

Végrehajtás és döntéshozás viszonya a helyi közigazgatásban. Miért beteg Romániában a helyi közigazgatás?

A végrehajtás és a döntéshozás viszonya első ránézésre elvont problémának tűnik. Egyáltalán nem az: a romániai helyi demokrácia- "betegségnek" egyik forrása éppen ennek a közigazgatási jogi problémának a gyakorlati lecsapódása.

Jelen tanulmány két részben járja körül a kérdést: gyakorlati felvetésben és elméleti megközelítésben.

I. Gyakorlati felvetés: Románia esete

A 2001. évi 215-ös helyi közigazgatási törvény nem oldotta meg az önkormányzatok egyik alapvető problémáját, hanem még súlyosabbá tette azt.

A polgármester és a helyi tanács közötti viszonyrendszeréről van szó. A gond akkor jelentkezik, ha a helyi közigazgatásban a helyi tanács és a polgármester eltérő politikai színezetűek, és/vagy a közöttük levő viszony elmérgesedik. Ezekben az esetekben az önkormányzat gyakorlatilag működésképtelenné válik, vagy tevékenységében súlyos zavarok jelentkeznek. Ezt romániai magyar vonatkozású példákkal is lehetne akár szemléltetni, de szívesebben emlegetem Bukarest példáját, mint Székelyudvarhelyét. Ugyanakkor községi szinten sincs másképp az ügy, itt csupán arról van szó, hogy a városokban lezajló önkormányzati háborúknak a tétje és a (sajtó)visszhangja is nagyobb. Az ok az, hogy a helyi közigazgatási törvény úgy építette fel a helyi tanács és a polgármester hatásköreit, hogy azok komplementer jellegűek, a bizalmi viszonyt és az együttműködés képességét feltételezik. Ha ez nincs meg, akkor jön a baj.

A helyi tanács döntéseinek a végrehajtója a polgármester.¹ Ha nincs meg a bizalmi viszony, akkor a helyi tanácsi határozatokat egyáltalán nem (vagy nem megfelelően) fogják végrehajtani.

A helyi közigazgatási törvény a helyi szakigazgatást névleg a helyi tanácsnak, valójában a polgármesternek rendeli alá. Nem kevés esetben az (elméletileg) független köztisztviselői réteg a polgármester politikai céljainak lesz a kiszolgálója (Kolozsváron Gheorghe Funar példája nagyon beszédes). A polgármester "a helyi közigazgatás és a helyi közigazgatási hatóságok saját szakigazgatásának a vezetője, amelyet irányít és ellenőriz."²

"A helyi tanács saját szakigazgatási szerveinek személyzetét a polgármester nevezi ki, és menti fel tisztségéből, a törvény feltételei szerint. A helyi tanács indokolt esetben ajánlhatja a polgármesternek a saját szakigazgatási szervek részlegvezetőinek a felmentését."³ Vagyis a helyi tanács csak névleg irányítója a szakigazgatásnak, a valóságban a polgármester dönt. Igaz, hogy a köztisztviselőkre vonatkozó jogszabályok valamelyest kötik a kezét, de nem kijátszhatatlan módon! A helyi tanács csak "ajánlhat", de nem dönt... A szakigazgatás személyzetét illetően is a polgármester javasol, igaz, hogy itt már a helyi tanácsnak döntési kompetenciái is vannak. "A polgármester javaslatára, a törvény feltételei szerint, (a helyi tanács) jóváhagyja a saját szakigazgatásának, a helyi érdekű közintézményeknek és közszolgálatoknak, valamint az önállóan gazdálkodó egységeknek az organigrammáját, tisztségjegyzékét, személyzeti létszámát, illetve szervezési és működési szabályzatát."⁴

Mi történne, ha a helyi tanács megpróbálná a polgármester kinevezési jogát korlátozni, például egy szervezési és működési szabályzatot jóváhagyó tanácsi határozatban saját maga részére határozná meg a kinevezési jogot? A megtámadott határozatot a közigazgatási bíróság megsemmisítené, hiszen az törvényellenes, sérti a magasabb rangú jogszabály (törvény) által a polgármesternek megállapított hatásköröket.

