

VARGA KRISTÓF
GYŐRI GÁBOR

Demokrácia az önkormányzatokban



VARGA KRISTÓF–GYŐRI GÁBOR

Demokrácia az
önkormányzatokban

POLGÁRMESTER AKADÉMIA

Önkormányzati vezetők képzése
Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
2010

TARTALOM

| | |
|--|----|
| Előszó..... | 6 |
| 1. Bevezetés | 8 |
| 2. Kit képvisel a képviselő?..... | 9 |
| 3. Decentralizáció, szubszidiaritás | 12 |
| Szubszidiaritás | 13 |
| 4. A választott képviselők és az önkormányzati hivatal | 15 |
| 5. A vita és annak folyamata a demokráciában | 17 |
| Konszenzus | 19 |
| 6. Transzparencia, elszámoltathatóság, és a polgárok részvétele a demokratikus döntéshozatalban | 20 |
| Közvetlen demokrácia | 22 |
| 7. Fékek és ellensúlyok a demokráciában | 23 |
| A hatalmi ágak..... | 23 |
| Demokratikus rendszerek felépítése | 24 |
| Ha nincsenek, vagy nem működnek a fékek és ellensúlyok... .. | 25 |
| 8. A demokráciával kapcsolatos téves felfogások..... | 26 |
| Melléklet | 29 |
| A Képviselők Képzése Program kiadványainak szerzőiről:..... | 31 |

Szerzők: Varga Kristóf – Győri Gábor
A sorozat szerkesztője: Sabján Katalin
Kiadja a TÖOSZ megbízásából a Demax Művek
Felelős kiadó: a TÖOSZ főtákaréka
Lektorálta: a Képviselők Képzése Programjának Irányítóbizottsága
Borítóterv: Tábori Tamara, Demax Művek
Nyomdai előkészítés és kivitelezés: Demax Művek
Felelős vezetők: Miklóssy János és Tábori Szabolcs
ISBN 978-963-89069-1-5

Minden jog fenntartva.

A kiadvány az „Önkormányzati kapacitásépítési program norvég tapasztalatok alapján 2009–2010” című projekt keretében készült az EGT és Norvég finanszírozási Mechanizmusok támogatásával. Projektszám: 0142/NA/2008-3/ÖP-4

Projekt partnerek: Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (BCE KIK), Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége (KS).
Copyright TÖOSZ a projekt vezető partnereként

A kézirat lezárva: 2010. szeptember 6.

ELŐSZÓ

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) megalapítása, 1989 óta az önkormányzati szféra érdekképviselője és -védője mellett törekszik az önkormányzati rendszer és a szereplők fejlesztésére is. Szövetségünk 2009-ben sikerrel pályázott az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében meghirdetett 4. kiemelt terület pályázatára, így elindíthatta „**Önkormányzati kapacitásépítési program norvég módszerek alapján 2009–2010**” elnevezésű projektjét. Projektpartnereink a Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége (KS), valamint a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (BCE KIK).

A helyi önkormányzatok kompetenciájának és adminisztratív kapacitásának növelése érdekében meghirdetett célterületen belül **a választott tisztségviselők és képviselők képzésére és kompetenciafejlesztésére koncentráltunk**, hiszen alapvető jelentőséggel bír a döntések szakmai megalapozottságában a döntéshozók szakmai felkészültsége is.

A projekt három komponensből áll, az első a Polgármester Akadémia, a második az Önkormányzati Tapasztalatsere Program és a harmadik a Képviselők Képzése. Ez utóbbi elsődlegesen a települési önkormányzatok képviselő-testületei kétnapos tréningjét tartalmazza a 2010. októberi választásokat követő hónapokban. A program irányítóbizottsága úgy döntött, hogy mindhárom program a Polgármester Akadémia mint önkormányzati tudásközpont keretében fog működni, ennek megfelelően valósul meg a Képviselő-testületi Tréning Program is. A képviselő-testületi tréning során a norvég önkormányzati szövetség által már évek óta alkalmazott és most a program keretében a magyarországi viszonyokra kifejlesztett gyakorlatorientált tréningmódszert alkalmazunk.

A Képviselők Képzése Programjához hét szakmai jegyzet is készült, ezzel is segítve az elmélyültebb ismeretszerzés lehetőségét.

A Képviselők Képzésének célja, hogy a helyi választott képviselők hozzáállásának és gondolkodásmódjának formálása által fejlődjék a helyi demokrácia, a települési közösség és az állampolgárok számára nyújtott közszolgáltatások színvonala. A képviselők megerősítése a cél: önmagukban, a közösségbe és az önkormányzatiságba vetett hitükben, az egymás iránti tiszteletben és együttműködő készségükben.

Programunk egyrészt alapvető ismereteket ad (a jog- és pénzügyi rendszerről, az önkormányzati képviselők helyéről, szerepéről és felelősségéről, valamint a lehetőségeiről) az újonnan és az újra megválasztott önkormányzati képviselők számára, másrészt a helyi önkormányzatok fejlődési folyamatát erősíti azáltal, hogy a jó kormányzás példáit terjeszti, a helyi közösségfejlesztést és a helyi demokráciát támogatja.

A képzésre képviselő-testületek jelentkezhetnek. A képzés teljesen mentes a pártpolitikától, viszont a megfelelő támogatottság elérésére a TÖOSZ párbeszédet folytat valamennyi politikai párt vezetésével, bemutatja a képzést, és támogatásukat kéri, hogy tagjaikat ösztönözzék a részvételre, hiszen a programban való részvétel a politikai kultúrát is hivatott fejleszteni.

A norvég tapasztalatok alapján a képviselő-testületek tréningjét olyan gyakorló szakemberek fogják végezni, akik elsajátítják az alapvető tréneri ismereteket, módszereket, megoldásokat, és elkötelezettek az önkormányzatok és szereplők tudásának, kapacitásának fejlesztésében.

A helyi önkormányzati képviselők számára összeállított füzetsorozat reményeink szerint hasznos segítséget, megfelelő tartalmi támasztékot nyújt valamennyi felhasználó számára.

Budapest, 2010. augusztus 18.

Dr. Zongor Gábor
projektvezető

Sabján Katalin
projektmenedzser

1. BEVEZETÉS

Mi a szerepe az önkormányzati képviselőknek a demokratikus rendszer működésében? Elsősorban a helyi közösség számos ügyéről döntenek. Településmérettől függően döntő befolyásuk van az ott lakók életminőségére. Emellett azonban illeszkednek a demokratikus politikai rendszerbe, annak lényeges és nélkülözhetetlen részét alkotják. Ők azok, akik a legközelebb viszik a politikát az állampolgárokhoz. A helyi képviselő-testületek nem elszigetelt demokratikus egységek, hanem egy országos és európai demokratikus rendszer elemei, amelyek egymással együttműködve és kölcsönhatásban képviselik és hajtják végre a népakaratot számos, e célból választott intézményben. A Polgármesterek Világtalálkozóján a Magyar Köztársaság elnöke, Sólyom László a „demokrácia iskoláinak” nevezte az önkormányzatokat. E fontos szerepük mellett azonban nem csak iskolák, hanem gyakorló testületek is.

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a helyi demokrácia olyan gyakorlati és elméleti alapvetéseit és kérdéseit, amelyekkel a választott önkormányzati testületek tagjai találkozni fognak mindennapi munkájuk során. Így ez a munka nem tartalmazza a demokrácia történelmének elméleti, filozófiai áttekintését – bár helyenként utalni fogunk ezekre. Nem is az önkormányzatok mindennapi működését mutatjuk be.

Olyan elméleti és gyakorlati ismereteket szeretnénk közvetíteni, amelyek révén a demokrácia érthetőbb és használhatóbb lesz. Arra összpontosítunk, ami a helyi szinten fontos, és ezeket a helyi gyakorlatban hasznosítható ismereteket elvi síkon is megalapozzuk. Röviden összefoglalva ebben a füzetben áttekintjük, hogy mi a jó a demokráciában, ahogy mondani szokták, miért szeretjük.

- A demokrácia aggregálja és integrálja a társadalomban megtalálható különböző véleményeket.
- A demokrácia visszacsatolást és elszámoltatást biztosít a politikai döntéshozók és a polgárok között, és lehetővé teszi az állampolgárok politikai részvételét, bekapcsolódását a politikai folyamatokba.
- Bár a rossz kormányzást kiküszöbölni nem tudja, lehetővé teszi a rosszul kormányzók leváltását és így a megújulás, az irányváltoztatás és a javítás folyamatos lehetőségét hordozza magában.
- A fékek és ellensúlyok révén egy jól működő demokrácia megvéd az állami önkénytől, általában csökkenti a hivatal általi visszaélések mértékét, és megakadályozza, hogy egyes társadalmi érdekcsoportok kisajátítsák a hatalmat.

Nem mindig elérhetőek persze ezek a magasztos célok, de ahhoz, hogy a fentiek megvalósulhassanak a demokrácia alakítóinak és elsősorban a választott képviselőknek ebben a szellemben kell hozzá viszonyulniuk. Ehhez kíván segítséget nyújtani ez a füzet.

Indulóban még ki kell emelni, hogy egymással párhuzamosan mindig is léteztek versengő demokráciafelfogások és senki nem állíthatja, hogy megtalálta volna a demokrácia „legjobb”, és ezért végleges és kizárólagos formáját. Mint az alábbiakban bővebben kifejtjük, mind az örök, mind a kizárólagos igazság fogalma távol áll a demokráciától. Ha valaki az örök és megváltoztathatatlan igazság birtokában lenne, akkor aligha lenne szükség a demokráciára, amelynek alapja, hogy

a változó érdekek és meggyőzések mentén a politikai képviseleten is változtatni lehessen. Európa talán a világ egyik legnagyobb „laboratóriuma”, ami a demokrácia fejlődését illeti. Ezzel együtt referenciára mindig szükség van, még akkor is, ha elismerjük, hogy ez idővel változhat. Ezért az alábbiakban foglaltak a mai, európai demokráciafelfogás uralkodó gondolatait tükrözik.

2. KIT KÉPVISEL A KÉPVISELŐ?

Egy képviselőre sok oldalról gyakorolhatnak nyomást egy-egy döntése kapcsán, hivatkozva arra, hogy ez vagy az szolgálja legjobban a párt, a választók, a térség munkáltatói vagy munkavállalói stb. érdekeit. A képviselők ilyenkor szembesülnek feladatuk legalapvetőbb kérdésével: kit is képviselek én itt tulajdonképpen? Ha döntést kell hoznom egy adott kérdéstről, kinek az érdekeit és álláspontját, igényeit kell figyelembe vennem, illetve hogyan állítsam fontossági sorrendbe a gyakran egymással ellentétes érdekeket?

Vegyük sorba, hogy ki és mi jöhet szóba, mint a képviselet alanya:

- A képviselőt delegáló választókerület lakossága, ami a település méretétől függően egybeeshet a közösség teljes népességével, de lehet annak csak egy része is
- Azok a szavazók, akik a választókerületéből a képviselőre szavaztak, vagyis a „választói”
- A párt, amelynek színeiben, támogatásával mandátumot szerzett
- Érdekcsoportok, amelyek a közösség egy részének érdekeit jelenítik meg, általában egy konkrét ügyre, vagy közpolitikai területre koncentráva. Ilyen érdekcsoportok a civil szervezetek, munkáltatók, illetve azok szervezetei, szakszervezetek stb.
- Az egyéni vagy csoportérdekektől független közjó, ahogyan azt a képviselő látja, külső segítségre támaszkodva, pártja programjára alapozva vagy akár saját ismereteiből kiindulva
- A képviselő politikai meggyőződése, melyet – ideális esetben – választási programjában, ígéreteiben fogalmazott meg, illetve azok az értékek, amelyeket magáénak vall, és amelyek semmibevétele lelkiismerete ellen való

A politikai döntéshozatal során a fenti alanyok között szinte mindig van valamilyen fokú ellentét. Egyszerűen fogalmazva, a politikusnak az a feladata, hogy ezek ismeretében döntéseket hozzon, hol megegyezést keresve, hol pedig vállaltan ellenállva egyes alanyok érdekérvényesítésének.

