

A JEGYZŐ SZEREPE AZ ÁLLAMIGAZGATÁSBAN A JÁRÁSOK MEGALKULÁSA UTÁN*

A jegyző - történelmi időkre visszatekintve is - meghatározó szereplője a közigazgatásnak. Ahhoz, hogy érthető és értékelhető legyen a jegyző járások megalakulását követő jogállása, vissza kell kalandozni az elmúlt idők szabályozásába.

A tanácsrendszer előtti korszakban a jegyző az állam köztisztviselője, a községi közigazgatás vezetője volt.

Az 1990. évi önkormányzati szabályozás visszanyúlt a közigazgatási hagyományokhoz. A települési önkormányzatok hivatalának vezetője a jegyző, akit a pályázók közül a képviselő-testület választ, majd nevez ki határozatlan időre. A jegyző az önkormányzat embere, bár általános hatáskörű, helyi államigazgatási szerv is egyben, miután számtalan államigazgatási hatáskör címzettje.

A járási hivatalok létrejöttével a jegyzők jogállása alapvetően megváltozik. Az általános hatáskörű államigazgatási szerepe megosztásra kerül a járási hivatallal, miután több hatásköre átkerül oda. Ugyanakkor az új önkormányzati törvényi szabályozás beemeli a jegyzőt az önkormányzati szervek sorába. 2013. január 1-től önkormányzati hatáskörben is eljárhat a jegyző. Ez a megfogatkozott államigazgatási hatáskörök mellett az önkormányzati pozíció erősödését jelenti. A viharos jogalkotási folyamatok sodrában azonban módosultak a munkaviszonyra vonatkozó szabályok. A jegyzőt a polgármester nevezi ki, s megbízatása bármikor, indoklás nélkül visszavonható.

A jegyzői jogállás ezen változásait mutatja be az előadás.

• • • • •

„Aki nem érez magában ösztönt arra, hogy a jegyzői hivatalnak szentelje magát teljes erővel, kedvvel, kitartással és önfeláldozással működjön a község javára, az ne válassza hivatásul a jegyzői pályát.” Ez az idézet egy falusi nótárius 1872-ben kelt intelmeiből származik.

Az előadás első része a régmúlt idők jegyzői hivatásáról, egyes vonatkozó szabályairól és a státusz társadalmi megítéléséről villant fel pár gondolatot. Lehetne az is a cím, hogy a „jegyző egykor”, valamint megnyugtatóan annyit, hogy a következő rész címe nem az lesz, hogy a „jegyző kettőkor”.

* A Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem által 2013. február 21-én megrendezett, a járási rendszer kialakításáról szóló, "A haza üdvére, és a köz szolgálatában" elnevezésű konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

A jegyzői tisztség Európában a XV. században alakult ki. A magyar közigazgatásban pedig Mária Terézia uralkodása idején vált szabályozottá, általánossá.

Ha megengednek egy személyes megjegyzést: kevesen vagyunk már, akik a kezdetek óta végzik ezt a tevékenységet. Persze az idő nem érdem. Jól bizonyítja ezt Rockefeller pénzügyi mágna, bankár esete, aki egy alkalommal egyik New York-i bankjában tett látogatást. Beszélgetés közben a bankfiók vezetője sokat sejtetően és várakozóan megjegyezte: - Elnök úr, ma éppen 20 éve dolgozom a bankban. Mire Rockefeller: - Ugye milyen türelmesek vagyunk?

Az 1878-ban megjelentetett „A községi közigazgatás kézikönyve” oldalakon át sorolja a jegyző feladat- és hatásköreit. Így például: testületi ügyek előkészítése és végrehajtása; pénz- és adóügyek; vagyonügyek; kereskedelmi ügyek; árvaügyek; vándorlók és házalók tüzetes ellenőrzése; újoncállítási lajstrom karbantartása; oktatási ügyek; közmunka összeírása; stb. szerepelnek a hatásköri listában.

De nem csak a hatásköröket ismerteti részletesen a kézikönyv, hanem a jegyzővel kapcsolatos magatartási szabályokat is. Íme, az egyik legfontosabb: „... a magánfelekkel szemben köteles mindég előzékeny készséggel viseltetni.”

