

GRÜNHUT ZOLTÁN

TUDOMÁNYOS SEGÉDMUNKATÁRS

MTA KRTK



Az izraeli önkormányzatok jogi, politikai és társadalmi kontextusa¹

Bevezetés

Az Új Magyar Közigazgatás 2010/1-es száma közölte az izraeli önkormányzati rendszer kialakulásáról, e folyamat jogi, politikai és szervezeti értelemben vett legfőbb mérföldköveiről, valamint a kikristályosodó intézményrendszer strukturális és működési sajátosságairól írt cikkemet (Grünhut 2010). Mindezen szempontok mellett a dolgozat még egy aspektusra kísérelt figyelmet irányítani, nevezetesen a zsidó önkormányzati autonómia lépéstől lépésre történő kiteljesedésének kulcsszerepére Izrael Állam létrejöttében, illetve annak rendkívüli – háborús, társadalmi és gazdasági – kihívások közepe megvalósuló stabilizálódásában. A különböző szakirodalmi forrásokból, korabeli (tehát a 1920–40-es évekből származó) dokumentumokból és jelentésekből – ha nem is explicit módon, mégis – egyöntetűen az a kép rajzolódott ki, hogy a brit mandátumi főhatalom alatt élő palesztinai zsidóság tudatosan szorgalmazta önrendelkezése kiterjesztését, a nehezen kicsikart jogosítványok intézményi, jogi és eljárási keretek általi megerősítését, s mindezek révén függetlenedése előkészítését. A zsidó települési önkormányzatok alapegységei voltak e törekvéseknek, a helyi autonómia folyamatos bővülése egyértelmű prioritást élvezett, még annak dacára is, hogy a közösséget teljes egészében átfogni szándékozó képviselői és kormányzati struktúrák párhuzamosan szintén előrehaladtak. E decentralizált működési elv primátusát nem indokolta bármiféle központosító szándék háttérbe szorítani, mivel a zsidó települési önkormányzatok vitathatatlan eszményi célként követték az államalapítás valóra váltását.

A mandátumi időszakban három önkormányzati típus különült el: a városok mellett státuszt kaptak a kisebb municipális helyhatóságok, valamint a kistelepüléseket (kibucokat és mosávokat) átfogó regionális tanácsok. A különböző kategóriákba való besorolás következményekkel járt a jog- és hatáskörök vonatkozásában, az önrendelkezés alapvető autonómiáját azonban egyaránt elismerték a rendelkezések. Noha a brit főhatalom kísérletet tett a zsidó településeken túl az arab városok és falvak jogi-strukturális integrálására is, ám ennek szándéka kudarcot vallott, az arab közösségen belül bizonyos fokú modernizálódás ellenére meghatározó maradt

az autoriter, törzsi-kláni tekintélyen alapuló, a lokális önrendelkezést teljesen kizáró hatalomgyakorlás. Mindennek hatásai visszaütöttek a mandátumi időszak kikényszerített lezárulta, illetve a polgárháborús, majd több nemzetet érintő, kiterjedt fegyveres ütközetsorozatba torkolló hadakozás nyomán. A zsidó önrendelkezés szilárd alapokra (települési szintű igazgatásra, közszolgáltatás-szervezésre, szükséghelyzeti intézkedésekre) építve képes volt hozzájárulni egy független állam megalakulásához, miközben a palesztinai arabok elvesztették autonómiájukat – a törzsi vezetők elmenekültek, a társadalmi-politikai struktúrák szétestek, százezrek elhagyni kényszerültek otthonaik, földjeiket, az életre hívni szándékolta arab állam területe pedig feldarabolódott Izrael, Jordánia és Egyiptom között.

Jelen tanulmány ezen a ponton folytatja a történetek értékelő bemutatását, arra szorítkozva, hogy tömör képet adjon a státuszuk szerint immáron izraeli önkormányzatok megváltozó szerepéről, annak az államstabilizációs időszakban betöltött jelentőségéről, a lokális politikai kontextus sajátosságairól, reformjairól, jogi és társadalmi környezetéről.

Új szerepben az önkormányzatok

A függetlenség kikiáltása nyomán a helyi önkormányzatok kikerültek az effektív döntéshozatalt ellátó politikai struktúra centrumából, az új államra nehezedő kihíváshalmaz (háborús fenyegetés, bevándorlók letelepítése, közinfrastruktúra fejlesztése stb.) központosított, összehangolt feladatellátást igényelt (Elazar 1988). Számos közszolgáltatás, amelyet eladdig megfelelő nemzeti intézményrendszer hiányában lokális szinten biztosítottak, egyszeriben állami jog- és hatáskörbe került át, úgy a funkciók, mint a pénzügyi források, illetve legalább ilyen hangsúlyos szempontból a szakképzett bürokrácia tekintetében. A kormányzati szervek és az államapparátus szinte gravitációs erővel szívták el a helyi tisztviselőket, miközben a települések politikai elitje is feljebb lépett: parlamenti honatyák és kabinetttagok lettek az önkormányzati közeget kinövő feltörekvő képviselők. Csupán a szocialista-frakciók hatalmi túlsúlya miatt az országos politi-

¹ Jelen tanulmány az Európai Unió és Magyarország támogatásával megvalósuló TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése” című kiemelt projekt „Konvergencia – Magyar Zoltán Posztdoktori Ösztöndíj – 2012 (A2-MZPD-12) elnevezésű pályázati felhívására benyújtott A2-MZPD-12-0031 azonosító számú kutatás keretei között készült.

kában korlátozott mozgástérre kárhozott, lokális kontextusban ugyanakkor továbbra is kellő támogatást élvező ellenzékiek, valamint a kollektív települések egyedi struktúrájához ragaszkodó kibucnyikok közül maradt meg egynéhány ismert és elismert személyiség helyi szakembernek (Elazar 1988).

