H: Gergely András kód: Kossuth Lajos
egy. tanulmány
X 352

A DEMOKRÁCIA ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG KOSSUTHI ÖRÖKSÉGE

A kétszáz esztendeje született Kossuth politikai rendszerében az önkormányzatiság az egyik alapvető, ha nem a központi kategória. Értékrangsorában az első helyre a *szabadságot* teszi, legyen szó akár a *politikai szabadságjogokról*, akár a *társadalmi szabadságról*, vagyis a *jobbágyfelszabadításról*, akár az *egyéni szabadságjogokról*. Második központi elve a *demokrácia*, amelynek mintáit és formáit Kossuth a már megvalósított nyugat-európai és amerikai példákból próbálta átvenni, konkretizálni. A harmadik, kevésbé ismert alapelve pedig az *önkormányzat*. Kossuth nagyon sokszor úgy fogalmaz, hogy a *demokrácia egyenlő az önkormányzatisággal* – a demokrácia fundamentuma az önkormányzat. Ez a gondolat aztán egész életművén végighúzódik. Noha az önkormányzatiságról 1849 előtt kevesebb elméleti elgondolását fejtette ki, már a reformkori Kossuthnak is egyik központi gondolata és politikai célja a „szabad község" megteremtése, mint amelyen Magyarország jövendőbeli politikai rendszere fel fog épülni. Elgondolása szerint a községek küldötteiből alakul majd ki a modern, népképviseleti alapra helyezett megye, amelynek szerepe a népképviseleti parlamenti rendszerben alapvető marad: küldötteiből áll majd a népképviseleti országgyűlés. 1849 után, az emigrációban ezt elvi igénnyel is megfogalmazza: „A demokrácia nem

* A Magyar Polgári Együttműködés *Önkormányzat és jogállam* című konferenciáján, 2002. október 6-án elhangzott előadás szerkesztett változata.

más, mint a nemzet testében az egységre rátaláló nép önkormányzata" – írja. Vagyis a demokrácia az önkormányzat legmagasabb, *nemzeti szintje* – a parlamentarizmussal, a szabadságjogokkal egyfajta „önkormányzat", amely az országos képviseletben jelenik meg, és maga is a községi és megyei önkormányzatokra alapozódik. Kossuth szerint egy modern parlamenti rendszer minden elemének az önkormányzatiság elve alapján kell kiépülnie.

Mi az oka annak, hogy Kossuth politikai rendszerében az önkormányzat olyannyira középponti szerepet kap – mely nézetével egyébként szinte egyedül áll a 19. század demokratái között?

Az első ok, sejthetően, a magyar hagyomány. Kossuth még abban a régi – a nemesi – megyei önkormányzati rendszerben nőtt fel, amelyet persze át akart alakítani népképviseleti rendszerűvé, de egyszersmind meg is akart őrizni. Ne feledjük: indulását, első politikai tapasztalatait, valamint azt, hogy 1837-es bebörtönzéséből 1840-ben kiszabadult, a megyének köszönhette. Kossuth tehát úgy ítélte meg, hogy a megyének olyan ereje, olyan politikai potenciálja van, amely az egész magyar államrendszerben fontos lehet. Mire gondolt? Arra, hogy a megyék nem csupán területi önkormányzati szervek, hanem részt vesznek az országos politikai életben: az országos politika kérdéseit vitatják meg, és országgyűlési követeik ezzel a hátországgal és a megyében kapott utasításokkal vesznek részt a parlament munkájában. Ez a biztos háttere az országgyűlés működésének.

Fiatal korában tapasztalta azt is, hogy előfordulhat, hogy hosszú ideig nem tartanak országgyűlést – ahogy nem tarthattak 1812–1825 között –, a megyék akkor is működtek, és ezek a fórumok voltak azok, amelyeknek határozott fellépésére az udvar végül engedni volt kénytelen, és összehívta az országgyűlést. Ez a magyar hagyomány tehát Kossuth konkrét elképzeléseit is befolyásolta, amennyi-

ben az önkormányzatiság középpontjába a már létező, de átalakítandó megyét és – ahogy fogalmazott – a még megteremtendő szabad községet, vagyis a felszabadult jobbágyok önkormányzatát állította.

