

PROF. EMERITUS DR. VEREBÉLYI IMRE DSc.

SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR



# A decentralizált és dekoncentrált igazgatásunk (1988, a demokratikus átmenetet megelőző év)

A több mint negyedszázaddal ezelőtt, 1988-ban, a címben jelzett témában fontos változások kezdődtek el. Az alkotmány és az akkori tanácsi önkormányzatnak nevezett intézményrendszer továbbfejlesztésével átfogó módon két szakmai anyag foglalkozott. (Vö. az I.-II. mellékletet) A jelen cikk e két anyagot és azok rendszerkörnyezetének néhány alapvető jellemzőjét elemzi.

1. Az első koncepciótanulmány és szabályozási tervezet – helyeskelhető módon – abból indul ki, hogy nemcsak az új alkotmánytervezet tanácsokra vonatkozó fejezetét kell körvonalazni, hanem erre alapozva ki lehet térni a később megalkotandó tanácstörvény, illetve az önálló fővárosi törvény néhány alapvető rendelkezésére is. Ezt a szakmai-tudományos anyagot a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának nyugalmazott elnökhelyettese kutató-fejlesztő minőségében készítette el. A szerző épített az 1971–1987 közötti években végzett kutatásaira, valamint állami gyakorlati tapasztalataira. Figyelembe vette a tárgyidőszakban, az Állam és Igazgatás című elméleti és szakmai folyóiratban – a saját felfogásához közel álló – cikkeket, bemutatta a szocialista országok alkotmányaiban a tanácsokra vonatkozó szabályokat. Megjegyzendő, hogy a szerző, mint az Állam- és Igazgatás főszerkesztője, kiemelkedő szerepet játszott a tanácsrendszerre vonatkozó politikai és állami döntésekhez kapcsolódó vagy ilyen gyökerekkel nem rendelkező helyi igazgatási szakkérdések feldolgozásának ösztönzésében és publikálásában.

A szerző ezen anyagában reformáló és helyi munkaszervezést, racionalizáló ötleteket, javaslatokat vet fel. A reform jellegű javaslatainál azonban ügyel arra, hogy azok lehetőleg ne érintsék a helyi tanácsok politikai rendszerkörnyezetét, főként az állampártot valamint a központi állami környezetet (például a Népköztársaság Elnöki Tanácsára vonatkozó konzervatív szocialista alapelveket és korábbi párt dokumentumokat). A tanácsrendszerre vonatkozó szakmai javaslatok döntően az 1971-ben elfo-

gadott tanácstörvény modelljének keretében maradvá kevésbé radikális modellfejlesztő jellegűek. A rendszerörző, a régebbi politikai berendezést fenntartó szakmai anyag – visszafogottsága mellett – néhány kérdésben átveszi a 2. pontban ismertetendő és radikálisabb reformanyag szerzőjének 1986-ban elkészült nagydoktori értekezésében szereplő javaslatokat. (Fonyó Gyula még 1986-ban ezen radikálisabb tudományos koncepció egyik opponense és a „távlatokban” megvalósítható javaslatok jóindulatú támogatója volt.)

A koncepció az 1971. évi Tanácstörvény-modell keretében erősíteni kívánja a tanácsok önkormányzatiságát, amit azonban meghatározó jellegként, főként a tanácsi képviselőtestülethez, demokratizmusának elmélyítéséhez köt (leszűkített értelmezés). Viszont a képviselőtestületnek alárendelt végrehajtó bizottságnál, a vezető tanácsi tisztségviselők fontos személyi ügyeinél, valamint a tanácsrendszerbe korábban behelyezett szakigazgatási intézményeknél, és más nagytömegű államigazgatás ügycsoportnál meghagyja a vertikálisan felsőbb szinteken elhelyezkedő államigazgatási szervek, valamint végső soron a miniszterek és a Minisztertanács helyi önállóságot korlátozó vagy kizáró vertikális irányítási jogköreit és pozícióit. Így a Minisztertanács „elvi irányítást” gyakorolna jogszabályai útján és „esetenként a megyei végrehajtó bizottságok beszámoltatásához kapcsolódó konkrét megállapításokkal, intézkedésekkel”... A Minisztertanács hatásköre maradna a tanácsok „tisztségviselői munkaviszonyához kapcsolódó” hatáskör. (63. oldal) A Minisztertanács továbbra is véglegesen dönthetne a megyei, fővárosi tanácsok végrehajtó bizottságainak nem hatósági jellegű döntései jogszabálysértés címén való egyedi megsemmisítéséről. Ez ellen a felügyeleti döntés ellen, valamint a megyei végrehajtó bizottságok, községek és városok feletti felügyeleti döntései ellen, a koncepció nem adja meg az érintett alsóbb szintű tanácsok keresetindítási jogát a végrehajtó hatalomtól a független bíróságokhoz. (5.-6.-8. oldal) A koncepcióban