Fontos megemlíteni, hogy a jegyzőknek nem csupán részvételi és tanácskozási joguk volt a képviselő-testületi üléseken, de szavazhattak is. A szavazati jog a jegyző vonatkozásában óriási jelentőséggel bírt. Nem egy volt a döntéshozók közül, hanem ő volt az, aki felkészültsége, tudása alapján az adott kérdésekben egyfajta szakmai értéket jelentett meg, az eligazodásban segítve a képviselőket. Erre ma is nagy szükség lenne. Ezt bizonyítja az a hozzászólás, ami egy nagyváros képviselő-testületi ülésén hangzott el. Figyeljék ezt a fantasztikus mondatot: - Tisztelt Képviselőtársaim! Igaz, hogy mi csak képviselők vagyunk, de azért néha nézhetnének a város érdekeit is!

Érdekes és érdekes belelapozni az 1990-et megelőző évek lexikonjaiba, mit is írnak jó pár évtized távlatából a jegyzőről. Az Új Magyar Lexikon 1962-ből a következőképpen határozza meg a jegyző fogalmát: „A községi közigazgatás vezetője. Az állami ügyekben nagyobb felkészültsége és a felsőbb szervekhez fűződő kapcsolata révén a jegyzőé volt gyakorlatilag a döntő szó...”

A régebbi kiadású Britannica Hungarica pedig a jegyző címszó alatt a következőket írja: „Az Állam köztisztviselője, a községi közigazgatás adminisztratív vezetője, (...) élethosszigan választották meg a megfelelő képesítésű jelöltek közül.”

A XIX.–XX. században – annak első feléről beszélek – a jegyzői szakma társadalmi presztízse kiemelkedő volt. Jól reprezentálja ezt Eötvös Józsefnek A falu jegyzője című híres regénye, amelyben a szerző Tengelyi Jónás jegyzőt pozitív főhősként mutatja be.

Most pedig álljon itt egy idézet:

„A jegyző maga az elvi szilárdság és a makulátlan erényesség; ő a becsület megszállottja. Puritán jellem, aki kimagaslik... Romantikus alkat; megelőzi a korát gondolataival”

Nos, ezt nem rólunk, nem a jelenkor jegyzőiről írták, hanem az Eötvös-regényt elemző műkritikában jellemezték így a mű főszereplőjét.

Az 1800-as évek végén Dobozi István több megye járási jegyzői egyletének elnöke, a Községi Közlöny társszerkesztője – megjegyzem, ma már Magyar Közlönyre sem futja – a következőképpen fogalmaz: „A községi jegyző hivatása buzgalom, részrehajthatatlanság és fontos

helyzetének teljes átérzése által kiérdemelni az egész község bizalmát és tanácsaival felvilágosítani úgy az egyeseket, mint az előljáróságokat; neki a törvényeket, szabályrendeleteket s utasításokat megmagyarázni, s azok pontos teljesítése felett őrködni.” Ebben a megfogalmazásban nem csupán a jegyzői státusz főbb szabályai lelhetők fel, de tükrözi a kor társadalmi elvárásait is a jegyző tevékenységével, munkájával szemben.

Nézzük, hogy az 1990. évi önkormányzati választásokat követően hogyan alakul a jegyzői jogállás.

Az 1990-től 2000-ig terjedő időszak talán a hőskornak is nevezhető. Azonosak a feladatai, azonosak a hatáskörei a közigazgatás legszebb hivatását, munkáját végző köztisztviselőinek, a jegyzőknek. Szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző. Az új önkormányzati rendszer kiépítésének, megszilárdításának éveit ezek. Fantasztikus időszak, a polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek kialakításának időszaka. Az újonnan választott önkormányzati testületek szervezeti és működési rendjének kidolgozása, új rendeletekkel a helyi közösség életét meghatározó normák kimunkálása – és még sorolhatnám – mind-mind erre az időszakra estek.

Természetesen a megfeszített munkának is van selejtje, így van ez a jogalkotás terén is. Erre kiváló példa Kiss László alkotmánybíró úr falujárások során gazdagodó gyűjteményének egy ékköve. Az adott településen, valószínűleg az állattartó telepen tüzeset lehetett, mert a következőképp szabályoztak: „A viharlámpát a tehénistálló falán úgy kell elhelyezni, hogy azt se állat, se ember a farkával le ne verje.”