A polgármester közvetlen választásának következményeként a polgármestert a helyi tanács semmiképpen nem

válthatja le (ez csak referendummal, egy speciális eljárás során lehetséges⁵). Végül soron a helyi tanácsnak elenyésző jogi eszközei vannak a polgármester felelősségre vonására. Az alpolgármester viszont felelős a helyi tanácsnak (a tanácsosok egyharmadának az indítványára, kétharmados többséggel leváltható).

Nem a polgármesteri hatáskörök kiterjedésével van a gond (a közvetlenül megválasztott polgármester legitimitása nagy, épp ezért rendelkezhet ilyen kiterjedt hatáskörökkel), hanem a helyi tanács-polgármester viszonyrendszer természetével, amely egy (nem létező) bizalmi és együttműködési viszonyt feltételez.

A törvényes szabályozás hibái végett szükséges a helyi tanács és a polgármester közötti törvényes viszonyokat újragondolni. Ami most következik, az egy lehetséges megoldás, és nem kizárólagos orvossága a problémának (más módszerekről lásd jelen tanulmány II. részét).

Le kell mondani arról, hogy a polgármestert közvetlen módon válasszák meg. A helyi tanácsnak kellene saját soraiból kijelölnie a polgármestert (így természetesen a tanácsi többség jelöltje lesz a polgármester), és az a helyi tanácsnak tartozna politikai felelősséggel. Így biztosítottak lennének az együttműködés feltételei, és a helyi politikai, gazdasági energiát nem a helyi közigazgatás két legfontosabb szereplőjének a potenciális egymásnak feszülése, "egymás fojtogatása" kötné le. Nem utolsósorban azt is ki kell emelni, hogy a közvetett választási módszer akár Kolozsvár problémájára, akár Marosvásárhely problémájára is megoldást jelenthetne, a gazdasági, működésképeségi megfontolásokon túl.

Két érvet lehet felhozni az álláspontom ellen, de ezek egyike sem állja meg a helyét:

a) Az első ellenérv szerint az ellentétes politikai erőkől származó polgármester és helyi tanács ellenőrzi egymást. Ez a felvetés a helyi közigazgatási intézmények teljes félreismerésén alapul. A polgármester és a helyi tanács esetében, mivel ezek a szervek a helyi autonómia letéteményesei, alkalmassági, időszerűségi ellenőrzésről szó sem lehet, mert ez alárendeltséget feltételezne. Mindkét hatóság a törvényben meghatározott hatáskörét gyakorolja, felelősségre vonni őket kizárólag törvénysértés esetén lehet, közigazgatási bírósági eljárás lefolytatása után.

b) A második ellenérv szerint a helyi demokrácia sérülne, ha a polgármestert nem általános választásokon jelölnék ki. Ez az érv is teljesen alaptalan. Elsősorban azért, mert a polgármesteri tisztségnek a helyi akaratokat legteljesebben képviselő szerv, a helyi tanács szavazása biztosít reprezentativitást. Másodsorban a demokrácia nem korlátozódik egyszerűen a szavazásra, választásra, a demokrácia és a jogállam az intézmények működőképességét is feltételezi. Az adott polgármester-helyi tanács viszonyrendszerben éppen a demokrácia, a jogállam, a működőképesség szenved csorbát. Nyugat-európai példák sora bizonyítja: ha a polgármestert egy demokratikusan megválasztott helyi tanács jelöli ki, akkor semmiféle bántódás nem érte a demokráciát.

A költségmegtakarítást is meg kell említeni: az esetek nagy többségében a polgármester-választás esetén második fordulót kellett tartani, mert egyik polgármesterjelölt sem érte el a törvény által kért abszolút többséget. Éppen ezért egy RMDSZ-es képviselő nemrég javasolta, hogy függetlenül a megszerzett szavazatok arányától, nyerve az meg a választásokat, aki az első fordulót megnyerte, és ne tartsanak második fordulót.⁷ Ilyen esetben valóban sérülne a demokrácia, hiszen valaki akár a szavazatok 20%-ával is polgármester lehetne. És az alapvető probléma - a polgármester és a helyi tanács közötti viszony kérdése - nem oldódna meg. Sőt, az tovább súlyosbodna, mert minden esély megvan, hogy a tanácsi többségtől eltérő színezetű polgármestert válasszanak meg. Ilyen hátrányokkal az általam ismertetett módszer nem bír.