nem találunk semmilyen utalást arra nézve, hogy a felsőbb szinteken elhelyezkedő állampárt elvi irányító szerepébe nem fér bele a párthatásköri listákon szereplő alsóbb szintű tanácsi vezetőkre vonatkozó korábbi és aktuálisan még létező egyedi jóváhagyó vagy elutasító párt döntés. A végrehajtó bizottságok államigazgatási törvényességi felügyeleti hatáskörében szerepelne a szövetkezetek, egyesületek tevékenységének törvényességét figyelemmel kíséző hatáskör. (6. oldal) A tanácsi szakigazgatási szervek pedig továbbra is megtartanák a miniszterek által tömegesen hatáskörükbe utalt egyedi államigazgatási ügyek intézését (bár a jövőben már csak Minisztertanácsi rendeletek növelhetik ezt az ügykört). Ugyancsak megmaradnának a dekoncentrált szervek rendszeréből korábban a tanácsrendszerbe behelyezett szakigazgatási intézmények, amelyek jellemzően kettős alárendeltségben működnek. Sőt, ezek körét a koncepció még tovább bővítené az állami ellenőrzés helyi szervezetével. A tanácsi szakigazgatási intézmények zömét – a koncepció szerint – be lehetne illeszteni a tanácsi szakigazgatási szervezetbe. (4.-38.-40. oldal) Mindezen javaslatok összehatásukban azt eredményezik, hogy a települési és a megyei tanácsok szakigazgatási szervei feladat- és hatáskörében nem a képviselői szervek önkormányzati ügyeinek kiszolgálása (előkészítése, végrehajtása, ellenőrzése) kerül az első helyre. A vertikálisan felsőbb szintű államigazgatási szervek, a tanácsi szakigazgatási szervek erőteljesen beszabályozott, nagy tömegű ügycsoportjaiban mérlegeléses felülvizsgálattal, egyedi eljárási utasításokkal a szakigazgatási intézmények szolgáltató tevékenysége esetében érdemi utasításokkal, jóváhagyásokkal, és részben fölérendeltségi pozícióból pénzügyi „kézi-vezérléssel” kevés helyi önállóságot engedtek. Ez pedig ellentétes az önkormányzati típusú helyi rendszer követelményeivel, inkább a „*demokratikus centralizáció és a kettős alárendeltség elve*” alapján működő tanácsrendszer megoldásaihoz hasonlítható. Ebbe a régebbi rendszerbe illik a koncepció azon része is, amely továbbra is megőrizte volna a Népköztársaság Elnöki Tanácsát, amely az első számú pártvezető és más állami csúcsvezető tagok akarata szerint eljáró párt-állami szerv. Az Elnöki Tanács gyakorolta volna az alkotmányossági felügyeletet a tanácsok felett és gondoskodott volna tanácsok jogainak védelméről. Pedig 1988-ban idehaza már a kevésbé radikális reformerek is egyetértettek az Alkotmánybíróság szocialista körülmények közti bevezethetőségével. Felemlíthető az is, hogy nem az Elnöki Tanácsnak, hanem az Országgyűlésnek kellett volna megadni a tanács feloszlásának jogát. A konzervatív reformeri javaslatban szerepel még több más olyan felvetés, ami kevésbé köthető a tanácsrendszer megújításához, illetve az általam képviselt modernkori önkormányzati koncepcióhoz. Így többek között 1988-ban nem lett volna elfogadható az, hogy a helyi községi, városi, fővárosi, megyei tanácsszervek hatásköre azonos. (6. oldal) A választott tanács tag visszahívható. (54. oldal) A javaslatokban szerepel az a feltételezés, hogy: „*Belátható időn belül az ország anyagi helyzete a kislélekszámú községek önálló tanácsainak létét nem teszi lehetővé... Feltételezhetjük – a mai hangulat ellenére is –, hogy a mi közös tanácsaink eredetileg saját elhatározásuk alapján alkot-*

*tak közös tanácsot....*” (49. oldal) Más hazai szakírók ettől ellentétesen gondolkodtak, történelmi tényként kezelték, hogy sok esetben a közös tanácsba való beolvadás nem volt igazán önkéntes, a közös tanácsok tagközsegeinek száma sokszor annak következtében is növekedett, hogy a község-együttes határait a mezőgazdasági szövetkezetek növekvő üzemméreteihez igazították. A szerző szerint az „*alkotmányban úgy célszerű fogalmazni, hogy a közös tanácsok jogos szétválása továbbra is lehetséges legyen, illetőleg új közös tanácsok alakulhassanak*”. (48. oldal) E tanácsi megoldás továbbfejlesztési lehetőségét a szerző abban látta, hogy a közös tanács minden községében előjárósági tagokat választanának, akik egyben a közös tanács tagjai is lennének. (50. oldal)

Az elsőként bemutatott 1988. évi koncepciótanulmány alapvonalaiban olyan magyar tanácsi modellt őrzött meg és fejlesztett tovább, amely kialakítása idején 1971-ben és 17 évvel később is a szocialista országok közt élenjáró volt, a szocialista tábor vezető Szovjetunió helyi tanácsi igazgatási megoldásait pedig modernizációs szempontból jóval meghaladta. A szovjet állami vezetők és a dogmatikus szovjet tudósok mindig is értetlenséggel fogadták a szocialista tanácsok akárcsak részeges önkormányzati jellemzőjének fogalmát és visszafogott magyar gyakorlatát. A Szovjetunióban például csak a gorbacsovi korszak kezdetét követően, 1988-ban készült el az az alkotmánymódosító törvénytervezet, amit el is fogadtak. Ám a helyi tanácsokra vonatkozó részben ismét megerősítették a tanácsi végrehajtó bizottságok kettős alárendeltségének elvét. Pedig az alkotmányt végrehajtani hivatott tanács-törvény tervezetével foglalkozó korabeli szovjet szerző még azt írta, hogy megszűnhetne a tanácsi szakigazgatási szervek és végrehajtó bizottságok kettős alárendeltsége, a helyi tanácsok államhatalmi képviselői szervek és egyúttal a nép szocialista öngazgatásának szervei lehetnének. Az alkotmány elfogadott szövegében azonban az öngazgatási jelleg és a kettős alárendeltség megszüntetése már nem szerepel. [Holló András 1.) 2.), Lüszenkó 378. oldal]

A hazai koncepció-tanulmány a tanácsok egyik jellemzőjét az önkormányzati jellemzőt próbálta meg szakmai tartalommal feltölteni. Ezt a jelleget 1971-ben jogilag deklarálták, de akkor hosszú távra tervezték a jelleg kibontását és valódi tartalommal való ellátását. Ezért erre legalább 1988-ban, bár megkésetten, de indokolhatóan sort kellett keríteni. A szerző a magyar demokratikus átmenet évét megelőző évben a szakmai elemzései során szerintem azért sem ment el a politikailag érzékenyebb kérdések felvetéséig, mert egyfelől 1988 tavaszán idehaza tapasztalhatta az uralkodó állampárt keményvonalasainak ellentámadásait (1988. március 15-én a budapesti Petőfi szobornál a rendőrség előállított öt ismert másként gondolkodót, mert úgymond kísérletet tettek arra, hogy az ott ünneplő fiatalokat megnyerjék politikai céljaiknak. Április 9-én az MSZMP Központi Ellenőrző Bizottsága tevékenységük és magatartásuk miatt a pártból kizárt négy párttagot. Egy nappal korábban a rendőri és ügyészi szervek a FIDESZ öt alapító tagját hatóságilag figyelmeztették, mivel állítólag törvényellenes szervezet létrehozását kezdeményezték stb.)

A hazai kutatók számára különösen figyelmeztető volt Bihari Mihály egyetemi oktató, kutató, valamint Lengyel László elméleti közgazdász pártból való kizárása, és ennek közhírré tétele, hiszen a kizárt reformértelmiségiek főként politológiai és közgazdaságtani szempontból jól közelítettek az állami-, társadalmi-, és gazdasági rendszer elkerülhetetlen reformjához. Ilyen ellentámadásos korszakban a tapasztalt korú és egyébként is óvatos szakember visszafogottabbá válhat. Másfelől aki már átélte az 1968–1971 közti reformokat követő politikai visszafogásokat, az szívesebben vetett fel olyan kevésbé radikális ötleteket, amelyeket a magyar reformkísérletet esetleg követő pangásos időszakokban majd jobban meg lehet valósítani.

