

**Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskolája**

Kiss Mónika Dorota

A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye

Doktori értekezés

Alprogram- és témavezető:

Dr. Petrétei József
egyetemi tanár

Pécs, 2012

A kézirat lezárásának időpontja: 2012. június 12.

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	6
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	7

I. FEJEZET KUTATÁSI MÓDSZERTAN, ALAPDEFINÍCIÓK, INTÉZMÉNYTÖRTÉNET

1. Bevezető gondolatok – a kutatás módszertana	8
2. A témakör szakirodalmának sajátossága	10
3. Alapdefiníciók	12
3. 1. A helyi önállóság (autonómia)	12
3. 2. A települési nyilvánosság a közmeghallgatás szempontjából	14
3. 2. 1. Az önkormányzati nyilvánosság jogi alapjai	14
3. 2. 2. A nyilvánosság jogosult köre	17
3. 2. 3. A nyilvánosság települési megjelenési formái	17
3. 3. A közmeghallgatás megvalósulásának helyszíne: a település	20
3. 3. 1. A települési kategóriák	20
3. 3. 2. A korábbi speciális területi egységek: régiók és kistérségek	23
3. 4. A decentralizáció és a települési közhatalom	25
3. 5. Az önkormányzati participáció	28
4. A közmeghallgatás intézménytörténetének magyar jellemzői	29
5. A közmeghallgatás intézménytörténetének nemzetközi jellemzői	37
5. 1. Általános fejlődési trendek	37
5. 2. Kelet-Közép-Európa államai	39
5. 5. A közmeghallgatás európai modelljeinek rendszerező táblázata és a recipiálható megoldások	45

II. FEJEZET A HELYI KÖZHATALOM-GYAKORLÁS INTÉZMÉNYI JELLEMZŐI

1. A közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás alapkérdései és elhatárolása	48
2. A közhatalom-gyakorlás jogintézményeinek csoportosítása	50
2. 1. A generális és a speciális közhatalmi jogintézmények	50
2. 2. A döntéshozatali funkciókörű jogintézmények	51
2. 3. A participációs joggyakorlás megnyilvánulási formáinak jogintézményei	51
2. 4. A kapcsolati irányultságoktól függő jogintézmények	52
2. 5. A jogalanyi oldalaktól függő jogintézmények	52
2. 6. A települési jogállás szerinti jogintézményi működés	52
2. 7. A jogforrási szintek jogintézményei	53
3. A közmeghallgatás fogalma	53
4. A közmeghallgatás helye a hatályos magyar jog rendszerében	54
5. A közmeghallgatás törvényi tényállása, pozíciója a régi és az új Ötv. rendszerében	54
5. 1. A közmeghallgatás tényállási elemei	55
5. 1. A megtartás	56

5. 2. A meghirdetés	62
5. 3. A periodikusság	63
5. 4. A jogalanyi kör	64
5. 5. A participáció keretei	66
5. 6. A közérdekűség érvényesülése	72
5. 7. A közmeghallgatást követően foganatosított eljárás	74
6. A közmeghallgatás települési dogmatikája	76
6. 1. A szabályozás alapjai	76
6. 2. A rendeletalkotás elemei	80
7. A társjogintézmények	82
7. 1. A falugyűlés	82
7. 2. A községpolitikai fórum	83
7. 3. A telefonos ügyfélszolgálat; a panaszláda	84
7. 4. A településrészi konstrukciók	84
7. 5. A bizottsági nem képviselői tagság	86
7. 6. A fogadóórák	87
7. 7. A helyi népi kezdeményezés	87
7. 8. A helyi népszavazás	87
7. 9. Egyéb konstrukciók	93

III. FEJEZET
A KÖZMEGHALLGATÁS SZABÁLYOZÁSA
A SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZATOKBAN

1. A rendeleti szabályozás általános jellemzői	94
2. A közmeghallgatás tényállási elemeinek szabályozása a szervezeti és működési szabályzatokban	98
2.1. A közmeghallgatás képviselő-testületi ülési minősége	98
2. 1. 1. A rendes és a rendkívüli közmeghallgatás	99
2. 1. 2. A határozatképesség	100
2. 1. 3. A közmeghallgatás kezdeményezése, elrendelése	102
2. 1. 4. A napirendi pontok	104
2. 1. 5. Az ülésvezetés és a rend fenntartása	109
2. 1. 6. A jegyzőkönyvkészítés	113
2. 1. 7. A technikai feltételek biztosítása	116
2. 1. 8. Az utólagosan foganatosított eljárások, intézkedések, kivizsgálások	116
2. 2. A meghirdetés	119
2. 2. 1. A meghirdetés eszközei, formái	120
2. 2. 2. A meghirdetés határideje	125
2. 2. 3. A meghirdetés helye és felelőse	126
2. 3. A periodikusság	128
2. 4. A személyi hatály	138
2. 5. A participáció keretei	142
2. 5. 1. A járulékos jogok	142
2. 5. 2. A participációs jogok gyakorlása	148
2. 5. 3. A járulékos jogokkal szemben támasztott követelmények	149
2. 6. A közérdekűség érvényesülése	149

IV. FEJEZET
KONKLÚZIÓK ÉS JAVASLATOK

1. Általános konklúziók	151
1. 1. A törvényi és a rendeleti szabályozás egymáshoz való viszonya	151
1. 2. A közmeghallgatás szervezettségének foka	153
1. 3. A szabályozás törvényessége	153
1. 4. Az adaptáció jelensége	155
2. A tényállási elemek szabályozása – de lege ferenda	155
2. 1. A közmeghallgatás mint képviselő-testületi ülési minősége	155
2. 2. A meghirdetés	157
2. 3. A periodikusság	158
2. 4. A személyi hatály	158
2. 5. A participáció keretei	161
2. 6. A közérdekűség érvényesülése	162
3. A közmeghallgatás jövőképe	163
4. Összefoglalás	166
5. Summary	167

SZAKIRODALOM-JEGYZÉK

1. Az értekezőnek a kutatási tárgykörhöz tartozó publikációi	169
2. Felhasznált szakirodalom és bibliográfia	171
3. Jogszabályjegyzék	178
4. Egyéb dokumentumok	182

ELŐSZÓ

Doktori értekezésem témaválasztásának indoka múltbeli eseményre vezethető vissza, amely esemény egyszersmind személyes kötődésemet eredményezte a téma iránt, s megalapozta kutatói tevékenységem állandósult tárgykörét. Főiskolai tanulmányaim befejezésekor disszertációm *Fogarasi József* konzultánsi munkája mellett helyi önkormányzati tárgykörű volt; „*A közmeghallgatás helye, szerepe a helyi önkormányzás megvalósulásának folyamatában*” címet viselte. Első ízben az igazgatásszervező-képzés alatt, a szakdolgozatom megírásakor kezdtem kutatásokat végezni e tárgykörben.

Doktori értekezésem célja, hogy széleskörű kitekintéssel mutassa be a közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézményének magyar és nemzetközi modelljeit, fejlődési irányait, valamint a hatályos normatív és helyi önkormányzati szabályozások alapulvételével értékelje a jogintézmény elméleti kérdéseit, gyakorlati megvalósulását, és megállapítsa a helyi önkormányzás gyakorlatában is hasznosítható tudományos konklúziókat, javaslatokat.

E helyütt óhajtom megtenni különleges köszönetemet főiskolai oktatómnak és konzulensemnek, *Fogarasi Józsefnek*, aki előadásmódjával, kritikus szemléletű fellépésével megszerettette velem a helyi önkormányzás tárgykörének elméletét. Mindenekelőtt köszönöm, hogy biztatott a publikálásra, amely által rámutatott e tevékenységek szépségeire, örömeire, egyúttal kiemelkedően fontos szakmai jelentőségére.

Köszönöm *Ádám Antal* professor emeritusnak a doktori értekezésemmel kapcsolatos formai és tartalmi ajánlásait, illetőleg *Herbert Küpper* professzor úrnak az értekezéshez írásban benyújtott észrevételeit.

Köszönöm *Tilk Péter* docens úrnak a doktori eljárásban nyújtott szervező segítségét.

Köszönetemet fejezem ki *Petrétei József* professzor úrnak, alprogram- és témavezetőmnak a doktori képzés alatti tudományos tevékenységemmel kapcsolatos támogatásáért, a tanulmányaimmal összefüggő szakmai javaslataiért, a kritikáért és a sokszor erősen bíráló lektori munkákért.

Pécs, 2012. június 12.

Az értekező

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ABH	Alkotmánybíróság határozata
Alk.	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
Avtv.	A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
Charta	A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 1985. október 15, Strasbourg.
Infotv.	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Ktv.	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
OBH	Állampolgári jogok országgyűlési biztosának hivatala
Obtv.	Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény
ÖRM.	Az önkormányzati rendszer magyarázata
Régi Ötv.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
SzMSz	Szervezeti és működési szabályzat
Tetv.	A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény
Tkt.	A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény
Tt.	Tanács törvény (1971. évi I. törvény)
Ttv.	A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény
Tetv.	A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény
Új Ötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

I. FEJEZET KUTATÁSI MÓDSZERTAN, ALAPDEFINÍCIÓK, INTÉZMÉNYTÖRTÉNET

1. Bevezető gondolatok – a kutatás módszertana

A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézményére vonatkozó magyar joganyag alaptörvényi (alkotmányi), törvényi és önkormányzati rendeleti szinten épült ki. Az értekezés alapvető célja e joganyag, valamint a kialakult helyi közhatalom gyakorlásának értékelő-elemző, és de lege ferenda javaslatokat is tartalmazó feldolgozása. Ennek megvalósítása érdekében egyrészt az elméleti szakirodalomra épülő tudományos vizsgálat elvégzése, másrészt a mintegy száz települési képviselő-testület, megyei jogú városi közgyűlés által alkotott szervezeti és működési szabályzat (a továbbiakban: SzMSz) közmeghallgatási, illetőleg azzal összefüggő rendelkezéseinek a feldolgozása indokolt. A képviselő-testületi, közgyűlési SzMSz-ek az alábbiak: a megyei székhelytelepülések (megyei jogú városok, Budapest kivételével) szabályzata, 31 – szűrőpróbaszerűen – kiválasztott városi jogállású település, valamint 50 községi státuszú település szabályzata.¹ Az SzMSz-ek kiválasztásának szempontjaiban nem kapott szerepet a közmeghallgatás jogintézményének kifejezett települési szabályozása. Ennek indoka az, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: régi Ötv.) minden helyi önkormányzat gyakorlatában kötelezően tartandó és szabályozandó intézményként írta elő a közmeghallgatást, és ugyanez mondandó el a 2011. évi CLXXXIX. törvény² (a továbbiakban: új Ötv.) rendelkezéseiről is. Ebből következően a közmeghallgatás részletszabályait obligatórius módon kell a képviselő-testületeknek megállapítaniuk: minden kiválasztott település szervezeti és működési szabályzata –részletesebb vagy kevésbé részletes módon – tartalmazza a közmeghallgatásra vonatkozó rendelkezéseket.

¹ A 100 település a következő:

Megyeszékhelyek: Székesfehérvár, Tatabánya, Zalaegerszeg, Szombathely, Kaposvár, Szekszárd, Pécs, Szeged, Békéscsaba, Szolnok, Kecskemét, Eger, Nyíregyháza, Debrecen, Veszprém, Miskolc, Győr, Salgótarján, illetőleg külön vizsgálva Budapest.

31 város: Badacsontomaj, Siófok, Gyula, Herend, Kalocsa, Komló, Marcali, Kunszentmiklós, Pétervására, Lajosmizse, Nádudvar, Balmazújváros, Sarkad, Oroszlány, Mohács, Jászapáti, Kazincbarcika, Füzésabony, Kisvárd, Rakamaz, Martfű, Mórahalom, Szentlőrinc, Sárbogárd, Dabas, Mezőberény, Tamási, Keszthely, Gárdony, Monor, Nagykőrös.

50 község: Szank, Leányfalu, Tárnok, Zánka, Helesfa, Mátraszentimre, Nagybaracska, Narda, Parád, Telki, Újszentmargita, Vasasszonyfa, Zsana, Zomba, Gádoros, Beled, Arló, Taksony, Nagyszénás, Alsónémedi, Pári, Bagamér, Kerepes, Koroncó, Istenmezeje, Pilisborosjenő, Csévharaszt, Solymár, Váralja, Deszk, Kiskunlacháza, Balotaszállás, Baracs, Balatonszemes, Újhartyán, Rácalmás, Aba, Seregélyes, Táborfalva, Ecsér, Etyek, Isaszeg, Gara, Órbottyán, Kunfehértó, Medgyesegyháza, Görbeháza, Rábapatoná, Levél, Lakitelek.

(Az elemzés a szervezeti és működési szabályzatok 2009. június 30-i időpontban hatályos állapotában történt.)

² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. A jogszabálynak a közmeghallgatást szabályozó 54. §-a 2013. január 1-jén lép hatályba, miként a közmeghallgatáshoz kapcsolódó egyéb szabályok is. Ezért az új. Ötv., illetőleg a hozzá kapcsolódó új jogszabályok vonatkozó részeinek ismertetését érintőlegesen jelleggel végzem el. Tekintettel arra, hogy az új szabályozásnak még sem a tudományos szempontból értékelhető gyakorlata nem alakult ki, sem adekvát szakirodalom nem áll rendelkezésre, ezért a 100 település szervezeti és működési szabályzatának bemutatására épülő III. fejezet változatlan állapotban, vagyis az önkormányzati rendeletek 2009. június 30-án hatályos változata alapján kerül értékelésre. A IV. fejezet feldolgozza az új szabályozás előtti téziseket és eredményeket, de összevetve az új szabályozással.

A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye viszonylag fiatal részvételi formának minősül, mert a régi Ötv. 1990. évi megalkotásakor konstituált jogintézményről van szó. Tudományosan igazolt az a tétel, miszerint a közmeghallgatás a községi fórumok konstrukciói közül a falugyűléssel mutatja a legtöbb hasonlóságot. Ebből következően a közmeghallgatás témakörének települési vizsgálata során nélkülözhetetlen a falugyűlés részletesebb bemutatása is, mert a községekben erőteljes, intenzív kapcsolat létesül e két participációs forma között. Ugyancsak mellőzhetetlen a közmeghallgatás mellett működő társjogintézmények megvilágítása is, mert a közmeghallgatás, különösen annak hatáskörei és eredményei önmagukban, a többi jogintézménytől teljesen elvonatkoztatva nem tehetők vizsgálat tárgyává.

A falugyűlést a szocialista berendezkedésű Magyarország községi tanácsrendszerében 1971-ben konstituálták, és a jelenlegi központi szabályozáshoz képest erősebb hatáskörökkel rendelkezett. A falugyűlés a községi önkormányzatoknál általában napjainkban is működik, de a korábbi szabályozáshoz képest azzal a különbséggel, hogy a törvényi szabályozás keretjellegű előírásokat tartalmaz, és fakultatívan tartható fórumnak minősíti. A normatív keretszabályozás eredményeképpen a falugyűlés a községi képviselő-testületek által alkotott szervezeti és működési szabályzatokban nyer részletes regulációt. Ez a kodifikációs gyakorlat a falugyűlés sokrétű, változatos hatáskörű és célrendszerű kiépítését teszi lehetővé. Ehhez hasonló megállapítások tehetők a többi önkormányzati participációs formával kapcsolatban is, mert ezeket szintén előírta a régi Ötv., csakúgy, mint az új jogszabály, de a települési SzMSz-ek reájuk ugyancsak részletező szabályokat állapítanak meg.