Kossuth politikai rendszerében az önkormányzatiság központi szerepének másik oka az, hogy ennek elméleti alapvetésében is nagy jelentőséget tulajdonított: a demokrácia képviseleti alapú rendszerében is alapvető szükségét látta annak, hogy az ember, a választópolgár működési teret találjon egy önkormányzatban. „Szabad embert nem elégítheti ki a politikai szabadságnak azon paránnyá szétmosódott adagja, mely abban határozódik, hogy időszakonként egy-egy szavazatot vet ezrek vagy milliók szavazata közé a választásoknál" – írta. „Neki sérthetetlennek kell magát éreznie egyéni jogaiban, szakadatlan befolyással kell bírnia községi s megyei ügyeiben." – folytatta. Ez az a szint, ahol az egyénnek mintegy politikai teret nyit a sors, vagyis állandóan politizálhat. *Iskola* is egy önkormányzat mindazok számára, akik politizálni kívánnak, mivel innen léphetnek tovább a községből a megyébe, a megyéből az országgyűlésbe. Ez nevelődési utat, folytonosságot, átjárhatóságot és átláthatóságot is biztosíthat. Azok a demokráciák, ahol nincs önkormányzat, demokráciák ugyan, hiszen választhatnak parlamentet, esetleg köztársasági elnököt – de aztán a ciklus végéig még a véleményükre se nagyon van szükség: elvész a politika és a választópolgárok közötti aktív kapcsolat.

Amikor az emigrációban – az 1860-as évekig – Kossuth a jövő alkotmányával foglalkozott, számos új gondolattal egészítette ki kezdeti elképzeléseit, de ragaszkodott első, 1851-es alkotmánytervének alapelveihez, amelyekben kimondja: „Önkormányzat lesz jelszavunk, csak ebben van szabadság, s az önkormányzat alapjául népképviselet, egyetemes szavazatjoggal választva". Vagyis általános választójogot kívánt Magyarországon – ami akkor persze még csak

távoli cél lehetett –, a helyi és az országos képviselet valamennyi szintjén. Nézetei szerint az önkormányzat arra is kiváló eszköz, hogy a nemzetiségi kérdést, ha nem is megoldja, de problémáinak kihordásához legalább jó együttélési teret teremtsen. A nemzetiségeknek is „társas önkormányzati teljes szabadságot" kínál, amely azt jelenti, hogy a nemzetiségek a területi önkormányzaton felül és kívül társas egyesületet, bármilyen nemzeti szövetséget alkothatnak, amely össznemzetiségi ügyeiket autonóm módon, mint polgári egyesület intézheti. Az alkotmányterveknek ezek a megfogalmazásai mintegy elméleti alapvetést alkottak. Sajnos, mint tudjuk, gyakorlati próbájukra nem került sor: a dualizmus kora, a kiegyezési rendszer más megoldásokat választott.

Kossuth ugyanakkor nem doktriner, hanem nagyon is gyakorlatias, pragmatikus politikus volt. Nemcsak a magyar helyzet adottságaiból indult ki, hanem mindig körülnézett a világban, példákat keresett, és ezekből vont le következtetéseket Magyarország jövőjére vonatkozóan. Politikai és államigazgatási szempontból Franciaországot tartotta a *negatív* példának. Azt mondta, hogy ha körülnézünk Franciaországban, akkor azt látjuk, hogy Párizs mindent eldönt, mindent diktál, s ennek a következménye, hogy túl sok a változás, a rögtönzés az országban, ingatagok a franciák politikai rendszerei. Az 1789-es nagy francia forradalom tanulságait már fiatalon megpróbálta hasznosítani. Nincs még harmincéves az 1830-as forradalom idején, és tudjuk, hogy milyen döntő jelentősége volt életében az 1848-as februári párizsi forradalomnak. Végül emigrációjában még megélte az 1870-es párizsi forradalmat is. Négy forradalom egy századon belül! Nyilvánvalóan neki is el kellett gondolkodnia azon, hogy mi is lehet ennek az oka. Az ok, válaszolta meg magának a kérdést, hogy az események minden alkalommal, csakis és egyedül Párizs körül forognak, Párizsban játszódnak le. Centra-

lizált az ország. Ha Párizs népe elégedetlen, elég a főváros hatalmi központjait elfoglalnia, és ezzel meg van döntve az előző rendszer, és esetleg meg is teremtődik a következő, amelyet viszont megint könnyűszerrel megdönthet egy harmadik megmozdulás. Nagy megrázkódtatásokkal ugyan haladnak előre, miközben a vidék változatlan marad, és ha a rendszer stabilizálódik is, beszavaznak a hatalomba olyan politikusokat, akik a demokratikus fejlődés szempontjából éppen nem kívánatosak. Ilyen volt III. Napóleon példája, aki népszavazással előbb köztársasági elnökké választatta magát, majd amikor államcsínnyel császárrá kiáltották, címét a vidék népe népszavazással jóváhagyta.