Az 1988. évben felgyorsuló politikai és szakmai fejlődés szerencsére nem igazolta a visszalépéssel és a visszarendeződéssel kapcsolatos feltételezéseket. Sőt a helyi igazgatást érintően lehetőség nyílt a modellváltó jellegű szakmai elképzeléseknek az alkotmány előkészítő munkálatokba való becsatolására. Ezért is az I. számú mellékletben közölt koncepciótanulmányt megrendelő MTA programiroda nem vitte tovább a koncepciót. Az alkotmánykonceptió megalapozásával foglalkozó állami szerv (az IM) 1988 második felében a II. számú mellékletben közölt önkormányzati típusú szabályozási koncepció átvételével folytatta az előkészítő munkálatokat.

2. 1988 utolsó negyedében az új alkotmány szabályozási koncepciójának tanácsi fejezetét előkészítő munkabizottság felkérésére, jogi szabályozásra alkalmas formában végeztetem javaslataimat. (Ezen anyag kibővített formában 1988 decemberében intézeti kötetben jelent meg.) A szakmai koncepció abból indult ki, hogy már nem elegendő a tanácsok kiegészítő jellemzőjét erősíteni, hanem ki kellene mondani, hogy a „*tanácsok alapvetően helyi önkormányzati szervek és főként ilyen minőségükben vesznek részt az állami feladatok helyi megvalósításában... Elegendő történelmi tapasztalat és nemzetközi gyakorlat gyűlt össze ahhoz, hogy elfogadjuk: a demokratikus igényű államkonceptió mindig együtt jár az önálló és önkormányzó helyi közösségek létevel. Az önállósági esélyekkel rendelkező helyi közösségek pedig képesek arra, hogy szerves önfejlődési folyamatoknak adjanak teret, és önkormányzati minőségükben – nem pedig kettős alárendeltségű állami végrehajtóként illeszkedjenek bele a központi irányítás kereteibe.*” (Lsd: II. számú mellékletben idézett anyag 9. oldalát) A koncepció igazgatási és jogi alapjait és megoldási alternatíváit a két évvel korábban megírt nagydoktori disszertációmban részleteztem, ami 1987-ben könyv formában is megjelent. [Verebélyi 1.)-2.)]

A tudományos kutatás önállóságának „*védelme*” alatt látnom kellett ezen szaktudományi kutatásnak a szovjet típusú politikai rendszerfalak legérzékenyebb pontjaira való direkt-indirekt kihatásait is. Erre szaktudományos oldalról külön fel kellett készülni, keresni kellett azokat az idézeteket, amelyek részben megvédték a teljes önkormányzatiságot megcélzó kutatást, ami a hazai politikai rendszerfalak kitéréséhez, a falakon kisebb átjárók megnyitásához vezetett. Az első érzékeny pont az volt, hogy a marxista-leninista elmélet az önkormányzatot, mint burzsoá intézményt fogta fel és utasította el. Ezzel szemben

forráskutatásaim során megtaláltam Engels egy fontos megjegyzését a vidéki és helyi önkormányzatiság pozitív értékére, Marx egy nyers fogalmazványában felleltem az utalást arra, hogy a kommün párizsi önkormányzati példáját a többi városban is követni kellett volna. Lenin pedig az 1905-ös felkeléssel kapcsolatban azt írta az önkormányzatokról, hogy azok megszervezése nem a felkelés előjátéka, hanem a győztes felkelés utójátéka lehetett volna. A me-rev sztálini modell részleges lazulása idején egy szibériai egyetemi jogtudós a jövő irányát abban látta, hogy ha, a helyi jelentőségű kérdésekben kiszélesítik a helyi tanácsok jogkörét, akkor demokratikus centralizmus elvének állami megnyilvánulási formája, a kettős alárendeltség, horizontális alárendeltséggé fog átalakulni, korlátozódik a vertikális felettes szervek pozíciója. Volt olyan szovjet szakember is, aki a kettős alárendeltség felszámolásán túl a szocialista önkormányzat későbbi létrejöttét sem zárta ki. [Verebélyi 2.) 15-17, 19-20, 37-38. oldal] A másik érzékeny alapkérdés az helyi szervezet egy-párti környezete volt. Amikor 1984-85-ben az Európa Tanács készülő Chartájának tervezetét (Draft European Charter of Local Governments. [Verebélyi 2.) 402-410 oldal] vizsgáltam, kiderült, hogy a fejlett nyugat-európai demokráciák közös helyi önkormányzati elveit összesítő Charta több előírásának Magyarországnak meg tudna felelni. Mint állampárti szocialista állam azonban nem csatlakozhattunk volna az egyezményhez, mivel nálunk a helyi képviselőtestületeket nem „*szabad választásokon*” választották meg. 1985-ben mint meghívott szakértő részt vehettem az International Union of Local Authorities Rio de Janeiróban tartott világkonferenciáján, ahol lényegében az európai egyezmény „*enyhítettebb*” változatából az ENSZ tagállamokat megcélzó világdeklaráció előkészítési folyamatát indították el. A konferencia alatti informális beszélgetéseken elmondtam, hogy bár nálunk egypártrendszer van, de pont ebben az évben a helyi képviselői testületeknél is bevezettük a kötelező többes jelölés rendszerét. Ebben az új rendszerben még a párttagjelöltek mellé is kellett másik jelöltet állítani, a többes jelöltek nagyobb része pedig helyi nem párttag jelöltekből áll. Így nálunk is létrejött a „*szabad választás*” bizonyos formája, ami talán elegendő lenne ahhoz, hogy a világdeklaráció elfogadása után ehhez az okmányhoz csatlakozzunk. Ezen ENSZ megállapodás előkészítése igen elhúzódtott, mivel a szövegtervezetek módosuló változatait a világ nagyobb régióiban szervezett tanácskozásokon is meg akarták vitatni. Idehaza a reformok üteme azonban közben felgyorsult. 1989 elején pedig elfogadták a többpártrendszert, ennek alapján készült el az új választójogi törvény és alakultak meg a helyi önkormányzatok. Ezzel viszont beléptünk az európai modern polgári államok közé és megteremtődött a lehetősége annak, hogy az Európa Tanács 1985-ben már elfogadott Chartájához csatlakozzunk.