A jog- és hatáskörök beszűkülésén, illetve a bürokrácia elszívásán túl mérsékelte az önkormányzatok jelentőségét az a széles körben elfogadott szemlélet is, miszerint a helyi autonómia kiterjesztése megnehezíti a nemzeti integráció előrehaladását, amely az államalapítást követő években kiemelt prioritást élvezett a lakosság rövid időn belüli megduplázódása miatt. Az ezen álláspontra helyezkedők azt hangsúlyozták, hogy a települési önkormányzatoknak egyfajta „*olvasztógelyként*” kell működniük a különböző országokból érkező zsidó bevándorlók egységbe kovácsolása érdekében, a „*nemzetépítésnek*” felül kell írnia a társadalmi szegregációval járó lokális önállósodási kísérleteket (Rosen-Zvi 2004). Ennek értelmében ki nem mondott, de elfogadott és alkalmazott irányelvűvé vált, hogy az előkészítési, politikaalkotási és döntéshozatali jogosítványok többségét a központi kormányzat hatáskörében kell integrálni, miközben a helyhatóságok pedig a lefektetett intézkedési paraméterek hatékony végrehajtását látják el. Amiként azt Elazar (1973) aláhúzza, az államalapítást megelőző időszakhoz képest éppen az ellenkezője vált jellemzővé: 1948-ig a zsidó települések egyfajta „*kisköztársaságként*” harcoltak a jogaik kiterjesztéséért és az autonómiájuk elismeréséért a brit mandátumi főköormányzósággal, majd Izrael létrejötté nyomán ugyanilyen határozottsággal adták fel kivívott önállóságukat, s lettek a központi hatalom meghosszabbított kezei. Részben – a kormányzat javára eltolódva – kikristályosodott, részben ugyanakkor – az önkormányzatoknak is komoly feladatokat és felelőségeket osztva – összemósódott a központi és a helyi szint funkciója, s bár az együttműködés utasításos szisztémán alapult, mégis döntő tényezővé vált a nemzetépítési célok vonatkozásában. Goldberg (idézi Rosen-Zvi 2004: 152) ezt a következőképpen ragadta meg: „[...] *nehezen lehetett elkülöníteni a helyi települési és a központi-állami szintet. A két intézménystruktúra szoros együttműködése nélkül megvalósíthatatlan lett volna a bevándorlók letelepítése, az ország fejlesztése, a gazdasági és szociális infrastruktúra felépítése: a helyi önkormányzatok nem voltak mások, mint a központi kormányzat adminisztratív csapjai.*”

A helyi szint hatásköri funkcióit a pártok professzionálisizálódása és a szakszervezeti hálózat jelentőségének stabilizálódása is korlátozta. A lokális politikai élet alakításában, a lakosok érdekeinek összegyűjtésében, megjelenítésében és képviselésében az államalapítást követően továbbra is a pártok maradtak a legfontosabb fundamentumok, ugyanakkor az egyes csoportosulások vezető személyiségei országos szintre léptek, minek eredményeként létrejött egy frakción belüli elitréteg, amely komolyan befolyásolni tudta a többnyire tapasztalatlan kezdő politikusokra épülő helyi szerv működését, döntéshozatalát (Elazar 1988). Miután nyilvánvalóvá vált, hogy a hatalmi potenciál még a lokális kérdések tekintetében is a kormányzat kezében összpontosul, egyre inkább a pártok váltak azon közvetítőcsatornákká, amelyeken keresztül a helyi kontextusú érdekeket országos szintű ügyekké

lehetett avanszálni. Ugyanezen okból kifolyólag növekedett a Hisztadrut szakszervezeti konglomerátum jelentősége is az önkormányzatok rovására: egyszerűen befolyásosabb intézményként tudott fellépni, illetve saját hatáskörben cselekedni azon kérdésekben, amelyek kapcsán a helyhatóságok tehetetlenséget mutattak.

A nagyfokú centralizáció gyors és zökkenőmentes végrehajthatása szempontjából nem mellékes aspektus annak figyelembevétele sem, hogy a települési önkormányzatok döntő hányadában a kormánypártok jelöltjei kerültek többségbe, akik maradéktalanul elfogadták, sőt szükségzerűnek tartották ezen átstrukturálódás megvalósítását. Mivel a függetlenség kikiáltását követően beiktatott kabinetek rendre széles társadalmi reprezentativitású politikai talapzaton álltak (a szocialista-cionista frakciók mellett a liberális cionisták, sőt még a vallásosak is részt vettek azokban), így viszonylag könnyű volt kooperációra bírni a települések jórészt azonos nézetrendszerű képviselő-testületeit.