Demokráciában ritkán helyes, ha egy alany érdeke válik kizárólagos szemponttá. A demokrácia ehelyett ütközteti egymással a különböző érdekeket, és a demokratikus politikai folyamatot (lásd 5. fejezet) arra használja, hogy a közös vita és egyeztetés keretében olyan megoldásokat találjon, amelyben lehetőség szerint különböző érdekek is meg tudnak jelenni, de legalábbis előterjesztésre és meghallgatásra kerülnek, még ha nem is található elfogadható kompromisszum közöttük.

A képviselő első ránézésre legkézenfekvőbb alanyai azok a választók, akiknek a szavazatával a képviselő mandátumot nyert. Ez azonban alaposabb megfontolást igényel. A választási kampányban a pártok helyesen törekszenek arra, hogy a választópolgárok nagy csoportjából kialakítsák azokat, akik az adott pártra, képviselőre fognak szavazni. A mandátumok kiosztásával azonban a helyzet megváltozik: a képviselő egy adott területen élő összes polgár képviselőjét látja el. Mindenkiért és mindenkinek felelősséggel tartozik: nem tehet különbséget az őt és másokat támogató polgárok között. Bár a titkos választójog intézményét kikezdi a technológiai fejlődés, a még mindig meglévő gyakorlati nehézségeken túl, elvileg is helytelen a ciklus során különbséget tenni a polgárok között politikai elköteleződésük alapján.

A párt a képviselő azon alanya, amely gyakran tart igényt a színeiben vagy támogatásával indult képviselő lojalitására. Ez rendjén van, még akkor is, ha a magyar közéletben a párt fogalma gyakran negatív kicsengésű: sokan az önös érdekekkel és az acsarkodással azonosítják. Pedig a pártok a demokratikus folyamat nélkülözhetetlen résztvevői. Az alkotmány 3. cikkely, 2. bekezdésének megfogalmazásában a „pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”.

Emellett az érintett képviselő sem feledkezhet meg arról, hogy ha a párt színeiben indult, akkor azzal egy egyezséget kötött arra, hogy a párt többi tagjával együttesen, közös értékek mentén politizálnak. Emlékeznie kell arra is, ha a párt jelentős szerepet játszott a megválasztásban, és ily módon a párt belső demokráciájának megfelelően a pártnak joga lehet beleszólni a képviselő döntésébe. S természetesen a pártnak jogában áll az is, hogy a választók elé olyan jelöltek álljanak a következő választáson, akik az ő politikájával azonosulnak, tehát a párt választóerejével visszaélni egy teljesen más politika érvényesítésének szándékával minimálisan nem ildomos (ez a választók felé tett ígéret megsértése is), de nem is ajánlatos: az újrjelölésre aligha lehet számítani, ha a párt álláspontjával folyamatosan szembehelyezkedik egy képviselő.

Mindazonáltal vannak gyakorlati és elméleti határai is annak, hogy mennyire határozhatja meg a párt egy képviselő döntéshozatali folyamatát, lehetőségeit. A gyakorlati határ abban áll, hogy nyilván van, amire nem terjed ki a párt álláspontja, és minél közelebb kerülünk a helyi szinthez, annál több olyan mindennapi kérdéssel szembesülünk, amelyet nem lehet ideológiai síkon megközelíteni vagy a pártprogram alapján eldönteni, hanem, pragmatikusan, a különböző helyi érdekek mérlegelésével tudunk csak határozni. Egy párt programjából nemhogy megoldást nem lehet kiolvasni számos napi politikai kérdésre, de gyakran még útmutatást sem. Az elméleti korlát pedig az, hogy bár a párt a színpad mögötti dorgálástól a saját politikai közösségből történő nyilvános kizárás/elhatárolódás eszközével élhet ugyan, de ennél tovább nem mehet egy képviselő döntésének befolyásolásában: a mandátumot szerzett képviselőt akarata ellenére visszahívni nem tudja, és a végső döntésért a felelősség a képviselőt terheli.

A legtöbb demokráciaelmélet kiemelt szerepet tulajdonít a civil társadalomnak a rendszer helyes működésében. Kissé leegyszerűsítve azt szokás mondani, hogy minél sokszínűbbek és aktívabbak a civil szervezetek, annál jobb. A választói felhatalmazás nélkül a civilek, a munkáltatók vagy munkavállalók stb., érdekszervezetei nyilván kisebb és mindenképpen kevésbé ellenőrizhető támogatói bázissal rendelkeznek, mint a pártok, de ettől függetlenül fontos szerepük van. Egyrészt ők is polgárokat képviselnek. Másrészt konkrét kérdésekben gyakran nagyfokú mind az érintettségük, mind a hozzáértésük, és a döntéshozatal során mindkettőt érdemes figyelembe venni. Bár mindenkinek lehet véleménye arról, hogy melyik a legideálisabb helyszín egy új játszótérnek, a képviselő alaphelyzetben helyesen cselekszik, ha a helyi szülői érdekképviselő

(ha van ilyen) álláspontját veszi inkább figyelembe, mintha a helyi horgászszövetség véleménye alapján tájékozódik – ha van nekik ilyen. A hazai gyakorlatban a civil szervezetek gyakran mint a kormányzati szándékok ellenzői jelennek meg. Ez nem szükségszerű: megfelelő kapcsolatot kialakítva velük a civil szervezetek sokszor hasznos közreműködői lesznek a közpolitika formálásnak és megvalósításának.

Az érdekcsoportoknak gyakran azt hányják a szemére, hogy a közjó helyett egyes csoportok önös érdekeit képviselik. Ez igaz, csak hogy ezen állítással két oknál fogva óvatosan kell bánni. Egyrészt a közjó fogalma ködös. Demokratikus politikai rendszerünk egyik alapja, hogy senki nem sajátíthatja ki magának a közjó meghatározására való jogot. Ehelyett a működő demokrácia felfogás arra alapul, hogy a társadalom szerteágazó érdekeinek becsatornázásából alakul ki a közjó – amiben az érdekcsoportok fontos szerepet játszanak, hiszen a becsatornázandó érdekek egy részét ők jelenítik meg a politikus számára.

Mint a fentiekben is kiderült, nem adunk egyértelmű irányutatást arra vonatkozóan, hogy kinek a képviselője előbbre való, hogy melyik az a mindent felülíró vélemény, amelyre mindenképpen figyelemmel kell lennie egy képviselőnek a döntése során. Ez is volt a szándékuk, mivel a demokráciában a képviselő feladata nem az, hogy a társadalmi és politikai érdekek közül a kizárólagosan és mindig érvényeset keresse, hanem hogy összeszedje ezeket, mérlegelje őket, s lehetőség szerint olyan megoldásokat keressen, amelyek a társadalom lehető legnagyobb része, de legalább annak többsége számára előnyösek, miközben nem sértik aránytalanul a kisebbséget sem.

Hogy ezt hogyan találja meg, az minden helyzetben más és más, de alapvető szabály, hogy érdemes minél több forrásból tájékozódni és minél több érdeket figyelembe venni. Persze gyakran a legegyszerűbb módja a döntéshozatalnak egy ökölszabály használata, például: a „pártnak mindig igaza van” vagy én „mindig azt teszem, amit a munkáltatók kérnek” stb. A demokratikus döntés valóban nem a döntéshozatal legkényelmesebb és legegyszerűbb útja. De ha a képviselő rendesen és lelkiismeretesen eleget tesz a megfontolt, és az érdekeket széles körben azonosító és figyelembe vevő döntéshozatal követelményeinek, akkor a végeredmény általában jobban fog illeszkedni a közösség igényeihez és a politikai visszacsatolás is inkább pozitív lesz.

Bármilyen érdekeket is vesz figyelembe a képviselő a döntéshozatal folyamán, lényeges, hogy a döntés végeredményben a sajátja, annak minden következményével együtt. Mások véleményének a megfontolása még akkor sem mentség egy rossz döntés következményeire, ha történetesen az adott vélemények olyanoktól származnak, akiket a politikus képviselni hivatott. A képviselő szabadsága, hogy végeredményben csakis saját lelkiismeretének alárendelve döntsön, egyúttal fokozott felelősség is: a döntést másra áthárítani nem szabad és a politikai felelősséget elkerülhetetlenül a választott képviselő kell, hogy vállalja, főleg az újraválasztására irányuló erőfeszítés keretében.

Mint láttuk nincs egyszerű, minden helyzetre alkalmazható recept arra, hogyan, mikor és melyik képviselői alany érdekét vegye figyelembe a képviselő. Van azonban két olyan szempont, ami a munka során fogódzót adhat. Először is az önkormányzat határozatainak a törvényekkel – ide értve az alkotmányt is – összhangban kell lennie. Még az adott helység összes szavazójának egyértelmű igénye, vagy a közjó egyértelmű sérelme sem indokolhatja a törvények megsértését. A vertikális hatalommegosztás – amelyre a következő fejezetben részletesebben kitérünk – elve azt követeli, hogy az ország egészére vonatkozó jogszabályokat az Országgyűlés határozza meg, míg a képviselő-testület a helyi közösséget közvetlenül érintő kérdésekben dönthet – az országos törvények keretében és azok tiszteletben tartásával. Bár az eddigi gyakorlat szerint egy törvényt sértő határozatért a felelősség a testületet terheli, egy demokratikus közegben az egyéni képviselő

feladata, hogy ha ilyen határozat kerül előterjesztésre, akkor ez ellen állást foglaljon és igyekezzen erről kollégáit is lebeszélni. A jegyző mint a törvényesség első számú őre itt hasznos segítsége lehet a képviselőnek.

Másodszor fontos, hogy a képviselő mindig legyen tisztában azzal, hogy kinek az érdekét képviseli, és ezt a választói előtt is tegye ismertté, azaz legyen átlátható mindenki számára, hogy döntésével kinek kívánt kedvezni és kinek nem. Ez egyszerűnek látszik, ám a gyakorlatban már az is okozhat gondot, hogy a képviselő átlássa, kik egy-egy döntésének igazi haszonélvezői és kárvallottjai. A modern közpolitika alkotás folyamatában épp azért kap egyre nagyobb szerepet a hatástanulmány, mert egy virtigli demokratikus döntéshozatali folyamatban már a határozat megszületése előtt tudnia kell a nyilvánosságnak kit hogyan érint majd, ha megszületik. Hogy az érdekek és döntések összefüggésének önmaga és a nyilvánosság számára való átláthatóvá tétele hogyan segítheti a képviselőt? Talán úgy, hogy arra ösztökéli, tegyen fel magának ilyen kérdéseket: Tisztában vagyok velem, hogy döntésemmel mely érdekeket szolgálom/sértek majd? Ha nem, akkor lehet, hogy nem is kéne még meghoznom ezt a döntést? Tudom, hogy kinek az érdekét szolgálom döntésemmel, de azt hiszem, ezt nem lenne jó nyilvánosságra hozni. Lehet, hogy akkor ez mégsem egy helyes döntés?