Persze azt is látni lehetett, hogy a jogi csatlakozás nem csak lezár, hanem elindít egy más típusú, hosszabb helyi demokratikus fejlődési folyamatot. A nyugat-európai önkormányzatok személyi állományával foglalkozó szakértők például 1982-ben rangsorolták a nyugati helyi személyi állományt jellemző tizennyolc tulajdonságot. A rangsorban

első helyre tették a korrektséget, tisztességet, ezt követte az elemzőkészség, majd az objektivitás, a stresszel és a csalódással szembeni ellenálló képesség. Az előkelő ötödik helyre került a kormánypárti politika meghatározásában való részvételi készség, de csak a rangsor utolsó részébe, a 13. helyre tették a kormányzati politikával való azonosulás tulajdonságát. (Dieter De Brujine 8. oldal) Ettől mi még messze álltunk.

3. Az 1988. évi szabályozási tervezetem és annak koncepció tanulmánya 1989 és 1990 során viszonylag kevés részletben módosult. Ilyen volt például az, hogy a II. számú mellékletben közölt szabályozási tervezet II/2. pontjában felvettem azt, miszerint majd a tanácstörvényben felsorolandó tárgykörökben, a helyi tanácstestületet kizárólagos helyi szabályozási jogkörrel is fel lehet ruházni. Ez az igen erős helyi önállósági lehetőség a fejlett országokban sem jellemző megoldás, de nálunk arra jó volt, hogy a későbbi egyeztető tárgyalásoknál ettől nyugodtan elálljak és helyette más részek megőrzését kérem. A szakmai javaslatot befogadó magyar közeg kifejezetten megyeellenes volt. (Az akkori baloldali szakértők egy része például választott, delegált vagy társult megyei testületet sem akart, csak megyei adminisztratív hivatal felállításában gondolkodott.) Annak érdekében, hogy védjem és „elviselhetővé” tegyem a választott megyei szintet, első lépésben a II/3. pontban a nyugaton is ismert szűkítést alkalmaztam, a megye számára csak kötelező önkormányzati feladat- és hatáskört javasoltam volna. A későbbi egyezkedések során, második lépésként azonban felvettem a megye fakultatív feladat- és hatásköreinek elismerését. A II/4. pont még nem eléggé letisztult formában tartalmazta azt a később jobban kibontott megoldást, hogy a helyi tanács szervhez sorolható egyedi hatósági ügyeket két részre lehetne bontani. Az államigazgatási hatósági ügyek csoportjában a fellebbezést a felsőbb szinten lévő államigazgatási szerv bírálhatná el, a helyi érdekű önkormányzati hatósági ügyeknél pedig a fellebbezés elbírálását helyi szinten kellene tartani. A tervezet IV/1. pontjában még fenntartottam a közös tanács formát azzal, hogy itt a főszabály a valóban önkéntes társulás, és kivétel az, amikor törvény nyíltan és kötelezően előírja ezen, vagy más társulási formákat. Az önkormányzati típusú ügyek között képzeltem el „az önkormányzatbarát” helyi közoktatásügyi igazgatást. Ezzel kapcsolatban a II. számú mellékletben idézett intézeti kiadvány második kötetében elemző tanulmányt készítettem a 91-125. oldalakon.

Az 1988. évi szabályozási szakmai koncepciót az Igazságügyi Minisztérium hasznosította. Először az 1988. november 30-án megjelent „A Magyar Népköztársaság új alkotmányának szabályozási koncepciója” a 12. pont alatt foglalkozott a tanácsokkal. (69-76 oldalak) Két hónap múlva az IM közzétette „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei” című anyagát, amely a 13. pont alatt (65–71. oldal) foglalkozott a tanácsokkal. [Lsd. még Kilényi Géza 2.)] A két tervezet és az azokat követő többi IM tervezetet a következő cikkemben elemzem részletesebben.

Az 1988 év utolsó harmadában véglegessé tett intézeti kiadványunk második kötetében Müller György írása összegezte a tanács apparátus igazgatási szervezetével kapcsolatban

felmerült elképzeléseket, köztük az általa rokonszenvesnek talált megoldást. Az erőteljesebb vertikális irányítást igénylő helyi szakigazgatási intézményeknek a tanács szakigazgatási szervezetbe való beépítése ellen érvelve kifejti, hogy ezen változat érvényesítése... „azzal a veszéllyel járna, hogy a tanács szakigazgatási szervezetbe olyan igazgatási egységek épülhetnének be, amelyek egységes működéséhez erőteljes központi érdekek fűződnek, s szükségképpen felülről vezérelt tevékenységük kevésbé állítható az önkormányzati célok, a helyi politika szolgálatába... Ezért rokonszenvesebbnek látszik az a megoldás, ha a szakigazgatási intézmények kikerülnének a tanácsszervezetből és dekoncentrált szervekként folytatnák tevékenységüket.” (II. mellékletben idézett könyv 232 oldal.) A helyi önkormányzatiság természetével szembe menő helyi államigazgatási ügcsoportokat és szervezeteket tehát jobb dekoncentrált államigazgatási szervekhez, az un. centrális alárendeltségű helyi állami szervekhez telepíteni. De milyen típusú ügyek és szervek lehetnek ilyenek? Az 1987-ben megjelent könyvemben ezzel kapcsolatban arra a következtetésre jutottam, hogy „[h]a az ügyek természetét vizsgáljuk, akkor a centrális alárendeltségű helyi állami szervek eljárását igénylik az olyan ügyek, amelyekben nincs jelentősebb politikai vagy szakmai mérlegelés és fejlesztés, más szakmai szolgáltatásokkal alig függenek össze. Centrális alárendeltségű és egycélú szervezeti struktúrában célszerű intézni az önkormányzatok területét átszelő országos »vonalas« szolgáltatásokat (vasút, folyók, országos út stb.). A nem önkormányzati típusú helyi állami szervek eljárása indokolt az olyan ügyekben, amelyekben nem merül fel helyi szabályozási igény. Az egyedi igazgatási tevékenység (hatósági jogalkalmazás, szakszolgáltatás helyi szervezése) köréből főként azok az ügyek sorolhatók a szervezethez, amelyek elsősorban helyi szervezeteket, intézményeket érintenek. (A személyes természetű helyi szolgáltatások szervezésére és elsősorban állampolgárokat érintő hatósági tevékenységre fő szabályként az állampolgárok által választott önkormányzati testületek szerveit célszerű feljogosítani.)” [Verebélyi 2.) 186. oldal]