Ezen reformok révén a polgármesteri tisztség veszítene politikai súlyából, és a polgármesteri tisztséget inkább egy "önkormányzati menedzser" fogalmával lehetne jellemezni.

Egy szakmai vita során elhangzott, hogy ezt nem lehetne alkotmánymódosítás nélkül véghezvinni. Szerintem az alkotmánymódosítás nem kizárólagos feltétel, hiszen a létező alkotmányos rendelkezésbe is bele lehet erőltetni ezt a megoldást. Az alaptörvény 120. szakaszának (Községi és városi hatóságok) 1. bekezdése szerint "a törvény feltételei között választott helyi tanácsok és a választott polgármesterek képezik a községek és a városok helyi autonómiáját megvalósító közigazgatási hatóságokat." A választást nem kötelező közvetlen választási formának értelmeznünk, hanem közvetett választásként is kezelhetjük. A helyi tanács is megválaszthatja "a törvény feltételei között" (a helyi választásokról szóló törvényről van szó) a polgármestert. Persze, az esetleges viták elkerülése végett, a legcélszerűbb megoldás az Alaptörvény - amúgy is aktuális - módosítása lenne.

Első látásra nem sok, de gyakorlatilag rengeteg köze van a polgármester helyzetének az államelnök helyzetéhez. A

polgármesteri tisztség "a helyi leképezése" az államfői funkciónak. Így, ha az alkotmánymódosítás során egy parlamentáris kormányzati rendszer mellett döntenek, amelyben az elnököt a Parlament jelöli ki, akkor a polgármestert is kijelölhetné a helyi tanács. A szemiprezidenciális romániai kormányzati rendszer megőrzését azonban nagyobb politikai erő akarja, mint a parlamentáris rendszer bevezetését. Ez a szimmetria a helyi és központi tisztségek között azonban nem betonba öntött törvény. A működőképes aszimmetria mellett foglalkozunk állást.

II. Elméleti megközelítés

Az önkormányzati rendszerben (a helyi autonómiát megvalósító helyi közigazgatási hatóságok rendszerében) a végrehajtás-döntéshozás viszonyrendszer alapján két önkormányzati igazgatási típust különíthetünk el.⁸

Az első esetben a végrehajtó és döntéshozó funkciók nincsenek szervezetenként elválasztva, a helyi döntéshozó testület (általában különböző bizottságain keresztül) maga gyakorolja a végrehajtó funkciókat is.

A második esetben a végrehajtás és a döntéshozás el van különítve. Itt három altípus lehetséges:

- a) a végrehajtó szervet a helyi döntéshozó testület választja vagy nevezi ki;⁹
- b) a végrehajtó szervet közvetlen módon választja a területi-közigazgatási egység szavazati joggal rendelkező lakossága;¹⁰
- c) a végrehajtó szervet egy országos vagy regionális hatóság nevezi ki (vagy független központi testület).¹¹

Az első pontnál ismertetett rendszert, ha a központi kormányzati rendszer alkotmányjogi modelljéhez hasonlítjuk, parlamenti típusúnak, a másodikat prezidenciális típusúnak is nevezhetjük. Kérdéses viszont, hogy mennyire szerencsés alkotmányjogi fogalmakat áttenni a közigazgatási jogba.¹² Az alkotmányjogban egy harmadik típus is létezik, a szemiprezidenciális rendszer, ahol a közvetlenül választott államfő nem kormányfő is egyben, vagyis a végrehajtó hatalmi ágon belül is van hatalommegosztás. Ez Franciaország vagy Románia esete. A közvetlen módon megválasztott elnök rendkívül nagy legitimitással, viszont ehhez képest korlátozott hatáskörökkel bír. A prezidenciális rendszer "tisztá" példája az Amerikai Egyesült Államok, ahol az államfő kormányfő is egyben.

Az alkotmányos modelleket - abban az esetben, ha a helyi közigazgatásra alkalmazzuk is őket - viszont nem egyszerűen a kinevezési módszerek alapján határozzák meg. Ugyanolyan fontossággal esnek latba a "feladat- és jogkörök terjedelme, funkcióik gyakorlásának sajátosságai".¹³ Ilyen értelemben hangsúlyozta a *Jelentés* elkészítésében közreműködő francia szakértő, hogy a francia rendszer a gyakorlatban nem viselkedik "parlamentáris" típusúként, hiába választják közvetlen módon a polgármestert, mert hiányoznak a helyi küldöttgyűlés által gyakorolt ellenőrzés hagyományai.