Végezetül érdekes, kissé talán paradox jelenség, hogy az önkormányzatok hatalmi marginalizálódásában közrejátszott az ötvenes évektől meginduló telep- és városépítési folyamat, tehát maga a helyhatóságok számának gyors növekedése is. Amíg 1948 előtt a nagy urbánus központok mellett a kisebb települések, sőt az aprófalvak (kibucok, mosávok) is fontos szerepet töltöttek be a zsidó autonómia kivívásában, stabilizálásában és fejlesztésében, addig az államalapítást követően meginduló tömeges bevándorlás nyomán a pionír szellemiségű falvak jelentősége háttérbe szorult, mivel a zsidó menekülteket máshol, újonnan épített telepekre és városokba kellett költöztetni. Ezen új önkormányzatok vezetői és bürokratái kívülről érkeztek, a kormány irányvonalával azonosuló politikusok és szakemberek voltak, miközben a betelepülő lakosság pedig elsősorban megélhetésével, társadalmi integrációjával volt elfoglalva, s jelentéktelennek érezte igazgatási autonómiájának megszilárdítását (amely egyébként a hátrahagyott afrikai, ázsiai óhazában teljesen ismeretlen volt számára) (Elazar 1988).

Rosen-Zvi (2004) az önkormányzással kapcsolatos szemlélet 1948 utáni megváltozását a cionizmus kontra izraeli realitás dichotómiájával írta le. Mint hangsúlyozta, e jelenség két, egymással össze nem egyeztethető ellentétpárra épül: a cionista időszak felmagasztalt autonómiateremtésére és az államalapítás nyomán szükséggé vált centralizációra, valamint a függetlenség előtt prioritást élvező faluépítésre és – legalábbis ideológiai értelemben támogatott – vidékközpontúságra, illetve az 1948 után előtérbe kerülő városfejlesztésre.

Az önkormányzatok átértékelődése

Az önkormányzatok funkcionalitási mélypontja az ötvenes évek derekán következett be. A korai időszakban alakult kisközfalvak, amelyek anno kitapasztalhatták az önálló igazgatás nehézségeit és pozitívumait, kiszolgáltartottá váltak a központi kormányzat hatalomkoncentrációjának, míg a pár éve épített települések (köztük mosávok, illetve az újbevándorlók letelepítésére szolgáló ún. fejlesztési városok) irányítása eredendően centralizált kontroll alatt szerveződött. Az urbánus

nagycentrumok (Tel-Aviv, Haifa, Jeruzsálem) és vonzáskörzeik helyi jellegű ügyei becsatornázódtak az országos politika napirendjére, így bár ezen önkormányzatok autonómiája is jelentősen korlátozódott, az érdekvérvényesítés terén mindez kevésbé domborodott ki. Rosen-Zvi (2004) e jelenség kapcsán megjegyezte, a helyi demokrácia lehetőségei úgy szűkültek be, hogy közben az országos intézményi csatornák révén kitágultak, vagyis a helyi politika igyekezett betörni az állami szintre, minek hatására a nemzeti politika vissza-visszatérő esetekben lokalizálódott.

Elazar (1973) szerint e „mélyrepülés” a hatvanas évtizedig, az első reformfordulatig tartott, amikor az önkormányzatok felismerték, hogy milyen nélkülözhetetlen és hasznos funkciókat tölthetnek be az új struktúrában belül. Ezt követően négy területen vált a helyi szint rövid időn belül mértékadóvá:

1. a kormányzat által alapvonalában lefektetett, rendszeresen befolyásolt és pénzügyileg finanszírozott szolgáltatások nyújtása és adminisztrálása tekintetében;

2. a politikai rekrutáció biztosítása és a tisztviselői réteg kinevelése kapcsán;

3. a kormányzat és a kormányzottak közötti kommunikációs csatorna megteremtése és fenntartása vonatkozásában; illetve

4. a homogenizációs nyomás ellenére azon társadalmi heterogenizáció képviselői esetében, amelyet a nemzeti integráció eredményessége sem számolhatott fel (kulturális és etnikai közösségek léte, területi különbségek, városi-vidéki rivalizálás, kollektív struktúrájú települések stb.).

Elazar (1973) következtetései értelmében előrelátható és elkerülhetetlen volt az önkormányzatok „lassú feltámadása”, mivel az államalapítás céljával, valamint az azt követő rendkívüli kihívások leküzdése érdekében fogant centralizáció egyaránt társadalmi hozzájárulással meghozott döntés volt. Nem az elszórtan fekvő falvakat és a nagyobb városokat fogta át végül egy központi erő, amely előretörése nyomán önhatalma megszilárdítása céljából elnyomta a helyi autonómiát – fogalmazott Elazar (1988), hanem valamennyi közösség tudatosan készült arra, hogy megvalósítsa a Palesztinába való visszatérés óta dédelgetett cionista álmot: a zsidó állam létrehozását. Nem kellett a kormányzatnak megküzdenie a központosításért, mivel a helyi közösségek tudták, hogy az Izrael létezése érdekében folytatott „vasmarok-politika” dacára az önkormányzás joga az államvezetés értelmezésében is tisztelet érdemlő és elidegeníthetetlen alapjog, s nem a nemzeti egységet fenyegető privilégium (Sanbar 1987).