Az elemzés során elsősorban az alkotmányjogi-közjogi szempontok kaptak kiemelt szerepet, de megjegyzendő, hogy a demokratikus helyhatósági részvétel nemcsak jogtudományi megközelítésből elemezhető. Jellegeből és rendeletetéséből adódóan az igazgatástudomány, a szociológia, a statisztika, valamint a kommunikáció és a politológia szempontjainak az alkalmazása is érdemben járulhat hozzá a beható analízishoz. Az említett társadalomtudományi diszciplínák ugyanis szintén vizsgálatuk tárgyává tehetik az önkormányzati részvételt, és így komplex, átfogó jellegű következtetések megállapításához vezethetnek. Jelen értekezés középpontjában a jogtudományi, azon belül pedig az alkotmányjogi és az önkormányzati jogi szempontok dominálnak, de érintőlegesen más típusú elemzési szegmensek alapján történő megközelítés is az értekezés részét képezi.

Fontos annak kiemelése, hogy a közhatalmi részvételi alakzatok tágabb értelemben véve közigazgatásiak, azon belül önkormányzati alrendszeri típusúak, önkormányzati igazgatási szempontokra épülők. A közhatalmi intézmények – ennek megfelelően az ezek körébe tartozó közmeghallgatás is – sajátos, kettős jelleget felmutató fórumok. Ennek jelentéstartalma abban ragadható meg, hogy a jogosultakkal – a participációs jogok gyakorlóival – szemben a kötelezettek – jellemzően a helyhatósági képviselői szervek – helyezkednek el. Természetesen ez a kontextus fordítva is működik. A kétirányú, kölcsönös kapcsolati rendszerre épülő részvételi formákat e jellegre tekintettel lehet értelmezni és elemezni, ezért mindenkor szükséges a két jogalanyi oldalra vonatkozó szabályozás bemutatása is. A közmeghallgatás elemzése a közhatalom normatív tagozódásához igazodik: a hármas jogforrási szinttel rendelkező közhatalom jogintézményeinek az alkotmányi (alaptörvényi), a helyi önkormányzati törvényi és az önkormányzati rendeleti sajátosságai, egyedi vonásai is megvilágításra kerültek.

2. A témakör szakirodalmának sajátossága

A magyar helyi közhatalom intézményrendszerére vonatkozó tudományos-elméleti munkák az 1989. évi rendszerváltozást megelőző, ún. *szocialista szakirodalomra*, illetőleg a rendszerváltozást követő, ún. *demokratikus szakirodalomra* tagolhatók. Megjegyzendő azonban, hogy napjainkban a tudományos-szakmai érdeklődés nem szentel kiemelt figyelmet e témakörnek. Az 1970-80-as évtizedek helyi közhatalomra irányuló intenzív kutatásaival szemben³ a demokratikus Magyarországon – különösen a 2000-es évtizedtől kezdődően – csökkenő figyelem konstataálható, adott esetben pedig a tudományos igényű elemzések szinte teljesen el is maradnak.

A szocialista jog- és társadalomtudományi szakirodalmat általában a témakör *szociológiai jellegű, empirikus kutatásokon* alapuló megközelítése gazdagította. A tanácsrendszer participációs formái között a közmeghallgatás azonban ismeretlen fogalom volt: sem a községek, sem a városok tanácsai nem tartottak ilyen elnevezéssel fórumot.

A közmeghallgatást a demokratikus helyi önkormányzatiság kiépülése vezette be. Az 1990-ben intézményesített közmeghallgatással kapcsolatban azonban megállapítható, hogy ez a szakmai-empirikus kutatásoknak általában nem az egyedüli tárgya volt: bemutatására jórészt a közvetlen hatalomgyakorlás települési eszközeit vizsgáló publikációkban került sor. A közmeghallgatások iránti egyre inkább csökkenő szakmai figyelem több okra is visszavehető. Elsődlegesen a participációs jogok birtokosainak, a választópolgároknak és az állampolgároknak az attitűdje emelendő ki. Napjainkban általános jelenségként észlelhető, hogy a választópolgárok már „hozzászoktak” a demokratikus államműködés alapvető lokális formáihoz, és az önkormányzatok által biztosított lehetőségek – a döntéshozók munkájának közösségi kontrollálása, valamint a helyi önkormányzás aktív, tevékeny részesévé válása – már nem jelentenek számukra újszerű élményt. A korábbi empirikus kutatások ugyanakkor azt igazolták, hogy az emberek valójában nem is érzékelték lényeges minőségi különbséget a demokratikus átmenet keretében kialakuló új helyi önkormányzatiság és a korábbi szocialista tanácsok működése között.

A fórumokat vizsgáló empirikus kutatások felhívják a figyelmet további kettő, a participációs mutatókra hatást gyakorló jelenségre. Az egyik jelenség szerint a közösségi részvétel megerősítésében a települések elszegényedési tényezőinek tulajdonítható szerep. Az elszegényedési folyamat napi érzületének hatására a lakosság – mintegy utolsó „mentsvárként” – kétségbeesetten kér részt az önkormányzati participáció lehetőségeiből. A másik jelenség szerint az elszegényesedési tényezők éppen a fórumok szerepének a hanyatlását, vagyis a részvételi mutatók csökkenését jelzik. Az újabb nézetek szerint azonban az önkormányzati részvételre az erős, szilárd önkormányzati költségvetési pozíció gyakorol hatást, jellemzően a fórumok pozitív irányba történő elmozdulását elősegítve.⁴ E két, egymásnak látszólag ellentmondó tudományos eredményt empirikus kutatások adatai támasztják alá.

Megjegyzendő, hogy az említett eredmények kialakulásának feltételei jelenleg is fennállnak: a gyakorlat úgy alakul, hogy a részvételre azoknak a települési társadalmaknak van elsősorban szüksége, ahol vagy a helyi önkormányzást alapjaiban érintő közösségi problémák merülnek fel, vagy pedig a stabil pénzügyi háttér – és ebből eredően a helyi önkormányzást ugyancsak alapjaiban érintő, pozitív irányú fejlődés –

³ A korabeli empirikus kutatásokat végző kutatócsoportok tagjai közé sorolandó – többek között – *Gombár Csaba, Böhm Antal, Pálné Kovács Ilona, Kara Pál, Verebélyi Imre, Kilényi Géza, Csefkó Ferenc, Bánlaky Pál, Huszár István*, valamint társszerzőik, illetve szerzőtársaik.

⁴ Kiss Mónika Dorota, *A falugyűlés hatásköre a községekben*, Jura, (2009). No. 1. 54-70.

közösség általi megvitatását indokolt a közvélemény elé bocsátani. Érdekesség, hogy a kutatási eredmények közbenső lehetőségeket nem igazolnak. Azok a helyhatóságok, amelyeknél általánosnak nevezhető önkormányzati működés tapasztalható – vagyis működésük során sem elszegényedés, sem jelentős gazdasági növekedés nem mutatható ki –, általában középserű fórumkonstrukciókkal rendelkeznek.

Az önkormányzati közhatalom témaköre iránti csökkenő mértékű figyelem további okokkal is magyarázható. Ezek között kell megemlíteni a demokratikus helyi önkormányzásnak az elmúlt 22 évében kialakult, és jelenleg is egyre sürgetőbb megoldást igénylő problémáit. Nemcsak az elméleti kutatók, de a gyakorlati szakemberek figyelme is ezekre az önkormányzati területekre irányul. A módosítást, újraszabályozást igénylő kérdések között előkelő helyet foglal el a megye-régió évek óta visszatérő és folyamatosan napirenden levő problematikája, a helyi önkormányzatok felett érvényesülő törvényességi ellenőrzési mechanizmus törvényességi felügyeletté történő átalakítása,⁵ valamint a helyi önkormányzás keretében az átruházott hatáskörben ellátandó feladatokhoz kapcsolódó állami költségvetési hozzájárulások feladatarányos újraszabályozása, a források decentralizációja.⁶ E problémák között nem szerepelt égető szükséggel a közvetlen helyi önkormányzás jogintézményeinek a megújítása, még az új Ötv. 2011. évi koncepciójának sem volt része. Az újraszabályozást, újragondolást igénylő alapintézmények közül a helyi népszavazás az, amely esetében kezelendő nehézségek merültek fel a gyakorlatban; ezt támasztja alá a témában megszületett alkotmánybírói határozatok rendkívüli nagy száma. Ezzel szemben a helyi közakarat formálásának fórumaként működő közmeghallgatás soha nem tartozott az újításra, megoldásra váró dilemmák csoportjába. Ezt igazolja az új Ötv. szabályozása is, mert – a személyi hatály újraszabályozásán és az a posteriori eljárásán kívül – semmiféle újdonságot nem vezetett be.

Ismeretes, hogy nem a demokratikus önkormányzatiság elmúlt éveinek a sajátja a problémaforrások jelentkezése, feltárása. A felmerült gondok között léteznek olyanok, amelyek már korábban is jelentkeztek, illetve léteznek olyanok is, amelyek mindössze meghatározott státuszú település önkormányzatiságát érintik, ennek következtében pedig jól körülhatárolható önkormányzati területre vonatkoznak. A tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzatok létrehozását közvetlenül követő években is már publikálásra kerültek azok a tanulmányok, vitaanyagok, amelyek a mindössze egy-két évvel korábban működésnek indult önkormányzati rendszer azonnali reformokat igénylő területeit mutatták be.

A szakirodalom egészére jellemző, hogy általában a választópolgárok elégedetlenségét és kollektív kiábrándultságát igazoló eredményeket jeleznek. Többek között kimutatható, hogy a választópolgárok idáig sem éltek a közmeghallgatás számukra nyújtotta lehetőségeivel, az elmúlt idők tapasztalatai alapján nem kapcsolódtak be a településük politikai irányainak meghatározásába. A kollektív érdektelenség azonban szintén nem az 1990-es évtized sajátja, mert a szocialista fórumokat, különösen a falugyűléseket is ugyanezekkel az ismérvekkel jellemezték: participációs mutatóik alacsonyok voltak, a fórumok pusztán a településhangulat mérésére szolgáltak, arra pedig egyáltalán nem voltak alkalmasak, hogy valódi részvételi formaként működjenek.⁷

A helyi hatalomgyakorlás alapvető eszközeivel kapcsolatos negatív tendenciák magyar jelenségével összefüggésben érdemes felhívni a figyelmet a külföldi modellek működésére is. Tapasztalható, hogy a kutatókat „megnyugvással” tölti el az, ha egy adott

⁵ Ezt a koncepciót az új Ötv. bevezette.

⁶ E koncepció megvalósulásáról lehetne vitázni.

⁷ Vö. Pálné Kovács Ilona, *Helyi kormányzás Magyarországon*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2008. 257. Pálné Kovács Ilona, *Helyi politika*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990. 152.

önkormányzati jogintézmény külföldi modellpárja a fejlett democráciákban sem működik a várakozásoknak megfelelően. *Pálné Kovács* Ilona véleménye szerint azonban „türelmetlenségre már csak azért sincs ok, mert a helyi kormányzás átalakulása tekintetében a fejlettebb democráciákban sem tapasztalható mindenütt látványos változás.”⁸ Álláspontom szerint e jelenség megítélése eltérő lehet a hazai szakmai körökben. Kérdés azonban, hogy vajon megfelelő megoldás-e a helyi demokratikus formák működésének meghatározott fejlettségi fokhoz kötése? A politikai rendszerváltozást követően számos esetben volt már érzékelhető, hogy a fejlett democráciák – az etalonnak nevezhető „nyugati” democráciák – deficitese területeire való hivatkozás hazánkban „magyarozatként” szolgált a szintén deficitese működésre. Például a közvetlen democrácia európai bölcsője, Svájc esetében is felmerültek ugyanazok a problémák, mint más országokban. *Pálné Kovács* Ilona véleménye szerint „a svájci gyakorlat is megérett a választópolgári aktivitást előmozdító modernizációs feladatok elvégzésére, annál is inkább, mert a svájci democráciának is sajátja, hogy az emberek többsége nem vesz részt a községgyűléseken...”⁹ A „jól” vagy „rosszul” működés tehát nézőpont kérdése. A közmeghallgatás tekintetében általános értékítéletre vállalkozni szakmai hiba volna, mert ezt a jogintézményt és európai modellpárjait a külföldi és a hazai közjogi szabályozás, a települési tradíciók, valamint a helyhatósági képviselői szervek pártosodásának hatásai befolyásolják és jellemzik.

3. Alapdefiníciók

A közhatalom jogintézményeit szabályozó jog és az azt bemutató szakirodalom szövegekörnyezetét

- a) az önállóság (autonómia);
- b) a települési nyilvánosság;
- c) a település;
- d) a decentralizáció és a települési közhatalom; valamint
- e) az önkormányzati participáció

terminus technicusai övezik, ezért indokoltnak látszik az alapfogalmak konkrét tartalmának bemutatása. Jelen pont nem vállalkozhat a fogalmak szerteágazó, részletes kifejtésére, de az alapvető áttekintést megcélozhatja.

3. 1. A helyi önállóság (autonómia)

A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a *jogát és képességét* jelenti, hogy jogszabályi keretek között a közügyek lényeges részét – a helyi lakosság érdekében – saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák.¹⁰ A joggyakorlás főszabály szerint a közvetett, képviselői democrácia alapintézményén keresztül valósul meg, amely azonban nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a *közvetlen állampolgári részvétel* egyéb formáinak igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.¹¹ A közvetlen állampolgári részvétel alatt minden olyan participációs forma értendő, amelyről a régi és az új Ötv. egyaránt rendelkezik. A nemcsak jogot, hanem egyben képességet is magában foglaló helyi önkormányzatiság egyben az önkormányzati autonómia meglétét is feltételezi.

⁸ Ibid, 260.

⁹ Ibid, 257. o.

¹⁰ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. Október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Charta), 3. cikk 1. pontja.

¹¹ Charta, 3. cikk 2. pontja.

Ezt az elvárást tartalmazta a régi Ötv. preambuluma is, miszerint a helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit. Az Országgyűlés, támogatva a helyi közösségek önszervező önállóságát, segíti az önkormányzáshoz szükséges feltételek megteremtését, előmozdítja a közhatalom demokratikus decentralizációját. A régi önkormányzati törvényt ezen elvárások szellemében alkotta meg az Országgyűlés, aminek eredményeképpen a helyi önkormányzás valamennyi területével kapcsolatban kifejezésre jutott az önállósági kritérium. A régi Ötv. már megalkotásakor is magában foglalta azokat a demokratikus követelményeket, amelyeket a Charta ajánló jelleggel fogalmazott meg 1995-ben a helyhatóságok számára.

A helyi hatalomgyakorlás előfeltételét képező autonómia¹² kereteinek vizsgálata tehát alapvető fontosságú. Az önkormányzati hatáskörök gyakorlásának képességével való rendelkezés nemcsak az önkormányzati tulajdonnak a jogszabályban elismert védelmét, de ennek tényleges önkormányzati meglétét is feltételezi.¹³

Az önállóság a helyi önkormányzatok és az állam közötti közjogi kapcsolatként vizsgálendő, melynek értelmében az önkormányzatok a demokratikus jogállam részét képező egységek, azon belül azonban jogszabályi keretek között önállóságuk van. Az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között (...) önállóan igazgat.¹⁴

A közjogi viszonyrendszerben a helyi önállóság érvényesülését törvényi rendelkezések határolják be. A helyi hatalom működése szinkronban áll az önállósággal: a helyi hatalom a közhatalom része, annak önkormányzati típusaként funkcionál. A helyi önállóság kiépülését és meglétét számos garanciális törvényi rendelkezés biztosítja; ezek a rendelkezések a helyi önkormányzás valamennyi területét érintik. Az önkormányzatok demokratikus működése tehát nem vész el a nagy kérdésekben; sokkal inkább a részletekben mutatkozik meg.¹⁵

A helyi autonómia alapvetően négy területen fejeződik ki: a szervezeti, a rendelkezési, az igazgatási, illetve a gazdasági-pénzügyi területen,¹⁶ és törvényi keretek között érvényesül, vagyis nem korlátozható az állami szabályozás által.