Kossuth számára a *pozitív* példák Anglia és főleg Amerika voltak. Mindkét országban azt tapasztalta, hogy az önkormányzatiság elve messzemenően érvényesül. Persze az önkormányzatiságot tág értelemben vette, nem csak a községi autonómiákra gondolt, hanem az angol grófságokra vagy az amerikai területi önkormányzatokra is, ideértve a szövetségi államok önkormányzatát.

Kossuth törökországi internáltságából kiszabadulva, 1851-ben először Amerikába ment, jó féléves körútra, amely, mint közismert, valóságos diadalmenet volt. Közben tanulmányozta az amerikai viszonyokat, és csodálattal állapította meg, hogy milyen kicsiny jogköre van a központnak, a fővárosnak, Washingtonnak – és mégis milyen erős hatalom tud lenni ez az Egyesült Államok. (Már akkor megjósolta, hogy az Egyesült Államokból rövid időn belül világhatalom válik.)

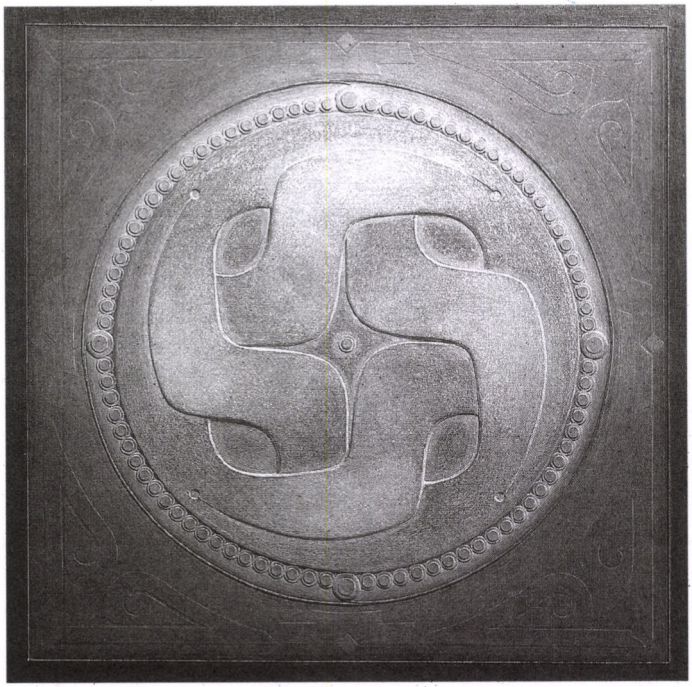
A pozitív példa számomra Hollandia, amely kicsinysége ellenére föderális – önkormányzati – szerkezettel alakult meg. (Mára ez a föderális jelleg elhalványult.) Hollandia megszületésekor, 1579-ben, az utrechti unióban még hét szuverén tartomány önkéntesen – szuverenitását fenntartva – szövetkezett. Nem alkottak „államot", úgy nevez-

ték magukat, hogy „egyesült tartományok". Nem volt államfőjük sem, csak egy helytartójuk, akit majd minden tartomány külön-külön megválasztott saját kormányzójának. Tehát lehetséges államrendszereket működtetni erősen föderatív és kifejezetten önkormányzati módon, hiszen Hollandia, kicsiny ország létére, már a 17. században Európa egyik nagyhatalmává vált.

A mai Hollandia törvényhozásában a felsőházat – a szenátust vagy más néven első kamarát – a tartományok küldöttei alkotják, tagjaira a – jelenleg tizenhét – tartomány polgárai közvetlenül szavaznak a választásokon. Kossuth is hasonló konstrukcióban gondolkodott. Azt mondta, hogy ha Magyarországon, egy új demokráciában az országgyűlés kétkamarás lesz, akkor a második kamarát a megyék küldötteiből kell összeállítani.