A hatvanas évtizedtől vitathatatlan jelei mutatkoztak, hogy az a nagyfokú „funkciótranszfer”, a hatáskörök tekintetében mutatkozó eltolódás, amely az önkormányzatok rovására magabiztos döntési potenciállal ruházta fel a központi hatalmat, túlságosan is leterhelő a kormányzat számára, így – a hierarchikus struktúra fenntartása mellett – kiterjedt feladatmegosztásra van szükség. E felismerés nyomán a helyi önkormányzatok igazgatási és közszolgáltatási teendői jelentősen bővültek, s bár a tervezés és a politikaalkotás megmaradt központi hatáskörben, a végrehajtás folyamatosan decentralizálódott. Eleinte főként az oktatás, a jóléti és szociális szükségletek, a közlekedésszervezés, valamint a szennyvízkezelés

terén kaptak mértékadó feladatokat a lokális szervek. Ezen alá-fölérendeltségi elven működő, tehát vertikális logikájú kooperáció mellett az önkormányzatok bizonyos aspektusok (főként a fent említett négy funkció) tekintetében a horizontális síkon elhelyezkedő, egyenrangú partnerekké váltak a centrális hatalom számára (Elazar 1988). A helyi szint felértékelődése nyomán létszámban kibővültek, szakmailag fejlődtek a bürokrácia alapegységei, egyúttal megerősödött a településekhez kötődő technokrata apparátus, minek hatására folyamatosan kiszorultak a „fentről küldött” megbízottak, csökkent az „outsiderek” száma, sikerült bevonni a lokális közösségek tagjait a feladatellátásba. Reprezentációs szempontból javult a helyi demokrácia működése, valamint az új falvakban és városokban formálódni kezdtek, míg a korábban épültekben ismét előtérbe kerültek a lokális identitás fundamentumai.

A helyi politika sajátosságai Izraelben

Mint azt láttuk, az államalapítást követően teljesen elveszítette autonóm dinamizmusát, lokális aspektusokra épülő karakterességét az önkormányzati politizálás. A centralizáció hatására, valamint a helyi közösségekkel korábban szoros kapcsolatot ápoló képviselők országos szintre kerülésével erodálódott az önkormányzatok társadalmi megítélése, a központi hatalom nemcsak a válságos, kihívásokkal terhelt körülmények okán, de a lakosság jóváhagyó beleegyezése mellett járhatott el legitim módon a lokális ügyek terén. Az állampolgárok szemében a kormány testesítette meg a „cselekedni képes” intézményt, az önkormányzatok pusztán közvetítői és végrehajtói szerepben funkcionáltak, a helyi képviselők több energiát fordítottak a központi szerveknél való lobbizásra, mint a települési teendők ellátására (Elazar 1988). Merthogy a döntéshozatalhoz hasonlóan a megvalósítás anyagi forrásai is a kormány kezében összpontosultak, így a lokális politikai arénákban egyre inkább a koalícióhoz hű, lojális képviselők tudtak érvényesülni, amely tendencia újabb lökést adott a centralizációnak (Rosen-Zvi 2004). A helyi politika tulajdonképpen egyfajta tükröképe lett a nemzetinek: a szocialista-cionista és a vallásos pártok egyeduralkodóvá váltak, míg a megosztott ellenzék legfeljebb reakció formájában követte az eseményeket. Az önkormányzatokban ideológiailag kötött, s nem területi érdekeket szem előtt tartó politika folyt (Elazar 1988). E jellemvonás hatványozottan tetten érhetőnek bizonyult az újbevándorló tömegek számára épített településeken, ahol a központi hatalom maga alakíthatta ki a politikai közeget, mivel nem volt semmilyen kvázi organikus, a pionírkorszakban formálódott keretstruktúra, amelyen felül kellett volna kerekedni. Ez utóbbi kapcsán ironikus, hogy éppen e városokban indult el az a politikai-társadalmi identitáskeresés, amely a legmeghatározóbb faktornak bizonyult az önkormányzatok újjáéledése tekintetében (Tzfadia–Yiftachel 2004).

Mindehhez két évtizednek kellett eltelnie, ennyi időt igényelt ugyanis, hogy az újbevándorló, afrikai és ázsiai származású zsidók bizonyos fokig integrálódjanak, hazájuknak tekintsék a szomszédos országok fenyegetésében stabilizálódó és gyors fejlődésnek induló Izraelt, ugyanakkor alárendelt

társadalmi helyzetük tartós változatlansága miatt alternatív lehetőségeket keressenek érdekeik artikulálásához és érvényesítéséhez (Swirski 1989). E lehetőségeket pedig az önkormányzati politizálásban találták meg, alulról építkezve, amatőr politikusoknak bizalmat szavazva, a központból küldött „*outsidereket*” kiszorítva verték kezükbe közösségi ügyeik intézését (Shafir–Peled 1998).

A hatvanas évek végétől, a hetvenes évtized elejétől egyre több városban (Naharijában, Kirjat Bialikon, Kirjat Onoban, Rison LeCionban, Askelónban, Kirjat Smonában és Szderoton) alakultak amolyan települési érdekszervezetként politizáló csoportok, amelyek idővel gyorsan növekvő támogatottságra tettek szert (Elazar 1988). Az országos pártok nem léptek fel drasztikusan e mozgalmak ellen, mivel a helyi politikai kontextus átalakulása egyértelmű jeleket mutatott, így a szövetségkeresés, a közös platformra lépés, sőt idővel a lokális térből való kivonulás, s a települési szintű pártoknak (politizáló civil szervezeteknek) való külső támogatásnyújtás vált inkább jellemzővé. A helyi politika ennek hatására tematikai és funkcionalitási értelemben is lokalizálódott, másrészt pragmatikusabb keretek közé került, nem befolyásolták döntő mértékben az országos szintű párttorzalkodások (Elazar 1988). Újraépültek a személyi kötődések, mert bár a képviselőket továbbra is listákon keresztül választották, a polgármesteri tisztségről 1978-tól kezdődően közvetlen formában dönthettek az állampolgárok. Nagymértékben bővült az országos pártok helyi frakcióinak az autonómiája: a központ egyre kevésbé szólt bele a listaállítás folyamatába, a települési program kidolgozásába, avagy a koalícióalakítás kérdéseibe (Rosen-Zvi 2004).