A témakör szempontjából a helyi önállóságnak sajátos tartalma van: a részvételi jogintézmények szabályozására vonatkozó jogalkotói szabadságként értelmezendő, ami felöleli a saját szervezet és működés kialakításának szabadságát is. A szabályozás során a képviselő-testületek az Alkotmányban/Alaptörvényben, illetőleg a régi és az új Ötv.-ben

¹² Pálné Kovács Ilona (2008), i.m. 91.

¹³ Alk. 44/A. § (1) bekezdés b) pontja. Az alkotmányi 44/A. § – önkormányzati hatáskörökre vonatkozó – előírásai önállósági kereteket jelöltek ki, amelyek közül egyes előírások kötelező, mások fakultatív hatáskörgyakorlást írtak elő. Az Alaptörvény – kihirdetve 2011. április 25., Magyar Közlöny 2011/43. sz. 10656-10681. o. – „Helyi önkormányzatokra” vonatkozó 31-35. cikke közül a 32. cikk szabályozza e sajátos hatásköröket.

¹⁴ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének c) pontja. A korábbi Alkotmány szerint a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályozott és igazgatott, döntése kizárólag törvényességi okból volt felülvizsgálható [Alk. 44/A. § (1) bekezdés a) pontja.]

¹⁵ A helyi önállósági kérdésekben garanciális régi Ötv.-beli normák - Preambulum 2. és 3. mondata; 1. § (3) bekezdése; 1. § (4) bekezdése; 1. § (5) bekezdése; 3. § (3) bekezdése; 6. § (3) bekezdése; 9. § (1) bekezdése; 18. § (1) bekezdése; 41. § (1) bekezdése stb. – szinte az összes helyi önkormányzati területtel kapcsolatban megfogalmazódnak, és a legváltozatosabb kérdésekre vonatkoznak, például az önkormányzati jogokra, a feladat- és hatáskörökre, a képviselő-testület működésére, a szervei működésére, a társulásokra stb. Az új Ötv.-beli szabályok ugyanezeket a területeket ölelik fel.

¹⁶ Lásd részletesebben: *Petrétei József, Az alkotmányos demokrácia alapintézményei.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009. 283. Pálné Kovács Ilona is hasonlóan fogalmaz, amikor egy összehasonlító nemzetközi elemzést mutat be. Lásd: Pálné Kovács Ilona, *Helyi kormányzás Magyarországon* (2008) i.m.: 27.

megfogalmazódó garanciális szabályok mellett tesznek eleget a helyi közhatalmi fórumok tartalommal való megtöltésének. A direkt participációs rendezőelv értelmében kívánatos, hogy ezekbe a folyamatokba a választópolgárokat is bevonják, mert gyakorlati szempontból is értékelhető együttműködés akkor valósulhat meg, „amikor az emberek közvetlenül és autonóm jelleggel maguk intézik közösségi ügyeiket, nem pedig mások által intéztetik.”¹⁷

Gombár Csaba felvetéseként került be a szakirodalomba az a gondolat, mely szerint „a helyi társadalmak autonómiájának a direkt participáció a fő biztosítója.”¹⁸ A decentralizált típusú közhatalom gyakorlása során a helyi érdekű közügyekbe tartozó önkormányzati hatalom és ennek szervezeti, személyi és anyagi kérdéseinek önálló igazgatása nemcsak a jogalkotási szabadságot,¹⁹ hanem az ezekhez kapcsolódó hatáskörök tényleges birtoklását is feltételezi.

3. 2. A települési nyilvánosság a közmeghallgatás szempontjából

3. 2. 1. Az önkormányzati nyilvánosság jogi alapjai

A helyi önkormányzás során megvalósuló nyilvánosság vizsgálatakor elsődlegesen a közérdekűség fogalmát kell kibontani ahhoz, hogy értelmezhető legyen az ehhez kapcsolódó nyilvánosság szükségessége. Jóllehet, a helyi nyilvánosság megvalósulása az egyik legfontosabb követelmény a helyi önkormányzatok működésekor, a nyilvánosság települési érvényesülése mégsem értelmezhető egységesen. A fogalom lényegének megállapítása azért okozhat nehézséget, mert a nyilvánosság a régi és az új Ötv. különböző rendelkezéseiben fogalmazódik meg, és több ponton is kapcsolódik a közmeghallgatáshoz.

A nyilvánosság fogalmának meghatározása a témával foglalkozó szakirodalmak egyik sarkalatos pontja: valamennyi kutató rámutatott már arra, hogy a nyilvánosság egzakt fogalma – bonyolult, különböző társadalmi jelenségeket összefoglaló jellegéből adódóan – nehezen fejthető ki.²⁰ *Angelusz Róbert* szerint „a nyilvánosság alatt leginkább a kommunikációs eszközök megközelíthetőségét, közönségének nyitottságát”²¹ kell érteni. *Bernhard Peters* szerint a nyilvánosság fogalma három különböző funkciót lát el, amelyek közül a téma szempontjából a legfontosabb funkció az, amelynek segítségével a nyilvánosság behatárolja és kijelöli a társadalmi cselekvés és felelősség hatókörét.²² A nyilvános környezetben hozott döntések „nem csupán abban az értelemben nyilvánosak, hogy mindenkire nézve kötelező érvényűek. A közös ügyekben a közösség általános érdekében (közérdek) is a tagok ellenőrzésével vagy bevonásával kell dönteni.”²³

¹⁷ *Gombár Csaba, Demokratikus rendezőelvek és a helyi társadalom.* In: Lehet-e közélet a lakóhelyen? (szerk. *Böhm Antal*), Kossuth Könyvkiadó, 1988. 17. o.

¹⁸ *Ibid*, 10. o.

¹⁹ Az Alkotmánybíróság határozatában elvi jelleggel kimondta, hogy a szervezetalakítási autonómiának egyetlen korlátja van: az SzMSz rendelkezései nem lehetnek ellentétesek a törvény rendelkezéseivel; lásd: 1285/H/1993. AB határozatot. A jelenlegi szabályozás értelmében az önkormányzati rendelet nemcsak magasabb szintű jogszabállyal, hanem a saját önkormányzati rendeletével sem lehet ellentétes. Az Alaptörvény tehát vertikális és horizontális szabályozást valósít meg [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése]. Mindkét esetben szükségesnek tartom a kiegészítést azzal, hogy véleményem szerint a két jogszabály nemcsak ellentétes, de ellentmondó sem lehet egymással.

²⁰ Lásd például *Angelusz Róbert, Kommunikáló társadalom.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1983. 21.

²¹ *G. Maletzke* gondolatait idézi *Angelusz Róbert, Angelusz Róbert (1983), i.m. 25.*

²² *Bernhard Peters, A nyilvánosság jelentése.* In: Média, nyilvánosság, közvélemény (szerk. *Angelusz Róbert, Tardos Róbert, Terestyéni Tamás*). Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 614.

²³ *Ibid*, 615.

A nyilvánosság nem egyetlen, egzakt szabályban nyert elismerést az önkormányzati jogszabályokban, hanem több, egymással összefüggő regulációban úgy van jelen, hogy ezáltal az egész törvényt áthatja: ezek a törvényi rendelkezések különböző fejezetekben és címszavak alatt találhatók.²⁴

A közmeghallgatás a közvetlen és a kétirányú verbális kommunikáció kialakulásának az egyik potenciális helyszínéül szolgál, ezért kizárólag nyilvános képviselő-testületi ülésen tartható meg. A nyilvánosság e konstellációban a helyi demokrácia kifejeződéséhez kapcsolódik. A helyi közhatalmi fórumok döntést befolyásoló, számonkérési, ellenőrzési-kontrolláló szerepükből adódóan feltétel nélkül igénylik a nyilvánosság települési jelenlétét.²⁵ A nyilvánosság tárgyi oldalát a közakarat

²⁴ a) A helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, *széles körű nyilvánosságot* teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak [régii Ötv. 2. § (1) bekezdése. I. fejezet: „A helyi önkormányzás általános szabályai”; „Az önkormányzati jogok” címszó]. A szabály első mondatát az új Ötv. is azonos tartalommal szabályozza; lásd: új Ötv. 2. § (2) bekezdése; „A helyi önkormányzás általános szabályai” c. I. fejezet, „Alapvető rendelkezések” címszó.

b) A képviselő-testület ülése nyilvános. [régii Ötv. 12. § (3) bekezdése. II. fejezet: „A települési önkormányzat”; „A képviselő-testület működése” címszó.] A nyilvánosság ugyanilyen tartalommal nyer szabályozást az új Ötv.-ben is [új Ötv. „A képviselő-testület működése” címszó, 46. § (1) bekezdése.]

c) A választópolgárok – a *zárt ülés kivételével* – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A külön törvény szerinti közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. [régii Ötv. 17. § (3) bekezdése. II. fejezet: A települési önkormányzat; A képviselő-testület működése címszó]. Az új szabályozás annyiban egészíti ki e rendelkezést, hogy a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános [új Ötv. 52. § (3) bekezdésének utolsó mondata.] Megjegyzem, a gyakorlatban idáig is nyilvánosságra hozták a zárt ülésen hozott döntéseket. Ezek a döntések természetüknél fogva egyébként is „kiderültek” volna; vö. például a személyi ügyek tárgyalásával.

Közérdekű adat: az állami, a helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, valamint az állam- és a szolgálati titok körébe nem tartozó, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől (Bíró Endre, *Jogi Szótár*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2006. 284). *Közérdekből nyilvános adat*: A közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. (Bíró, 284). Ezeknek az adatoknak tehát akkor is nyilvánosságot kell kapniuk, ha azok tárgyalására zárt ülés keretében kerül sor.

d) Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon *ki kell hirdetni*. [régii Ötv. 16. § (2) bekezdése. (II. fejezet: „A települési önkormányzat”; „A képviselő-testület működése” címszó]. Az új Ötv. ezt a szabályt kiegészíti azzal, hogy a hivatalos honlappal rendelkező helyi önkormányzatok itt is kötelesek a rendeleteket közzétenni. A jogszabály kihirdetése tehát továbbra is a hivatalos lapban vagy a helyben szokásos egyéb módon történik [új Ötv. 51. § (2) bekezdése].

e) A képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (...), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. [régii Ötv. 18. § (2) bekezdése. II. Fejezet: „A települési önkormányzat”, „A képviselő-testület működése” címszó]. Az új Ötv. ugyanilyen tartalommal szabályozza e kérdéskört, lásd: új Ötv. 53. § (3) bekezdése.

f) A képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, ahol a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű ügyben kérdést és javaslatot tehetnek. [Ötv. 13. §. II. Fejezet.] Az új Ötv. a személyi hatály bővítésével és az eljárási határidő szabályozásával ugyanilyen tartalommal szabályozza a közmeghallgatást; lásd az új Ötv. 54. §-át.

²⁵ Hasonló gondolatokat fogalmaz meg Petrétai József is: „a helyi önkormányzatok kapcsán feltétlenül indokolt a nyilvánosság kérdéseinek vizsgálata, mivel ez az egyik legfontosabb tényezője és eszköze az önkormányzatok demokratikus működésének és az önkormányzatok feletti ún. társadalmi kontroll

és a közérdekű ügyek köre alkotja. A közérdekűség körébe tartozó események az emberek széles csoportját érintik, ez által kiváltják a kognitív érintettségüket. Angelusz Róbert szerint „kognitív érintettségéről akkor beszélünk, ha az esemény és a róla alkotott információ ismereteinkhez, érdeklődésünkhöz közel álló, számunkra jelentős témát érint.”²⁶ Az önkormányzatok működése pedig kétségtelenül valamennyi települési választópolgár, állampolgár életét, körülményeit közvetlenül érinti.

A közérdekkel szembeállítható magánérdek, privátszféra azonban nem tartozik bele a helyi nyilvánosság körébe. Az fórumok napirendjei a közérdekű témák köré szerveződnek; az egyedi hatósági ügyek nem részesülhetnek publicitásban. Ezek felett jellemzően nem érvényesül az a társadalmi kontroll, amely a közügyek körül bontakozik ki. A helyi nyilvánosság tehát széles körű, de nem korlátlan: korlátozottsága jogi szabályozáson nyugszik. A privát, bizalmas vagy másként titkos szféra összefoglalóan a nem-nyilvános kategóriájaként kezelendő.²⁷

A közmeghallgatás által teremtett nyilvánosság során a személyek és a szervezetek között kialakuló többirányú kommunikáció sajátosságainak megfelelően a dominánsabb, formálisan erősebb fél szabályai érvényesülnek.²⁸ A települési nyilvánosság alapvető tulajdonsága a széleskörűség és a minőségileg folyamatos jelenlét.²⁹ Bánlaky Pál az önkormányzat szerkezeti feltételei között – a vertikális és a horizontális információáramlás alapján – jelentőségteljes szerepet tulajdonít az információs hálózat kiépítésének.³⁰ Álláspontja szerint az információs hálózat kiépítése szükségessé teszi, hogy a képviselő-testületek a nyilvánosságra vonatkozó jogalkotási feladatuknak eleget tegyenek.

Ez azt jelenti, hogy a képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzata tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyeket érvényesíteni kell az önkormányzati fórumok kommunikációs folyamatában. A választópolgárok közössége nem hagyhatja figyelmen kívül az önkormányzati rendeletben megállapított szabályokat, a kommunikációs lehetőségeknek az ott megfogalmazott feltételeit, eljárási rendjét, tárgyköreit, formáit.

érvényesülésének.” *Petrétei József, Nyilvánosság – A helyi közügy, közérdek kialakítása. In: Önkormányzati iránytű (szerk. Csefkó Ferenc), Új Historica Kiadó, Villány, 2000. 281.*

²⁶ Angelusz (1983) i.m. 13.

²⁷ Peters, i.m. 615.

²⁸ Vö. Szekfű András, *A szervezetek kommunikációjáról*. In: Társadalmi kommunikáció (szerk. Béres István – Horányi Özséb), Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 87.

²⁹ 12/2006. (XII. 18.) ÖTM rendelet a helyi önkormányzatok egységes irattári tervének kiadásáról, valamint: 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről.

Az önkormányzati közérdekű adatok tárolása, a jegyzőkönyvezés és az archiválás következtében a közösségnek lehetősége nyílik az adatok utólagos megismerésére, és az eljárási cselekmények közösségi kontrollálására, ellenőrzésére is. A települési jogszabályalkotás során ezekben a kérdésekben nem követnek teljesen egységes megoldásokat. Számos képviselő-testület egyáltalán nem rendelkezik SzMSz-ében az archiválás funkcióiról, azok a testületek, amelyek viszont igen, változatos megoldásokkal operálnak úgy az adathordozók, mint a selejtezés tilalmának kérdése tekintetében, illetőleg a selejtezés lehetősége megnyíltának határidejében. Az a problematikus az archiválás helyi jogszabályalkotásakor, hogy míg a képviselő-testületek üléséről készült papír alapú jegyzőkönyv közokiratnak minősül [ezt az új. Ötv. ki is mondja /52. § (2) bekezdése/, de a korábbi gyakorlatban a szabályozás nélkül is közokiratként kezelték a jegyzőkönyvet], addig az eljárási cselekmények más adathordozón, például hangszalagos felvételen vagy kompakt lemezen történő tárolásának közokirati minőségéről hallgatnak a jogszabályok, annak ellenére is, hogy ezek szintén bizonyító erővel rendelkeznek. Így fordul elő az a jelenség is, hogy a papír alapú jegyzőkönyv selejtezésének tilalmát előírják a jogszabályok, míg a szintén bizonyító erővel rendelkező adathordozókon elhelyezett eljárási cselekmények selejtezésének tilalmáról többnyire hallgatnak.