3. DECENTRALIZÁCIÓ, SZUBSZIDIARITÁS

Az önkormányzatiság alapja a decentralizáció, azaz, hogy nem minden döntést központilag hozunk meg, hanem feladatmegosztás működik a központi hatalom, a helyi önkormányzatok és az esetlegesen közbeiktatott megyei és/vagy regionális önkormányzati szintek között. Ennek logikája egyszerű: vannak kérdések, amelyek az egész országot érintik és/vagy csakis országos szinten szabályozhatók, míg van számos probléma, ami nehezen értelmezhető az érintett helységen kívül. Ezen felismerésre van tekintettel az alkotmány is, amikor kihirdeti a polgároknak helyi önkormányzathoz való jogát a 42. §-ban: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

Nincs demokratikus szabály arra nézve, hogy milyen a megfelelő mértékű decentralizáció, azaz, hogy milyen hatalomnak kell lennie a helyi önkormányzatoknál ahhoz, hogy demokratikusnak minősüljön egy ország. Vannak a demokratikus elveknek teljesen eleget tevő, erősen centralizált országok, mint például Franciaország, és olyan jelentős mértékben decentralizált országok, amelyekben rosszul működik a demokrácia, mint például Nigéria.

Magyarország viszonylag centralizált országnak minősül, azaz kevés hatalma – vagy finomabb szóval mozgásteret – van a megyei és a települési önkormányzatoknak a központi kormányzathoz képest. Ebben szerepet játszik az ország mérete is: míg egy, az Egyesült Államokhoz vagy a Német Szövetségi Köztársasághoz hasonló méretű országot nehéz központilag áttekinteni és kormányozni, tehát például federális berendezkedésre van szükség, addig Magyarország mérete mind területileg, mind népességét tekintve inkább lehetővé teszi a központi kormányzást.

A decentralizált rendszerek felállításának alapja a szubszidiaritás. Elvi kiindulópontként azt mondhatjuk, hogy indokolatlan felesleges távolságot teremteni a politikai intézmények és az azok által kormányzott polgárok között. A felesleges szó használatával elismerjük, hogy van sok kérdés, amit érdemes magasabb szinten eldönteni. A legegyszerűbb a honvédelem kérdése, hiszen aligha akarnának és tudnának a települési önkormányzatokban arról egyeztetni, hogy milyen vadászgépet vásároljunk. Hasonló a helyzet a külpolitikával, a gazdaságpolitika legtöbb elemével, az egészségügyi, adó- és nyugdíjpolitika jelentős részével, stb. Ezeken a területeken egy önkormányzat önmagában semmire, vagy legalábbis túl kevésre lenne képes.

Szubszidiaritás

Szubszidiaritás: A szubszidiaritás elve szerint minden problémát a polgárokhoz lehető legközelebb eső szinten kell kezelni. A „lehető”-t azért emeltük ki, mert kulcsszó a szubszidiaritás értelmezésében: nem azt jelenti a kifejezés, hogy mostantól a honvédelmi stratégiától kezdve a diplomáciai kapcsolatokig minden a települési önkormányzatokhoz kell hogy tartozzon. Azt kell az önkormányzatokra bízni, amiről nincs ok feltételezni, hogy egy felsőbb kormányzati szinten jobban lehetne kezelni, más szóval a szubszidiaritás a *felesleges* centralizáció ellen szól. Az Európai Unió hozta be egyre inkább a köztudatba a kifejezést, amikor az 1992-es Maastrichti Szerződéssel kezdve az uniós alapszerződésekbe foglalta a szubszidiaritás elvét, elsősorban azért, hogy eloszlassa a minden területre kiterjedő európai szuperállammal kapcsolatos aggályokat. A jelenleg érvényben lévő Lisszaboni Szerződés 3 (b) cikkelye tartalmazza az európai útmutatást az Unióra vonatkozó szubszidiaritás értelmezéséhez: „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

A feladatmegosztás során vannak feladatok, amelyeket az önkormányzatoknak kötelező ellátniuk. Ezek közül van, amelyiknél meg van határozva a feladatellátás módja, színvonala és van, ahol ilyen kööttség nincs. Ezentúl vannak olyan feladatok, amelyeket az önkormányzat saját döntése nyomán vállalhat, bár erre törvény nem kötelezi. Végül vannak feladatok, amelyeket a törvény egyértelműen a központi kormányhoz rendel, ezeket az önkormányzatok akkor sem láthatják el, ha képesek volnának rá és szeretnék is ellátni. Hazánkban például a rendőrség a központi kormányzat alá tartozik, bár időről időre felmerül annak, vagy egy részének a helyi önkormányzatok alá rendelése. Az önkormányzatok hatáskörébe tartozó feladatok részletes felsorolásától eltekintünk, ezekről az alkotmány vonatkozó passzusának (43. § 2. „A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg.”) megfelelően törvény, konkrétan az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról rendelkezik, melynek a feladatokról szóló részét megtalálhatja a mellékletben.

Az önkormányzat számos meghatározó kérdésben hatáskörrel bír, és egyébként pont azon intézmények kialakításában van lényeges szerepe, amelyek a legközelebb vannak a polgárok

mindennapi életéhez. Bár nem biztos, hogy a polgárok mindig tudják, hogy melyik szolgáltatás kinek a feladatkörébe tartozik – és így minőségét, vagy annak hiányát kinek köszönhetik –, de az biztos, hogy amikor az egész demokratikus politika teljesítményéről képet alkotnak, abban jelentős szerepet játszik az önkormányzatok tevékenysége.

Az önkormányzatok a helyi igényekre szabott feladatellátáson túl más fontos szerepet is betöltenek az ország demokratikus működésében, úgynevezett *vertikális* ellensúlyt képeznek a kormánnyal szemben: „A vertikális hatalommegosztás az állami hatalomnak és feladatoknak a döntéshozatal különböző területi szintjei közötti megosztását jelenti”.¹ A fent említett gödöllői találkozón Sólyom László erről ekképp nyilatkozott: „Szükség van független intézményekre, és az önkormányzatok vertikálisan a központi hatalommal szemben igenis egy ellensúlyt képeznek, az alkotmány és a törvények szerepei között, de ellensúlyt képeznek, amivel élni kell.” Azaz konkrét ügyekben a polgárok helyi igényeit az önkormányzat képviselheti akár a központi kormánnyal szemben is. Előbb-utóbb minden kormány szembe kerül az önkormányzati érdekekkel, vagy egy-egy település vagy megye szándékaival. Az önkormányzatok szövetségei ezeknek az érdekeknek a képviselésében jelentős lobbitevékenységet folytatnak. Az önkormányzatok a területi jellegű hozzájárulást az érdekek megfogalmazásának és képviselésének folyamatába. Az önkormányzat egy adott településen élő polgárok preferenciáit képviseli a központi kormányzat előtt. Erre az alkotmány is kifejezetten felhatalmazza az önkormányzatokat, amely szerint a „44. § g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat(nak) a döntésre jogosult szervhez.” Míg a pártok általában ideológiai alapon jelenítik meg a polgárok érdekeit, a civil szervezetek pedig egy adott téma vonatkozásában, addig az önkormányzatok területi alapon képviselik a polgárok érdekeit.

A „fékek és ellensúlyok” rendszerében az önkormányzatok nem csak területi érdekeket képviselnek, hanem ellenőrzik is a központi kormányzat demokratikus működését. Kötelességük (és önértékük is) felhívni a figyelmet a demokráciát, vagy annak lényeges elemeit sértő fejleményekre, mint ahogy a központi kormányzat is ugyanezt teszi fordítva, a települési önkormányzatok vonatkozásában. Bár a hatalmi egyensúly egyértelműen a központi kormány felé billen, ez nem jelenti azt, hogy a települési önkormányzatoknak nincs befolyásuk: a nyilvánosság felé fordulhatnak, és mint a demokratikus élet szereplői, amelyek tekintéllyel bírnak helyi szinten, szavuknak súlya van. Emellett számos települési önkormányzati képviselő és polgármester tagja, illetve tisztviselője egyik vagy másik pártnak – és adott esetben az Országgyűlésnek is. E pozíciókon keresztül hatást tud kifejteni az országos pártra és politikára is.

Ez utóbbi, a pártban történő részvétel utal az önkormányzati testületek és a politika másik lényeges funkciójára is: mint a Sólyom László által emlegetett „demokrácia iskolái”, az önkormányzatok tapasztalatot és lényeges politikai ismereteket nyújtanak számos olyan politikusnak, aki aztán az országos politikában vállal szerepet. Az önkormányzatok az országos politika legfontosabb „káderképzői” között szerepelnek. Volt polgármesterek és önkormányzati képviselők számos fontos tisztséget töltöttek már be az országos politikában, és valószínűsíthető, hogy ha a rendszerváltó elit kiöregedett a politikából, akkor előbb-utóbb egy volt polgármester megjelenik a miniszterelnöki székben is. Ezen káderképzői szerepkör miatt is fontos, hogy

¹ Pálné Kovács Ilona: *A területi közigazgatás-szervezés alapfogalmai*. In: Gallai-Török (szerk.): *Politika és politikatudomány*. Aula Kiadó, 2003, 315–346. o. A fékek és ellensúlyok rendszerére részletesebben visszatérünk a 7. fejezetben, de itt röviden kitérünk a vertikális és horizontális ellensúlyok rendszerére. Horizontális ellensúlyt képeznek azon intézmények, amelyek ugyanazon a kormányzati szinten vannak. Tehát az országos szinten a kormány, a parlament és az Alkotmánybíróság intézményei horizontális ellensúlyait képezik egymásnak. Ehhez képest a vertikális ellensúlyról akkor beszélünk, ha eltérő szinteken működő intézmények ellenőrzik egymást, például az önkormányzatok és a központi kormányzat.

a demokratikus működés milyen minőségű az önkormányzatokban: amikor onnan az országos politikába érkeznek a volt (illetve jelenlegi) helyi politikusok, akkor az otthon tanult demokratikus értékeket és a demokratikus működés hagyományait is viszik magukkal.

4. A VÁLASZTOTT KÉPVISELŐK ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

Mind a választott képviselők, mind a kinevezett közszolgák köztisztviséget töltenek be, de fontos a kettő elméleti és gyakorlati különválasztása. Tömören összefoglalva, az előbbiek elvi döntést hoznak és a politika irányvonalát határozzák meg, míg az utóbbiak az elvi döntések előkészítésével, végrehajtásával, gyakorlati bevezetésével vannak megbízva. Bár a kinevezett köztisztviselővel (a továbbiakban: köztisztviselő) szemben a választott képviselők demokratikus legitimitációval (azaz választói felhatalmazással) rendelkeznek, ez nem jelenti azt, hogy közvetlen fölérendeltségi viszonyban állnának a köztisztviselőkkel.

A választott képviselő nem kezelheti beosztottként a köztisztviselőt, nem adhat neki közvetlen utasítást és nem kötelezheti őt még olyan feladatra sem, amit az illető adott esetben hajlandó teljesíteni. A választott képviselő és a köztisztviselő ily módon meghatározott viszonyában nem az a lényeg, hogy az egyik nem főnöke a másiknak, és ezért nem kényszerítheti a másikat, hanem hogy feladataik elkülönülnek és a demokrácia működését szabályozó elvek szerint ez az elkülönítés kívánatos.

Nézzük az e mögött rejlő másik indoklást, amely a hatalmi ágak szétválasztásán túl mutat. Egyszerűen szólva az elkülönítés a választott tisztviselő érdeke, amennyiben ki akarja használni a kinevezett tisztviselő szakmai felkészültségét. A köztisztviselő egy szakértő, akinek feladata az, hogy a képviselői döntések gyakorlatba való átültetéséhez megfelelő szakértelmet nyújtson. Amikor szakértővel dolgozunk, akkor bár megkérjük őt bizonyos feladatok elvégzésére, de általában nem szólunk bele abba, hogy hogyan végezze a dolgát. A mérnöknek megbízást adunk a házunk megtervezésére, a fogorvost megkérjük fájós fogunk rendbe hozására, az étterem szakácsától megrendelünk egy bizonyos ételt stb. De egyiknek sem mondjuk meg, hogy miként végezze a dolgát, mert ez az ő szakterületük.