Befejezésként szeretnék még kitérni arra, hogy az 1988. évi intézeti kötetben jeleztem azt is, hogy a „pártosodás” évének vége felé már láthatóak a demokratikus többpártrendszer kialakulásának körvonalai. Röviden utaltam arra is, hogy mindennek milyen következményei lehetnek a helyi önkormányzatok valóban demokratikus működésére: „Napjainkban formálódik és alakul ki az a plurális politikai rendszer, ahol az MSZMP mellett más olyan politikailag szervezett érdekcsoportok, pártok is megjelenhetnek, amelyek alkotmányos alapokon kívánnak működni. A helyi önkormányzatok demokratikus működése szempontjából ez új helyzetet teremt. Hangsúlyossá válik az egyébként már korábban megfogalmazott – ám a gyakorlatban alig követett – alapelv, hogy a párt nem adminisztratív eszközökkel irányítja a helyi tanácsot. Hanem e helyett a tanácstestületben helyet foglaló párttag képviselőkön keresztül, illetve a tanácstagokat megválasztó és elszámoltató lakóterületi körzetekre ható aktív politikai munkával, a nyílt politikai meggyőzés eszközeivel érvényesíti politikai befolyását. A politikai befolyásolás a tanácstestület demokratikus fórumain kell, hogy elnyerje az állami döntéshez szükséges többségi szavazatot. A helyi ál-

lamigazgatási apparátus számára csak ez az állami döntés és nem a párthatározat lesz a hivatalosan figyelembe vehető és idézendő, illetve végrehajtandó. A képviseleti testületben felerősödik a politikai elem, a politikusi minőség jelentősége, a helyi igazgatási apparátusban pedig a politikamentes szakszerűségi szempontok kerülnek előtérbe. A helyi államigazgatási apparátus számára elsősorban a végrehajtandó önkormányzati döntések állami tartalmán keresztül közvetítődik a politikum, a tanácsi közhivatalnok végrehajtó tevékenysége csak ehhez köthető. Az alkalmazottnak persze állampolgári joga, hogy politikailag valamilyen párt felé elkötelezett legyen. Ez a politikai elkötelezettsége azonban nem a tanácsi államigazgatási munkájában, hanem a helyi választásokban, a helyi politikai közéletben való állampolgári részvétel során kell, hogy megjelenjen. Az érdemi demokrácia lényege az érdek-kifejezési és érdekintegráló lehetőség. Az egypártrendszerben szükségszerűen az egyetlen párt kényszerül rá a sokszínű érdekek integrációjára. A választott tanács-testület így sokszor már csak az integrált (vagy integráltnak deklarált) politikum átvételére szorítkozhat. Plurális politikai berendezkedés esetén felerősödik az állampolgárok által választott állami testületek integratív funkciója. A testületi demokráciát vitalizálja,

hogy a választott állami testület fórumán kell a nézeteknek ütközni és integrálódni, ha többségi szavazathoz és állami döntési erőhöz kívánnak jutni. Plurális demokráciákban az önkormányzati testületekbe bekerült pártok az arányos képviselet elve szerint igényt tarthatnak a vezető tisztségek (végreható bizottsági tagsági helyek) arányos megosztására is. A kérdés lényege, hogy koalícióképes pártok vagy csak külső nyomást gyakorló pártok (pártszerű szerveződések) jönnek létre.” (A II. mellékletben idézett intézeti kiadvány 12. és 27. oldal) Mindez előre vetítette a következő évben bekövetkezett nagy változást. A modellváltásból fokozatosan és legális úton rendszerváltoztatás lett. Ebben a történelmi folyamatban természetesen nem a szaktudományokkal foglalkozó kutatók voltak a meghatározó kezdeményezők és a nagy személyes kockázatot vállaló centrumszereplők. Saját témában többek közt ösztönzést kaptam a központi kormányzatban és pártvezetésben kiemelkedő reformpolitikusként (Pozsgay Imrétől, Németh Miklóstól) a kormányzatba 1988-ba belépő Kulcsár Kálmán minisztertől, a politikai reform tudományos vonatkozásaiban Bihari Mihálytól és Kilényi Gézáttól. (Lsd. a lábjegyzetben közölt cikkeiket, visszaemlékezéseiket).

## I. számú melléklet

Fonyó Gyula

### A tanácsi szervezet szabályozása az alkotmányban

MTA Államtudományi Kutatások Programirodájának kiadványa, 76 oldal.

Felelős kiadó: Kilényi Géza, Budapest 1988.)

Kivonatos közlés a 3–8 oldalon található javaslatok teljes szövegével és a részletes indoklás (9–76 oldal) mellőzésével

..... fejezet

A tanácsok

.....§

- (1) A tanácsok népképviseleti és önkormányzati szervek, amelyek – általában szerveik útján – államigazgatási feladatokat is ellátnak.
- (2) Tanács működik: községben, városban, fővárosi kerületben (helyi tanács) valamint a fővárosban é megyében. Helyi tanács közös tanácsot alkothat.
- (3) A tanács szervei: a tanács testülete, az előjáróság, a végrehajtó bizottság, a bizottságok, a tisztségviselők, a szakigazgatási szervek.

.....§

- (1) A helyi tanács működési területén megvalósítja a lakosság önkormányzatát, feladatkörét, hatáskörét törvény,

törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet állapítja meg, feladatait önállóan látja el. a lakosságot közvetlenül érintő államigazgatási feladatok – ha törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet másként nem rendelkezik –, a helyi tanács és szervei hatáskörébe tartoznak

#### (2) A tanács

- a) képviseli a lakosság érdekeit;
- b) gondoskodik a központi állami és a helyi célok megvalósításáról; a jogszabályok végrehajtásáról, a szocialista törvényesség erősítéséről, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesítéséről;
- c) gondoskodik a település, a területfejlesztésről, szervezi a lakosság szükségleteinek kielégítését;
- d) közreműködik a társadalmi tulajdon védelmében, az állami és a társadalmi rend biztosításában;
- e) országos jelentőségű kérdéseket megvitát és javaslatot tesz központi szervekhez;
- f) a megyei, fővárosi tanács gondoskodik működési területén a központi irányítás érvényesítéséről, képviseli a helyi tanácsok és a terület érdekeit, egyeztet a központi és helyi érdekeket.
- (3) A tanács szervezi a lakosság közvetlen, állandó tevékeny részvételét, munkájában támaszkodik a társadalmi szervekre, együttműködik nem tanácsi szervekkel.
- (4) A tanács a hatáskörébe tartozó kérdés eldöntését helyi népszavazásra bocsáthatja.
- (5) A tanács megkeresésére minden szerv 30 napon belül köteles válaszolni.

.....§

- (1) A tanács feladatainak ellátásához a jogszabályok végrehajtására, valamint jogi rendezést igénylő társadalmi vi-

szonyok szabályozására rendeletet alkot, amely működési területén mindenkire kötelező.

- (2) A tanács jogszabálysértő rendeletét és határozatát a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a Minisztertanács megsemmisíti.