³⁰ Bánlaky Pál, *Az önkormányzat feltételei*. In: Lehet-e közélet a lakóhelyen? (szerk. Böhm Antal). Kossuth Könyvkiadó, 1988. 39.

3. 2. 2. A nyilvánosság jogosult köre

A helyi nyilvánosság jogosult köre a „választópolgár,” az „állampolgár,” illetve a „bárki” kifejezésével kategorizálható, mert a régi Ötv. is ezeket a fogalmakat használja, és bizonyos tárgykörökben az új Ötv. is így tesz. Ezek a felváltva használt szignifikáns kategóriák azonban ellentmondásokat eredményeznek a joggyakorlatban.³¹ Az adatvédelmi törvény rendelkezéseit³² alapján könnyebben eligazodhatunk a követendő és a helytelen szabályozási módszerek megválasztása között. Az adatvédelmi jogszabály vonatkozó rendelkezése a közvélemény számára deklarálja a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok hozzáféréseinek jogát; ehhez képest sem a régi, sem az új Ötv. választópolgári kategóriája nem áll szinkronban az Avtv. rendelkezéseivel,³³ mert ahhoz képest a nyilvánosság személyi hatályát megszorítóan értelmezi.

A központi jogalkotónak mindenekelőtt *egységes, koherens terminológiát szükséges alkalmaznia* annak érdekében, hogy a helyi önkormányzásra vonatkozó központi és helyi jogalkotás ne eredményezzen ellentmondásokat. Egyszersmind döntést kell hozni arról, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog kit illet, és ehhez kapcsolódóan a nyilvánosság személyi köre mely személycsoportokra értelmezendő: a „választópolgárokra,” az „állampolgárokra” vagy „bárkire.” Felmerül tehát a kérdés: *kit illet a helyi önkormányzáshoz való jog, és kié a helyi önkormányzás nyilvánosságához fűződő érdek?* A helyi nyilvánosság megvalósulásához fűződő érdek szélesebb személyi kört illet, mint a helyi önkormányzáshoz való jog.³⁴ A két jogosult kör egymástól való elválasztása tehát indokolt. Összegzésként megállapítható, hogy a helyi önkormányzás joga a település választópolgárainak a közösségét illeti meg, az általuk megvalósított helyi önkormányzás nyilvánosságához azonban szélesebb társadalmi körnek fűződik joga és érdeke.

3. 2. 3. A nyilvánosság települési megjelenési formái

A nyilvánosság megteremtése és biztosítása azt jelenti, hogy az önkormányzati apparátus és a település társadalma közötti közvetlen kontaktus érdekében helyi módszer létezik. Annak a kérdése, hogy ez a módszer milyen kapcsolati csatornát jelent, mindenkor az adott képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata határozza meg.

³¹ Például ilyen ellentmondás volt a régi Ötv.-ben a nyilvános ülésen való részvétel jogosultja („bárki”) és a nyilvános ülés jegyzőkönyvébe, előterjesztéseibe való betekintés jogosultja között („választópolgárok”). Vitatom e szabályozást, *mert inkonzekvens helyeztet eredményez*, és megosztja a jogosult kört a joggyakorlás vonatkozásában. Különösen a közmeghallgatás kapcsán merülnek fel ezzel kapcsolatos ellentmondások, mivel a közmeghallgatáson passzív jogosultsággal bárki részt vehet, a választópolgári minőséggel nem rendelkező személyek pedig csak ilyen módon. A közmeghallgatásról készült jegyzőkönyvbe azonban – az ott elhangzott közérdekű kérdések és javaslatok, valamint az azokra adott válaszok megismerése céljából – csak a választópolgárok jogosultak betekinteni. Ezt az ellentmondást az új Ötv.-nek fel kellett volna oldania.

³² 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról. Az Avtv. hatályát veszítette az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló új jogszabály, a 2011. évi CXII. törvény hatályba lépésével egyidejűleg. E törvénynek az értelmező rendelkezéseket tartalmazó 3. §-a a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmát ugyanolyan tartalommal definiálta, mint az Avtv.

³³ A régi Ötv. 12. § (3) bekezdése 1996. január 1-jétől, a 17. § (3) bekezdése 2003. június 9-étől hatályos törvényszöveg. Az utóbbi szabály megalkotásakor a törvényhozónak a korábbi időponttól hatályos törvényi szabály rendelkezéseire tekintettel kellett volna lennie, és összhangba hoznia a két szabály jogosult körét. Vö. a 32. lábjegyzettel, valamint: Kiss Mónika Dorota, *A helyi önkormányzás nyilvánosságának értelmezése az Ötv. alapján*, Közjogi Szemle (2008) No. 4. 44-49.

³⁴ Vö. Kiss Mónika Dorota, *A helyi közhatalom helyi és központi kérdései az Ötv. alapján*, Comitatus Önkormányzati Szemle (2004) No. 9. 42-48.

Más formában ölt alakot az adatokhoz való hozzáférés iránti igény és a kapcsolatfelvétel folyamata a községi státuszú településen, másként a városban, és megint másként a megyében. A nyilvánosság megjelenési formája a települési jogállás függvényében változik. Bizonyos elemek minden településen azonos feltételek mellett realizálódnak. Ide sorolandó például a képviselő-testületi ülés nyilvánossága, valamint a nyilvános képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és annak jegyzőkönyveibe történő betekintés joga. Más a helyzet azonban a közvetlen részvételi fórumok nyilvánossága esetében. E fórumok hatáskörei sajátos szabályozási módokat tesznek lehetővé. A városi jogállású település a nagyobb aktivitást és kezdeményezői magatartást tanúsító csoportok miatt speciálisabb szervezési gyakorlattal rendelkezik, mint a község. Költségvetési helyzetükből adódóan a városok változatosabb hatáskörű, a közakarat kifejeződésének elősegítésére, a közgondolkodás formálására szolgáló fórumokat tudnak működtetni. A községi státuszú település viszont másfajta gyakorlati technikákat alkalmaz, mert a falutársadalmakban általában közvetlen, napi, individuális kontaktus alakul ki a lakosság és az önkormányzati apparátus, a települési képviselők között. Jellemzően az információkhoz való hozzáférés iránti igény is másként jelenik meg.

A helyi nyilvánosságot megteremtő médiumok konkrét megjelenési formái településtípusonként változnak. A helyi médiumok közé sorolandók a különböző gyakorisággal megjelenő *önkormányzati lapok*, *időszaki kiadványok*, *helyi televíziók és rádiók*, *a települési hirdetőtáblák*, *a szórólapos információterjesztés*, az önkormányzatok hivatalos *Internetes portáljainak* az alkalmazása. A helyi médiumok formái közül az önkormányzati lapok, az elektronikus lehetőségek és a települési hirdetőtáblák községben és városban egyaránt megtalálhatók, míg a helyi televízió és rádió működtetése a városra és a megyére jellemző. Az általános kommunikációs csatornákon kívül léteznek kuriózumnak tekinthető megoldások is, amelyek a helyi önkormányzatok kisebb csoportjának a gyakorlatában alakultak ki. E kapcsolati formákhoz sorolható a *hangosbemondó alkalmazása*, illetve a *telefonos ügyfélszolgálat*.

A helyi médiumok konkretizált formái kapcsán indokolt érintőlegesen megvizsgálni az általuk teremtett kommunikáció hatékonyságát is, vagyis azt a kérdést, hogy ezek a csatornák mennyire alkalmasak a lakosság információszerzési igényeinek a kielégítésére. A helyi médiumok gyakorlatban betöltött szerepének feltárása empirikus kutatások elvégzésével valósult meg.³⁵ Ennek során meglepően változatos és szerteágazó eredmények születtek, amelyek különbséget mutatnak a vizsgálat időpontja, a települési jogállás (az önkormányzati szint), a kommunikációs eszköz típusa, valamint a lakosság korösszetétele alapján is.³⁶

³⁵ A települési médiumok hatékonyságát, illetve az általuk biztosított információszerzési lehetőségek iránti érdeklődést különösen az 1980-as évtized szociológiai irányzata tette vizsgálódása tárgyává, azonban az 1990-es, 2000-es évtized szakirodalma is bővelkedik ilyen témájú kutatásokban, felmérésekben. Lásd a témakörrel részletesebben az alábbi publikációkat: *Kabai Imre – Marelyn Kiss József – Dénes Attila, A helyi nyilvánosság és a helyi médiumok*, Jel-Kép (2001) No. 2. 9-24. *Szoboszlai Zsolt, A helyi demokrácia néhány jellemzője az eltérő településméretet tükrében*, Comitatus Önkormányzati Szemle (2002) No. 4. 35-45. *Terestyéni Tamás (szerk.), Magyarországi médiumok a közvélemény tükrében*, ORTT, 2002. *Buda Béla – Sárközy Erika (szerk.), Közéleti kommunikáció*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001.

³⁶ Hogy az interjúalanyok véleményeiben megnyilvánuló különbségek nemcsak a hazai településeken jellemzőek, mutatják az önkormányzati nyilvánosságot tárgyaló külföldi szakcikkek is. Vö. *James McGregor Burns – J. W. Peltason – Thomas E. Cronin – David B. Magleby, Government by the people*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2000, 529. „Most communities have only one newspaper, and in small communities it is often a weekly. Some newspapers and local radio and television stations do a good job of covering city and county politics, but this is the exception rather than the rule. Many recognize that their readers or listeners are more interested in state or national news, and especially in sports, than in what is going on at a municipal planning meetings or county sessions.” A hazai közvéleményben készített felmérések szinte ugyanezt a tendenciát mutatják be. A lakosság hírszerzési forrása nem a helyi, hanem a

„Egy demokratikus politikai rendszerben a közösséget tájékoztatni kell mindenről, ami egy adott kérdés ellen vagy mellett szól. Ez a követelmény azonban csak akkor teljesülhet, ha ezeket az információkat mindenki meg is érti.”³⁷ A helyi nyilvánosság megteremtésében nemcsak a klasszikus helyi média eszközei, hanem az önkormányzati fórumok is szerephez jutnak. Kétségtelen azonban, hogy e kapcsolat intenzitását, tartalmát jelentősen befolyásolják a közmeghallgatás sajátosságai, úgy, mint az évi egyszeri megtartás kötelezettsége és a választópolgári kategóriára redukálódó személyi hatály.³⁸

A településeken a kommunikációnak mint az önkormányzati működés legitimációs tényezőjének több válfaja is létezik (kifejeződése szerint: írásos, szóbeli, konkludens; irányultsága szerint: egyirányú, többirányú; folyamata szerint: közvetlen, közvetett). A demokratikus társadalomban meglévő kommunikációnak mindenekelőtt közvetlennek, többirányúnak kell lennie, valamint a szóbeli és az írásbeli formákat egyaránt figyelembe kell vennie. Jelentős különbség van a közmeghallgatás által teremtett kommunikáció és a települési médiumok által közvetített nyilvánosság között. A közmeghallgatáson egyidejű, közvetlen (élő) és kétirányú párbeszéd alakul ki a helyi önkormányzás alanyai között,³⁹ ezzel szemben a helyi médiumok konkretizált települési formái – újságok, helyi televízió, rádió, hirdetőtáblák, Internetes honlapok – által közvetített nyilvánosság fő jellemzője, hogy általában utólagos és egyirányú kommunikációt tesz lehetővé. Az Internetes honlapok esetében azonban előfordulhat olyan megoldás, amikor az önkormányzati apparátus nemcsak a polgárok észrevételeinek megtételére kínál lehetőséget – például az önkormányzat által működtetett Internetes fórumokon –, hanem az apparátus részéről válaszadásra is sor kerül e csatornákon keresztül. Ennek következtében az elektronikus lehetőségek a kétirányú kommunikáció felé mozdítják el ennek az eszköznek a szerepét. Az utólagos tájékoztatás során azonban a közérdekű ügyek aktualitásukat veszthetik akár úgy is, hogy a települési lakosság már más csatornán keresztül értesült a hír tárgyáról.⁴⁰ Az egyirányúság az

megyei napilapokból ered, majd ezt követik az országos televízió-csatornák, ahol jellemzően az embereket közvetlenül érintő, de országos szintű híryanagról tudósítanak. A felmérés egyik leginkább figyelemfelkeltő pontja az a kutatási eredmény, miszerint a települési lakosság a megyei-regionális sajtó szerepét alulértékeli a nemzetihez képest, az őket érintő napi híreket – a nemzeti hírforrási lehetőségek mellett – mégis ebből a szintű sajtóból szerzi be; vö. *Kabai – Marelyn Kiss – Dénes* (2001), i.m. 16. A fenti tendenciának alapvetően két oka van. Egyrészt a regionális sajtó termékei általában napi kiadásúak, míg a helyi lapok a legtöbb esetben havi megjelenésűek, ebből adódóan kevésbé alkalmasak a napi aktuális események tájékoztatására, másrészt a regionális sajtóban nemcsak megyei, hanem a településeket érintő híryanagot is közölnek. A regionális sajtó szerepét e két tulajdonságából adódóan felértékelik az állampolgárok.

³⁷ Konrad Lorenz, *Ember voltunk hanyatlása*. Cartaphilus Kiadó, Budapest, 2002. 178. o.

³⁸ Ferencz Zoltán a közmeghallgatás intézményi sajátosságaiból fakadóan negatív véleményt fogalmaz meg: „a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy az évi egy alkalmat is feleslegesnek ítélik a település vezetői, ugyanis – különösen nagyobb településen – a lakosok nem vesznek részt rajta. Ennek egyik lehetséges oka, hogy sem a képviselők, sem a lakosok nem tudják, mire is kell használni ezt az intézményt.” Ferencz Zoltán, *A helyi társadalmak kommunikációs stratégiáiról*. In: Közéleti kommunikáció (szerk. Buda Béla – Sárközy Erika), Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001. 99. E nézetével nincs egyedül a szerző, mert a legtöbb kutató hasonló konzekvenciákat fogalmaz meg az önkormányzati fórumok látogatottságával kapcsolatban.

³⁹ Fogarasi József álláspontja szerint „a közmeghallgatást olyan időpontban kell megtartani, amikor a választópolgárok részt tudnak venni a képviselő-testület ülésén.” Fogarasi József, *A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái és fórumai*. In: *A helyi önkormányzatok* (szerk. Fogarasi József). Unió Kiadó, Budapest, 2005. 328.

A későbbiekben szó lesz arról, hogy napjainkban több önkormányzat is kísérletet tesz a választópolgáraival való – elektronikus úton, illetve az eddig bevált gyakorlatokon kívül – újszerű csatornákon keresztüli kapcsolatfeltesítésre.

⁴⁰ Értendő ez alatt a baráti kör, a munkatársak, a szomszédsági viszonyok, de községekben ad absurdum „szájhagyomány” útján történő információszerezés is tapasztalható, amelynek hírértéke a pontatlansága miatt megkérdőjelezhető.

önkormányzati apparátustól a lakosság felé terjed, annak reakcióit azonban nem vagy csak meghatározott idő eltelte után közvetíti visszafelé. E jelenség különösen az önkormányzati újságok esetében merülhet fel, amelyeket azonban kompenzálhat az elektronikus eszközök napi gyakoriságú használata. A közmeghallgatás a közösségteremtő funkciójával nemcsak a hivatali apparátus és a választópolgárok közötti, hanem a választópolgárok egymás közötti kommunikációját is elősegíti.⁴¹

A közmeghallgatás – mint nyilvános képviselő-testületi ülés – tárgykörére vonatkozó lakóközösségi ismeretszerzés, tájékozódás lehetősége abban az esetben teremthető meg, ha az információáramlás a választópolgárok által ismert és meghatározott csatornákon keresztül történik. A jogirodalom szerint azok a tények, eredmények vagy cselekvések tekinthetők nyilvánosnak, amelyeket mindenki megfigyelhet, vagy amelyekről mindenki tudhat. „Nyilvános az a tudásanyag, amely szabadon hozzáférhető, és az a kommunikáció, amelyet mindenki követhet, vagy amelyhez mindenki csatlakozhat.”⁴² Nem hiába tartják az amerikai kutatók *a közösségi vélemény kialakításban a jó kérdésfeltételt, a kérdések szakszerű megfogalmazását az elsődleges fontosságú tényezőnek.*⁴³ A szakszerű közösségi munka a problémaforrások precíz háttérismeretét, a választópolgárok magas és intelligens ismeretszintjét feltételezi, amely végső soron a helyi önkormányzati nyilvánosság megfelelő működtetését igényli.