A hasonlat azért is találó, mert ez nem feltételezi azt, hogy semmilyen beleszólásunk nincs abba, hogy ők mit csinálnak, sőt még azt sem, hogy adott esetben ne tudnánk magunk is megfőzni egy malacpörköltet, vagy összeállítani egy alaprajzot. Természetesen az építésznek meg kell mondanunk, hogy mit szeretnénk és nagyjából hogyan – kétemeletes ház, 80 négyzetméter, körülbelüli költségvetés stb. –, de a dolgok szakmai részébe magunkat beleártanunk már nem tanácsos. A jó szakember ezt nem is engedi. Ha például olyan dőlésszöveget szeretnénk egy falnak, ami már összeomlással fenyeget, akkor a mérnök nem vállalhatja át ennek rizikóját, mint ahogy az orvos sem fogja tudományát a mi elképzelésünkhöz igazítani. Az ő feladatuk megérteni igényeinket, felmérni a lehetséges megoldásokat és megtalálni azt, amelynek várható eredménye legközelebb áll eredeti szándékunkhoz. A kinevezett tisztviselők/szakemberek ebben a folyamatban felhívják a figyelmünket arra is, ha történetesen a gyakorlatban egyáltalán nem reális egy elgondolás, ami elméletileg jó ötletnek tűnik. Miközben a választott képviselő és a kinevezett tisztviselő viszonyát

a szétválasztás fenti elvei alapozzák meg, a gyakorlatban az informális, helyi szokásokon vagy akár személyi feltételek által meghatározott együttműködésnek sok fajtája ismert. Nem feltétlenül nyílt törvénytelenégről van itt szó, inkább a törvény betűjének rugalmas alkalmazásáról, az informális folyamatok döntésekre való befolyásának növekedéséről. Tanácsként annyit mondhatunk, hogy bármi is legyen a helyi gyakorlat, a képviselőnek tudnia kell, hogy az hol és milyen eltérést jelent a végrehajtó és a törvényhozói hatalmi ág szétválasztásának elveitől és törvényben megszabott módjától. Látnia kell, hogy az eltérés „megéri-e”, azaz hatékonyabbá, magasabb színvonalúvá teszi-e a munkát, vagy épp ellenkezőleg, a szétválasztás mindennapok során történő elmaszátolása csak azokat a problémákat idézi elő, amelyek elkerülésére eredetileg kitalálták.

Nézzük most az érem másik oldalát: amellett, hogy megfelelően tud élni a köztisztviselők szakmai tapasztalatával és figyelembe veszi indokolt aggályait, a képviselőnek arról is érdemes elképzeléssel rendelkezni, hogy általában miben nem tanácsos a közigazgatás segítségét kérni. Először is a bürokráciákra vonatkozó kutatások szerint az innovatív gondolkodás, valamint az olyan újszerű problémák kezelése, amelyek kapcsán még nem halmozódott fel tapasztalat, általában olyan dolgok, amelyeket nem a köztisztviselői gárdától érdemes elvárni. Az innováció, az újítás többnyire a hivatalon kívülről érkezik: szakmai vagy civil szervezetektől, a pártok mellett működő szakértői csoportoktól, a politikustól magától, illetve országon belüli, vagy nemzetközi tapasztalatcsere résztvevőitől.

Másodszor, ha a politika és a közigazgatás elválasztásának követelménye azt jelenti, hogy a választott képviselői testület nem irányíthatja közvetlenül a közigazgatást, akkor nyilván azt is jelenti, hogy nem a közigazgatás feladata a politikaalkotás. Kategorikusan nem feladata a köztisztviselőknek, hogy politikai vitákba vagy munkába folyjanak bele. Bár ezt Magyarországon – és egyébként néha más országokban is – sokszor nem sikerül tiszteletben tartani, alapvető szabály, hogy nem szabad a köztisztviselőket a pártok politikai viadalába bevonnani. Azon túlmenően, hogy például a kampányban vagy egy párt szakmai munkájában történő használatuk torzítja a demokratikus versenyt, mert az adófizetők pénzén plusz előnyt nyújt az adott pártnak, a köztisztviselőt is kockáztatnak teszi ki: aktivitása adott esetben (indokoltan) az állásába kerülhet.

A választott képviselő és a köztisztviselők viszonya tehát úgy fest, hogy igenis fontos az együttműködés, de csak bizonyos kérdésekben és formában. Az utóbbi még egy rövid kifejtést igényel. Ugyanis nemcsak az alapelv fontos, miszerint nem lehet alárendelteként, vagy politikai partnerként/beosztottként kezelni a köztisztviselőt, hanem az is, hogy mely módon lehet igénybe venni azokon a területeken, ahol tanácsának és szakértelmének bevonása a politikai döntésekbe jogos és indokolt.

Lényeges, hogy a választott képviselők tartsák magukat a hivatalos úthoz és a jegyző személyén keresztül közelítsenek a közigazgatáshoz. Az utóbbi az, aki az önkormányzathoz tartozó önkormányzati hivatali munkáltatói jogait gyakorolja, és ezt a testületnek, illetve annak tagjainak tiszteletben kell tartani, még akkor is, ha amúgy a közvetlen viszonyrendszerek miatt úgy tűnhet, hogy az önkormányzati képviselő maga is felléphet „megrendelőként” vagy „főnökként” az önkormányzati hivatalban.

Nyilván minél kisebb egy közösség, annál nehezebb lesz a formális útvonalakat betartani. Egy kis közösségben a személyes kapcsolatok sűrű hálózata lehetetlenné teszi, hogy a demokratikus politika formális eljárásait maradéktalanul tiszteletben tartsák. Sok minden, ami a központi, sok ezer emberrel működő közigazgatásban elvárt és normális, az egy kisvárosban vagy településen nehezen elképzelhető. De mégis: ahogy a törvények ugyanazok Budapesten, mint Debrecenben,

Szegeden vagy a kis falvakban, úgy a demokratikus politika eljárásbeli szabályainak tiszteletben tartása is legyen ugyanaz, ésszerű kereteken belül. A közigazgatás és a választott testületek elválasztása, illetve a jegyző közjüket iktatott szerepe egy olyan főszabály, amely mindenképpen tiszteletben tartandó, még akkor is, ha ez adott esetben feleslegesnek tűnő formalitással jár.

5. A VITA ÉS ANNAK FOLYAMATA A DEMOKRÁCIÁBAN

„Tehát kétszeres »éljen! « a demokráciának: Egyszer, mert lehetővé teszi a sokszínűséget, s másodszor, mert lehetővé teszi a kritikát” – E. M. Forster

Ha a többség vita nélkül hoz döntést, akkor nem demokráciáról beszélünk, hanem a többség diktatúrájáról. Ez tömören kifejezi a vita szerepét a demokrácia felfogásunkban. A különbség a többség diktatúrája és a demokrácia között elemi, és egy gyakori félreértésre utal. Egyes, nagyon leegyszerűsített demokráciafelfogások azt vallják, hogy amennyiben a többség akarata érvényesül, az elegendő előfeltétele a demokrácia megvalósulásának. Thomas Jefferson, az Egyesült Államok harmadik elnöke így fogalmazott ennek kapcsán: „S mindenki vegye figyelembe ezt a szent elvet, hogy bár a többség akaratának minden esetben felül kell kerekednie, ahhoz, hogy egyúttal igazságos is legyen, méltányosnak is kell lennie; hogy a kisebbségnek egyenjogúnak kell lennie, és hogy jogainak megsértése elnyomás lenne.”

A demokrácia nem csupán azt határozza meg, hogy ki hozza a döntéseket, hanem annak szabályait és formáját is, hogy mi a döntéshozatal folyamata, hogy mikor és hogyan lehet döntést hozni. A demokrácia döntéshozatalra vonatkozó konkrét szabályai éppolyan markánsan megkülönböztetik azt a rendszert a diktatúrától, mint a többség azon joga, hogy a vitás kérdéseket saját preferenciája szerint döntse el.

Ennek a folyamatnak nélkülözhetetlen része a vita, mások meghallgatása, álláspontjuk mérlegelése és annak beépítése a végleges döntésbe vagy pedig *megindokolt* elutasítása. Ezen követelménynek legfőbb elvi alapja, hogy a döntéshozatalban – a közösség által meghatározott, ésszerű határokon belül – minél többen lehetőséget kapjanak véleményük kifejtésére, és egyúttal arra, hogy érvelésükkel hatást fejtsenek ki a későbbi döntésre. A szavazás után a megszólalás a legfőbb eszköze a demokratikus politika alakításának. Ezért a vita és a testületben megjelenő vélemények kinyilvánításának korlátozása súlyosan csorbítja a demokratikus alapelveket. Röviden: a vitában való részvétel és véleménykifejtés a demokratikus politikus alapvető joga.

Ám szólnak gyakorlati megfontolások is a vita mellett: egyrészt a lehető legjobb megoldások azonosítása nehéz, ha előtte nem kapnak többen lehetőséget véleményük kifejtésére. A vita funkciója nem öncélú, nem csak az, hogy mindenki beszélhessen, mert éppen van mondanivalója. A demokrácia elkötelezettsége a nyílt beszéd mellett nemcsak a hozzászólás és részvétel jogára támaszkodik, hanem arra a meggyőződésre is, hogy az eszmecsere értékes, mivel új elgondolásokat és megfontolásokat tár a döntéshozók elé, amire talán maguktól nem gondoltak volna. Ezen megközelítés szerint a bölcs és helyes elképzelések nem képezik senki monopóliumát – még egy adott többségét sem –, ezért a legjobb megoldások a széles körű eszmecsere során találhatóak meg.

Másrészt pedig ahhoz, hogy egyáltalán tudjuk, hogy mi a többségi álláspont, szintén szükséges egy vita, amelyben a felek kifejtik véleményüket. Már csak azon alapvetésnél fogva is téves a többség vita nélküli döntésének legitimitása, mert amíg nem került sor vitára, addig nem lehet tudni, hogy ki hol áll, és mely álláspont mögött van többség. Ha mélyen magába néz valaki, akkor el kell ismernie, hogy számos kérdésben nem tudna kapásból állást foglalni, tájékozódásra, más véleményekre is szüksége van.

A vita arra is alkalmas, hogy felszínre hozza az érdekkülönbségeket és lehetőséget adjon a társadalomban megjelenő különböző álláspontok nyilvánosságra juttatására. Bár a társadalom egy nagyszabású szó, amely sokaságot sugall, még egy kis, helyi közösség társadalmában is több sokszínűség van, mint azt gyakran gondolnánk, és ez akkor tud nyíltan megfogalmazódni, ha kellően befogadó a vitakultúra. Ezért az önkormányzati képviselők által kialakított keretek tekintetében fontos kérdés, hogy lehetőséget adnak-e a különböző vélemények és érdekek megfogalmazására – ami nem jelenti azt, hogy egyet is kell érteniük velük, illetve hogy aszerint kell eljárniuk –, vagy pedig igyekeznek minél kevesebb véleménynek engedni megnyilvánulási lehetőséget.