A fenti alaptípusok egymás mellett is létezhetnek: "megférnek" ugyanazon az önkormányzati igazgatási rendszeren belül. Ilyen Románia esete is. A polgármestert helyi népszavazás jelöli ki, az alpolgármestert viszont a helyi tanács választja meg, tagjai közül. Az alpolgármester megválasztása következtében elveszíti helyi tanácsosi minőségét (a korábbi, 1991. évi 69-es számú helyi közigazgatási törvény nem tartalmazott ilyen rendelkezést).¹⁴ A megyei tanács esetében a helyzet szintén eltér az előbbi modelltől. A megyei tanács az elnököt saját soraiból jelöli ki, viszont az tanácsosi minőségét is megtartja, szavazati joga van a megyei tanácsi gyűléseken.¹⁵ Az Egyesült Királyságban folyamatban levő közigazgatási reform egyik célja lehetővé tenni az önkormányzatok számára, hogy a fenti modellek közül kiválasszák a helyi elképzeléseknek a legmegfelelőbbet (Local Leadership: Local Choice). Lehetséges, hogy ugyanazon az államon belül eltérő típusú döntéshozás-végrehajtás viszonyokkal találkozunk. Belgiumban 2002 januárjától az önkormányzatok szervezetének kérdését regionális szintre decentralizálták, a regionális hatóságok döntenek a meghatározott régióban követendő modelltől. Németországban szintén a *Landok* döntenek a kérdésben.

A Romániában tapasztalható gondok ("polgármester-helyi tanács" viszályok) nem sajátosan romániai problémák, léteznek például Szlovéniában és Olaszországban is (utóbbiban a közvetlen polgármester-választást 1993-ban vezették be).

Ismétlem, hogy az I. részben tárgyalt megoldás csak az egyik a lehetséges (és kínálkozó) megoldások közül. Nem feltétlenül kell modellt cserélni - a modellen belüli reformmal is meg lehet oldani a problémát. Ez két úton lehetséges: vagy a polgármesteri hatalom jelentős növelésével (például a polgármesternek adni a helyi tanács üléseinek vezetési jogát, ami nem is tekinthető abszurdumnak, hiszen megvan a legitimitása erre), vagy jelentős csökkentésével (amely úgyszintén elképzelhető, és reális alapja lehet a helyi közigazgatási reformnak). Az biztos, hogy a helyi közigazgatási

törvény által létrehozott döntéshozás-végrehajtás viszonyrendszer reform és átalakítás nélkül nem fog megfelelően működni.

Jegyzetek

¹ Helyi közigazgatási törvény, 68. szakasz, b) pont.

² Helyi közigazgatási törvény, 66. szakasz.

³ Helyi közigazgatási törvény, 88. szakasz.

⁴ 38. szakasz, e) pont.

⁵ Lásd: Veress Emőd: *A helyi közigazgatási törvény. Kommentár a gyakorlat számára.* RMDSZ, Kolozsvár, 2002, 73-74.

⁶ Helyi közigazgatási törvény, 78. szakasz (2). bekezdés.

⁷ Lásd: *Önkorhír*, 2002. február-április.

⁸ A "Report on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)" hasonlóképpen osztályoz. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg, 2002.

⁹ Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Izland, Lettország, Litvánia, Norvégia, Spanyolország, Svédország.

¹⁰ Albánia, Magyarország (1994 óta), Olaszország (1993 óta), Macedónia, Törökország, Ukrajna, Portugália, Románia, Szlovénia. Németországban Landonként változik, többségükben viszont közvetlenül választják a polgármestert. Írországban, Belgiumban és Litvániában egy meglehetősen erős tendencia létezik a végrehajtó szerv közvetlen kijelölésére.

¹¹ Belgium. Itt a "bourgmestre"-t a Korona nevezi ki (vagyis a belügyminiszter), az alpolgármestert a helyi küldöttgyűlés választja tagjai közül. Viszont a "bourgmestre" kinevezését helyi szinten is jóvá kell, hogy hagyják.