3. 3. A közmeghallgatás megvalósulásának helyszíne: a település

3. 3. 1. A települési kategóriák

A közhatalom-gyakorlás települési típusok szerinti vizsgálatát a korábbi Alkotmány területi tagozódást szabályozó rendelkezéseinek alapulvételével végezhetjük el: „A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.”⁴⁴ 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.⁴⁵ E szabályokhoz képest az új Alaptörvény más rendelkezést tartalmaz, de az új Ötv. ehhez hasonlóan fogalmaz.

A részvételi jogintézmények kiépülése – *ennek keretében pedig a közmeghallgatás is* – igazodik az önkormányzás jogával felruházott területi egységekhez.⁴⁶ A korábbi

⁴¹ A participációs jogok tartalmát és a nyilvánosság politikai értelemben vett funkciójáról lásd részletesebben *Petrétei* (2009) i.m. 42. és 44.

⁴² *Peters*, i.m. 615.

⁴³ „The art of asking questions is also important to scientific polling. The wording of questions can influence the answers given. Good questions have been presented and are delivered by trained and professional interviewers, who read the question exactly as written and without any intonation in their voices.” Burns – Peltason – Cronin – Magleby (2000) i.m.: 254.

⁴⁴ 1949. évi XX. tv. (Alk.) 41. § (1)-(2) bekezdése. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokra vonatkozó része nem tartalmazza ezt a szabályt.

⁴⁵ Alk. 42. §. E rendelkezést az Alaptörvény nem tartalmazza. E helyett az új. Ötv. szabályoz hasonlóan: a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül [új Ötv. 2. § (1) bekezdése.] A helyi önkormányzás alanya a helyi közösség tagjai [új. Ötv. 8. § (1) bekezdése.]

⁴⁶ A korábbi alkotmány „klasszikus” államterületi beosztásán kívül még számos, más szempontú területi elhatárolás is kialakult hazánkban. Ilyenek például az államigazgatási területi beosztások (regionális működtetésű dekoncentrált szervek, amelyek több megye területéhez igazodnak, de akár annak határait is átléphetik), illetőleg a kistérségek területei (a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának

alkotmányi szabályozásból eredően a területi beosztás alapegységeként működő *települési forma* hazánkban a község és a város (főváros). A területi önkormányzás a *megyében* valósul meg, ahol ugyancsak meg kell tartani a közmeghallgatást, de ez a forma a továbbiakban figyelmen kívül marad.

A városi jogállású települések jellemzője az, hogy ezek egy része a korábbi Alkotmány erejénél fogva tagozódott kerületekre (a főváros), másik csoportjuk pedig a képviselő-testület döntése alapján. Az alkotmányi szabályozásból az is következett, hogy kerületeket kizárólag városi jogállású településeken lehetett alakítani. A városi kerületek közül a főváros kerületei az Alkotmány előírásai alapján rendelkeztek a helyi önkormányzás jogával; más városokban kialakított kerületek azonban nem lehettek és jelenleg sem lehetnek a helyi önkormányzás jogának önálló gyakorlóit.⁴⁷ A települések közjogi szabályozásának lényegi vonása, hogy nem különbözteti meg a településeket azok jellegzetessége – például földrajzi, gazdasági, természeti-környezeti adottsága – alapján.

A településtannal foglalkozó szakirodalom rámutat a lakossági részvétel szerepének a településirányításban, a településpolitikában és a településtervezésben betöltött jelentőségére.⁴⁸ E folyamatokban a lakosság jelentős szerepet vállalhat, de ezt a szerepvállalást számos tényező befolyásolja.

Az államterület települési tagozódásának vizsgálata során nem mellőzhető a sajátos települési formák belső tagozódásának vizsgálata. A sajátos települési formák körébe tartozik a *nagyközség*, a *megyei jogú város*, a *városi kerületek*, illetőleg 2013. január 1-jétől a *járászhely város*.

A régi Ötv. értelmében a *nagyközségi címet* annak a településnek a képviselő-testülete használhatja, amely az önkormányzati törvény hatályba lépésekor nagyközségi tanács volt, továbbá amely területén legalább ötezer lakos él.⁴⁹ A település a várossá nyilvánítás szempontjából nagyközség.⁵⁰ Az új. Ötv. értelmében a nagyközségi címet használhatják azok a községi önkormányzatok, amelyek a törvény hatálybalépésekor nagyközségi címmel rendelkeztek, továbbá, amelyek területén legalább háromezer lakos él.⁵¹

A *megyei jogú várossal* kapcsolatos korábbi rendelkezéseket, csakúgy, mint a jelenlegieket, a helyi önkormányzatokról szóló törvények tartalmazzák, tartalmazzák. A régi Ötv. értelmében az Országgyűlés – a képviselő-testület kérelmére – az ötvenezernél nagyobb lakosságú várost megyei jogú várossá nyilváníthatja. A megyeszékhely város megyei jogú. A megyei jogú város települési önkormányzat, és területén – megfelelő eltérésekkel – saját hatásköröként ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is.⁵² Az új. Ötv. értelmében megyei jogú város a megyeszékhely város és az Országgyűlés által e törvény hatályba lépése előtt megyei jogúvá nyilvánított város.⁵³

negyedik egysége). E területek jellemzői, hogy quasi területi beosztásként működnek, és intézményesítésük nem a korábbi Alkotmányból eredt.

⁴⁷ A településrészi önkormányzat – mint a képviselő-testület szervének – konstituálását, működési és szervezeti kereteit a képviselő-testület önkormányzati rendelete alakítja ki.

⁴⁸ „Az irányítás többnyire egy-egy település kérdéseivel, ügyeivel foglalkozik, hiszen egy település az egy közigazgatási egység. Ezért a korszerű településirányítás követelményei között kiemelkedő hely illeti meg a lakosság részvételét.” *Ehleiter József, Urbanisztika és regionalizmus*. BKÁE ÁK, Budapest, 2000. 65.

⁴⁹ Régi Ötv. 108. §.

A nagyközségi cím használatával sem többletjogosítványok, sem többlethatáskörök nem járnak együtt. Lásd *Ivancsics Imre, A települések és a területek*. In: A helyi önkormányzatok (szerk. *Fogarasi József*), Unió Kiadó, Budapest, 2005. 47.

⁵⁰ A nagyközségi cím a községeknek a várossá nyilvánítási eljárásban alkalmazandó címe, 1999. évi XLI. törvény (Tetv.) 15. § (1) bekezdése.

⁵¹ Új Ötv. 20. § (2) bekezdése.

⁵² Régi Ötv. 61. § (1) bekezdése.

⁵³ Új Ötv. 21. § (3) bekezdése.

A városi kerületek kialakításának normatív hátterét korábban az Alkotmány rendelkezése adta, amelynek értelmében a városokban kerületek voltak alakíthatók.⁵⁴

Az egyes településkategóriákon belüli speciális területi egységek közül a településrészek és a városi kerületek azok, amelyekben adott a lehetőség a közhatalom gyakorlására, az akaratképzésre, a két- és többirányú kommunikáció kialakítására.⁵⁵ A magyar települések, különösen a kisebb közösségek lakópolgárai a lakóhelyüket életük konstans részének tekintik. Nem vagy csak nehezen hoznak döntést a megszokott lakóhelyi körülményeik megváltoztatásáról. Többnyire az adott térség gazdasági jellemzői sem képesek a lakóközösségi attitűd változását előmozdítani, s a kis közösségek – vállalva a térség rossz gazdasági mutatóiból eredő következményeket, az elszegényedő, hátrányos helyzetű helyi önkormányzatok működésképtelenségét, s mindezek következtében a közhatalom-gyakorlásának kiüresedését – továbbra is ragaszkodnak a jól megszokott környezetükhöz.⁵⁶

A helyi önkormányzás jogával felruházott területi egységeket a megye zárja. A korábbi alkotmányi szabályozás alapján a megyei önkormányzat a helyi önkormányzathoz való jog alapján helyi önkormányzatnak, a területi tagozódás alapján területi önkormányzatnak minősült.⁵⁷

A közmeghallgatás valamennyi területi egységben működik. A szakmai álláspontok egyöntetűek abban, hogy hazánkban az önkormányzati középszint meglehetősen gyengén épült ki, és a közhatalom-gyakorlás jogintézményeire is ez a jellemző. A megyei választópolgárok közvetlen érintettsége is csak általában a helyi sajátosságokból fakadó problémák körében jelentkezik. A *megosztott kompetencia elvében* történő döntéshozatal,⁵⁸ a problémamegoldás és a közérdekű ügyekben való részvétel a megye esetben sajátosan alakul: a döntés azon a szinten realizálódik, ahol a választópolgárok érintettek a problémákban, ismerik a megoldásra váró gondok felmerülésének hátterét, és rendelkeznek az optimális döntés meghozatalához szükséges információval, ez pedig

⁵⁴ Alk. 41. § (1) bekezdés második mondata.

⁵⁵ Szoboszlai Zsolt az empirikus kutatásokon alapuló tudományos eredményeit az alábbiak szerint foglalta össze: „Empirikus tapasztalataink szerint differenciált a közügyekben való részvétel. Különösen nagyobb városokban, de még egy-egy megyeszékhelyen is akár városrészként különböző például a részvétel a helyi ügyekben, s a személyes közreműködés aktivitása, előjele, iránya és mélysége is eltérő... Kisebb településeken általában közvetlenebbül részese az egyén a közügyeknek, míg a nagyobb városokban ez a viszony inkább a helyi pártok, civil szervezetek égíse alatt, közvetetten valósul meg.” Szoboszlai Zsolt, *A helyi demokrácia néhány jellemzője az eltérő településméretektükreben*, Comitatus Önkormányzati Szemle (2002) No. 4. 36. Józsa Zoltán is hasonló gondolatokat fogalmaz meg: „...minél nagyobb a település mérete, annál inkább nő a képviselők és a képviseltek közötti távolság, azaz egyre inkább csökken a politikusok hajlandósága a választói kapcsolat erősítésére.” Józsa Zoltán, *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2006. 63.

⁵⁶ Ekként a közhatalom-gyakorlás mikéntje az erős pénzügyi bázis hiánya és esetleg a homogén lakóközösség miatt nem jogszabályi, hanem helyi társadalmi hozzáállás kérdése lesz. A változtatási készséget elutasító lakosság általában homogén összetételű: e magatartást inkább az idősebb korosztály tanúsítja. A fiatalabb, a változtatásra még több tekintetben is képes és hajlandó társadalmi réteg azonban a megélhetés, a mindennapi boldogulás végett nem azonosul e felfogással. Ezek a települési identitás erősödését gátló tényezők megfogalmazódnak Böhm Antal munkájában is. Vö.: Böhm (2002) i.m. 31.

⁵⁷ Alk. 41. § (1) bekezdése, valamint 42. §. Az új Ötv. értelmében: A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.[új Ötv. 2. § (1) bekezdése]. A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg [új Ötv. 3. § (1) bekezdése.]

⁵⁸ Lásd részletesebben Bánlaky (1988), i.m. 26-40. „A kognitív demokrácia a közhatalommal rendelkezők és a civil társadalom megfelelő szakértelmét feltételezi, a szakértők és a polgárok közötti tudásszakadék felszámolását.”

jellemzően a helyi, és nem a megyei szinten történik.⁵⁹ Ez a három elv tehát megvalósul a települési szinten, a megyei problémák esetében viszont általában elmarad a közvetlen érintettség.⁶⁰

A napi rutindöntéseket igénylő ügyek mellett ajánlatos, hogy a választópolgárok a megyei önkormányzati politika fontosabb, jelentősebb kérdéseinek a meghatározásában vegyenek részt.⁶¹ Ehhez elengedhetetlen a megyei médiumok megfelelő működtetése. A megyei közmeghallgatás esetében azonban számolni kell azzal, hogy a választópolgárok és az érdekelt szervezetek képviselői esetleg nem rendelkeznek azokkal az ismeretekkel, amelyekkel érdemi módon vehetnének részt a közügyek intézésben. Ennek elsősorban nem is a megyei médiumok által teremtett nyilvánosság az oka, mivel ez általában kielégítő hatékonysággal működik, hanem sokkal inkább a közvetlen érintettség hiánya.

A közmeghallgatás vizsgálatára irányuló empirikus kutatások⁶² a jogintézmény funkcionálásáról meglehetősen negatív képet mutatnak. Amennyiben a települési szinteken⁶³ – ahol a közvetlen érintettségéből fakadó „szakértői” döntések megvalósulásának feltételei a leginkább adottak – ilyen képet mutat a közmeghallgatás, akkor vajon a megyei közmeghallgatás tekintetében számíthatunk-e pozitív eredményekre? *A közmeghallgatás fejlődése a megyei szinten stagnál*, egy esetleges regionális szintű funkcionálásban pedig nem látható még potenciális esély sem arra, hogy a valódi részvételi demokrácia alapeszközzé fejlődjön.

3. 3. 2. A korábbi speciális területi egységek: régiók és kistérségek

A speciális területi egységek általános jellemzője az volt, hogy ezek kialakításában elsősorban statisztikai célú szempontok érvényesültek. Ebbe a körbe a régió és a kistérség tartozott.

A *kistérségek*⁶⁴ jogi helyzete a közhatalom szempontjából új aspektust felvető kérdés volt. A közmeghallgatás kistérségi szerepe először 2004-ben, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának létrehozatalakor jelent meg. A társulási tanács tagjai évente legalább két alkalommal beszámoltak képviselő-testületeiknek a társulási tanácsban végzett tevékenységükről. A társulási tanács tagjai a települési önkormányzat képviselő-testülete által tartott közmeghallgatáson tájékoztathatták a lakosságot a többcélú kistérségi társulás munkájáról. A többcélú kistérségi társulási

⁵⁹ Pálné Kovács Ilona (2008), i.m. 262.

⁶⁰ Ibid, 262. „A kognitív demokrácia természetes nemcsak és nem is elsősorban azt a lényegében szakértői tudást igényli, amely az egyes közpolitikai problémák megoldásához szükséges, hanem az állampolgári lét, a helyi döntéshozási folyamatok, a helyi politika szereplői körében való eligazodást.”

⁶¹ Vö.: Józsa Zoltán, *Helyhatósági szerepek: képviselők és hivatalnokok*, Magyar Közigazgatás (2001) No. 7. 425-432.

⁶² Értelemszerűen a járásszékhely városok kivételével.

⁶³ A részönkormányzatok területét leszámítva, mivel e területeken – a rendelkezésre álló szakirodalom és joganyag alapján levonható következtetés alapján – nem alakult ki a közmeghallgatásnak gyakorlata.

⁶⁴ A kistérség többféle értelemben is használatos fogalom. A témakörrel lásd részletesebben: *Bekényi József – Bércesi Ferenc – Németh Jenő, A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag)*, Magyar Közigazgatás (2003) No. 4. 194-209., valamint: *Bércesi Ferenc, A kistérség helye és szerepe a közigazgatás rendszerében*, Magyar Közigazgatás (2002) No. 9. 522-540. Jelen értekezésben kistérség alatt a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása által alkotott terület értendő. A kistérségek területének elhatárolására a 2004. évi CVII. törvény (Tkt.) mellékletében került sor. A témakörrel lásd részletesebben: *Kiss Mónika Dorota, A kistérségek rendszere a törvényi szabályozás szemszögéből*, Területfejlesztés és Innováció (2009) No. 2. 2-8. A kistérségi társulások létrehozatalának alkotmányos alapkérdéseiről lásd részletesebben *Petrétei József – Tilk Péter, Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése*, Magyar Közigazgatás (2005) No. 3. 129-141.