Az országgyűlési közvetítés nyomán sokakban támad kétség a vita hasznát illetően. A parlamentben általában szigorú forgatókönyvek alapján zajló vita folyik, amelyben az esetek túlnyomó többségében a pártok, illetve frakciók ismert pozícióit hangoztatják a képviselők. Bár vannak a parlamenti vitának dramaturgiai jellegzetességei, hiba lenne főlegesen színháznak tartani azt. A politikusok és a pártok feladatának lényeges része, hogy a választókat tájékoztassák a politikájukról általában és az Országgyűlés által vitatott kérdésben konkrétan is. Erről az önkormányzati szinten éppúgy nem szabad megfeledkezni, ahogy az Országgyűlésben sem tévesztik ezt szem elől. Hiába ismert egy párt pozíciója az adott ügyben a többi frakció előtt, a parlamenti felszólalás lehetőségével élni kell, hogy a párt képviselői akár a sajtótudósításokon keresztül, akár a tévé útján közvetlenül a választók elé tárják véleményüket. Ezen tevékenység része a párt vagy képviselő „elszámolásának” a választók felé, és mint a választókkal folytatott kommunikáció egyik elemének, fontos szerepe van a demokratikus politikában (az elszámoltatás és a politikai kommunikáció viszonyára még visszatérünk a következő fejezetben). Más szóval, a plenáris felszólalásokat a pártok nem annyira egymásnak, mint inkább a közvéleménynek szánják.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Országgyűlésben ne folya valós vita, vagy szakmai munka. A nézők elé nem tárt bizottsági munkára kevésbé jellemzőek a teátrális felszólalások, és inkább helye van a valós, szakmai alapú vitának. Természetesen az országos politikában sok közpolitikai előkészítő munka a háttérintézményekben és szakmai műhelyekben zajlik, és így a pártok már viszonylag világosan kialakult állásponttal érkeznek a parlamenti munkára. Hogy ez jó-e, az nem ide tartozó kérdés, de annyi biztos, hogy ami a parlamentre jellemző, azt nem szükséges, és sokszor nem is lehetséges utánózni az önkormányzati képviselői testületben.

A hasznos vita egyik legfontosabb feltétele, hogy az eszmecsere maga, pontosabban annak keretei minden résztvevő számára ismertek és elfogadottak legyenek. Ami a parlamentben a házszabály, a helyi képviselő-testületekben az SZMSZ: ebben kell lefektetni az előterjesztések és a vita szabályait. A szabályokban meg kell állapodni, és úgy kell lefektetni őket, hogy azokat mindenki megismerje, és ne lehessen beléjük kötni, mondván, hogy adott esetben egy vita nem igazságos.

Ha a szabályok nem tiszták, vagy folyamatosan változnak, esetleg a vita vezetéséért felelős tisztségviselők rosszul látják el a feladatukat, abból előbb-utóbb kialakul egy vita a vitáról, és a formai kérdésekben való összetűzések elveszik az időt az érdemi kérdések napirendre vételétől és eldöntésétől.

Az ellenzék szerepe a vitával kapcsolatos egyik olyan terület, ahol még kialakulatlan hazánkban a közvélekedés. Az egyik, sokszor felmerülő kérdés az, hogy vajon az ellenzéknek „demokratikus kötelessége”-e az, hogy minden, a kormányzó többségtől érkező javaslatot ellenezzon, kritizáljon? A mindenre nemet mondó ellenzék sokan feleslegesnek tartják, hiszen egy idő után nyilvánvalóvá válik, hogy képviselői nem alakítanak ki valós álláspontot a felmerülő kérdésekről, hanem teljes mértékben függvényei a kormányzati akaratnak: bármire irányul az előterjesztés, arról ők azt igyekeznek bebizonyítani, hogy ártalmára lesz a közösségnek. Ugyanakkor a kormánytöbbség javaslatait támogató ellenzék könnyen vádolható elvtelenséggel, választói elámulásával, behódolással, és ilyenkor rendre felüti a fejét a találgatás, hogy vajon milyen személyes motivációi lehetnek a kormánnyal szavazó képviselőknek: szakmaiak vagy másmilyenek... Az igazság, és az önkormányzati munkában gyakran hasznos gyakorlat valahol a két szélsőség között van. Az ellenzék-kormány viszonyban például hagyomány és elfogadott, hogy az ellenzék – ha tetszik elvi alapon – soha nem szavazza meg a költségvetést. Ez azonban nem jelenti azt, hogy annak vitája során nem lehetnek olyan elemek, amelyekkel az ellenzék egyetért, aminek hangot is adhat. Az önkormányzatok napi munkájuk során számos olyan javaslatot tárgyalnak, amelyeknek politikai vonatkozása csekély, és az egész közösség érdekét szolgálják. Az ezekben létrejövő kormány-ellenzék egyetértés inkább a testület egészséges működésének és azon belül a konstruktív ellenzékiességnek a jele, mintsem annak, hogyha az ellenzék „puha”. A nemzetközi gyakorlatban még parlamenti szinten is gyakorlat, hogy ellenzék és kormány kijelöl néhány olyan ügyet, amelyet együtt kívánnak képviselni, mert az ország szempontjából olyan fontosnak tartják, hogy ki tudják és akarják vonni a napi szintű politikai harcokból. Az az ellenzék, amely megengedi magának a kormánnyal való időnkénti egyetértést egyben arra is megteremt a lehetőséget, hogy a felmerülő ügyekben valós, tartalmi véleményt alakítson ki és képviseljen. Az ellenzékben töltött idő leghasznosabb felhasználása a kormányzásra való felkészülés. A kormányjavaslatok elemzése, velük szemben alternatívák kidolgozása során az ellenzékben lévő párt és képviselői éles helyzetben, de a végrehajtás felelőssége nélkül gyakorolhatják a közpolitika-csinálást. Úgy is mondhatnánk, hogy az idejét örökös tiltakozással töltő ellenzék kormányra kerülve kínos meglepetést okozhat támogatóinak, amikor kiderül róla, hogy ugyan azt jól tudta, hogy mit nem kéne csinálni, de hogy mit igen, abban bizonytalan.

Konszenzus

Mennyire kell konszenzusra törekedni? Először is „helyére kell tenni” a fogalmat magát. Bár a latin *consentire*-ből (egyetértés) származó szó szűken értelmezetten azt jelenti, hogy mindenkinek egyet kell értenie, a kibővített, modern használat nem ennyire szigorú. A teljes konszenzus követelménye – így neveznénk a szűk definíciót –, azaz amikor mindenki egyetért az adott döntéssel – általában megbénítja a döntéshozatalt. Hírhedt történelmi példája ennek az ún. *liberum veto*, ami a XVII–XVIII. századi lengyel törvényhozásban minden egyes képviselőnek vétőjogot adott a betervezett törvénnyel szemben, és végeredményben a politikai rendszer szétesését segítette elő.

Ezzel a nyelvtanilag helyes, de szélsőséges értelmezéssel szemben a konszenzusos eljárás alatt olyan törekvéseket is értünk, amelyek őszinte erőfeszítést tesznek mindenki bevonására

a döntéshozatalba, és igyekeznek olyan megoldást találni, ami a lehető legszélesebb körben elfogadható. Az is a konszenzus egy formája, ha olyan megoldásra törekszik a testület, amely legalább senkiben nem vált ki heves ellenérzést, még akkor sem, ha történetesen más megoldást jobban szeretett volna.

Konszenzusos lehet maga az eljárás mód és/vagy(!) a végeredmény, azaz a testület döntése. Fontos kiemelni, hogy nincs olyan általános kötelezettség, hogy egy demokráciában akár az eljárás, akár a döntés konszenzusos legyen. Mindazonáltal különösen kis közösségekben, ahol az emberek a megosztottságot gyakran a bőrükön, azaz a saját környezetükben is érzik, érdemes fontolóra venni, hogy a közösség életminőségén is feltehetően javít, ha a döntések legalább törekednek figyelembe venni a kisebbség igényeit. A kisebbség részéről egy ilyen működés megköveteli, hogy az egyet nem értés lehetőségét fel nem adva, de valós és reális igényeket fogalmazzon meg.

Milyen gyakorlati formát ölthet a konszenzusra való törekvés? A konszenzus (kényszer) egyik legismertebb formája a szükséges többségre vonatkozik, tehát azokra a helyzetekre, amikor nem elegendő a jelenlévők egyszerű többsége egy előterjesztés elfogadásához, hanem valamilyen minősített többség kell, például az összes képviselő fele plusz egy fő, kétharmad, háromötöd, stb. Ilyen esetekben a többségnek ellenzéki partnereket kell keresni a döntéshez, és azokkal kompromisszumot kell kötnie.

Ahhoz, hogy működőképes legyen egy konszenzuális modell, elkerülhetetlenül konstruktívan kell viszonyulnia hozzá minden résztvevőnek. Ha nincs a politikai szereplők között megalapozó egyetértés arra vonatkozóan, hogy a problémamegoldás fontosabb, mint a szembenállás, ha nincs meg a bizalom szükséges mértéke, akkor a konszenzusos követelmények az együttműködés eszközéből a működésképtelenség előidézőivé válnak. Mindenkinek a saját települése realitásaiból kell kiindulnia, de a konstruktív együttműködés mindenhol érték, és ahol ennek ésszerű keretet lehet adni, ott érdemes megfontolni a konszenzuális eszközök széles körű használatát.

6. TRANSPARENTIA, ELSZÁMOLTATHATÓSÁG, ÉS A POLGÁROK RÉSZVÉTELE A DEMOKRATIKUS DÖNTÉSHOZATALBAN

Mint az imént említettük, a vita egyik funkciója az, hogy a választók megismerhessék a pártok és a politikusok álláspontját. Ahhoz, hogy a demokratikus rendszer működni tudjon – azaz a népakarat megnyilvánulhasson –, a polgároknak tisztában kell lennie azzal, hogy mit képviselnek a politikusok a választások előtt, és mit csinálnak megválasztásuk után. A kormányzatnak és a politikának tehát átláthatóan, azaz a politikában gyakran használt nemzetközi kifejezéssel élve *transzparensten* kell működni. Bár a transzparencia követelménye a mindennapokban elsősorban a közpénzek felhasználásával kapcsolatban jelenik meg, az átláthatóság a demokratikus működés egyik legfontosabb, általános elvárása, amely nem csak erre a területre vonatkozik.

Elvi szinten azért kötelessége minden kormányzatnak transzparensten működni, mert a népek, mint a hatalom birtokosának jogában áll tudnia, hogy mit csinálnak a képviselői a tőle kapott felhatalmazással. A modern demokrácia egyik korai elméleti megalapozója, Thomas Paine az Ember jogai című művében óva intett az olyan kormányzat veszélyeitől, amely titkolódik a polgárai előtt: „Attól a kormányzattól kell a leginkább tartanunk, amelynek rejtegetni valója van, vagy úgy érzi, hogy joga van elrejtteni dolgokat előlünk.” A transzparencia az elmúlt évtizedekben egyre inkább beépült a demokrácia alapvető követelményei közé. Ennek immár itthon is több törvény kíván érvényt szerezni (lásd például a 2005. évi XC. törvényt az elektronikus információszabadságról (és annak 2008. évi XXV. törvény általi módosítása); A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvényt (az ún. üvegzséb-törvény); a különböző vagyonyilatkozatokat előíró törvényeket, pl. az 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról és a 2000. évi XCVI. törvény (önkormányzati képviselők); stb.)

A működés átláthatósága nélkül a polgároknak sokkal nehezebb lenne megítélni, hogy kinek a kezébe adják a hatalmat. Ezt csak az a politikus kívánhatja, aki úgy véli, hogy ha a szavazók ismernék tevékenységét, akkor nem szavaznának rá.