Az iménti reformok ellenére az önkormányzatok státusza alapjaiban nem változott, a decentralizáció jog- és hatásköri értelemben nem stabilizálódott, s bár a helyi politikában felerősödött a lokális érdekek megjelenése, a településhez kötődő civil szervezetek térnyerése, valamint a képviselők és a polgármesterek társadalmi beágyazottsága, mindez autonómiabővüléssel nem járt együtt, a központi hatalom jogosítványai nem szűkültek. Noha 1964-ben elfogadták a városi önkormányzatokról szóló rendelet módosított változatát, valamint egy évre rá hatályossá vált a városnak nem minősülő municipális önkormányzatokról szóló rendelet is, az önkormányzás – sok más alapvető tárgykörrel ellentétben – nem nyert alaptörvényi besorolást.² Blank (2005) szerint e deficit jelentős biztosítékhiánynak számít a lokális demokrácia szempontjából, mivel az izraeli állampolgárokat ennek tükrében nem illeti meg kiemelt státuszú alapjogként a helyi ügyek autonóm intézése. A tel-avivi egyetem professzora szerint olyan alaptörvényre lenne szükség, amely:

1. tisztázza, az önkormányzatok milyen ügyekben kötelesek eljárni, s mely kérdésekben nincs illetékességük, illetve minden nem részletezett esetben miket kell figyelembe venniük az autonóm döntéshozatal során;

2. egyértelműen rögzíti a központi kormány beavatkozási lehetőségeinek kereteit;

3. taxatív felsorolja a kormány finanszírozási kötelezettségeit;

4. meghatározza a központi felügyelet intézményi struktúráját és jogosultságait;

5. deklarálja az állampolgárok önkormányzáshoz való alapjogát.

Az izraeli helyi politika működésének karakterjegyei egyébiránt számos hasonlóságot mutatnak a nemzeti szinten tapasztalhatóakkal: a mandátumot nyert listák rendszerint csak koalíciós megállapodások révén tudnak többséget szerezni, a kormányzás stabilitása könnyen veszélybe kerülhet, a kisebb koalíciós partnerek gyakorta visszaélnék helyzetükkel. Az érdemi munka – tehát a döntések előkészítése, a megalapozó egyeztetések, viták lefolytatása, módosító indítványok benyújtása stb. – nem a plénumon zajlik, hanem a bizottságokban (Arian 2004). A városi önkormányzatokról szóló rendelet összesen tíz bizottságtípust említ, amelyek többségét – némelyiket csak a fennálló körülmények esetén – köteles létrehozni a képviselő-testület. E bizottságok közé tartozik az ügyrendi kérdésekkel foglalkozó, a jóléti, a rendvédelmi, a gyermek- és ifjúságügyi, a közlekedési, a pénzügyi, a letelepedésért felelős, a vizsgálati, a pályázattási, valamint a terrormerényletek áldozatainak emlékéét ápoló testület.³

Attól függően, hogy az adott település milyen közigazgatási státuszú és hány lakosa van, eltérő számú jelöltet választanak képviselővé. A városokban 9–31 mandátum osztható ki: 5000 fő alatt 9, 5000 és 25 000 fő között 9–15, 25 000 és 100 000 közötti népességszám esetén 15–21, míg 100 000 felett pedig 21–31.⁴ Fontos megjegyezni, hogy a belügyminiszternek jogában áll a lakosságaránytól függetlenül emelni a helyi képviselők számát, amennyiben azt indokoltnak látja. A városnak nem minősülő municipális önkormányzatokban 5–21 tagja lehet a képviselő-testületnek.

Az országostól eltérően, ahol minden negyedik évben tartanak általános választásokat, a helyi önkormányzatoknál ötévente írják ki a szavazást, éppen azért, hogy a két szint még inkább elváljon egymástól, a lokális voksolások eredményeit kevésbé befolyásolják a Knesszetben kialakult erőviszonyok.⁵ A két struktúra alapelvei és mandátumosztási módszere szerint azonban megegyezik: az önkormányzatokban is egyenlő, titkos, közvetlen és arányos választásokat rendeznek. Függetlenül attól, hogy az adott település lakója izraeli állam-

² Mint ismeretes Izraelnek nincs írott alkotmánya, a legfontosabb tárgykörök (összesen tizenegy terület: Jeruzsálem, mint Izrael „egységes, oszthatatlan és örök” fővárosa, a köztársasági elnök, a Knesszet, a kormány és az állami számvevő jogköre, az Izraeli Védelmi Erők jogállása, az emberi méltóság és szabadság fundamentuma, a foglalkozás szabad megválasztásának joga, az államgazdaság, az államterület, valamint az igazságszolgáltatási rendszer) alaptörvényi státusszal bír.

³ Municipal Corporations Ordinance (New Version) 1964. VIII. fejezet első bekezdés.

⁴ Municipal Corporations Ordinance (New Version) 1964. IV. fejezet 11-es bekezdés.