2013. január 1-jétől e területi státuszt a járáások fogják alkotni, így esetükben további vizsgálatok elvégzése lesz indokolt.

megállapodás a tájékoztatás és az együttműködés egyéb formáit is meghatározhatta.⁶⁵ A Tkt. tehát nem zárkózott el annak a lehetőségnek a biztosításától, hogy a megállapodás a *kistérségi szintű kapcsolat egyéb formáit is* kiépítse. A kistérségi tanácsok a tájékoztatási, információközlési folyamatokban általában az elektronikus formák alkalmazását preferálták, a részvételi formák kiépítését pedig mellőzték.⁶⁶ Az elektronikus formák alkalmazása elfogadható, mert a kistérségekben – területi kiterjedtségük okán – az információkhoz való hozzáférés iránti igényt hatékonyabban elégíthetik ki az elektronikus eszközök, és aktuálisabb adathozzáférést is biztosíthatnak.

Jóllehet a részvételi formák általában nem épültek ki a kistérségi szinten, mindazonáltal szólni kell a közmeghallgatás önkormányzati minőségéről. A közmeghallgatás a törvény 6. §-a alapján helyi önkormányzati keretek között működik, melynek értelmében a kistérségi tanács tagjai e formán keresztül tájékoztatják településük lakosságát az őket érintő aktualításokról. A közmeghallgatás *kistérségi szintű* kiépítésére tehát nem kerülhet sor, mert a kistérség statisztikai célú területi egység, és nem rendelkezik a helyi önkormányzás jogával.⁶⁷

A speciális területek másik egysége a régió volt. A helyi önkormányzás jogával rendelkező megyék esetleges regionalizációja regionális önkormányzatokat eredményezne hazánkban. Ehhez kapcsolódóan felmerül a *regionális közmeghallgatás* elvi lehetősége. A regionalizációra irányuló törekvéseket felvázoló szakmai tanulmányok általában nem térnek ki a közvetlen választópolgári demokrácia jogintézményeinek a vizsgálatára. Ismeretes, hogy a közmeghallgatás jelenleg a megyei szinten is a hatályos szabályozás része, kérdéses azonban, hogy ez a jogintézmény milyen intenzitású kapcsolatot jelent a megyei választópolgárokkal. Erdemes a kistérségek működési hatékonyságát elemző publikációknak a témára vonatkozó részeit áttanulmányozni. Ezek az írások arra mutatnak rá, hogy a megyeszékhelyhez közel eső, azzal kistérségi társulást alkotó helyi önkormányzatok fejlődése a látványosabb: *a régióközpont közvetlen környezetében elhelyezkedő területek kiszorítják a fejlődési pályáról azokat a térségeket, amelyek a régióközponttól távolabb helyezkednek el.* E negatív tendencia következtében a területi-gazdasági fejlődésből kiszoruló térségek választópolgárai és a megyei-regionális hatalom között szinte áthidalhatatlan távolság létesül. Ebből adódóan különös gondossággal kellene megítélni a regionális önkormányzás keretében kialakuló választópolgári kooperációk jövőbeni jogintézményeit.

A kutatók véleménye szerint a közmeghallgatás alkalmatlan a demokratikus elvárások települési teljesítésére. Szinte önmagától felmerül a kérdés: ha az empirikus kutatásokkal a települési közmeghallgatás működésének a csődje igazolható, akkor a regionális szinten kiépítendő közmeghallgatás vajon működőképes intézménnyé formálódhat-e? Vajon nem létesül-e még a jelenleginélis nagyobb távolság a választópolgárok és a regionális képviselői szerv között?

⁶⁵ Tkt. 6. § (3)-(4) bekezdése.

⁶⁶ 2002-ben Böhm Antal optimista véleményt fogalmazott meg korreferátumában a kistérségi identitást erősítő tényezők kapcsán: „(...) úgy gondolom (és tapasztalom), hogy a kistérségek szintjén szintén erősödően vagy újjáéledően van az identitás... azt hiszem, érdemes lenne mindezt empirikus eszközökkel is megvizsgálni.” Böhm Antal, *Lokális és regionális identitás*, Comitatus Önkormányzati Szemle (2002) No. 4. 29.

⁶⁷ A kistérségi területi elhatárolás szükségessége kérdésében meglehetősen kritikus, szkeptikus álláspontot képvisel Fogarasi József. Vö.: Fogarasi József, *Mire lehet megoldás a kistérség?*, Magyar Polgármester (2007) No. 2. 5.

Egyes álláspontok szerint a kisebb területi méret nagyobb demokráciát jelent, ugyanakkor a kisebb terület egyúttal kisebb szakértelemmel jár együtt.⁶⁸ Megállapítható az is, hogy „minél kisebb a méret, annál elégedettebbek az emberek. Ez nemcsak a demokratikus intézményekre vonatkozik, sőt nemcsak a helyileg szervezett közszolgáltatásokra, de még a helyi hatósági igazgatási tevékenységre is.”⁶⁹ Magam is úgy ítélem meg, hogy területileg minél távolabb kerül a döntéshozatali fórum az emberektől, annál kevésbé alkalmas a demokratikus szerepének a betöltésére. Álláspontom szerint egy esetleges regionalizáció során a közmeghallgatás célirányos módosítást igényelne, mivel a regionális szintű kiépítését ineffektív megoldásnak tartom. A közmeghallgatás csak a települési szinten lehet funkcióképes, jóllehet a kutatások még így is negatív képet festenek a jogintézmény működéséről.

A Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának elvei értelmében a régiók célja, hogy előmozdítsák az állampolgárok közügyekben való aktív részvételét. A regionális önkormányzatok intézményesítésével a közmeghallgatást ki kellene vonni a szabályozási körből. „Az önkormányzati jogok egyenlőségének alkotmányos rögzítése tekintetében a valósághoz sokkal közelebb állna az 'egyenjóság' differenciált megállapítása. Ez azt jelentené, hogy egyenlő 'jogokat' csak az azonos szintű, illetve jogállású önkormányzatok számára ismerné el az Alkotmány... nem volna célszerű a helyi és a regionális önkormányzatok között jogegyenlőséget tételezni.”⁷⁰ Ezek alapján nem látnám akadályt a hatalomgyakorlás helyi és regionális szintű differenciált kiépítésének: a közmeghallgatás – a regionális szint kizárásával – pusztán a települési önkormányzatiság számára volna fenntartandó jogintézmény.

3. 4. A decentralizáció és a települési közhatalom

A helyi közhatalom – decentralizáció kérdéseinek mindenekelőtt a közhatalom települési letéteményese áll a középpontban: a helyi választópolgárok és állampolgárok közössége. A közhatalom kialakulását az ő kezükben összpontosuló jogosultságok összessége és az e joggyakorlás hatására létrejövő helyhatósági képviselői demokrácia működése teszi lehetővé. A decentralizáció központi-helyi viszonyrendszerének lényegét *Butyka* Loránd a területek alapján tagolja: „centralizáció esetében a döntési hatalom központi szinten összpontosul, a decentralizáció esetében pedig a döntés és a feladatellátás az alacsonyabb szinteken (régió, megye, város vagy község) valósul meg...”⁷¹ A hatalom koncentrációjának ellensúlyozására rendeltetett decentralizáció a helyi közösségek saját jogon való önálló döntéshozatali mechanizmusát jelenti. *Magyary* Zoltán alapvetően hét szervezési elvet különböztetett meg egymástól,⁷² amelyek közül az önkormányzatisággal mint szervezési elv megvalósulásával alulról építkező társadalom kialakulásáról lehet beszélni. Az önkormányzat a decentralizáció megnyilvánulási formája,⁷³ amely főszabályként a választott képviselő-testület útján érvényesül, míg a helyi közhatalom helyi népszavazás általi – döntést eredményező – formája kivételesnek

⁶⁸ *Gajduszek György, Demokrácia és hatékonyság (A régiók kialakításának néhány társadalomtudományi szempontja)*. In: Régió, közigazgatás, önkormányzat (szerk. Szigeti Ernő). Magyar Közigazgatási Intézet, 2001. 220-221.

⁶⁹ *Ibid*, 222. o.

⁷⁰ *Szente Zoltán, A regionális önkormányzatok alkotmányos szabályozása*. In: Régió, Közigazgatás, önkormányzat (szerk. Szigeti Ernő). Magyar Közigazgatási Intézet, 2001. 181.

⁷¹ *Butyka Loránd, Decentralizáció és dekoncentráció*, Korunk (2007) No. 6. 17-20.

⁷² *Magyary Zoltán, Magyar Közigazgatás*. Budapest, 1940. 140. Idézi: *Kiss László, A helyi önkormányzatokról általában*. In: *A helyi önkormányzatok* (szerk. Fogarasi József). Unió Kiadó, Budapest, 2005. 16. és 17.

⁷³ Lásd *Petrétei József, Az alkotmányos demokrácia...* 277.

számít. *Lőrincz* Lajos megfogalmazásában a decentralizált hatalomnak az is jellemzője, hogy lehetővé teszi az igazgatottak részvételét az őket közvetlenül érintő döntések meghozatalában.⁷⁴ Ennek fő előnyeként mutatja be az ügyek gyors intézését, arra való tekintettel is, hogy a helyi szervek, a települési önkormányzatok adekvát módon ismerik a döntések alapjául szolgáló körülményeket.

A szocialista periódusban a helyi hatalom a főhatalom részeként működött,⁷⁵ ezért is került a korabeli kutatások középpontjába annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy vajon létezik-e helyi hatalom, és amennyiben igen, úgy az milyen keretek között és milyen tartalommal funkcionál? A kérdés legalább annyira aktuális napjainkban is, mint a szocialista években, noha a helyi hatalom jelenlegi megteremtődésében más tényezők jutnak szerephez. A helyi hatalom demokratikus változata legfeljebb települési közhatalmat jelenthet, és azt is mindössze annyiban, amennyiben erre az állam jogszabályai lehetőséget adnak. A helyi önkormányzás a helyi társadalom és a központi kormányzás (az állam) közötti viszonyrendszert jelenti, mert azok jogszabályokban meghatározott keretű és terjedelmű kapcsolatát fejezi ki.

Az önkormányzatiság egyik – a Charta rendelkezéseiből is eredő – alapvető rendeltetése az állampolgárok, választópolgárok aktiválása a közügyekben való részvételre; annak a felismerése, hogy a saját ügyeiket törvény keretei között saját joron intézzék. E felismerésnek a köztudatban történő rögzülése lehet az alapja a sikeres helyi demokrácia megvalósulásának, amely egyben a helyi közhatalom megerősödését, kiteljesedését is jelenti.⁷⁶ A demokrácia – mint közösségi érték – ebben az értelemben magában foglalja a demokratikus elveken nyugvó, kompetitív és periodikusan ismétlődő választást, a döntéshozatali mechanizmusba való bekapcsolódás lehetőségét, a közösségi részvételt, az információkhoz való hozzáférést, az azokkal való – jogi szabályokon nyugvó – rendelkezést, és a mindezeket megalapozó alkotmányos alapjogokat. A demokrácia a helyi közösség alkotmányos, az alaptörvényben rögzített feltételek szerinti uralmát jelenti. Folyamatos, választási ciklusonként megújuló kategória, amelyet az állampolgárok egyenjogúsága és szabadsága övez.

Az 1989. évi rendszerváltozást megelőző időszakokkal kapcsolatban *Csefkó* Ferenc felteszi a kérdést: „az önkormányzatok kialakítását megelőző időszakban beszélhetünk-e helyi hatalomról?”⁷⁷ E felvetés létjogosultsága legalább annyira időszerű napjainkban is, mint a rendszerváltozást megelőző időszakban. *Bőhm* Antal a szocialista lokális hatalom és lakossági részvétel intézményesített lehetőségeit befolyásoló tényezők körben felvázolja a helyi hatalom dimenzióját, a *centralitás és a lokalitás*, valamint a *lakóhely és a munkahely* egymás közötti viszonyrendszerét.⁷⁸ Ezek szerint a centrális és lokális hatalom között az egyensúly megbomlik a centrális hatalom javára, míg a lakóhely és a munkahely érdekérvényesítési és lehetőségetteremtő funkcióit a munkahelyi szféra sajátítja ki a lakóhely hátrányára. Ismeretes, hogy a szocialista társadalmi, gazdasági berendezkedés – a települési termelészövetkezetek, a terv alapján működő gazdasági

⁷⁴ A decentralizált típusú hatalommal kapcsolatos részletes gondolatokat lásd *Lőrincz* Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*. BKÁE ÁK, Budapest, 2001. 8.

⁷⁵ *Gombár* Csaba, *Demokratikus rendezőelvek és a helyi társadalom*. In: *Lehet-e közélet a lakóhelyen?* (szerk. *Bőhm* Antal). Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1988. 22.

⁷⁶ *Beke* Pál úgy látja, hogy „leginkább azon kell dolgozni (...), hogy intézkedőképes, véleménygazdag helyzetbe jussanak az emberek, hogy elgondolkozhassanak a legkülönbözőbb helybéli kérdéseken, hogy abban informáltak, a lehetőségekről és variációkról tájékozottak legyenek, hogy az azonosan gondolkodók találkozhassanak.” *Beke* Pál, *Az emberek részvételi lehetőségei*. In: *Válság és kiút* (szerk. Kovács Teréz). MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1991. 260.

⁷⁷ A kifejtett állásponttól további részletek: *Csefkó* Ferenc, *Falutársadalom és hatalom*. In: *Válság és kiút* (szerk. Kovács Teréz). MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1991. 211.

⁷⁸ *Bőhm* Antal, *Helyi hatalom – lakossági részvétel*. In: *A helyi hatalom működése* (szerk. *Bőhm* Antal). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest, 1987. 17.

szisztéma, a nagyszámú munkásréteget foglalkoztató munkahelyi szakszervezeti érdek- és igényérvényesítési lehetőségek – másfajta lokális identitás kialakulását tette lehetővé, mint napjaink liberális piacgazdasága, s mindebből adódóan a megváltozott társadalmi szerkezet, a lényeges jövedelmi, vagyoni különbségek megteremtődése, az emberek eltérő szociális státusza.

A korábbi munkahelyi szakszervezeti érdekérvényesítés lehetőségei a nagyszámú, azonos státuszú munkásrétegek, társadalmi osztályok érdekeinek kifejeződését tették lehetővé. Ennek következtében evidensnek mutatkozott a munkahelyi hatalom fókuszba kerülése a lakóhelyi hatalom rovására. A centrális hatalom „erőfölénye” pedig a lokális hatalom kibontakozását gátolta, melynek hatására a tényleges döntés lokális birtoklása mindvégig téves elképzelés maradt. A lakóhelyi, vagyis a lokális hatalom kibontakozását kétszeresen is gátolták: egyrészt a munkahelyi intézmények által teremtett lehetőségek miatt, másrészt a centrális hatalomnak a helyi döntés birtoklását elvonó hatása következményeképpen. A településeken helyi hatalom a szocialista periódusban – a témát kutatók⁷⁹ megegyező véleménye szerint – nem bontakozott ki. Ebben jelentős mértékben játszott közre az is, hogy a tanácsok sokkal inkább a központi hatalom szervei voltak (ennek döntéseit érvényesítették), nem pedig a helyi hatalomé. Ilyenképpen döntési autonómia sem állt rendelkezésre a közösségi ügyek „saját jogon” történő ellátására,⁸⁰ amelynek törvényi deklarációja a jelenlegi demokratikus önkormányzatiság alappilléret képezi.

