benyújtott városok „sorsáról”. Illésy szerint két lehetőségük van:

- *felállítják a rendszert, és később alakítják át,*
- *vagy hagyják (kipróbáljuk működését), és később folytatják a gyakorlat értékelése után.*¹⁹

A kormánypárt szerint a jobbik lehetőség egyértelműen az első lehet.

Összefoglalva a vitát, a szavazás során három lehetőség, mint megoldási javaslat merült fel a megyei jogú városokat illetően.

- *a szempontrendszer kialakítása,*
- *a javaslat „csont nélküli” elfogadása, és*
- *a halasztása.*

önkormányzás továbbfejlesztése, különös tekintettel a nagymegyés koncepcióra. A középszintű területfejlesztés irányai” című konferencián számolt be dr. Lipovits Szilárd, a Győr Megyei Jogú Város jegyzője. Előadásában kifejtette, hogy az együttműködés megvalósul a megye és város között, azonban hiba lenne csak és kizárólag az egyeztető bizottságot az együttműködés „kulcsaként” nevezni.

¹⁸ A Belügyminisztérium 858. számú határozati javaslata egyes városok megyei jogú várossá nyilvánításáról. 3. o.

¹⁹ Önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottság 1990. november 26-án tartott ülésének jegyzőkönyve, Illésy István felszólalása. 80. o.

A vita végeredménye a Belügyminisztérium által beterjesztett határozati javaslat változtatások nélküli elfogadása lett.

A megyei jogú városok címe valójában nem hasonlítható a korábbi, történelmi, kiemelt városi jogállások bármely formájához. Ennek legfőbb oka az, hogy mind a törvényhatósági városok, mind a tanácsrendszer megyei városai államigazgatási hatáskörök ellátásában is jelentős többletjogosítványokkal bírtak.²⁰ Az önkormányzati törvény államigazgatási, hatósági ügyekben felhatalmazást nyilvánvalóan nem adhat, és nem is ad. A jelenleg is hatályos törvényi rendelkezéseknek megfelelően a megyei jogú városok átvehetik a területi önkormányzatok feladat- és hatásköreit. Ez nem jelenthet alá-, fölérendeltséget a megyei jogú város és egyéb települési önkormányzatok között, státusuk változatlan marad.

4. Összegzés

A tanulmány célja a rendszerváltás korabeli Országgyűlés törvényalkotó munkájába való bepillantás volt az Önkormányzati törvény egy-egy részkérdését illetően. Egyértelmű, hogy az általam kiemelt két téma csak egy egész kis részét jelentette a születendő új törvény megoldandó problémáinak. A kutatási témám szempontjából nagyon tanulságos volt olvasni a különböző pártok érvelését az egyes közigazgatási, önkormányzati szintek, mint „opciók” mellett és ellen. A konszenzus kitolódásának elsődleges oka az érdekellentét igen erős léte volt a kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki párt között. Annak érdekében, hogy a konszenzus és az új – és hangsúlyozandó –, halaszthatatlan, önkormányzati rendszerről szóló törvény megszülessen, a korábban említett kompromisszumot meg kellett kötni. Véleményem szerint, összességében elmondható, hogy 1990-ben kialakult az önkormányzatok majdnem végleges szervezete, és a tervezett reformok egy hatékonyan működő önkormányzati rendszer előképét vetítették elénk. Akkor még.

²⁰ *A megyei jogú város.* In: Az önkormányzati rendszer magyarázata (szerk: Verebélyi Imre). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1999. 243. o.