.....§

- (1) A tanács
- a) megállapítja a tanács választókerületek számát, területét, sorszámát;
  - b) létrehozza szerveit, megválasztja, kinevezi azok vezetőit;
  - c) megállapítja a saját és a szervei szervezeti és működési szabályait;
  - d) megállapítja tervét, költségvetését, anyagi eszközeivel és tulajdonával önállóan gazdálkodik, hiteleket vesz fel, pénzeszközöket enged át;
  - e) más tanáccsal, valamint nem tanács szervevel közös szervet, társulást hozhat létre;
  - f) vállalatokat, intézményeket hoz létre, gazdasági társulásban vesz részt;
  - g) ellenőrzi szervei és a lakosság kapcsolatának alakulását, szerveinek az ügyintézését.
- (2) A helyi tanács:
- a) megállapítja a település rendezési tervét;
  - b) helyi adót, hozzájárulást, díjat állapíthat meg.
- (3) A helyi tanácsszervek hatásköre azonos.
- (4) A megyei, fővárosi tanács végrehajtó bizottsága törvényességi felügyeletet gyakorol a helyi tanácsok és szerveik felett. az állami törvényességi felügyelet keretében a tanács szervek, vállalatok, szövetkezetek, egyesületek, társulások tevékenységének törvényességét figyelemmel kíséri.

.....§

- (1) A községi, nagyközségi, városi tanács elnökét – kivéve a megyeszékhely várost – a település (közös tanács esetében a települések) választói, több jelölt közül választják.
- (2) A fővárosi, fővárosi kerületi, megyei, megyei városi és megyeszékhely városi tanács elnökét, a választójoggal rendelkezők köréből a tanács választja.

.....§

A tanács tag felelős választói előtt munkájáért, arról és a tanács tevékenységéről beszámolni tartozik. A tanács tag a település, terület érdekét a választóinak megbízásait a tanácsban képviseli. A tanács tag közeleti megbízásait társadalmi munkában végzi, a munkakiesést és költségeit a tanács megtéríti. A tanács tag hivatalos személy, büntetőjogi védelemben részesül.

.....§

A tanácsok az általuk képviselt érdekek hatékonyabb érvényesítése, önállóságának eredményesebb kibontakoztatása, kapcsolataik elmélyítése, munkájuk színvonalának növelése végett szövetségbe tömörülhetnek.

.....§

A tanácsokra és szerveikre vonatkozó részletes szabályokat a községi és városi, a megyei, valamint fővárosi törvény állapítja meg.

Az Országgyűlés jogkörénél felsorolandó:

- (...) A tanácsok tevékenységéről beszámolót vitat meg.  
 (...) A népgazdasági tervben és az állami költségvetésben meghatározza a tanácsok állami támogatását, az átengedett adók és más bevételek körét, arányát.  
 (...) Gondoskodik a tanácsok központi irányításában az önkormányzati jogok érvényesítésének elősegítéséről.

Az Elnöki Tanács jogkörénél felsorolandó:

- (...) Alkotmányossági felügyeletet gyakorol a tanácsok felett.  
 (...) Gondoskodik a tanácsok jogainak védelméről.  
 (...) Dönt község alakításáról, várossá nyilvánításról, megye létesítéséről; az államigazgatási helynévről.  
 (...) Kitézi a tanácsok általános választását.  
 (...) Feloszlathatja azt a tanácsot, amelynek működése az alkotmányba ütközik vagy a nép érdekeit súlyosan veszélyezteti.

A Minisztertanács jogkörénél felsorolandó:

- (...) Figyelemmel kíséri a tanácsok tevékenységét, ellátja annak törvényességi felügyeletét.  
 (...) Megsemmisíti a fővárosi, megyei tanács és végrehajtó bizottság törvénysértő rendeleteit, határozatait.  
 (...) A Minisztertanács az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül intézkedhet.  
 (...) A Minisztertanács jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni.

A miniszter jogkörénél felveendő:

- (...) A miniszter a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága útján irányítja a tanács szakigazgatási tevékenységét. Új – az állampolgári jogok érvényesítésének jelentős biztosítékai – azok a szabályok, amelyek az államigazgatásról szólnak.

.....§

- (1) Az államigazgatási szervek, jogszabályi előírás alapján, az államigazgatási eljárás törvényes rendjében döntenek. Gyors és egyszerű eljárással érvényre juttatják a szocialista törvényességet, a demokratizmust és a humanizmust. Előmozdítják a jogok érvényesülését és a köteleességek teljesítését.
- (2) Az ügyfelet jogairól és kötelességeiről tájékoztatni kell. Az államigazgatási eljárásban az ügyfél legjobb tudomása szerint, jóhiszeműen működik közre.
- (3) Az ügyfelet megilleti a jogorvoslat joga. Az ügyfél, jogszabálysértés miatt a bíróságtól kérheti az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát. Az államigazgatási szerv által jogszabálysértéssel okozott kárt meg kell téríteni.
- (4) Az államigazgatási szervek tevékenységükbe vonják a lakosságot, gondoskodnak intézkedéseik nyilvánosságáról, lehetővé teszik azok társadalmi ellenőrzését. Az államigazgatási szervek munkáját a lakosság képviselői útján,

valamint közvetlenül ellenőrzik. Az államigazgatási szervek az állampolgárok javaslatait, bejelentéseit, panaszait kötelesek megvizsgálni.

## II. számú melléklet

*Verebélyi Imre*

### A tanácsi önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai

A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja I. kötet. Államigazgatási Szervezési Intézet kiadványa, Produkt kiadó, 1988. 181 oldal.

Kivonatos közlés a pontokba szedett javaslatokból, a szakmai indoklás és az alternatívák felvetésének mellőzésével.

#### I.

A helyi önkormányzatról szóló általános jellegű tételek (alany, funkció, jogállás)

##### 1.

- 1.1 A helyi önkormányzathoz való jog alanyai a helyben lakó választópolgárok. A helyi lakosok egyrészt a tanácsi önkormányzati szervezetbe választott tanácsstagjaikon keresztül, másrészt a helyi népszavazáson való közvetlen részvételükkel gyakorolják ezen közösségi jogukat:
- 1.2 A tanácsi önkormányzat az önkormányzathoz való jogfolyamatos megvalósulását segítő állami szervezet, amely a tanácsstagok testületéből, tisztségviselőiből és a tanács-testület végrehajtó szervezetéből áll. A tanácsi önkormányzat alapvetően a helyi önkormányzati ügyek ellátására létrehozott szervezet, amely végrehajtó szervei saját hatáskörben államigazgatási ügyeket is intézhetnek.