Napjainkban a decentralizált típusú helyi hatalom de facto működésének jogi, politikai és gazdasági-szociális vetülete van. *Csefkó* Ferenc korábbi kérdésfeltevését később *Pálné Kovács* Ilona is vizsgálta: „létezik-e helyi hatalom?”⁸¹ A jogszabályi feltételek adottak, hasonlóképpen a településpolitikai feltételek is. *Helyi hatalom ott létezhet, ahol érdemi döntési lehetőség áll rendelkezésre, ezt pedig az önkormányzati autonómiát is megalapozó pénzügyi stabilitás, a tulajdonnal való rendelkezés, a tulajdonjog tényleges települési megléte teremti meg.* Egyetlen demokratikus jogintézmény funkcionálása sem képes a helyi hatalom gyakorlásának elősegítésére ott, ahol az említett faktorok valamilyen mértékben nem állnak rendelkezésre. Ezeknek az elvárásoknak nemcsak formailag, hanem tartalmilag is meg kell valósulniuk. A közmeghallgatás döntést befolyásoló, javaslattevő funkciójával akkor képes a jog által meghatározott hatalmi eszközként működni, ha annak hatáskörén keresztül a *választópolgárok tényleges befolyásolást gyakorolhatnak* a helyi önkormányzatok működésére. Az önkormányzati döntésekben akkor mutatkozhat meg a közmeghallgatás hatalmi vonása, ha a döntések a választópolgári aktivitás és javaslatok figyelembevételével születnek meg, és e javaslatok háttérben nem állnak a szabad közakarat kialakítását gátló erők.⁸² „Helyi önkormányzat ott van, ahol megvannak azok a politikai szerkezeti formák, amelyekben a lakópolgárok akaratukat érvényesíthetik, érdekeiket képviselhetik, valóságosan részt vehetnek a helyi társadalmat érintő döntések meghozatalában.”⁸³ Azt azonban látni kell, hogy a közmeghallgatás jogintézménye nem minősül döntéshozó fórumnak, nem eredményezhet a választópolgárok általi helyi

⁷⁹ Elsősorban *Oláh* Miklós, *Gombár* Csaba, *Böhm* Antal, *Pálné Kovács* Ilona, *Halász* Gábor és társszerzőik.

⁸⁰ *Bánlaky*, *Az önkormányzat feltételei* 27.

⁸¹ *Pálné Kovács* Ilona (2008), i.m. 91.

⁸² Azokon a településeken, amelyeknek homogén lakóközössége van, hátrányos helyzetűek, pénzügyi bázissal alig rendelkeznek, a tulajdonképpeni választópolgári gyűlésre sincs indok, mert nincsenek olyan közösségi ügykörök, témák, amelyek közösségi megvitatására sort kellene keríteni. Ha az autonómia gazdasági tényezők által szorul keretek közé, ennek érezhető hatásai a közhatalom működésében is megnyilvánulnak. *Vö. Kiss* Mónika Dorota, *A falugyűlés hatásköre a községekben* 69.

⁸³ *Bánlaky*, (1988). i. m. 32. o.

önkormányzati döntést sem, e jogintézménynek tehát nincs hatalma a tényleges önkormányzati döntések felett.

3. 5. Az önkormányzati participáció⁸⁴

Az önkormányzati részvétel intézményei közvetett vagy közvetlen módon kínálnak lehetőséget a választópolgárok, állampolgárok számára a helyi érdekű ügyek intézésében való részvételre.⁸⁵ A közvetett jogintézménynek a képviselői szerv tekintendő, míg a közvetlen jogintézmények körébe klasszikusan a helyi népszavazás tartozik, a speciális hatáskörű jogintézmények közül pedig a bizottsági nem képviselői tagság és a településrészi testületi tagság, mert az említett formák hatáskörgyakorlásával szintén önkormányzati döntés hozható. A szakirodalom a közvetlen jogintézményekhez sorolja a helyi népi kezdeményezést és a lakossági fórumok körébe tartozó közmeghallgatást is.

A participáció – közelebbi meghatározás szerint – minden olyan tevékenységet felölel, amit a polgárok önként és azzal a céllal tesznek, hogy a döntéseket a politikai rendszer különböző szintjein befolyásolják.⁸⁶ „A participáció tehát a polgárok aktív részvételét jelöli a politikai akaratképzési folyamatban.”⁸⁷ Józsa Zoltán a részvétel fogalma, tartalmi összetevői körében a képviselőlet mibenlétéből indul ki. Véleménye szerint a „képviselet fejlesztésére, minőségének javítására irányuló törekvések napjainkban három célkitűzés körül összpontosulnak: ez a választás, a részvétel és az ellenőrzés.”⁸⁸

Az önkormányzati participáció konkrét formái az alaptörvényi,⁸⁹ valamint a régi⁹⁰ és az új Ötv.⁹¹ szabályokban fogalmazódnak meg, ezeket a szabályokat azonban a jogalkotási felhatalmazás révén tovább bővítik az önkormányzati rendeletek. A rendeleti szabályozásnak köszönhetően a participáció az egyes jogintézményeken belül különböző lehet; ez a különbözőség vonatkozhat a jogosultak körére, a periodikusságára, a döntéshozatalra vagy annak csak befolyásolására, az általuk elérhető eredményekre, joghatásokra. Megjegyzendő, hogy a közmeghallgatás nem teremt kizárólagos részvételi lehetőséget a választópolgárok, állampolgárok számára. A döntés folyamatában a közmeghallgatás az előkészítés fázisában juthat szerephez, emellett azonban a választópolgárok a társjogintézmények segítségével bekapcsolódhatnak más munkafázisba is.

⁸⁴ A közmeghallgatási általános participációs jogok tartalmának részletes kifejtését lásd a II. fejezetben, a helyi jogszabályok által kialakított speciális részvételi jogok bemutatását lásd a III. fejezetben.

⁸⁵ A közvetett intézményi működés melletti közvetlen formák jelentősége a legkorábbi időkig vezethető vissza. Lásd *Jonathan Rose, Institutionalizing Participation through Citizen's Assemblies*. In: *Activating the Citizen* (edited by Joan DeBardeleben – Jon H. Pammett). Palgrave Macmillan. 214. „The question of why citizens ought to participate in politics is one that is as old as the study of politics itself. As far back as Aristotle, participation was seen as a vital part of the res publica, as a way for citizens to take part in activities that were important for the collective good... robust participation was not seen exclusively through voting but also through direct involvement in democratic life.”

További bibliográfia: Omid A. Payrow Shaban, *Democracy, Power and Legitimacy*. University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, 2003., valamint: Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

⁸⁶ *Petrétei* (2009), i.m. 40.

⁸⁷ *Ibid*, 40.

⁸⁸ Józsa Zoltán, A részvétel szerepe a közigazgatásban, különös tekintettel az önkormányzatokra. In: *Magyar Közigazgatás* (2003) No. 5. 301.

⁸⁹ Alaptörvény 31-32. cikke.

⁹⁰ Lásd régi Ötv. preambulum második mondata, 1. § (4) bekezdése., 2. § (2) bekezdése, 5. §, 13. §, 18. § (2) bekezdése, 24. § (2) bekezdése, 28. § (1) bekezdése.

⁹¹ Lásd különösen új Ötv. 53. § (3) bekezdését; és az 54. §-t.

4. A közmeghallgatás intézménytörténetének magyar jellemzői

A közmeghallgatás jogintézményének fejlődésére alapvetően a következő tényezők gyakorolnak befolyást:

- a) a jogintézmény konstituálásának időpontja;
- b) a jogintézmény szabályozási szintjei és a települési jogállások;
- c) az önkormányzati participációs fórumok (az ún. *társjogintézmények*), különösen a falugyűlésnek a gyakorlatban kialakított és a közmeghallgatással nagyfokú hasonlóságot mutató hatásköre;
- d) a helyi népszavazás hatáskörgyakorlásával elérhető eredmények;
- e) a települési társadalmak közhatalmi attitűdje.

a) A magyar önkormányzati közmeghallgatás 1990-ben konstituált jogintézmény. A helyi önkormányzás eredendően, fogalmilag is magában foglalja a közvetlen részvételi elemet, amelynek egyik formája a közmeghallgatás.⁹² Napjainkra a közmeghallgatással kapcsolatban általánosan negatív tartalmú nézet alakult ki. A témakörrel foglalkozó kutatók a jogintézmény működésének pejoratív tartalmat kölcsönző illúzióról tesznek említést. Álláspontjuk szerint a közmeghallgatás nem töltötte be a hozzá fűzött demokratikus reményeket, a részvételi hajlandóság túlságosan alacsony ahhoz, hogy a helyi hatalom valódi részvételi alakzataként lehessen kezelni, ráadásul a problémák megoldása sem kimondottan a választópolgárok közszereplésére vezethető vissza. A közmeghallgatás tehát egy kiüresedett, funkcióvesztett, a demokratikus elvárásokat betölteni képtelen fórumrendszer.

A közmeghallgatásra vonatkozó negatív vélemények azonban nem a 2000-es évtizedben alakultak ki, mert a demokratikus önkormányzatok kiépítését közvetlenül követő években is megfigyelhetők voltak. Nonszensz, de már 1991-ben is válsághelyzetről tudósítottak a kutatók, így a helyi önkormányzás szinte minden alapvető területével kapcsolatban felmerülő elégedetlenség több mint két évtizede kíséri az önkormányzatok hétköznapjait.

Az 1990-ben intézményesített közmeghallgatás törvényi tényállása a következő: *a képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek.*⁹³ Az 1990. évi konstituálást követően a jogintézmény 14 évig változatlan tartalommal funkcionált.

A régi Ötv. 2004-ben történő módosításával a közmeghallgatás törvényi tényállása is változott: *a képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek.*⁹⁴ A módosítása pusztán a jogintézmény személyi hatályát érintette. Ez a változás látszólag csekély jelentőségű volt, mégis felvetette annak a kérdését, hogy elősegítette-e a közmeghallgatás fejlődését? A jogintézménnyel kapcsolatos negatív értékelést tartalmazó publikációk körében nem találkozni olyanal, amelyik a személyi hatályra vezette volna vissza az eredménytelen működést. A közmeghallgatás eredménytelenségének és hatástalanságának számos oka volt és van mind a mai napig; pozitív tendenciákról pedig egyáltalán nem beszélhetünk. Az okok között egyaránt megtalálható jogi és társadalmi-szociológiai eredetű tényező. Problémaforrásként jelentkeztek például a kedvezőtlen részvételi mutatók, az évi egyszeri megtartás kötelezettségéből eredő hatások gyengesége, valamint a választópolgároknak a

⁹² Pálné Kovács Ilona (2008) i.m. 255.

⁹³ Régi Ötv. 13. § (1990. szeptember 30-án hatályba lépett változat)

⁹⁴ Régi Ötv. 13. § (2004. május 1-jétől hatályos változat)

lakóhelyük belügyei iránti negatív attitűdje. A jogintézmény személyi hatályának – az állampolgári és a választópolgári kategória közötti különbségeknek – a kérdései azonban soha nem fogalmazódtak meg az eredménytelenség alapvető okaként, sőt, általában éppen ez volt a közmeghallgatásnak az a szegmense, amely nem részesült olyan figyelemben, mint a tényállás többi eleme. A modifikációt megalapozó törvényhozói szándék Magyarországnak az Európai Unióhoz történő 2004. május 1-jei csatlakozásával hozható összefüggésbe, jóllehet ez egyértelműen és egyenesen nem következett az új tényállás gyakorlatából.⁹⁵

Az új Ötv. értelmében *a képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.*⁹⁶ Az új Ötv. megalkotásával módosított – 2013. január 1-jétől hatályos – tényállás a személyi hatály és az eljárásjogi szabályok tekintetében hozott újdonságot. Annak ellenére, hogy a személyi hatály in concreto nem az állampolgári kategóriát alkalmazza, mégis közelebb kerül a korábbi szabályozáshoz.⁹⁷ Ez a tény pedig arra enged következtetni, hogy a közmeghallgatás személyi hatályát érintő 2004. évi modifikáció nem volt indokolt, nem hozható tehát összefüggésbe hazánk európai uniós csatlakozásával.

b) A közmeghallgatás szabályozási szintje és a települési jogállásból fakadó sajátosság ugyancsak olyan kérdéskör, amely a közmeghallgatás fejlődésére – nem feltétlenül pozitív irányban – mindvégig hatással volt. A szabályozás alaptörvényi, törvényi és önkormányzati rendeleti szinten épült ki. Az alaptörvényi és a törvényi szabályozás koherens: ennek érvényesülését minden helyi önkormányzat következetesen előmozdítja. Mivel a közmeghallgatás önkormányzati rendeletben történő szabályozására a képviselő-testületek felhatalmazást kaptak, ezért valamennyi SzMSz-ben rendelkezni kell erről a jogintézményről is.

A jogintézmény sajátos szabályozása tehát az önkormányzati rendeletekben figyelhető meg, ugyanakkor az önkormányzati rendeletek e tárgykör szabályozásában uniformizáltak tekinthetők. Jellemző megoldásnak mondható, hogy a helyi jogalkotók előszeretettel veszik át más települések jogszabályait, sokszor a szükséges felülvizsgálati eljárás lefolytatása nélkül. Kétségtelen, hogy e megoldást „kényelmi” szempontok miatt választják a képviselő-testületek, ám ez egyúttal zavaros gyakorlatot is eredményezhet. E dogmatikai megoldás következménye az, hogy a közmeghallgatás rendeleti szabályozása egységessé válik, alig elvétve akad olyan önkormányzati rendelet, amely sajátos, a helyi körülményekre épülő szabályozást tartalmaz. Igaz másrésről az is, hogy e jogintézmény szabályozását nem is lehet elvégezni sokszínű módon, mivel a tényállási elemek nagy része kogens, a szabályozási körbe a képviselő-testületek mérlegelésétől függően bevont elemek pedig csekély számúnak mondhatók.

Ami a települési jogállást illeti, két nézet bontakozott ki a községi és a városi közmeghallgatások vonatkozásában. Az egyik nézet szerint a városi közmeghallgatások a községiekhez képest jobban megfelelnek a részvétel céljainak, mert a képviselő-testületi döntések és a közügyek változatosabbak, a gazdasági helyzet erősebb, ennek

⁹⁵ A közmeghallgatás normatív személyi hatályának részletező vizsgálatát lásd a II. fejezetben. A közmeghallgatás személyi hatályának módosítását a 2004. évi XXIX. törvény 147. § (1) bekezdése b) pontja végezte el, 2004. május 1-jén történő hatályba lépéssel.

⁹⁶ Új Ötv. 54. § [hatályos 2013. január 1-jétől, vö. 144. § (3) bekezdésével.] Az új tényállás az Alaptörvény 31. cikkének (3) bekezdése értelmében sarkalatosnak minősül (vö. új Ötv. 145. §-ával.)

⁹⁷ Az új szabályozással az értekezésben felállított egyik tézis is igazolódni látszik.

következtében a lakosság jobban felismerheti a kollektív részvétel jelentőségét, azt, hogy érdekeit következetesen érvényesítheti, a meghozandó önkormányzati döntéseket e módon befolyásolhatja. Ugyanakkor a másik nézet szerint a városi közmeghallgatások a célorientáltabb hatáskörű, speciális városi fórumok mellett hanyatló tendenciát mutatnak, mert a választópolgárok e fórumokon keresztül hathatósabb, eredményesebb részvételt gyakorolhatnak.