¹² A *Report...* szerint ez nem probléma, a visszafogottságnak az a magyarázata, hogy a helyi önkormányzatokat eddig elsősorban közigazgatási hatóságként kezelték, annak ellenére, hogy ezek politikai intézmények is. A jelentés ezért alapoz a helyi demokrácia intézményes kereteinek leírásakor alkotmányjogi fogalmakra, sőt, szerintem tévesen, "helyi alkotmányjogról" (local constitutional law) is beszél.

¹³ Petrétei József: Kormányzás és kormányzati rendszer. In *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből.* Pécs, 1996, 225.

¹⁴ Lásd a helyi közigazgatási törvény 38. szakaszának a) pontját; 61, 78-82 és 152. szakaszokat. Így valósul meg a helyi "hatalommegosztás"; a döntéshozás, vagyis a helyi tanács intézményesen el van különítve a végrehajtástól, azaz a polgármestertől és az alpolgármestertől. Persze, a kérdés a valóságban sokkal bonyolultabb, hiszen a polgármester, hatáskörének korlátjain belül, döntéseket is hozhat, feladatköre nem korlátozódik helyi tanácsai határozatok végrehajtására. Részletesen: *A helyi közigazgatási törvény. Kommentár...*, 65. és 75-77.; Az alpolgármester mandátuma, *Önkorhír*, 2002/1; Az alpolgármester hatásköre, *Önkorhír*, 2002/2.

¹⁵ Helyi közigazgatási törvény, 104. szakasz a) pont; *A helyi közigazgatási törvény. Kommentár...*, 90.

- [Somai József: Rendszert teremteni a civil szférában](#)
- [Bereczki Kinga: Hozzászólás Somai József Rendszert teremteni a civil szférában című írásához](#)
- [Bodó Barna: Civil önépítkezés](#)
- [Farkas Éva: Civilek együtt](#)
- [Farkas Miklós: Az érdekegyeztetés, érdekérvényesítési szolidaritás és partnerségi kapcsolatok kialakításának jelentősége a civil szerveződésben](#)
- [Dr. Fleisz János: Hozzászólás](#)
- [Kósa András László: A romániai magyar civil szféra természetrajzához](#)
- [Kötő József: A civil társadalom erői felszabadításának egy lehetséges útja](#)
- [Lőrincz Zsuzsanna: Hozzászólás Somai József vitaindító írásához](#)
- [Szenkovics Dezső: A civil szervezetek helye és szerepe a társadalomban](#)

- Sebestyén István: A nonprofit szektor érdekképviseletének megoldása
- Bárdi Nándor: Önszerveződés és önreflexió a két világháború közötti magyar kisebbségtörténetben
- A Népies Irodalmi Társaság Politikai Osztályának tájékoztatója a romániai magyarság megszervezéséről és a népkisebbség helyzetének tanulmányozásáról (1924)
- Jancsó Benedek feljegyzése az erdélyi kulturális és társadalmi akciókról (1926)
- Sulyok István tervezete az EMKE átalakítására (1926)
- Sulyok István tervezete magyar kultúrhivatal felállítására (1927)
- Sulyok István: Az erdélyi magyarság társadalmi szervezete
- Sulyok István: A magyar könyv Erdélyben
- Kovács György: Gyalogszerrel a Székelyföldön
- Constantin Iordachi: A nemzet újrarajzolt határai: A magyar "státustörvény" és Románia kettős állampolgárságra vonatkozó politikája a Moldovai Köztársaságban
- Juan J. Linz: Nemzetépítés és államépítés
- Charles Taylor: Nacionalizmus és modernitás
- Sorbán Angella - Nagy Kata: Beszélgetések a státustörvényről Erdélyben
- Veress Emőd: Végrehajtás és döntéshozás viszonya a helyi közigazgatásban. Miért beteg Romániában a helyi közigazgatás?
- Szász Alpár Zoltán: A demokrácia modelljei Romániában: a valóság számokban kifejezve
- Nagy Csongor István: A romániai kisebbségi jog 1945 és 1989 közötti történetének tendenciái, különös tekintettel a romániai magyarság történetére (2.)

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék