

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS SZERVEIK, A KÖZTÁRSASÁGI MEGBÍZOTTAK, VALAMINT EGYES CENTRÁLIS ALÁRENDELTSÉGŰ SZERVEK FELADAT- ÉS HATÁSKÖREIRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNYJAVASLAT ÁLTALÁNOS VITÁJÁNAK FOLYTATÁSA – 1991. MÁRCIUS 5.

KÖVÉR LÁSZLÓ, DR. (FIDESZ) Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Ház! A hatásköri törvény is az elkésett jogszabályok kategóriájába sorolható, hiszen a közigazgatási szervek munkamegosztását, a hatáskörök telepítését az önkormányzati törvénnyel együtt kellett volna elkészítenünk és elfogadnunk. A késlekedés azt eredményezte, hogy a megalakult önkormányzatok és a köztársasági megbízotti hivatalok tevékenységüket és szervezetüket csak rendkívül bizonytalanul tudták megkezdeni, illetve kialakítani. Ma a közigazgatás a teljes szétesettség és zűrzavar állapotába süllyedt, ahonnan menekülnek a szakemberek. A döntés- és irányításképtelenség az alapvető intézmények működését veszélyezteti.

A törvénytervezet elkészítésére hosszabb idő állt rendelkezésre, ennek ellenére a szakminisztériumok és az előkészítést koordináló Belügyminisztérium a gyakorlati szakemberek véleményét csak nagyon szűk körben kérte ki, ami, úgy gondolom, tükröződik mind a koncepcionális jellegű szabályokban, mind pedig a részletszabályozásnál.

A hatásköri törvény ilyen formában történő előterjesztése és elfogadása öszvérmegoldást eredményez, hiszen továbbra is fennmarad a közigazgatási jogszabálydzsungel a maga rendkívül nagy terjedelmével és átláthatatlanságával.

A törvénytervezet arra épül, hogy módosítgattja a különböző ágazati jogszabályokat. Ehelyett a rendelkezésre álló idő alatt talán egy egységes közigazgatási kódexet is elő lehetett volna készíteni, amire mind a települési igazgatásban, mind pedig a középírányító szinten a napi munkában a legnagyobb szükség lenne.

A javaslat jelenlegi formájában szinte teljesen áttekinthetetlen, elfogadása esetén lehetetlen lenne a biztos eligazodás, hogy az adott ügyben mely hatóságnak van hatásköre, meddig terjed az illetékessége, milyen jogorvoslati lehetőségek vannak stb.

A javaslat szövegezésén egyértelműen érződik, hogy az egyes fejezeteket a különböző főhatóságok egymástól teljesen függetlenül állították össze a minimális összhang nélkül. Egy ilyen tág horizontú szabályozás egyetlen jogszabályon belül technikailag megoldhatatlan. Ha azt vesszük figyelembe, hogy csak magát a tanácsai igazgatást közel 1500 jogszabály szabályozta, vagy valamilyen formában érintette, akkor egyértelművé válik a kitűzött cél ilyen formában való elérhetetlensége.

A teljesíthetatlenség nemcsak a feldolgozás milyenségéből tűnik ki, hanem maga a cél is teljesen irreális. Ezért ebben a formában ezt a jogszabályt jól megalkotni egyáltalán nem lehet.

A feldolgozás módszere eleve meghatározta a sikertelenség eredményét.

Az anyagból kitűnik, hogy egyes minisztériumok észrevételei és javaslatai szinte összedolgozás nélkül jelennek meg az anyagban. Van olyan minisztérium, amely ismétlődően és teljes alapossággal felsorolja a hatásköröket, míg más minisztérium annyi fáradságot sem vett, hogy legalább a hatályos jogszabályok alapján meglévő feladatköröket érintse.

Mindez közrehatott abban, hogy az anyag egyik részében terjedelmes, más részében olyan szűkszavú, hogy egyáltalán nem használható.

Külön ki kell térni arra a körülményre, hogy a tervezet összekeveri a feladatokat, a hatásköröket és a hatósági jogköröket. Ez különösen az egyes szervek közötti feladatmeghatározások területén okoz olyan ellentmondásokat, amelyeket áthidalni nem látunk lehetségesnek.

A tervezet az előzőekből következően rendszerében áttekinthetetlen. A tervezet egyik legellentmondásosabb területe az úgynevezett dekoncentrált szervek létesítése. A javaslat számításaink szerint nyíltan vagy burkoltan összesen 12 területen tartalmaz centrális irányítású, önkormányzatoktól független, állami feladatokat ellátó, speciális működésű, hatósági vagy szakmai irányítási jogkörökkel felruházott szervezetet.

A dekoncentrált szervezeteket vizsgálva két következtetés rögtön adódik.

Az egyik az, hogy mindegyik ágazat igyekszik a saját szervezetét vagy szervezetének egy részét kimenteni az önkormányzatok, illetve a köztársasági megbízott irányítása alól. Ezt a speciális szakmai feltételek és hozzáértés követelményére alapozzák, azonban ez az érvelés csak néhány szervezet esetében elfogadható.