Azok a politikusok, akik a demokratikus keretek között nem kezelik kellő nyitottsággal tevékenységüket, visszaélnék a nép felhatalmazásával. Az elvi megfontolásokon túl az átláthatóságnak politikai haszna is lehet a képviselő, vagy pártja számára. Az egy-egy kezdeményezésről, vagy problémáról való korai és részletes tájékoztatás előnye, hogy az előterjesztő határozhatja meg a témáról meginduló kommunikáció keretét. Titkok a szabad sajtó korában – szerencsére – ritkán tarthatók, és az internet, a hangfelvevő és fényképezőgépként is működő mobiltelefonok korában nemcsak egyre kevésbé érdemes, hanem egyre kevésbé lehetséges is elhallgatni valamit a választók előtt. A demokrácia nem egy-egy választási napra, vagy kampányidőszakra korlátozódik, hanem a hatalom gyakorlásának teljes folyamatára kiterjed. Ez azt jelenti, hogy bár a polgárok beleszólása a politika irányításába a választások napjaiban éri el legnagyobb hatását, a közbeeső időszakokban is szükséges, hogy lehetőségük legyen befolyást gyakorolni az önkormányzat döntéseire. A politikusok feladata, hogy ezen befolyásnak teret biztosítsanak. Az átláthatóság fenntartása ennek a befolyásnak az egyik alapfeltétele. Az átláthatóság szerepének felértékelődésével annak felfogása is megváltozott. Ma már az átláthatóságon jóval többet értünk, mint hogy a kormányzásra vonatkozó egyes információk hozzáférhetőek, mondjuk úgy, hogy ha írásos kérést kap a hivatal azok kiadására, akkor megteszi azt. A modern transzparencia felfogás a kormányzat feladataul szabja, hogy aktívan, azaz kérés nélkül tegye közzé a működésére vonatkozó információkat, még hozzá olyan módon, hogy azok feldolgozása az érdeklődők számára a legkönnyebb legyen. Az aktív transzparencia példája a korábban említett üvegzsébtörvény. Az átláthatóság és ellenőrizhetőség fenntartása természetesen a polgárok, a civil társadalom részére is ad feladatot. Önmagában a kormányzásról szóló adatok közzététele nem változtat semmit: ha nincsenek olyan szereplők, akik ezeket az adatokat megnézik, képesek megérteni és elemezni azokat, majd a levont következtetések nyomán cselekedni tudnak és akarnak, akkor az átláthatóság célja, a hatalom folyamatos ellenőrzése nem valósul meg.

Közvetlen demokrácia

Közvetlen demokrácia: A polgárok hatalomgyakorlásba való bevonásának legerősebb formája a közvetlen demokrácia, azaz az önkormányzatok esetében a helyi népszavazás konkrét közpolitikai kérdésekről. A modern képviseleti demokrácia rendszerének kialakítói, mint például az amerikai alkotmányos rendszer „alkotó atyái”, meglehetősen ódzkodtak a polgárok közvetlen döntéshozatalától. Ennek több oka is volt. Az egyik, hogy többnyire maguk is az elithez tartoztak, és a korszellemnek megfelelően úgy vélték, hogy jobb a fontos kérdéseket a többnyire képzetlen nép közvetlen ráhatásától távol tartani. Másik érvük mai szemmel nézve is súlyos, hiszen a „nép” nem tud vitatkozni: megoldhatatlan, hogy adott esetben több tízezer ember érveljen egy kérdésben. Ennyi résztvevő számára a közvetlen kommunikáció nem lehetséges. Ezért volt szükség a képviseletre, amely a döntéshozók (viszonylag) kis csoportjait hozta létre, amelyekben már lehetett racionális, szervezett vitát folytatni egy-egy kérdésről.

Részben az állampolgári részvétel és a civil társadalom szerepének felértékelődése, részben a technikai fejlődés nyomán a közvetlen demokrácia szerepe erősödőben van. Svájcban közismerten nagy hagyománya van, de a XX. század elején Amerikában is elkezdett terjedni és mára egyes területeken (főleg Kaliforniában) gyakori. Az EU országokban is mind gyakoribbá vált a használata, nem utolsósorban pont az EU-val kapcsolatos fontos döntések miatt (csatlakozás, bővítés, új szerződések). A rendszerváltás óta hazánkban is számos országos és helyi népszavazási kezdeményezés indult, ezek közül több is elég érdeklődést keltett a választókban ahhoz, hogy sikerrel fejeződjék be.

Különösen releváns lehet a közvetlen demokrácia egy kisebb települési önkormányzat esetében, mert egy kis közösségben a legfontosabb aggályok a nép közvetlen döntésével kapcsolatban nem is állnak fenn: itt lehet akár a polgárok körében is érdemi vitát folytatni és kevésbé merül fel az a probléma, hogy összetett kérdésekben a szavazók nem tudnak kellően tájékozódni. A népszavazás segíthet abban is, hogy a vesztes oldal elfogadja az eredményt. Ezzel együtt itt is egyensúlyra kell törekedni: a hazai demokratikus rendszer a képviseleti demokráciára épül: más szóval, míg egyes kérdéseknél indokolt a népszavazás, nem cél hogy a választott képviselők lemondjanak felelősségükről, és minden fontos vagy politikailag kényes kérdést a polgárok közvetlen döntési körébe utaljanak.

Bár a politikai felelősség és a választókkal fenntartott kapcsolat része, hogy a képviselő minél inkább tisztában legyen a körzetében felmerülő problémákkal, nem *egyedül* őt terheli ez a kötelezettség. A demokratikus politikai rendszer egyik legfontosabb jellemzője, hogy a polgárokra is ró felelősséget. Ők is felelnek például azért, hogy a politikusok tisztában legyenek a társadalom véleményével és a megoldandó kérdésekkel. A demokratikus közeg, a két választás között működő élő demokrácia kettőn áll, a demokratikus beállítottságú politikuson és a véleményét, akaratát megfogalmazó, a politikával kapcsolattartó választókon, akik akár a civil társadalom szervezeteiben, akár egyénileg vesznek részt a közösség ügyeiben.

Az átláthatóság és a társadalmi részvétel egymással összefüggő fogalmak. Természetük olyan, hogy egyik a másik nélkül csak korlátozottan segíti a demokratikus működést. Hiába nyilvánosak

az adatok, ha azokat senki nem használja, és a politikus számára az egyik legnagyobb kihívás az olyan aktív, tömegeket megmozgató civil kezdeményezés, állampolgári részvétel program, amely – akarva vagy akaratlanul – rosszul tájékozott, hibás, vagy félreértett adatokból indul ki, és ezért megvalósíthatatlan, vagy éppen a kitűzött cél ellen ható intézkedéseket követel.

7. FÉKEK ÉS ELLENSÚLYOK A DEMOKRÁCIÁBAN

Ha a demokratikus többség eleget tett annak a demokratikus követelménynek, hogy meghallgatott sok álláspontot, tiszteletben tartotta a kisebbség jogát a véleményének kinyilvánítására, s csak aztán hozta meg döntését, akkor még mindig ütközhet akadályba akaratának érvényesítése során: a fékek és ellensúlyok rendszerébe. Bár manapság ez divatos kifejezés lett, különösen mióta a jelenlegi kormány kétharmados többséggel rendelkezik, gyakran értekezik erről a sajtó és az értelmiség, de lényegében a fékek és ellensúlyok rendszere nem más, mint a hatalmi ágak elválasztásának és kölcsönös ellenőrzésének amerikai megfogalmazása, ami Európában is divatba jött. A demokrácia elemzői a hatalmi ágak elválasztását, illetve annak formáját és mértékét nem csupán technikai, hanem a demokrácia lényegét érintő kérdésnek tekintik. Az osztrák alkotmányjogász Karl Korinek szerint „az autoriter alkotmányok (legyenek azok akár szocialisták, akár fasiszták) és egy demokratikus-pluralista államiság alkotmánya között a fő különbség abban a válaszban áll, amit az államhatalom gyakorlásának koncentrációjával vagy megosztásával kapcsolatos kérdésre ad.”²

A hatalmi ágak

A három hatalmi ág: *i*) a törvényhozói hatalom (az Országgyűlés, megyei és helyi közgyűlések), amely a társadalom szabályait kialakítja és törvény formájába önti; *ii*) a végrehajtó hatalom (a Magyar Köztársaság kormánya és a polgármesterek), amely a törvényeket átülteti a gyakorlatba és érvényesíti; *iii*) a bírói hatalom (Alkotmánybíróság és Legfelső Bíróság, megyei és városi bíróságok), amely ellenőrzi, hogy a törvényeknek megfelelően került-e sor azok végrehajtására, hogy megfelelt-e a jognak a végrehajtó hatalom eljárása, és ellenőrzi, hogy a törvényhozói hatalom jogalkotási tevékenysége során tiszteletben tartotta-e az alaptörvényeket, azaz az alkotmányt.

A hatalmi ágak elválasztása mint, társadalmi igény, már a modern demokratikus rendszerek elterjedése előtt megfogalmazódott, elsősorban az uralkodóval szemben. Ezen igény lényegét egy rövid példával szemléltetni lehet: amíg a hatalmi ágak nem voltak egymástól elválasztva, azaz például az uralkodó kezében folyt össze a törvények megfogalmazása, azok végrehajtása és az ezzel kapcsolatos kérdések elbírálása, addig az emberek – és főképp az uralkodó alatt

² Karl Korinek: *A hatalommegosztási tan aktualitásáról*. In: Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 675–698. o.

szolgáló nemesség – ki voltak szolgáltatva az uralkodó minden kényének-kedvének. A király egy mozdulattal megszarolhatta potenciális ellenlábait akár egy új szabály megsértésével, akár koholt vádakkal, hiszen ő maga dönthetett bűnösségükről. Nem is csoda, hogy ez a befolyásos nemességnek nem tetszett, és így már korán, a XIII. század elején erőfeszítéseket tettek az uralkodó hatalmának oly módon történő korlátozására, hogy törvényhez kötik az eljárását – amit ma jogállamiságnak hívnánk –, és tőle független hatalmi ellensúlyokat hoznak létre (pl. bíróságok és parlament), amelyek kordában tartják hatalmát és a potenciális önkényt. Többek között ez motiválta az 1215-ös angol Magna Chartát, és hasonlóan kiemelkedő szerepet játszott a kérdés az 1222-es magyar Aranybulla létrejöttében, ahol rögtön első cikkelyként szerepelt: „Akarjuk azt is, hogy sem mi, sem utódaink bármi időben le ne tartóztassák s el ne nyomják a nemeseket valamely hatalmasnak kedvéért, hanem ha előbb megidéztték és törvény rend szerint elmarasztaltattak.”

A korról a hatalmi ágak elválasztása egyre részletesebben és szigorúbban fogalmazódott meg, és bizonyos tekintetben a csúcspontot az Amerikai Egyesült Államok alkotmányában érte el, ahol mind a mai napig a leghigorúbban érvényesítik ezt az elvet, és ahonnan a fékek és ellensúlyok, azaz angol eredetiben a *checks and balances* származik.

Az Egyesült Államoktól eltérően a modern európai parlamentáris és ügynevezett félelnöki rendszerekben a hatalom elválasztás bár fontos elv, de nem annyira szigorú az alkalmazása. Az amerikaiéval megegyezik, hogy a bírósági ág különválasztott és független, és felügyelni képes a törvényhozást és a végrehajtó hatalmat. Ugyanakkor a végrehajtó hatalom és a törvényhozói hatalom között gyakran nem szigorú az elválasztás. Például a kormány tagjai gyakran a parlament tagjai is egyben, sőt, a végrehajtó hatalom feje szinte mindig tagja a törvényhozásnak és a parlamenti többség és a kormány szorosan együttműködik, már a törvényelőkészítés fázisában is.