1990-ben az önkormányzati törvény a magyar közigazgatás-történeti hagyományokra is építkezve szabályozta a jegyző jogállását, feladatait és hatásköreit. A törvényhozó egyrészt visszanyúlt a régi elnevezéshez, titulushoz, másrészt lényegében visszahozta az első tanács-törvény előtti időszak alapvető feladat- és hatásköri szabályait is. Nevezetesen a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként felel az önkormányzati ügyek döntés-előkészítéséért és végrehajtásáért, másrészt államigazgatási ügyekben – kevés kivételtől eltekintve – a hatáskörök címzettje.

A magyar közigazgatás rendszerében elhelyezve a jegyző általános hatáskörű, helyi, elsőfokú államigazgatási szerv.

Az önkormányzati törvény azzal teremtette meg és deklarálta függetlenségét a mindenkorri politikai hatalomtól, hogy pályázat útján a képviselő-testület választotta ki a jelöltek közül és kinevezése határozatlan időre szól.

Pártatlanság, semlegesség és kiemelkedő szakmai kvalitások voltak a jegyzővel szembeni alapvető elvárások, követelmények.

A képviselő-testületi üléseken az önkormányzati törvény tanácskozási jogot biztosított a jegyzőnek. A hivatalvezetői státuszuk különös módon alakult. A hivatal munkavállalói felletti munkáltatói jogokat a polgármesterek gyakorolták. Ezen a szakmailag elképesztő helyzeten az Ötv. 1994-es módosítása változtatott, amely a jegyzőkhöz tette a munkáltatói jogokat, de gyakorlatilag a polgármester korlátlan vétőjogát beépítve a szabályozásba. Ez a zavaros munkajogi rendszer a mai napig megmaradt. Persze ahol az együttműködés korrekt a polgármester és a jegyző között, ott nincsenek véres ütközetek, eltérően egy néhai rendőri

jelentésben foglaltaktól, amelyben a falusi kultúrházról szólóan azt írja, hogy „véres volt az egész épület, ebből is látszott, előtte nem író-olvasótalálkozó volt ott”. A jegyzői státusz erős volt ebben az időben. Gyakorlatilag csupán kivételesen, fegyelmi eljárás keretében megállapított súlyos mulasztás esetén vagy közös megállapodással lehetett elbocsátani a jegyzőt. Ez a nyugodt szakmai tevékenységet és a jegyzői munka politikai semlegességét illetően egyértelműen pozitív szabályozás volt. Ugyanakkor tény, hogy a gyengén teljesítő vagy a lojalitás minimumát is alulmúló jegyzőtől szinte lehetetlen volt megszabadulni. Elképesztő összegeket fizettek ki az önkormányzatok egy-egy közös megegyezéssel közszolgálati jogviszony-megszüntetés után.

Ez a „jelenség” méginkább felerősödött két alapvető oknál fogva. Egyrészt 1994-től változott a polgármester választásának szabályozása. Ekkortól már nem a képviselő-testület, hanem közvetlenül a választópolgárok választják a polgármestert. Ez a politikai legitimitáció oldaláról óriási mértékben erősítette a polgármesterek pozícióját. Hatásköre viszont csak a képviselő-testületnek, illetve a jegyzőnek volt. Ezért hát okszerűen a képviselő-testülettől és a jegyzőtől kellett hatásköri területeket elhódítani, hogy a politikai legitimitáció után cselekvőképességében is erősödjön. A képviselő-testületek vonatkozásában az átruházott hatáskörök bővítésével ez viszonylag egyszerűen megoldható volt. A jegyző vonatkozásában azonban a törvények erős falat húztak, ezért főleg a közigazgatási és emberi értékekben gyengébb polgármesterek egy részének útban volt az erős jegyző.

Persze ezt az érzetet egyes jegyzők nyakasságukkal, makacsságukkal csak felerősítették, amire jó példa egy indulatos képviselői elszólás, miszerint: „- A jegyző úr szelét ki kell fogni.” Másrészt a társadalmat megosztó politikai tusakodás közepette főleg a fővárosi kerületekben, illetve egyes városokban a polgármesterek saját embereiket szerették volna a jegyzői székbe ültetni. A változtatásnak pedig – a szó szoros értelmében – nagy ára volt. A 90-es évek végén történt kísérlet arra, hogy a jegyzők közszolgálati jogviszonyát határozott idejűvé módosítsák. Balsay István akkori államtitkár, egykori nagyvárosi polgármester azonban meghallgatva a jegyzők véleményét, visszalépett ettől az elképzeléstől. Balsay pontosan tudta, hogy az önkormányzat, illetve a hivatal működésének szakszerűsége és törvényessége milyen összefüggésben áll a viszonylagos jegyzői függetlenséggel, semlegességgel.