A másik következtetésem az, hogy helyenként a konkrét feladatok és hatáskörök telepítését a törvényjavaslat bevétel-orientáltan végzi el az önkormányzatok és a dekoncentrált szervezetek között, vagyis például a földművelésügyi hivatalok, a fogyasztásvédelmi főfelügyelőségek, a környezetvédelmi felügyelőségek, de a tervezetben nem szereplő szabálysértési és pénzügyi centrális szervezeteknél egyaránt kimutatható az, hogy a bevételeket eredményező ellenőrzési, előírási, bírságolási jogköröket kiveszik az önkormányzati szervek kezéből, és a dekoncentrált hivatalokhoz telepítik.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Elnézést kérek a hosszadalmas felolvasásért, az előbbieken azokból a hozzánk beérkezett szakértői véleményekből idéztem, amelyeket azok az emberek küldtek el, akik majd ennek a törvénynek a szenvedő alanyai, a végrehajtói lesznek Baranyában, Veszprém megyében vagy Budapesten. És mindezt azért tartottam szükségesnek, hogy talán kevésbé lehessen vádolható az elfogultsággal, amikor véleményemet megfogalmazom.

Sajnálatosan tapasztaljuk azt, hogy mindazok az aggályok, amelyeket az önkormányzati törvény vitájában megfogalmaztunk, azok e törvény javaslatán igazolódni látszanak. A helyhatósági rendszer átalakítása tehát történelmi vállalkozás, jelentősége csak az alkotmányozáshoz mérhető véleményünk szerint.

A megoldás felé elvileg, a mi véleményünk szerint két úton lehet eljutni. Az első lehetőségünk, hogy fokozatosan, lépésről lépésre haladva, a feltételek kialakulásával párhuzamosan döntsük le a régi szabályozást, és építsünk egy újat egyúttal. Ezt tettük idáig az Alkotmány esetében. A másik megoldási módszerünk: gyakorlatilag átmenet nélkül cseréljük fel a régit az újra. Nos, a kormányzat ezúttal, legalábbis látszólag, az utóbbit választotta, meglehetősen magasra emelve önmaga előtt a léceket, amit aztán a várakozásnak megfelelően le is vert. Ez volt a mi álláspontunk – ez szintén idézet volt ugyanis az önkormányzati rendszer vitájából. Sajnálatosan módon ez a megállapításunk is kiállta az idő próbáját.

Az a véleményem, tisztelt Ház, hogy az önkormányzati rendszer kiépítése ott hibázódott el véglegesen, hogy elfogadtuk az önkormányzati törvényt azok nélkül a tartalmi törvények nélkül, amelyek ezt a keretet kitölthették volna. S e tekintetben önkritikusan be kell, hogy ismerjem: az ellenzéknek – beleértve a FIDESZ frakcióját is – fennáll a felelőssége, legalábbis abban a részben, hogy e törvény létrehozását valamilyen módon támogatta. Egyrészt, ha vissza tudják idézni azt a politikai indulatot, amelyben annak a törvénynek a vitája zajlott, talán politikai gyávaságból, mert nem merte egyértelműen megfogalmazni azt a véleményt, amelyet csak ilyen burkolt módon hozott a tisztelt Ház tudomására, vagyis hogy nem biztos, hogy a lehető legjobb megoldás az, amit választottunk, másrészt, mert talán maga sem gondolta komolyan, hogy a végül is követett megoldásnak olyan súlyos következményei lesznek, mint amilyenek végül is véleményem szerint lettek.

A Kormány kétszer élt vissza a bizalommal – ismét egy idézet, mondotta Áder János a törvény vitájának már-már feledésbe merülő kezdetén –, egyszer, amikor nem terjesztette be a helyhatósági választások időpontjára ezt a törvényt, másodszor pedig akkor, amikor ilyen színvonalú törvényt terjesztett elő.

Tisztelt Képviselőtársaim! Az hiszem, ezzel a törvénnyel mindent elkövettünk, illetve elkövettek, amit egy törvénnyel csak el lehetett követni. Az a meggyőződésem, hogy ez egy olyan törvény, amit a képviselőknek csak egy töredéke olvasott el egyáltalán, egy töredékének volt egyáltalán mersze belebocsátkozni ennek a törvénynek az elolvasásába. Ez, gondolom, hogy a jogászokra áll leginkább, és hogy a jogászok olvasták el leginkább ezt a törvénytervezetet. A többi képviselőtársunk – az én sejtésem szerint – legfeljebb annak az ágazatnak a szabályozási részébe volt hajlandó belebocsátkozni, amelyik szakmájába vág. De azt gondolom, hogy még a jogászok számára is meglehetősen nehéz feladatot jelentett ennek a törvénynek a megítélése, hiszen egy olyan roppant joganyagot kellett, illetve kellett volna áttekíteniük, mint amit a közigazgatás szabályozása jelent. Erre pedig az én megítélésem szerint nemcsak, hogy ebben a Parlamentben képesek kevesen, hanem azt gondolom, hogy komoly szakértői kollektívák kellene ennek a törvénynek a véleményezéséhez.