⁵ Korábban helyi szinten is négyévente voltak a választások.

polgár vagy sem, amennyiben legalább tartós letelepedési engedéllyel rendelkezik, betöltötte a 17. életévét, s személye kapcsán nem merül fel egyéb kizáró ok, úgy aktív választónak, ha pedig 21 éves is elmúlt, összeférhetetlenség pedig nem áll fenn vele szemben, akkor egyben választhatónak tekintendő.⁶

A jelöltek kizárólag listán keresztül indulhatnak, egy-egy listán legalább a képviselő-testületi helyek egyharmadával felérő, de a kétharmadát nem meghaladó számú nevet kell feltüntetni. Listát a helyi választói névjegyzékben szereplő 200 fő, minimum a választók 2%-ának támogatásával lehet állítani. Minden választó csak egy lista indulását segítheti, s minden jelölt csak egy listán szerepelhet.⁷ Amennyiben nincs annyi jelölt, ahány képviselőt választani kellene, úgy a belügyminiszternek jogában áll csökkenteni a kiosztható mandátumok számát, legfeljebb az eredeti keret feléig. A szavazást megelőző tizedik napig lehetőség van listák (maximum kettő) egyesítésére, illetve a közös listákat legkésőbb nyolc nappal a választások megrendezése előtt még fel lehet bontani. Ha pusztán egyetlen lista indul a szavazáson, akkor a Helyi Választási Bizottság voksolás nélkül, a bejelentett sorrend alapján osztja ki a képviselői helyeket a testületi létszámhatárig.⁸ A szavazást megelőző hatodik napon kell a Helyi Választási Bizottságnak felhívást közzétennie, abban feltüntetve a voksolás napját, a szavazókörök határait, az illetékes szavazóhelyiségeket, azok nyitva tartását, továbbá a listákat és az azokon szereplő neveket, valamint a közös listákat.⁹

Az eredmények megállapításához először is összegzik az összes leadott szavazatok közül az érvényeseket, majd azok számát elosztják a kiosztható mandátumok arányával. Az így kapott érték azért fontos, mert az annak legalább 75%-át el nem érő listák kiesnek, jelöltjeik nem kaphatnak megbízást. Ezt követően a „versenyben” maradt listákra leadott érvényes voksokat elosztják a képviselői helyek számával, majd ezen indexértéket osztószámként használják a listaszavazatok mandátumra váltásához: ahányszor az index megvan az egy adott listára bedobott összes érvényes voksok számában, annyi képviselőt küldhet a jelölőszervezet a testületbe.¹⁰ Az eredmények nyilvánosságra hozatalakor a Helyi Választási Bizottság elnökének feljegyzésben kell közölnie a mandátumot szerzett listák és közös listák elnevezéseit, megszerzett mandátumaik számát, a megválasztott képviselők nevét, a szavazáson részt vettek arányát, továbbá az érvényes és az érvénytelen voksok számát.¹¹

Különbözősége okán röviden ki kell térni a regionális tanácsok választási rendszerére is. Az ezen önkormányzati formában együttműködő falvak mindegyike egy-egy képviselőt választ abszolút többségi elv szerint (de sokszor szimpla delegáció alapján) a regionális tanács testületébe. Nincs tehát népszerűségi adatokat figyelembe vevő arányosítás, minden települést azonos számú megbízott képvisel. A testület aztán saját tagjai közül választja meg a kvázi polgármestert, vagyis a regionális tanács vezetőjét, szintén abszolút többséggel, azonban egészen négy szavazási körig valamennyi jelölt részt vehet, tehát végső döntés teljes bizonyossággal csak az ötödik voksolás során adódik.

Az 1975-ben elfogadott, először az 1978-as választások során alkalmazott, a polgármesterek közvetlen állampolgári felhatalmazásáról szóló jogszabály szerint a választói névjegyzékben szereplő 750 fő, de legalább a szavazásra jogosultak 3%-a, továbbá a Knesszetben mandátummal rendelkező pártok, s az előző hivatali ciklusban önkormányzati képviselővel rendelkező szervezetek állíthatnak polgármester-jelöltet.¹² Eszerint tehát lehetőség van függetlenként is indulni. Korábban abszolút többségi szisztémát alkalmaztak, amennyiben egyetlen jelölt sem szerezte meg az érvényes voksok 50%+1 szavazatnyi részét, akkor a két legjobb eredményt elérő aspiráns részvételével második fordulót rendeztek. Ezt aztán később úgy módosították, hogy már azt a jelöltet is megválasztottnak kell tekinteni, aki az első fordulóban legalább 40%+1 szavazatot szerez. Ha nincs ilyen, akkor továbbra is csak a második kör nyomán dől el a polgármester kiléte. Az adott település lakosságától függetlenül legalább egy polgármester-helyettest kell közvetett formában, az önkormányzati képviselők többségi támogatásával megválasztani. A polgármesternek a belügyminiszterhez kell címeznie az önszándékú lemondását, míg a lemondatásnak két esete lehetséges: egyrészt a belügyi tárcavezető elmozdíthatja a polgármestert, amennyiben az meghatározott ideig nem tudja ellátni a feladatát, másrészt az önkormányzati képviselők – személyes meghallgatást követően – háromnegyedes minősített többségű egyetértéssel szintén távozásra készíthetik a településvezetőt.¹³ A polgármesternek – a képviselő-testület jóváhagyása mellett – jogában áll bármilyen hatáskörét átengedni nemcsak a helyettese/helyettesei, de akármelyik képviselő számára is, többletjavadalmazással mindezt azonban nem honorálhatja.¹⁴

Orit Galili (2005), a Bar-Ilan Egyetem professzora készített a kétezres évek derekán egy érdekes vizsgálatot az izraeli

⁶ A passzív választójog esetében kizáró ok, ha a jelölt 1) nem állandó lakója az adott településnek; 2) hatályos börtönítélet van ellene; 3) adótartózással bír; 4) nem vehet részt a közügyekben; 5) a rendőrség vagy egy másik önkormányzat alkalmazottja; 6) közalkalmazott, s hivatala összeegyeztethetetlen a képviselői státusszal.