Az ezredforduló az addig egységes jegyzői hatáskör-telepítés rendszerét változtatta meg alapvetően. Ez a jegyzői államigazgatási hatáskörök differenciált telepítésének időszaka.

A bekövetkezett változások a jegyzők „szereposztását” alapvetően átrendezték. A rendészeti igazgatás köréből kikerültek az okmányok kiállításával kapcsolatos hatáskörök. A hatáskör civil területre történő telepítése azonban igazgatási decentrumokba, úgynevezett körzetközponti jegyzőkhöz történt. Ezt megelőzően, illetve ezzel egy időben a vállalkozói igazolványok kiállítása a gazdasági kamaráktól, illetve a gyámügyi hatáskörök jelentős része a települési jegyzőktől ugyancsak központosításra került. Ezt követte a szociális intézmények, a falugondnoki szolgálat engedélyezésének központosítása, majd a kiemelt – később teljes körű – építéshatósági feladatok körzetesítése. Az előbbieket egyenes következménye, hogy a kereskedelmi, telepengedélyezési hatáskörök szintén a körzetközponti jegyzőkhöz kerültek.

Ugyanakkor ezek a változások a jegyzők jogállását nem befolyásolták. A jegyző maradt köztisztviselő, a polgármesteri hivatal vezetője, az önkormányzat közigazgatási szakmai vezetője.

Az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki. A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A polgármester irányítási és a jegyző vezetési tevékenysége keveredik, összecúsúzik. Azt viszont látni kell, hogy a helyi közigazgatás két meghatározó szereplőjének, a polgármesternek és a jegyzőnek az együttműködés alapvetően kihat a hivatali munkán túl az önkormányzat teljesítményére is.

A 90-es években Szegeden egy JOSZ-rendezvényen a város polgármestere az együttműködés fontosságát érzékeltetve a következőképpen fogalmazott: „Megválasztásom előtt sohasem dolgoztam az igazgatásban. Amikor bejöttem a városházára, azt sem tudtam, merre van a toalett; és akkor a jegyző megfogta a kezemet...”

Nemrég egy kaposvári rendezvényen, a Somogyi Jegyzők Gyűlésén, Fábian Adrián, a Pécsi Egyetem tanszékvezetője idézte volt szombathelyi kollégámat és barátomat, Kaczmarski János címzetes főjegyzőt, aki egy konferencián így kezdte hozzászólását 2010 őszén: „Jegyző vagyok, gyáva és megalkuvó.” Mielőtt e keserű kijelentés okára, miéртjére megkeresnénk a választ, nézzük napjaink lényeges szabályozás változásait.

Az új önkormányzati törvény a jegyzőkre vonatkozó szabályozáson lényegesen változtatott. 1990 óta a szakirodalomban osztozkodás folyik a jegyzőn, hogy az önkormányzat vagy az állam embere. A feladat- és hatáskörmegosztás alapján általában olyan közmegegyezés alakult ki, hogy 60% az államigazgatási és 40% körüli az önkormányzati feladatuk. Azért sem lehet ezt számokban mérni, mert a körzetközponti hatáskörök torzítása miatt általános következtetés levonására alkalmas méricskélés egyáltalán nem végezhető. Kétségtelen tény, hogy 2013-tól a jegyző önkormányzati szerepe jelentősen erősödik azáltal, hogy önkormányzati hatáskörei is lehetnek, átruházott hatáskörben, önkormányzati ügyekben is dönthet. Ez a rendelkezés beemelte a jegyzőt az önkormányzati szervek sorába. Ugyanakkor miközben az új szabályozás az előzőekben említett módon erősítette a jegyző pozícióját, egyéb vonatkozásban végtelenül legyengítette azt. A jegyzőt a polgármester nevezi ki.