Demokratikus rendszerek felépítése

Parlamentáris, félelnöki és elnöki rendszerek: a parlamentáris rendszerekben a kormányt a parlament választja, és annak jogában áll a kormányt leváltani. Cserében a kormánynak sok parlamentáris rendszerben joga van a parlament feloszlására. Az elnöki rendszerekben a kormány- és államfőt (azaz az elnököt) a nép közvetlenül választja, és a parlament csak komoly bűnügyi, illetve hivatali visszaélés esetében távolíthatja el hivatalából. Viszont a kormányfő sem oszthatja fel a parlamentet. A félelnöki rendszerekben az államfőt (elnök) közvetlenül választja a nép, és az kinevez egy kormányfőt, akit mind ő, mind a parlament leválthat. Az elnök feloszthatja a parlamentet, de a parlament nem válthatja le az elnököt. Parlamenti rendszer van például Nagy-Britanniában, Németországban és Magyarországon, elnöki rendszer az USA-ban, valamint számos dél-amerikai országban, és félelnöki rendszer például Franciaországban (innen indult ez a modell), Lengyelországban és Romániában.

A parlamentáris rendszerekben is megmarad a hatalmi ágak elválasztásának lényeges alapelemként a bíróságok függetlensége és ellenőrző szerepe, valamint hogy a közigazgatás mint a törvények végrehajtója, és a parlament mint a törvények alkotója, egymás felett nem gyakorolhatnak teljes kontrollt (a közigazgatás függetlenségéről részletesen értekeztünk a 4. fejezetben). Ez a struktúra lényegében leképeződik helyi szinten is.

A fékek és ellensúlyok rendszere, a hatalmi ágak szétválasztásán túl más intézményi megoldásokat is tartalmaz. A demokráciák fejlődésével, a hangsúly a hatalmi ágak szétválasztásáról egyre inkább ezekre az intézményi megoldásokra került. Ilyen, intézményekben megtestesülő elemei a rendszernek a legtöbb európai országban, így hazánkban is a Nemzeti Bank, az Állami Számvevőszék, illetve az országgyűlési biztosok, akik a maguk területén – akár közvetlenül, akár közvetetten, a kormányzati intézkedések átláthatóságának fokozásával – korlátokat szabnak a kormány és a parlament hatalmának. Ezeknek az intézményeknek a hatásköre kiterjedhet közvetlenül az önkormányzatokra is: az ottani visszaélések és jogsértések is lehetnek országos hatáskörű intézmények vizsgálatának tárgyai. Az Állami Számvevőszék például rendszeresen vizsgálja egyes önkormányzatok gazdálkodását, és az országgyűlési biztosok is számos esetben hoztak döntést önkormányzatokat érintő ügyekben.

Az önkormányzatok esetében emellett lényeges szerepe van a közigazgatási hivatalnak, amely a törvény megfogalmazása szerint „ellátja a helyi önkormányzatok, a helyi kisebbségi, valamint a kisebbségi települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja”.³ Az elmúlt években a közigazgatási hivatali rendszer nem működött a törvényben kijelölt funkcióinak megfelelően, de előreláthatóan még idén helyreáll eredeti funkciójának betöltése.

A fékek és ellensúlyok rendszerének általános célja, hogy megakadályozza egy-egy hatalmi ág hatalommal történő visszaéléseit, túlkapásait. A magyar parlamentáris rendszerben elsősorban a – parlamenti többséggel szorosan együttműködő – kormány mozgásterének hivatott határokat szabni. A választók a 2010-es parlamenti választáson a parlamenti helyek több mint 2/3-át juttatták a Fidesz-KDNP-nek. Hazai közjogi berendezkedésünk olyan, hogy ilyen többség számára szabad kezét ad a fékek és egyensúlyok rendszerének alakítására, ide értve annak felszámolását is. Amennyiben történnek átalakítások, azok mindenképpen komoly hatással lesznek az önkormányzatokban végzett munkára. Ezt a hatást e füzet születésének pillanatában még korai volna elemezni.

Ha nincsenek, vagy nem működnek a fékek és ellensúlyok...

Mi történik, ha nincsenek fékek és ellensúlyok vagy ha nem működnek megfelelően? Az angol *checks and balances*-kifejezés magyar fordítása találó: jól közvetíti azt a képet, amit a leginkább a fékkel, pontosabban annak hiányával azonosítunk: elszabadult tömeg, irányíthatatlanná váló jármű, csúnya ütközés, amelyben a jármű utasai és vétlen arra járók egyaránt sérülhetnek. Valóban, ez történhet egy demokráciával, ha a fékeket és ellensúlyokat nem töltik be szerepüket. Ami biztosan mondható, hogy a demokrácia minősége, ereje megsínyli önnön korlátainak lebontását. Számos történelmi példa mutatja, hogy a korlátok gyengítése, majd lebontása diktatúrához vezethet. Talán a legismertebb példa a weimari köztársaságé: az 1933-ra meggyengült, demokratikus kormányzatot váltó német nemzetiszocialisták például a kezdetben demokratikusan legitimált uralkodásuk első szakaszában elkezdték az ún. „Gleichschaltung”-ot, azaz a demokratikus, valamint a független intézmények vonalba állítását, azzal a céllal, hogy később azok ne tudjanak ellenállni az autoriter törekvéseknek. Mire a nemzetiszocialisták legdurvább intézkedéseikkel felszámolták a demokráciát,

³ 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 98. § (2) (a)

a hadseregen kívül nem volt ellensúlya a hatalomnak – az pedig némi habozás után szintén beállt a nációk mögé.

A fékek és ellensúlyok azonban nem csak a diktatúra megakadályozását szolgálják, hanem a demokrácia minőségét is segítik megőrizni; például oly formában, hogy ne kerüljön sor önkényes állami intézkedésre, hogy meg lehessen akadályozni vagy legalább büntetni a törvénytelenül működő állami intézményeket, illetve hogy elszámoltathatóak maradjanak a politikusok. A demokrácia minősége alapvetően fontos annak legitimitása szempontjából: ha a polgárok bizalma csökken a demokratikus intézmények iránt – mint például hazánkban, a rendszerváltás óta folyamatosan –, visszavonulhatnak a demokratikus folyamatban való részvételtől, ami ördögi kört formálva tovább gyengíti a demokrácia egészét.

8. A DEMOKRÁCIÁVAL KAPCSOLATOS TÉVES FELFOGÁSOK

Az eddigiekben az önkormányzati működéssel kapcsolatos néhány olyan területet vettünk sorra, amelyek a képviselői munka során leginkább előtérbe kerülnek. Végezetül szeretnénk néhány olyan félreértésről, tévhitről beszélni, amelyek tapasztalataink szerint gyakran felmerülnek a választókkal való munka során, és amelyek helyes perspektívába helyezése a velük való együttműködést nagyban segíti. Előre szeretnénk bocsátani, hogy hasonló tévhitek mindenhol léteznek, és jelenlétükben inkább azt tartjuk fontosnak, hogy a polgároknak van kialakult elképzelése arról, hogy hogyan működik, vagy hogyan kellene működnie egy demokráciának. Ez jelzi, hogy érdeklődnek a kérdés iránt. Ezt a képviselő számára inkább lehetőségnek, mint akadálnak tartjuk, persze csak akkor, ha megfelelő válaszai vannak a felmerült kérdésekre. Ebben próbálunk segítséget nyújtani a füzet utolsó részében.

A demokrácia azért jó rendszer, mert segítségével lehet a legjobb közpolitikai döntéseket meghozni

A kijelentésből következik, hogy amennyiben rossz döntések születnek, az a demokratikus rendszer hibája, és annak legitimitását gyengíti. Egyszerűen fogalmazva: ha még jó döntéseket sem szül, akkor meg minek ez a sok vita, ellenőrző intézmény? Ennek a tévhitnek az elemzését a „legjobb” meghatározásánál érdemes kezdeni. Az, hogy mi a „legjobb” döntés, attól függ, hogy milyen elvárásaink voltak kezdetben: a legjobb lehet a legigazságosabb, a leggyorsabb, a legnagyobb jómódot teremtő, a legkörültekintőbb stb. A legtöbb értelemben nem biztos, hogy a demokrácia a legjobb döntéshozatali módszer. Ami a gyorsaságot illeti, gyakran elmarad a diktatúráktól, ahol sem a parlamentáris vita, sem az ellenzék, sem pedig a fékek és ellensúlyok rendszere nem lassítja a döntéshozatalt. Bár a demokratikus társadalmak viszonylag sikeresek voltak a jómód teremtésében, például a Kínai Népköztársaságban lezajló életszínvonal-emelkedés láttán nincs okunk azt hinni, hogy csak ők lennének képesek erre.

Van azonban a demokratikus döntéshozatalnak egy olyan tulajdonsága, ami alapján biztosan ez hozza a „legjobb” eredményt: a *demokrácia az a rendszer, amely a legnagyobb kontrollt adja a népnek a kormányzat felett és a döntéshozatalban a leghatékonyabban integrálja a különböző társadalmi véleményeket.* Ezt önmagában értéknek kell tekinteni ahhoz, hogy valaki a demokráciához ragaszkodjon, akkor is, ha az nem teremt kellő gyorsasággal jómódot, igazságos elosztást, stb. Lehet, hogy valamelyik másik rendszer nagyobb igazságosságot teremtene gyorsan – vagy legalábbis hatásosan keltene azt az illúziót, hogy erre képes. De ha történetesen más oknál fogva nem tetszene, vagy mégsem váltaná be a hozzá fűzött reményeket, akkor nem lenne lehetőség a rendszer megváltoztatására, például a kormányzat leváltásával. Bármennyire rossz is egy kormány a demokráciában – és rossz kormány mindig, bármilyen rendszerben lesz –, előbb-utóbb leváltható. És a fent kifejtett előnyökön túlmenően a váltás lehetősége mindig különbé teszi a demokráciát a többi rendszerhez képest.

A demokrácia kizárólagos célja a jó kormányzás

Elvileg minden politikai rendszer célja a jó kormányzás és ez természetesen a demokráciára is igaz. Más rendszerekkel ellentétben azonban, a demokrácia nem arra az alapvetésre épül, hogy egy bizonyos ideológia céljainak megvalósítása vagy azok kizárólagos követése meríti ki a jó kormányzás fogalmát. A demokratikus működéssel nem összeegyeztethető, hogy egy bizonyos ideológia örökérvényű, és megváltozhatatlanul megszabja a jó kormányzás tartalmát. Ugyan a társadalmi együttélést és a politikai közösséget alkotó egyes alapszabályokat szentnek tekint (úm. a polgárok jogi egyenlősége, a jogállam, az alapvető polgári, emberi és politikai jogok, és a demokrácia keretrendszerét alkotó szabályok, amelyek egy részét a fentiekben bemutattuk), de ezeken túlmenően elfogadja, hogy a társadalomban sokféle vélemény van a jó kormányzásról, és hogy a közösség többségének összetétele és felfogása is változik, azaz nem lehet egyetlen ideológia alapján álló kormányzást létesíteni. Sőt, a demokrácia nyíltan vállalja a tévedés és a rossz kormányzás kockázatát cserébe azért, hogy megmaradjon a lehetősége a kudarcot vallott vezetők leváltására és az új elképzelések kipróbálására. Abraham Lincoln egy népiesebb megfogalmazása szerint „a választások az embereké. Az ő döntésük. Ha úgy döntenek, hogy hátat fordítanak a tűznek és megégetik a hátulso részüket, akkor hát a hólyagokra kell majd ülniük.” Legalábbis átmenetileg. A jó kormányzás tehát a demokrácia egyik célja, de nem kizárólagos szempont, és más elemek, például a szabad és rendszeres választások megtartása, fontosabbak, mint a kormányzat eredményessége. Hosszú távon a polgárok visszacsatolására alapuló rendszer összességében sikeresebb lesz, mint egy olyan rendszer, amely a választók véleményére tekintet nélkül próbálja saját elképzeléseit megvalósítani.