⁷ A választásokat megelőző huszadik napig véglegesíteni kell a listát. Local Authorities Elections Law. 1965.

⁸ Local Authorities Elections Law. 1965. 44-46-os bekezdések.

⁹ Local Authorities Elections Law. 1965. 48-as bekezdés.

¹⁰ Az osztási művelet során mandátumot nem eredményező „többletszavazatokat” sorrendbe állítják, s a legnagyobbtól kezdve melléjük rendelik a vissza-maradt képviselői helyeket. Ekkor már minden lista maximum egy mandátumot szerezhet. Local Authorities Elections Law. 1965. 67-es bekezdés.

¹¹ Local Authorities Elections Law. 1965. 71-es bekezdés.

¹² Local Authorities (Election and Tenure of Head and Deputy Heads) Law. 1975. 5. bekezdés

¹³ Local Authorities (Election and Tenure of Head and Deputy Heads) Law. 1975. 19-22-es bekezdések.

¹⁴ Local Authorities (Election and Tenure of Head and Deputy Heads) Law. 1975. 17-es bekezdés.

polgármesterek körében. Megállapításai között először is kimutatta, hogy míg 1993-ban mindössze a polgármesterjelöltek 30%-a indult függetlenként, addig egy évtizeddel később már több mint 70%-ra duzzadt ez az arány. A kérdésekre adott válaszokból érdemes kiemelni, hogy a polgármesterek közül senki sem gondolta úgy, a párttámogatás fontos tényező, ellenben 40–40% hangsúlyozta, a lakosok irányában tükrözött személyes motiváció, valamint a település érdekében folytatott tökevezési teljesítmény döntő szempont a voksolás végkimenetele vonatkozásában. Szintén ildomos ideidézni, hogy a meginterjúvott polgármesterek csupán 3%-a ambicionálta magát Knesszet-képviselői posztra, 27% favorizálta miniszteri tisztség megszerzését, miközben 67% tartósan lokális szintű politikus kívánt maradni. A vizsgálat mindemellett beigazolta azt is, amíg az országos politikában hangsúlyos tényező az adott jelölt „*múltja*” (katonai, diplomáciai, vállalkozói előélet, köztisztviseltre méltó tisztség betöltése, valamilyen neves ügyben való közreműködés), addig a polgármester-választások során csakis a „*jövő*” számít, az, hogy milyen programmal, milyen befektetők háttértámogatásával, s milyen reális célok által vezérelve lép fel az illető. Amíg előbbi esetben a perszonális kötődés ideológiai azonosulásra és szimpátiára épül, addig utóbbi közegben csakis a teljesítmény és az elhivatottság alapján alakulhat ki a választók döntését befolyásolni képes személyes kapocs.

Különböző elemzések (Lásd: Ben Bassat–Dahan 2009, Blander 2008) szerint az önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásának elkülönítése bár alapvetően előnyökkel járt, számos hátrányt is okozott. Pozitívumként kiemelendő, hogy jog- és hatásköreik bővítése nélkül is mélyült a polgármesterek társadalmi beágyazottsága, miáltal növekedett jelentőségük a helyi ügyek intézésében, mindezek pedig stabilizáló hatással lettek az önkormányzatok működésére. Ugyanakkor mivel a választók lehetőséget kaptak, hogy „*két vokssal*” éljenek, így felerősödött a testületi szétaprózódás veszélye, amely megnehezítette a polgármesterek koalícióalkítási képességét. Manapság is rendszeresen visszaköszön e kihívás, miszerint az adott önkormányzat vezetését a legnépszerűbb jelöltre bízzák a szavazók, a listás választás során pedig valamelyik kisebb, rétegerdeket megjelenítő csoportra adják voksukat, minek következtében a polgármesterek hiába nyernek (akár nagy fölényrel is), az őket támogató szervezetek közel sem biztos, hogy hasonló eredményt tudnak produkálni. E fragmentálódás aztán visszahat a polgármester, sőt az egész önkormányzat politikai-gazdasági kilátásaira, működési közegére, egyfajta akut válságjelenség terheli az amúgy feloldhatatlanul kényszerstabilizált struktúrát. Blander (2008) kiemelte ezen felül, hogy a településvezetők elkülönített megválasztásának bevezetése óta folyamatosan emelkedik az amolyan „*meteor-jelöltek*” száma, akik függetlenként indulva, önállóságukat pozitívumként tudják felhasználni úgy a választók meggyőzése, mind a koalícióépítés során, ám a kormányzási időszakban e „*pártonkívüliségük*” könnyen visszaüthet, mivel egyetlen frakcióra sem építhetnek stabil bázisként.