Ezek a kossuthi gondolatok elvezetnek az önkormányzatokkal kapcsolatos mai problémákhoz is. Sokat vitatkoznak ugyanis nálunk egy második parlamenti kamaráról. Ha egyáltalán szükség lenne létrehozására, akkor szerintem is kizárólag a megyék küldötteiből kellene állnia, úgy, ahogy azt Kossuth gondolta. Mert ha szociális, társadalmi „egyvelegként" jönne létre, vagyis egyházak, egyetemek, szakszervezetek, kisebbségek, kamarák stb. küldötteit ültetnék együvé, akkor egy ilyen kaszinó nem tudna érdemi politikai munkát kifejteni.

Érezhető gond manapság az is, hogyan lehetne az önkormányzatokat visszacsatolni az országos politikába, hogyan érhetnénk el, hogy országos kérdésekkel is foglalkozzanak. Persze ennek ma sincs törvényi akadálya, csak éppen általában nem élnek a lehetőséggel. Többségük túlságosan elmerül a helyi ügyekben, nem lát túl a templomtorony adta horizonton. Ha arra gondolunk, hogy a területi, a gazdasági és a társadalmi különbségek nőni fognak, és ezek kezelése egyre fontosabb lesz a helyi önkormányzatokban is, akkor itt valamilyen megoldás feltétlenül szüksé-



NIGE (A GYŐZELEM), 1988/1997

ges. Az nyilván nem megoldás, hogy az önkormányzatok a pártpolitika madzagján kapcsolódjanak be az országos politikába.

Igaz, hogy Magyarországon is van egyetlen nagy önkormányzat, amely az országos politikában is szerepet játszik, és ez Budapest. Ha Budapest közgyűlésében bármi történik, a média tudósít róla, Budapest ügyei, óriási beruházásai az egész országot érdeklik. A probléma az, hogy Budapest, mint önkormányzat túlságosan nagy a többihez képest – hiszen az ország mintegy egyötödnyi népességének az önkormányzata.

A kérdés már Kossuth idejében is fölmerült, és ő állást foglalt benne. Hiszen Pest és Buda együtt már akkor is a legnagyobb, a leggazdagabb és a legfontosabb város volt. Belépőjegyét az országos politikába az 1848-as forradalommal váltotta meg. Március 19-én a márciusi ifjak küldöttsége kereste fel Kossuthot Pozsonyban, és azt kérték, hogy azonnal helyezze át az országgyűlést Budapestre – mintegy engedjen a pesti néptömegek nyomásának. Kossuth válaszában elutasította a kérést: „Budapest város lakosságát e hazában kimondhatatlan nyomatékosnak, és Budapestet az ország szívének tartom, de urának tartani soha nem fogom. E nemzetnek szabadsága van, s minden tagja szabad akar lenni, és e szót semmi kaszt, valamint semmi város magának nem tulajdoníthatja, a milliók teszik egészben a hazát és a nemzetet." Kossuth tehát előre látta, hogy ellentét is kifejlődhetik a főváros és a vidék között. Kialakulhat – mondjuk így – egy francia politikai modell, ahol a túlnyomó főváros a maga ingatag tömegmozgalmaival esetleg turbulenssé teszi a magyar politikai életet. És ez a veszély azáltal, hogy Budapest súlya Trianon után még tovább nőtt, még fokozódott. A probléma máshol is fönnáll, gondoljunk Bécs súlyára Ausztriában – vagy Zágrábra a mai Horvátországban, ahol a lakosság egyharmada lakik.

A főváros túlsúlyának ellenszere a decentralizálás lehet, amelynek már Kossuth terveiben is megtaláljuk a nyomát. Már ő fölvetette a gondolatot, hogy bizonyos intézményeket tegyünk más városokba. Ahogyan, az újabb időkben, az Alkotmánybíróságot megalapító országgyűlés az intézmény székhelyét Esztergomba rendelte. Ami a gyakorlatban ugyan nem bizonyult megvalósíthatónak, de maga az alapelv helyénvaló. A jövőben is lesznek még új szervek és intézmények – az EU-csatlakozásból fakadóan is –, amelyeknél el lehet gondolkodni azon, hogy megpályáztassuk a vidéki városokat annak eldöntésére, melyikük tudja odacsábítani azokat.