Másodszor, azt gondolom, hogy elkövette a Kormány azt a hibát ennek a törvénynek a megalkotásakor, hogy olyan rohammunkával készítette el az aprátussal ezt a törvényjavaslatot, amely rohammunkában jó törvényt nem is nagyon lehetett alkotni. Valamikor december elején, a költségvetési vita megindulásakor, hétfői plenáris ülésen kézbesítettek ki a képviselőknek, az önkormányzati bizottság képviselőinek egy értesítést arról, hogy szerdán a bizottság tárgyalja a törvényjavaslatot. Közben, hétfő és szerda között kiderült, hogy ez a törvényjavaslat mégsem kerül decemberben a plenáris ülés elé, és ez szerdán, a bizottsági ülésen már tudott volt a képviselők előtt. A Belügyminisztériumot persze erről senki nem értesítette, az állítások szerint ott értesültek erről a tényről. Mi akkor – mármint a FIDESZ frakciója – kértük azt a bizottságtól, hogy ne döntsön a bizottság ennek a törvényjavaslatnak az általános vitára való alkalmasságáról, hiszen akkor mi is csak meglehetősen felületesen tudtuk csak átfutni a törvényjavaslatot. Ennek ellenére a bizottság, mint ahogy kiderült, teljesen fölőslégesen, akkor ezt a döntést meghozta, így nem volt módja például a Belügyminisztériumnak arra, hogy a további rendelkezésre álló egy-másfél hónap alatt ezen a törvényen tovább dolgozhasson.

Én most azt gondolom viszont, hogy ha e tény fölött – mármint ennek a törvényjavaslatnak a meglehetősen slendriánsága fölött – könnyen átcúszik a Kormány, és könnyen átcúszik a Parlament, akkor egy olyan precedenst teremt, ami azt sugallja egyrészt a Kormánynak, másrészt a Kormány apparátusának, hogy ezzel a Parlamenttel – már bocsánatot kérek, de – bármit meg lehet etetni. Azt gondolom, ez nem lenne helyes.

Amikor az önkormányzatok problémáit és a kormányzatnak e problémák előidézésében viselt szerepét vizsgáljuk, mi nem merjük megengedni magunknak azt a feltételezést, amelyet Kónya Imre tisztelt képviselőtársunk az ellenzékkel szemben a Népszabadság 1991. február 25-i interjújában megtett. Tehát mi nem állítjuk azt, hogy a Kormánynak ne lenne érdeke az ellenzéki többségű önkormányzatok sikeres működése, és ezért szándékosan idézné elő azt a káoszt, ami már-már előállt a helyhatóságokban, és amit e törvény hiányánál csak e törvény e formában történő elfogadása tesz teljesebbé.

Sőt, mi meg vagyunk győződve a Kormány jóhiszeműségéről és jószándékáról, csupán azt jelezzük csendben és halkán, hogy az ismert mondás szerint: a pokolba vezető út is jószándékkal van kikövezve. Mi tehát nem mondjuk sem a választóknak, sem pedig az önkormányzatokban ülő képviselőinknek, hogy a Kormány szándékosan tönkre akarja tenni az önkormányzatokat, mert az a meggyőződésünk, tisztelt Képviselőtársaim és tisztelt Kónya úr – bár sajnálom, hogy nincs jelen pillanatnyilag –, hogy 43 évi várakozás után az első felelős magyar kormánnyal szemben nem lehetünk türelmetlenek. Nem baj, biztos, hogy lesz jobb is, pillanatnyilag ennyire futja. Mindazonáltal ez nem elégséges ok, tisztelt Képviselőtársaim, hogy ezt a törvényt ilyen formában elfogadjuk, sőt még arra sem ok vagy nem lett volna ok, hogy ennek a törvénynek az érdemi vitájába egyáltalán belebocsátkozzunk.

Ezért a magunk részéről megismétlem Áder Jánosnak a vita elején tett javaslatát, illetve indítványát egyrészt a Kormány felé, hogy ezt a törvényt vonja vissza, és más formában, szétdarabolva, több törvénymódosítás formájában, megtárgyalhatóvá téve ezt, újra hozza a Parlament elé, másrészt pedig tisztelt képviselőtársaimat kérem fel arra, hogy ezt a törvényt ne bocsássák részletes vitára. Amennyiben ez megtörténik, valami sajnálatos, ámbár előrelátható véletlen folytán, akkor, amit a frakciónk nevében ígérhetek, hogy a magunk részéről erőnkhez mérten, módosító indítványok formájában a kárenyhítési kötelezettségünknek eleget fogunk tenni. Köszönöm a figyelmet. *(Taps.)*