Ez azt is jelenti, hogy a jegyző már sem az állam, sem az önkormányzat embere, hanem a polgármesteré. Eddig elvárás volt, hogy a jegyző a mindenkori hatalommal szemben legyen lojális, most már „elvárás”, hogy legyen lakáj is. Korábban/Nemrég egy hasonló rendezvényen merült fel a kérdés, hogy most már talán a polgármester ünnepi beszédét is a jegyző írhatja? A válasz egyértelműen igen. Persze az ünnepi beszéd akkor jó, ha előzetesen elolvassa a beszéd szövegét, mert ha nem, úgy járhat, mint egy nagyközség első embere az ünnepi beszéd olvasása közben. Többször meg-megcsóválta a fejét, majd egyszer megállt az olvasásban és azt mondta: - Na kérem, ezzel már magam sem értek egyet. Folytatva: az egyetlen önkormányzati költségvetési szerv, amelynek a vezetőjét nem a képviselő-testület választja, illetve nevezi ki, a polgármesteri (önkormányzati) hivatal. A közszolga helyett a szolga szerepet erősíti az a 2013. január 1-től élő szabály, miszerint a jegyző vezető beosztású köztisztviselőnek minősül és megbízatása bármikor indoklás nélkül visszavonható. Ebből eredően kialakulhat egy olyan helyzet, hogy ha ciklusonként változik a polgármester személye, úgy vele együtt változik a jegyző személye is. Lehet, hogy úgy járnak, mint az az iskolai igazgató, aki nyugdíj előtt állt, és az Oktatási Bizottság vezetője a következőképpen fogalmazott: „Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Az igazgatónőnek már nincs ciklusa”. Lenne mit tenni a Jegyzők Országos Szövetségének! Mert biztos vagyunk abban, hogy a felelős, a helyi közigazgatás értékei iránt elkötelezett politikusok meg

fogják érteni, hogy a jegyzőnek nem egy személyt kell szolgálnia, hanem egy közösséget, nem egy személynek tartozik felelősséggel, hanem egy közösségnek, nem egy személy iránt kell elkötelezettnek lennie, hanem egy közösség iránt, a nemzet iránt és az ő akaratukat megtestesítő törvények, jogszabályok iránt. Ehhez pedig a testület által választott és határozatlan időre kinevezett jegyzői státuszra van szükség.

Vannak elkötelezett, értékes képviselők, akiknél meghallgatásra találhat szavunk. A politikusokba vetett ezen bizalmamat látszik alátámasztani egy immár klasszikus közgyűlési hozzászólás, amely így hangzott: „– Képviselő asszonynak így alulnézetből valóban vannak értékei.”

2013-tól nem csupán az önkormányzati törvény változtat a jegyző helyzetén. A járási hivatalok felállítása a hatásköri változásokon túl átrendezi a jegyzői jogállást is.

A gyámhivatali, okmányirodai és egyes szociális igazgatási ügyek a körzetközponti jegyzőktől a járási hivatalokhoz kerültek, ám a hatáskörök jó része a jegyzőknél maradt. Ma úgy definiálható, hogy a jegyző az egyik általános hatáskörű, elsőfokú, helyi államigazgatási szerv. Ezen jogállása, ha úgy tetszik, megosztásra került közte és a járási hivatal között. Különlegesség viszont, hogy a hatáskörök áttelepítésére a járási hivatalokhoz szinte teljes körűen a körzetközponti jegyzőktől került sor. A nem körzetközponti jegyzőktől kis túlzással csupán a szabálysértési hatáskör került el, valamint kevés szociális, gyámügyi és nem meghatározó jelentőségű kisebb államigazgatási hatáskör. Az azonban világosan látható, hogy mind önkormányzati, mind államigazgatási ügyekben lesz dolga – nem is kevés – a jegyzőknek.

Az új önkormányzati törvény a szakmai, törvényességi értékeket stabilan megjelenítő jegyzői szerepkört átpozícionálta. A határozatlan idejű testületi kinevezés és stabil státusz nem csupán a pártatlanság, a semlegesség biztosítója volt, de az önkormányzati rendszer demokratikus és törvényes keretek közt történő működésének egyik fontos záloga is. A helyi hatalom ellensúlya, lelkiismerete is volt – pozitív értelemben – a jegyző szakmai, törvényességi mozgásteréből eredően.

Most szilenciumra vagyunk kényszerítve, megalkuvásra és gyávaságra. Ma csak az a jegyző bátor, aki készül az ajtót becsukni maga után.

Ezekben a kérdésekben a jegyzők egységes fellépésén túl, számítunk a közigazgatás-tudomány jeles képviselőinek kiállítására is. Közös erővel és érveléssel lehet és kell a döntéshozó politikusokat meggyőzni a módosítás szükségességéről.