##### 2.

- 2.1 A tanácsi önkormányzati ügyek olyan közügyek, amelyek a helyi lakosság széles körét érintik és a tanács működési területén belül – más tanácsi önkormányzat érdekeit nem sértve – elintézhetőek. Az önkormányzati ügyek az összállami feladatok helyi érdekű, önálló megvalósításához kapcsolódnak, vagy kizárólagosan csak a tanács-testület által képviselt helyi közösség érdekeit érintik. A helyi önkormányzati ügyek – a törvényben megállapított kivételtől eltekintve – a választott tanács-testület feladat és hatáskörébe tartoznak. A tanács-testületnek alárendelt végrehajtó szervek annak utasításai szerint közreműködnek a helyi önkormányzati döntések előkészítésében, valamint a testület nevében, és utasításai alapján szervezik az önkormányzati döntések végrehajtását. A tanács-testület a választók érdekeiből és a törvényekből kiindulva önállóan szabályozza és szabadon igazgatja az átfogó helyi feladat- és hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyeket. Az önkormányzati ügyekben a tanács-testület saját felelősségére és véglegesen dönt, döntését az arra felhatalmazott más állami szervek csak jogszabálysértés esetén bírálhatják felül. Az önkormányzati hatásköröket és azok jogszerű gyakorlását a bíróság védi.

2.2 A tanács-testület alapvető önkormányzati joga, hogy a feladat- és hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyek eredményes intézése érdekében – a törvényeknek alárendelten – szabadon kialakítja belső szervezetét és működési rendjét, megválasztja bizottságait és tisztségviselőit, kinevezi végrehajtó szerveinek vezetőit, a feladatainak ellátását biztosító pénzügyi forrásokkal, valamint önkormányzati tulajdonával önállóan gazdálkodik, meghatározza az önkormányzat nevét és jelképeit. A tanács-testület önkormányzati alapjogait csak alkotmányos törvényben lehet korlátozni.

2.3 Választott tanácsi testületek községben, városban, megyében és a főváros területén. A tanácsi önkormányzatok önkormányzati jogállásukat tekintve egyenlők. Az önkormányzatok részletes feladat- és hatáskörei a községi, városi, megyei, fővárosi tanácsszintek sajátosságaihoz igazodnak.

#### 3.

- 3.1 A tanács-testület végrehajtó szerveit központi jogszabályok államigazgatási ügyek saját hatáskörben történő helyi intézésére is kötelezhetik. Ha a tanácsi végrehajtó szervnek az államigazgatási ügyben egyedi mérlegelési lehetősége van, akkor erre nézve a tanács-testület egyedi utasítást nem adhat és a döntést nem bírálhatja felül.
- 3.2 A tanácsi végrehajtó szerv saját hatáskörébe tartoznak a helyi lakosokat közvetlenül érintő egyedi hatósági ügyek, a rendkívüli veszélyhelyzetek elhárításával összefüggő helyi ügyek, a megyei és a fővárosi szintű tanács végrehajtó szerveit más önkormányzatok tekintetében megillető törvényességi felügyelet ügyei.

#### 4.

A helyi népszavazás során a helyben lakó választók döntést hoznak, illetve országos kérdésekben véleményt nyilváníthatnak. A népszavazás döntése a helyi tanácsot kötelezi. A népszavazást a helyi tanács írja ki a törvényben kötelezően előírt esetekben, vagy a választók törvényben meghatározott részének kezdeményezésére, illetve saját elhatározása alapján az önkormányzat hatáskörébe.

## II.

### A tanácsi feladat- és hatáskörök szabályozása

#### 1.

- 1.1 A tanács-testület működési területén önkormányzati hatáskörként felvállalhat minden olyan helyi érdekű közügyet, amelyet jogszabály nem utalt más szerv feladat- és hatáskörébe. Törvény (vagy felhatalmazása alapján más jogszabály) a tanács-testületnek kötelezően ellátandó feladat- és hatáskört állapíthat meg. A kötelező feladatokat elrendelő központi szervnek biztosítania kell az e feladatok ellátásához szükséges feltételeket. A kötelező helyi közszolgáltatási feladatkörökben a tanácsi önkormányzatnak ellátási felelőssége van. Más helyi érdekű szolgáltatások esetében a tanács saját felelősségei szerint a saját döntésében vállalt mértékig közreműködhet az ellátás-szolgáltatás helyi szervezésében;

1.2 A tanács feladatai ellátása érdekében szervezeteket hoz létre, társulásokba lép, mellérendeltség alapján együtt működik a lakosság más önszervező helyi közösségeivel.

2.

A tanácsi testület feladatkörében helyi rendeletet adhat ki a jogszabályok végrehajtására, illetve a jogszabályokban nem rendezett társadalmi viszonyok helyi szabályozására. A tanácstörvény az általa felsorolt feladatkörökben a tanácstestületet kizárólag helyi szabályozási jogkörrel ruházhatja fel.

3.

3.1 Jogszabályok általában a községi és városi szintű tanácsszerveket jogosítják fel az önkormányzati ügyek ellátásával, valamint a tanácsi hatáskörbe tartozó elsőfokú hatósági ügyek intézésével. A megye csak olyan önkormányzati ügyeket láthat el, amelyre törvény kifejezetten felhatalmazta.

3.2 A községi (városi) tanácstestület kérésére és költségére a megyei tanácstestület köteles átvállalni azt a kötelező önkormányzati szolgáltatást, amelyet az érintett települési tanács más módon ellátni nem tud.

4.

4.1 Ha jogszabály tanácsi végrehajtó szerv (hivatal) számára állapít meg államigazgatási hatáskört, akkor a tanácsi testület határozza meg, hogy a helyi végrehajtó szervezeten (hivatalán) belül mely egység vagy személy jogosult a hatáskör gyakorlására.

4.2 Ha a tanácsi végrehajtó szerv hatáskörbe tartozó valamely hatósági határozat meghozataláról feltételezhető, hogy az ügyfélen kívül szélesebb lakossági kört érintene, akkor a tanácstestület az adott ügyben a döntést magához vonhatja, vagy valamely bizottsághoz utalhatja. Az ügyben hozott elsőfokú határozatot a fellebbezési hatóság csak jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.

5.

A tanácstestület a helyi lakosok érdekében kezdeményezéseket és javaslatokat tehet az ügyben feladat-és hatáskörrel rendelkező más szerveknél. A tanácsokat érintő jogszabályok elkészítése során ki kell kérni az országos érdekképviseleti szervük előzetes véleményét.

III.

A tanácsi önkormányzat gazdasági alapjai

1.