Az önkormányzati választásokon való részvétel – a nyolcvanas évek csekély stagnálását leszámítva – alapvetően csökkenő tendenciát mutat: a hatvanas évtizedben mért 80%

feletti arányról 50% alá zuhant. Nem egységes ugyanakkor minden helyhatóságnál a visszaesés. Így például miközben a nagyvárosokban drasztikus csökkenést tapasztalhatunk (Tel-Avivban a 2003-as választásokon mindössze a jogosultak 28%-a vett részt, Jeruzsálemben ugyanekkor 38%), addig a kisebb településeken és a falvakban 70–80% közötti részvétel sem ritka. Külön érdemes kiemelni, hogy az arab és a drúz településeken jóval az átlag feletti (rendszeresen 80%-ot meghaladó) a participáció, ami azért is figyelemre méltó, mert a nemzeti választásokon ennek éppen az ellenkezője tapasztalható. Elsősorban e közösségek zártságával, a voksolások mögött meghúzódó törzsi-kláni erődemonstrációkkal, valamint azon egyszerű ténnyel magyarázható e jelenség, hogy a kérdéses szavazások során nem kisebbségként, hanem lakossági többségként dönthetik el az arab és drúz választók, hogy a saját jelöltjeik közül kik irányítsák a mindennapi ügyeiket (amelyre népességarányos okok miatt a parlamenti voksolások alkalmával nincs reális lehetőségük) (Ben Bassat–Dahan 2008).

Összegzés

Israel Állam függetlenedése nyomán a korábban oly' meghatározó helyi autonómia jelentősen beszűkült, a központi hatalom sokszor a legalapvetőbb lokális ügyekben is döntéshozóként lépett fel, többnyire végrehajtói szerepbe kényszerítve az önkormányzatokat. E paradigmaváltás legalább annyira fontos momentum volt az állam válságos körülmények dacára kivívott stabilizálódásában, mint a függetlenség proklamálása előtt a települési önkormányzatok harca az önrendelkezésért. Ahogy Israel léte egyre inkább megkérdőjelezhetetlenné vált, úgy éledt újjá lassan a helyi autonómia fokozódó igénye, amelyre a központi kormányzatnak decentralizációs jellegű válaszokat kellett adnia. Bár a zsidó állam ma is erősen centralizált, a belügyminiszternek, illetve ágazati kérdésekben a többi tárcavezetőnek releváns jogosítványai vannak, az ötvenes évekbeli túlközpontosítottság már a múlté, amely a lokális érdekartikuláció, a helyi tisztviselők társadalmi beágyazottsága, valamint a tágran értelmezhető fejlesztések téradekváttsága szempontjából fontos kritérium.

Irodalom

- BEN BASSAT, A. – DAHAN, M. (2008): Social Identity and Voter Turnout. CESifo Working Paper Series, Issue 2331.
- BEN BASSAT, A. – DAHAN, M. (2009): The Crisis in the Local Authorities: Efficiency vs. Representation. In: BEN-BASSAT, A. – DAHAN, M. (eds.): The Political Economics of Local Government. The Israel Democracy Institute, Jerusalem, pp. 5–25.
- BLANDER, D. (2008): Elections for the Local Authority – Who, What, When, Where and How? The Israeli Democracy Institute (IDI), Jerusalem, 2008.
- BLANK, J. (2005): Is a Basic Law for Local Government Needed? Thoughts About a Constitutional Status for

- Local Government. In: *New Horizons For Local Government*. Harold Hartog School of Government and Policy Tel-Aviv University, Tel-Aviv, pp. 21–25.
- ELAZAR, D. J. (1973): *Local Government as an Integrating factor in the Israeli Society*. In: CURTIS, M. – CHERTOFF, M. S. (eds.): *Israel: Social Structure and Change*. Transaction Books, Rutgers University, New Brunswick, pp. 15–26.
- ELAZAR D. J. (1988): *The Local Dimension in Israeli Government and Politics*. In: ELAZAR, D. J. – KALCHHEIM, H. (ed.): *Local Government in Israel*. University Press Of America, Rowman & Littlefield, Lanham, pp. 3–41.
- GALILI, O (2005): *Local Heroes: The Status and Role of Mayors*. In: *New Horizons For Local Government*. Harold Hartog School of Government and Policy Tel-Aviv University, Tel-Aviv, pp. 34–40.
- ROSEN-ZVI, I. (2004): *Taking Space Seriously: Law, Space, and Society in Contemporary Israel*. Ashgate, Aldershot.
- SANBAR, M. (1987): *Sanbar Commission Report on the Local Governments of Israel*. Jerusalem.
- SHAFIR, G. – PELED, J. (1998): *Citizenship and Stratification in an Ethnic Democracy*. *Ethnic and Racial Studies*, Volume 21. Issue 3. pp. 408–427.
- SWIRSKI, S. (1989): *Israel: The Oriental Majority*. Zed Books, London.
- TZFADIA, E. – YIFTACHEL, O. (2004): *Between Urban and National: Political Mobilization among Mizrahim in Israel's „Development Towns*. *Cities*, Volume 21. Issue 1. pp. 41–55.
- ARIAN, A. (2004): *Politics in Israel. The Second Republic*. CQ Press, New York. ■



Ugye Ön is jelentkezett már?

Termékeinkhez* kapcsolódó képzéseinken elsajátíthatja a leghasznosabb fortélyokat.

www.complex.hu/jogtar-kepzes

www.complex.hu/ceginfo-kepzes

 **Wolters Kluwer**
CompLex Kiadó

BUSINESS
Superbrands
3x
2012-2013

*Céginfo.hu és Jogtár termékcsalád