A demokráciában mindig a nép, azaz a többség akarata érvényesül

A demokráciában is előfordul, hogy nem a többség szándéka szerint dőlnek el dolgok. Ez nem hibája, hanem lehetősége a rendszernek. Ha nem így volna, akkor elég lenne közvélemény-kutatásokat csinálni és minden fontos kérdésben annak megfelelően meghozni a döntéseket, amit azok mutatnak. A képviselői többség dönthet úgy, hogy figyelmen kívül hagyja azt, amit a választók

többsége kíván. Erre mandátumuk feljogosítja a képviselőket. Más kérdés, hogy az átláthatóság és az állampolgári részvétel elve megkívánja, hogy a képviselő valamilyen magyarázatot adjon a választóknak egy ilyen helyzetben. Elképzelhető az is, hogy egyszerűen tévesen mérik fel, vagy nem tudják a képviselők, hogy mit akar a többség. Előállhat olyan helyzet is, hogy olyan korábbi, szerződéses elkötelezettségeknek kell eleget tenni egy döntéssel, amely mögül már elfogyott a támogatás, mégis megkötik az önkormányzat kezét. Számos olyan helyzet adódik, amikor a célokban egyetért a képviselő és választói, de a képviselő más eszközt lát használhatónak a cél elérésére, mint a választók. A képviselők demokráciája minden eddig ismert és kipróbált rendszernél jobban érvényesíti a nép akaratát, de nem tökéletesen.

A politikusok vitatkoznak, ahelyett, hogy a problémákat oldanák meg

Ahogy a 4. fejezetben erre kitértünk a vita a demokrácia velejárója. Ha valami, akkor az adhat okot aggodalomra, ha egy demokratikus testületben megszűnik a vita. Sok esetben vita nélkül nincs problémamegoldás! A demokráciát életető vita és a problémamegoldás szembeállítása teljes tévedés. Vita és vita között persze van különbség. A szabályozott, demokratikus keretek között folyó vita még mindig lehet tartalmatlan, személyeskedő, az a fajta, amit a magyar sajtó előszeretettel hív „pártpolitikai csatározásnak”. A választó tehát helyesen teszi, ha korholja a politikust a sok vita miatt, de csak akkor, ha ezek a viták felkészületlenül, valódi alternatíva megfogalmazása nélkül, közpolitikailag értékelhetetlen tartalmat szülve folynak. Ha van probléma a vitával, akkor az nem a léte, hanem a tartalma. Így a probléma megoldása sem a vita elkerülése, hanem a színvonal emelése.

MELLÉKLET

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

A települési önkormányzat feladata, hatásköre, szervei

8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek- és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.

(3) Törvény a települési önkormányzatokat kötelezheti arra, hogy egyes közszolgáltatásokról és közhatalmi helyi feladatok ellátásáról gondoskodjanak. E kötelezettségek a település nagyságától, a lakosságától, és egyéb feltételektől függően eltérően is megállapíthatók.

(4) A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

(5) A települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körében tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein.

9. § (1) Az önkormányzat jogi személy. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg. A képviselő-testületet a polgármester képviseli.

(2) Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala látják el.

(3) A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

(4) A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, kinevezi a vezetőiket. 1993. december 31. napját követően vállalat már nem létesíthető, gazdasági vállalkozás céljára a képviselő-testület gazdasági társaságot alapíthat, vagy szövetkezet alapítását kezdeményezheti.

10. § (1) A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

- a) a rendeletalkotás;
- b) szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, továbbá a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, megbízás;
- c) a helyi népszavazás kiírása, az önkormányzati jelképek, kitüntetések és elismerő címek meghatározása, használatuk szabályozása, díszpolgári cím adományozása;
- d) a gazdasági program, a költségvetés megállapítása, döntés a végrehajtásukról szóló beszámoló elfogadásáról, a helyi adó megállapítása, a településrendezési terv jóváhagyása, a képviselő-testület által meghatározott értékhatár feletti hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, továbbá a közösségi célú alapítvány és alapítványi forrás átvétele, és átadása;
- e) önkormányzati társulás létrehozása, társuláshoz, érdek-képviselői szervezethez való csatlakozás;
- f) megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás;
- g) intézmény alapítása;
- h) közterület elnevezése, emlékmű állítás;
- i) eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
- j) a bíróságok népi ülnökeinek a megválasztása;
- k) állásfoglalás megyei önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;
- l) véleménynyilvánítás olyan ügyben, amelyben törvény az érdekelt önkormányzat álláspontjának a kikérését írja elő;
- m) a települési képviselő, a polgármester összeférhetlenségi ügyében való döntés; a 33/A. § (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott hozzájárulással kapcsolatos döntés; a vagyonynyilatkozati eljárással kapcsolatos döntés;
- n) amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.

(2) A képviselő-testület rendeletében a törvény által hatáskörébe utalt kinevezést, megbízást és intézmény alapítását a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény szerint társulására ruházhatja.

11. § (1) A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

(2) A polgármester (főpolgármester), valamint a képviselő-testület bizottságának, részönkormányzat testületének önkormányzati jogkörben hozott hatósági határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani.

(3) A képviselő-testület (1) és (2) bekezdés alapján hozott határozatának a felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással a bíróságtól lehet kérni a határozat közlésétől számított harminc napon belül. A pert az önkormányzat ellen kell indítani.

A KÉPVISELŐK KÉPZÉSE PROGRAM KIADVÁNYAINAK SZERZŐIRŐL:

Atkári János

Jelenleg a Pénzügykutató Zrt. önkormányzati igazgatója. 1991 és 2006 között a Fővárosi Önkormányzatnál dolgozott, előbb sajtófőnökként, majd kabinetfőnökként, 1994-től főpolgármester-helyettesként. 2004-ig az önkormányzat gazdálkodásáért felelős első főpolgármester-helyettes volt.

Dicső László

Végzettségét tekintve: okleveles mezőgazdasági gépész üzemmérnök, igazgatásszervező, humán-szervező, térségi és vállalkozásfejlesztési menedzser, önkormányzatigazgatás-szervező.

Pályája kezdetén, tíz éven át mezőgazdasági repülőgép-vezetőként dolgozott. Az önkormányzatok megalakulásától, 1990-től Alsómocsolád község polgármesterként tevékenykedik. Speciális területe: önkormányzatok működése, vidékfejlesztés, LEADER, civil kapcsolatok

Polgármesteri tevékenysége mellett több érdek-képviselői, szakmai és civil szervezet munkájában részt vesz. A Települési Önkormányzatok Szövetségének Elnökségi tagja, a Baranya megyei tagozat elnöke. Alsómocsolád község 2009. évben elnyerte az Ifjúságbarát Önkormányzat, valamint az Idősbarát Önkormányzat díjat. A „Magyarországi Falumegújítási Díj 2009” első helyezettje.

Első díjazottként rész vehetett az Európai falvak versenyében. Ebben a versenyben, melyben harminc európai településsel, illetve régióval kellett megmértenie magát, a II. kategóriában, ahol a komplex fejlesztési tevékenységet értékelték, első helyezést ért el.

Győri Gábor

Szabadúszó politikai elemző és fordító, többek között a Kreatív Társadalmi Innovációs Labor külső munkatársa. Korábban a Demos Magyarország Alapítvány vezető elemzőjeként, illetve a Kopint-Datorg Zrt. és a Miniszterelnöki Hivatal elemzőjeként dolgozott. Bachelor diplomáját „Social Studies” szakon szerezte a Harvard University-n, Master's végzettségét nemzetközi kapcsolatokból a University of Chicagó-n.

Dr. Pallai Katalin

1990 óta dolgozik önkormányzati szakértőként és trénerként. Vezető szakértőként több önkormányzati reform, településpolitikai koncepció, helyi és térségi stratégia kidolgozásának szakértői csapatát vezette. A kilencvenes évek közepe óta nemzetközi szervezetek és külföldi cégek megbízására külföldön is dolgozik. 12 országban szerzett tapasztalatot, és tréningjein még ennél is több ország szakembereit oktatja. Emellett rendszeresen tart egyetemi kurzusokat és előadásokat meghívott előadóként itthon és külföldön. A közpolitikai és stratégiai folyamatok mellett a konfliktuskezelés a szakterülete. Mediátorként a települési és közösségi konfliktusok kezelésében szerzett gyakorlatot. Tevékenysége másik fő területe az önkormányzati döntéshozók és civil csoportok képzése és támogatása (coaching), valamint a sokszereplős társadalmi döntéshozási és konfliktuskezelési folyamatban részt vevő csoportok felkészítése.

Sabján Katalin

A TÖOSZ nemzetközi titkára 1999 óta. Igazgatásszervezői diplomáját ekkor szerezte az Államigazgatási Főiskolán, majd 2002-ben a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karát elvégezve szerzett közgazdász diplomát Európai Unió szakirányon. Az 1700 önkormányzatot tömörítő szervezetben a település- és területfejlesztés kiemelt szakterületei közé tartozott, számos projekt menedzsere és kezdeményezés támogatója volt e téren a tagönkormányzatok között. Hazai tevékenységei közé tartozik az Európa Tanáccsal való együttműködésből adaptált Legjobb Önkormányzatok Gyakorlatok Programjának, az Önkormányzati Vezetést Támogató Program, valamint az Önkormányzati kapacitásépítési program norvég tapasztalatok alapján 2009–2010 című projektnek az igazgatója. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának titkára 2006 óta.

Varga Kristóf

Jelenleg a Nyílt Társadalom Intézet Alapítványánál dolgozik helyi gazdaságfejlesztés és társadalmi részvétel programokon Délkelet-Ázsiában és Nyugat Afrikában. 1998 és 2006 között a Fővárosi Közgyűlés tagja, ahol költségvetési kérdésekkel, informatikával és kultúrával foglalkozott. Hat éven át volt tagja az Európa Tanács önkormányzati kamarájának. Diplomáját közpolitikai elemzőként szerezte a Johns Hopkins Egyetemen az Egyesült Államokban.

Dr. Weinek Leonárd

Az agrártudományi, közgazdaság-tudományi és jogi területeken szerzett hazai és nemzetközi diplomákat, valamint ágazati tervezés témában egyetemi doktori fokozatot szerzett. A tőkepiaci és vállalatfinanszírozási területen szerzett tapasztalatok mellett szervezetfejlesztési és vállalati tréning piacon is tevékenykedett. 2006 és 2010 között Zugló polgármestere.

Dr. Zongor Gábor

Jelenleg a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára. Közigazgatási jogász, önkormányzati érdekvédő. 1977-től járási, majd megyei tanácsigazgatásban dolgozott. 1990 és 1998 között a Veszprém Megyei Önkormányzat közgyűlésének elnöke. 1998-tól 1999-ig országgyűlési képviselő. A Comitatus önkormányzati szemle alapító szerkesztőbizottsági elnöke, több könyv szerzője és szerkesztője.



DR. ZONGOR GÁBOR

A helyi önkormányzatok szervezete és működése



VARGA KRISTÓF • GYŐRI GÁBOR

Demokrácia az önkormányzatokban



ATKÁRI JÁNOS

Önkormányzati gazdálkodás



SABJÁN KATALIN

Önkormányzati tervezés



DR. WEINEK LEONÁRD

A demokratikus településvezetés főbb dilemmái



DICSŐ LÁSZLÓ

A helyi közszolgáltatások szervezése



DR. PALLAI KATALIN

Társadalmi részvétel