A tanácsi önkormányzat – a törvény által megállapított keretek közt – bevételeivel önállóan gazdálkodik, szabadon rendelkezik az önkormányzati tulajdonával, és saját felelőssége alapján vállalkozási tevékenységet folytathat.

2.

2.1 Az önkormányzatot feladatainak megfelelő pénzügyi források illetik meg. A pénzügyi források egy részét helyi adók és más helyi bevételek biztosítják, amelyeket a törvény keretei között a tanácstestület önállóan állapíthat

meg, a kötelezően ellátandó helyi közfeladatok pénzügyi forrásait többek közt normatív állami hozzájárulással is biztosítani kell. Ha a helyi adók és bevételek országosan a tanácsi költségvetések kisebb részét teszik ki, akkor a központi állami hozzájárulás nagyobb részét csak normatív módon (és nem célhoz kötötten) lehet az önkormányzatok közt szétosztani. A központi elosztási döntéseket megelőzően megfelelő időben nyilvánosságra kell hozni a tervezett állami hozzájárulás összegét és az elosztás normatív kritériumait, biztosítva azt, hogy a tanácsok és érdekképviseleti szervük előzetesen véleményt nyilváníthassanak.

2.2 A tanácsoknak juttatott normatív források az adott költségvetési évben nem csökkenthetők. Ha a következő évet érintően országos csökkentés válik indokolttá, akkor az ezt elrendelő Országgyűlés ülését megelőzően, megfelelő időben nyilvánossá és nyilvánvalóvá kell tenni, hogy ez a tanácsoknál várhatóan milyen fontosabb állami feladattal való megvalósítások milyen mérvű csökkenését vonja maga után. Központilag előírt új feladatok esetén központilag kell gondoskodni a feladat ellátásához szükséges összes feltételnek a tanácsok részére való egyidejű átadásáról is.

2.3 A pénzügyi szempontból gyöngébb önkormányzatokat önállóságuk és működőképességük védelme érdekében hiánykiegészítő állami támogatás illeti meg.

2.4 Az önkormányzati tulajdon tárgyait, más tulajdonokkal egyenlő használatának korlátait csak törvényben lehet meghatározni. A helyi tanácsok tulajdona – a jogszabállyal elrendelt kötelező egyesítés, illetve kötelező közös tanácsba vonás esetét kivéve – akaratuk ellenére nem egyesíthető. Önkéntes egyesülés, közös tanács alakítás, vagy szétválás feltétele, hogy az érdekeltek előzetesen megegyezzenek az önkormányzati tulajdon kérdésében.

IV.

Az önkormányzatok területe, társulási és szervezete

1.

A község, a város, a megye és a főváros területe csak az érintett önkormányzati testületek határozata vagy törvényi rendelkezés alapján változtatható meg. Az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik az új község létesítése, a várossá nyilvánítás, a megyék összevonása vagy szétválasztása.

2.

2.1 A helyi tanácsok közös feladatok hatékonyabb ellátása érdekében – a törvényben megállapított feltételek szerint – szabadon társulhatnak. Egymással határos községi és városi tanácsok közös tanácsot alakíthatnak, egyesülhetnek és szétválhatnak. Kivételesen indokolt esetben csak törvény kötelezheti a községi és városi tanácsokat közös tanács vagy társulás megalakítására.

2.2 A tanácsi önkormányzatok országos önkormányzati érdekszövetségbe tömörülhetnek. Az országos érdekszövetség kifejezi és védi az önként belépett tagok érdekeit, számukra országos szolgáltatásokat biztosít.

2.3 A tanácstestület önállóan alakítja ki bizottságait és végrehajtó szervezetét, megválasztja tisztségviselőit, és kinevezi a végrehajtó szervek vezetőit. A közös tanács társult



községeiben a helyi lakosok képviselő testületet választanak. A képviselőtestület alakítható nagyobb városi települések elkülönült részein.

- 2.4 a tanácstestület – a törvényben felsorolt eseteket kivéve – tiszttségviselőire, bizottságaira, a helyi képviselőtestületeire, vagy társulásaira ruházhatja egyes hatásköreinek gyakorlását.

## V.

Központi-helyi kapcsolatok, az önkormányzati jogok bírósági védelme

### 1.

- 1.1 A legfelsőbb népképviselői szerv törvényekkel állapítja meg a tanácstestületek önkormányzati tevékenységének kereteit, illetve irányait. Az önálló önkormányzati tevékenység csak jogszerűségi állami felügyeletet van alávetve, szűk körű kivételeket csak törvény állapíthat meg.
- 1.2 Az Országgyűlés a felügyeleti szerv kezdeményezésére – a törvényben előírt feltételek fennállása esetén – feloszthatja a tanácsí testületet.

### 2.

- 2.1 Az önkormányzat bírósághoz fordulhat a felügyeleti szervek jogszerűtlennek tartott intézkedései ellen.
- 2.2 A törvényességi felügyeletet gyakorló szerv a tanácsí testület által jogszerűtlenül kiírt vagy lefolytatott helyi népszavazás eredményét az alkotmánybíróság előtt megtámadhatja.

### 3.

A tanácsí önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat törvény határozza meg.

## Lábjegyzetek

BIHARI MIHÁLY

1. Reform és demokrácia. Eötvös Kiadó Budapest, 1990. 251 oldal
2. Demokratikus út a szabadsághoz. Gondolat Kiadó, Budapest 1990. 221 oldal
3. Magyar Politika 1944–2004. Osiris Kiadó Budapest 2005. 485 oldal

HOLLÓ ANDRÁS

1. Törvénytervezet a Szovjetunió alkotmányának módosításáról. Állam és Igazgatás 1988. december 1100–1127 oldal
2. A Szovjetunió alkotmányának módosítása. Állam és Igazgatás 1989. május 469. oldal

KILÉNYI GÉZA

1. Politikai reform és az államszervezet. Állam-és Igazgatás, 1988. július 684–694 oldal
2. Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új alkotmányának megalkotására, 1988–1990) Államtudományi Kutatóközpont Budapest, 1991

KULCSÁR KÁLMÁN

1. Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990 Akadémia Kiadó Budapest 360 oldal

LÜSZENKO, V.I.:

1. A helyi öngazgatás koncepciója a Szovjetunióban. Állam és Igazgatás 1989. április 374–380. oldal

DIETER DE BRUIJNE

1. Training policy and career structure: indispensable tools for personnel management, Council of Europe, Strasbourg, 1985. p. 8.

VEREBÉLYI IMRE

1. Önkormányzat és Központosítás. MTA 1986 390 oldal és 89 oldal melléklet
2. A tanácsí önkormányzat. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest 1987. 422