Problémák merülnek fel az önkormányzatok alsó szintjein is. Túlságosan sok a kis település Magyarországon, és ebből következik, hogy nagyon sok a kicsi önkormányzat. Ennek ugyan településszerkezeti okai vannak, de sokan – velem együtt – az összevonás pártján állnak. Ha a 16 milliós Hollandiában például mára 600-ra csökkent az önkormányzatok száma, akkor a 10 milliós Magyarországnak még nagy feladatai vannak 3000 önkormányzatának valamilyen fokú összevonásával, racionalizálásával. Az érthető, hogy ettől az előző rendszer erőszakos községösszevonásai miatt az önkormányzatok berzenkednek, de koncentráció nélkül nem alakulhatnak ki erős és szakszerű önkormányzatok. Kossuth is azt írta 1851-es alkotmánytervében, hogy „Több lakott helyet is egyesíthetnek egy községbe."

Az önkormányzatiság témakörének legfontosabb kérdése, amelynek kapcsán Kossuthról és a jelenről egyszerre lehet szólani, *a civil társadalom bekapcsolása az önkormányzati igazgatásba.* Ennek manapság számtalan jelét látom. Lokálpatrióták, egyesületek, alkalmi társulások, független jelöltek tízezrei vesznek részt például a választási kampányokban. Ezen az úton akart elindulni Kossuth is, amikor megoldásként a társadalmi egyesülést javasolta. Ezzel kapcsolatban így ír: „A törvényhozási reformok körében a lelkesületlen többség részvétlenségén sikertelenül törhetik meg egyeseknek bárminő heroizmusa. A társadalmi téren minden egyes ember önmagára nézve teljes hatalom, a rokonszenvűek együtt munkálása pedig a hatalom körét nevezetesen kitágítja. Mert az egyesületi eszmének azon gyönyörű sajátsága van, hogy akik társadalmi célokra egyesülnek, hatásukat részvétlen hideg milliók nemakarása sem képes megakadályozni. Ápoljuk hát az egyesületi eszmét mindenek fölött. Itt még a lelkesedés lehetséges, lelkesedés nélkül pedig nincs üdvösség." Minden aktualizálás nélkül mondhatom, hogy jelenleg is ebben a politikai fázisban vagyunk. Bizonyos csalódottság és kiábrándulás után egy lelkesületlen

többséggel nézünk szembe, mi, egy lelkesedésre még képes pillanatnyi kisebbség.

A kibontakozáshoz, ahhoz, hogy a többséget meg tudjuk szervezni, látszólag vissza kell vonulnunk az egyesületekbe. Úgy tűnhet, mintha ez a „visszavonulás" távolabb vinne a politikától. Valójában azonban tudomásul kell vennünk, hogy az egyesületeken keresztül vár még ránk a hosszú menetelés. Ha visszatekintünk a közelmúltba, emlékezhetünk arra, hogy 1998 előtt sem ment ez másként. Milyen súlya lett például a Magyar Polgári Együttműködés Egyesületnek és persze számtalan más csoportosulásnak is. A kossuthi tanulság, amit 1844-ből idézhetünk, hasonló: „egyesületek egyenlő önkormányzat, önkormányzat egyenlő demokrácia." Valóban, ezek összetartozó, egymást erősítő intézmények, és ezeknek a rendszerén alapulhat egy tartós demokrácia.

Kossuthi idézettel zárhatjuk gondolatmenetünket, amely egy 1870-es levelében olvasható: „Beszéljenek erős kormányról azok, akik a rend ürügye alatt uralomra vágynak. Én azt hiszem, hogy a rendnek nincs erősebb biztosítéka, mint megelégedés, mely csak szabadság alapján lehetséges. Én tehát ellene vagyok a központosítás eszméjének. Én gyűlölöm a mindenhatósági irányt mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomnál. És sohasem fogok kezet nyújtani oly intézmények behozatalához, melyek egyrészt ellenkeznek az emberi jogokkal, miket az államnak védeni, és nem elnyelni kell, másrészt ellenkeznek a politikai szabadsággal is, mert a hatalmat csak a szabadság rovására lehet összpontosítani."

Gergely András