A községi önkormányzatok közmeghallgatásaiban is megfigyelhető a leértékelődés, de egyben bizonyos felértékelődés is, noha e folyamatok hátterében teljesen más tényezők hatnak közre, mint a városokéban. A községekben a közmeghallgatás magasabb részvételi mutatóit általában nem a kollektív érdekek felismerése és az erős gazdasági, költségvetési bázis eredményezi – ami sajnálatos módon többnyire nincs is jelen –, hanem éppen ellenkezőleg: a helyi önkormányzat elszegényedéséhez vezető működés. A községi közmeghallgatás negatív mutatóiért egy továbbá ok is felelős: ha a falusi lakosság az őt közvetlenül érintő kérdésekben nagyfokú igazságtalanságot okozó, a lakossági igényeket, érdekeket figyelmen kívül hagyó képviselő-testületi döntéseket érzékel. E körülmények hatására a közmeghallgatás a lakosság elégedetlenségének a szószólójává válik, ami egyúttal a részvételi mutatóinak a megemelkedését is eredményezi. Sajnálatos, hogy a közmeghallgatás az elmérgesedett közhangulatú községekben töltheti be az eredeti funkcióját. Érdekesség viszont, hogy a falusi közmeghallgatás alacsony részvételi mutatóit általában az átlagosnak vagy jónak nevezhető önkormányzati munka eredményezi, vagyis éppen fordított helyzet alakult ki a városi gyakorlathoz képest.

c) A közmeghallgatás fejlődésére hatást gyakorolnak a különböző önkormányzati fórumok, az ún. társjogintézmények is. Ezek vizsgálata során különbséget tehetünk a községi és a városi fórumok között. Mindkét státuszú településen elterjedt az a gyakorlat, hogy egyidejűleg több fórumot is intézményesítettek a képviselő-testületek. A jogintézmények párhuzamos működtetése hasonló vagy ugyanolyan hatáskörök gyakorlása mellett történik, így nem ritka, hogy a közmeghallgatás és más fórum unifikált formában nyer rendeleti szabályozást.

A községekben tulajdonképpen egyetlen részvételi forma – a falugyűlés – az, amely jelentős hatást gyakorol a közmeghallgatásra. Ez a hatás gyakran olyan erős, hogy a viszonyítási alap megfordul: nem a közmeghallgatást, hanem a falugyűlést tekintik az alapvető önkormányzati fórumnak. A falugyűlésnek a községi társadalmakban betöltött intenzív szerepe az 1971. évi I. törvény (Tt.) által bevezetett szocialista jogintézmény továbbéléséből és utóhatásaiból ered.

A közmeghallgatás tehát erős kapcsolatot mutat a tartalmasabb gyakorlattal rendelkező, már a szocialista államberendezkedés tanácsrendszerében is funkcionáló falugyűléssel. *A közmeghallgatás gyakorlatilag a falugyűlés 1990. évi „felváltására” intézményesült formája.* Sajátossága, hogy hatáskörei a falugyűlés hatásköreinek átvételével épültek ki, ezzel egyidejűleg azonban a falugyűlés sem veszítette el a falutársadalmakban betöltött szerepét.

A falugyűlés Tt.-beli tényállása a következő volt: a községi tanács a lakosság tájékoztatása és véleményének megismerése végett falugyűlés elé terjeszthette a község életében alapvető jelentőségű kérdéseket. A közös tanácsú községekben a közös tanács munkájáról szóló tájékoztató megvitatására falugyűlést kellett összehívni.⁹⁸ A tanács falugyűlésen tájékoztatta a lakosságot, illetőleg kért véleményt a tanács középtávú tervéről, a község általános

⁹⁸ Tt. 35. § (1)-(2) bekezdése. Észrevehető, hogy a tényállás hasonlít a demokratikus közmeghallgatás törvényi szabályához.

rendezési tervéről, más jelentősebb terveiről és azok végrehajtásáról, valamint egyéb kérdésekről. A közös tanácsú községekben községenként külön-külön, lehetőleg évente kellett falugyűlést összehívni a közös tanács munkájáról szóló tájékoztató megvitatására. A falugyűlést a tanács hívta össze; szervezéséhez, lebonyolításához kérni kellett a Hazafias Népfront helyi bizottságának közreműködését.⁹⁹

Álláspontom szerint a Tt. a falugyűlés bevezetésével előrelátó szabályozást valósított meg, mert a normatív rendelkezéseket a falutársadalmak már korábban kialakított gyakorlatára alapozta. A falugyűlés fóruma a községi társadalmak települési gyakorlatában meghozta a várt eredményeket, ezért célszerűnek, hatásos megoldásnak látszott központi szinten is intézményesíteni.¹⁰⁰ A harmadik tanácstörvény kommentárja szerint az intézményesítés lényege a választók és a tanács közötti *közvetlen kapcsolat* létesítésében állt.

A falugyűlés szocialista és demokratikus, valamint a falugyűlés szocialista és a közmeghallgatás demokratikus jogintézményeit komparatív szemléletben az alábbi táblázat mutatja be.

1. sz. táblázat: A falugyűlés összehasonlítása

Jogi keretek	Falugyűlés (szocialista periódus)	Falugyűlés (demokratikus periódus)
Tartás	normatívan kötelező ¹⁰¹	normatívan fakultatív
Hatáskör	kérdésfeltétel tájékoztató megvitatása	önkormányzati rendeletben meghatározottak
Jogosultak	lakosság	lakosság
Települési státusz	község (községi tanács)	község (községi képviselő-testület)

2. sz. táblázat: A falugyűlés és a közmeghallgatás összehasonlítása

Jogi keretek	Falugyűlés (szocialista periódus)	Közmeghallgatás (demokratikus periódus)
Tartás	normatívan kötelező	normatívan kötelező
Hatáskör	kérdésfeltétel tájékoztató megvitatása	közérdekű kérdés és javaslattevél
Jogosultak	lakosság	választópolgárok, helyben érdekelt szervezetek képviselői (aktív jogosultság); bárki (passzív jogosultság) 2013. január 1-jétől: helyi lakosság, helyben érdekelt szervezetek képviselői (aktív jogosultság); bárki (passzív jogosultság)
Települési státusz	község (községi tanács)	község, város, megye (képviseelő-testület; megyei jogú városi közgyűlés; megyei közgyűlés)

⁹⁹ A Tt. végrehajtási rendelete. Vhr. 33. § (1)-(3) bekezdése.

¹⁰⁰ Vö. *A tanácstörvény magyarázata* (szerk. Fonyó Gyula), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976. 405.

A falugyűlés 1971. évi bevezetése új jogintézményt jelentett. A korábbi tanácsok működése során nem létezett olyan, központilag szabályozott települési fórum, ahol a lakosság aktívan bekapcsolódhatott a tanácsok közösségi munkájába [sem az 1950. évi I. törvény (első tanácstörvény), sem az 1954. évi X. törvény (második tanácstörvény) nem szabályozta a falugyűlést].

¹⁰¹ A Tt. szerint kötelező falugyűlést csak a közös községi tanácsoknak (körzetesített községeknek) kellett tartaniuk.

A falugyűlést a régi és jelenleg az új Ötv. is szabályozza, de meglehetősen röviden rendelkezik róla.

A képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.¹⁰² E törvényi szabály az általános települési fórumokról rendelkezik, és ízelítőt kínál az önkormányzati rendeletben szabályozható rendezvények köréből. A régi Ötv. további két speciális szabályt is tartalmazott a falugyűlésre vonatkozóan. Az egyik speciális szabály a helyi népszavazás köré csoportosítja a falugyűlés szerepét: a képviselő-testület az ötszáz lakosnál kisebb községben a helyi népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalhatja azzal a feltétellel, hogy a falugyűlés döntése abban az esetben számít népszavazási döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgároknak több mint a fele jelen van.¹⁰³ A falugyűlés speciális funkcióját megállapító másik törvényi szabály a következőképpen szól: új község alakításának a kezdeményezése esetén a falugyűlés legalább háromtagú előkészítő bizottságot választ a településrészen lakó települési képviselők közül, ha nincs elég települési képviselő vagy azok a megbízatást nem vállalják, akkor más választópolgárokból.¹⁰⁴ A falugyűlésnek a korábbi és a jelenlegi két speciális esete a közvetlen önkormányzati döntéshozatal és a területszervezési eljárás körébe tartozó új községalakítási feladatokra vonatkozik. Az általános falugyűlés alapvető szabályait viszont sem a régi, sem az új Ötv. nem tartalmazza: hallgat a megtartás körülményeiről, a címettről, a jogalanyi oldalról, a hatásköréről, kivéve a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás esetét.

A két jogintézmény, a falugyűlés és a közmeghallgatás funkcionálásában érzékelhető a demokratikus átmenet során kialakult kontinuitás. A közmeghallgatás „javára” szolgáló „pozíciócsere” azonban csak látszólagos, mert a falugyűlés a községekben általában erősebb, a generális közmeghallgatáshoz képest speciálisabb, célorientáltabb jogintézmény.¹⁰⁵ A községi képviselő-testületek a szabályozási kötelezettség következtében¹⁰⁶ unifikált formában szabályozzák a közmeghallgatást és a falugyűlést, ez a dogmatikai trend pedig arra a falusi közvélekedésre vezethető vissza, miszerint a falugyűlés hatáskörgyakorlásával eredményesebb kooperáció valósítható meg.

A községek mellett a városi közmeghallgatásokra is nyomást gyakorolnak a különböző fórumok. A városokban azonban strukturáltabb a részvétel folyamata, ennek következtében az egyes fórumok konstrukciója, hatásköre is. E fórumok egy része a városok teljes területén, más része viszont csak annak körülhatárolt részén működik. A tanácstörvény magyarázata részleteiben bemutatta a falugyűlés sajátos községi hagyományát, ugyanakkor megfogalmazta azt a kívánalmat is, miszerint a városi tanácsok sem nélkülözhetik a közvetlen lakossági kapcsolatok kialakítására szolgáló

¹⁰² Régi Ötv. 18. § (2) bekezdése. E rendelkezést az új Ötv. is változtatás nélkül tartalmazza.

¹⁰³ Régi Ötv. 47. § (4) bekezdése. A helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre vonatkozó előírásokat az új Ötv. nem tartalmazza, de ezek a szabályok – a helyi népszavazásról és a helyi népi kezdeményezésről szóló új sarkalatos törvény megalkotásáig és hatályba lépéséig – még hatályban vannak.

¹⁰⁴ Régi Ötv. 52. § (2) bekezdésének első fordulata. Új Ötv. 98. § (3) bekezdése: e szabály annyival egészül ki, hogy csak választópolgárok is beválaszthatók a háromtagú előkészítő bizottságba. A bizottság összetételét tekintve tehát állhat képviselői minőséggel nem rendelkező választópolgárokból is.

¹⁰⁵ Városi jogállású településeken ez a kérdés természetesen nem vizsgálható, mert a városi képviselő-testületek nem tartanak falugyűlést. Ennek ellenére a városi képviselő-testületek nem maradnak alul a községi képviselő-testületekhez képest a működtetett fórumkonstrukciók tekintetében, mert a közmeghallgatáshoz hasonló funkciórendszerű fórumokat ők is szabályoznak.

¹⁰⁶ A falugyűlés önkormányzati rendeletben történő szabályozási kötelezettségének nem minden községi képviselő-testület tesz eleget, de a vizsgálati anyagba bevont SzMSz-ek alapján megállapítható, hogy a községeink fele intézményesítette ezt a fórumot (lásd részletesebben a III. fejezetben).

fórumok kiépítését.¹⁰⁷ Jóllehet a Tt. nem szabályozta a közmeghallgatást, ebből következően a tanácstörvény kommentárja sem vizsgálta, ennek ellenére a városok közvetlen kapcsolatainak kiépítését célzó társadalmi elvárás a demokratikus részvételi alakzatok körébe tartozó közmeghallgatás előfutárának tekinthető.

A városi közmeghallgatás mellett az alábbi társjogintézmények működnek: a bizottsági struktúra; a bizottsági nem képviselői tagság; a településrészi önkormányzati testület; a választókerületi tanácskozások; a rétegtalálkozók; a polgármesteri és a képviselői fogadóórák; a rendkívüli fogadónapok, valamint a tanácsnoki fogadóórák.¹⁰⁸ E formák egy része a községekben is működik, a városokban azonban szinte kivétel nélkül.

Valamennyi forma együttes tulajdonsága az, hogy sajátos hatáskörökkel és személyi hatállyal rendelkeznek, problémaspecifikusabb megoldásra kínálnak lehetőséget, célorientált témák köré szerveződik a megtartásuk. További előnyös tulajdonságuk, hogy közülük egyesek – például a fogadóórák – egyéni joggyakorlásra nyújtanak lehetőséget, illetőleg önkormányzati döntést eredményez(het)nek; ez utóbbi körbe sorolható a bizottsági vagy a településrészi önkormányzati testület működése. Mint a községekben, úgy a városokban is korreláció létesül a közmeghallgatás és az említett fórumok között. A tárgyév során felmerült problémák megoldásában, a közügyek intézésében a választópolgárok, állampolgárok nemcsak a közmeghallgatást, hanem az egyéb lehetőségeket is igénybe vehetik, a gyakoribb megtartásukból adódóan még inkább ezekkel a lehetőségekkel élhetnek. A közmeghallgatás mindezek mellett továbbra is évente pusztán egyszer tartandó meg, általános jellegű, szabályozási anyagában pedig konstans jogintézmény.¹⁰⁹

d) A közmeghallgatás korrelációját külön is indokolt megvizsgálni a helyi népszavazással összefüggésben. A hatályos szabályozás jellemzője, hogy a helyi demokrácia igen visszafogott, elaprózott eszközeit bocsátja a települési társadalmak rendelkezésére. A közmeghallgatás mellett működő helyi népszavazás lényeges tulajdonsága, hogy hatáskörgyakorlásával közvetlen önkormányzati döntés hozható (a helyi népszavazás a jelenleg hatályos szabályozás szerint kötelező,¹¹⁰ fakultatív¹¹¹ és tiltott¹¹² tárgykörökre tagolódik). Emellett megfigyelhető, hogy a helyi hatalomgyakorlás eszköztára – a rendeleti szabályozás révén – egyre bővül a településeken, de joghatásaival nem képes elmozdulni a valódi választópolgári-állampolgári részvétel felé,¹¹³ mert az önkormányzati fórumok és az e körbe tartozó közmeghallgatás nem válthat ki a helyi népszavazás eredményével megegyező döntést.¹¹⁴

¹⁰⁷ A városokban is kialakult, létezik a közvetlen lakossági kapcsolatok több jelentős formája, mint a városrészenként szervezett tanácskozás és a különböző fórumok. *Fonyó Gyula* (szerk.) (2003) i.m.: 405.

¹⁰⁸ A társjogintézmények sajátos funkcióit lásd részletesebben a II. fejezetben.

¹⁰⁹ Ezt bizonyítják a közmeghallgatás tárgyában megalkotott szabályok, amelyek sok éven keresztül változatlan formában jutnak érvényre. E dogmatikai jelenség következménye az is, hogy gyakran jogsértést eredményez, mert a rendeleti előírások nem illeszkednek más jogszabályhoz. Hatályon kívül helyezésükre azon okból nem került még sort, hogy a módosított jogszabályok hatályba lépése elkerülte a helyi jogalkotó figyelmét, a jogsértő önkormányzati rendelet pedig a törvényességi ellenőrzést végző szerv figyelmét.

¹¹⁰ Régi Ötv. 46. (1) bekezdés a)-f) pontja.

¹¹¹ Régi Ötv. 46. § (3) bekezdése a)-b) pontja.

¹¹² Régi Ötv. 46. § (4) bekezdés a)-c) pontja.

¹¹³ „A valódi állampolgári részvételtől, avagy a közvetlen demokrácia lehetőségeiről (amely lényegi vonása az önkormányzati módon való hatalomgyakorlásnak-közszolgálatnak) beszélni sem érdemes.” *Csefkó Ferenc, A helyi hatalom trónfosztása. Ön-Kor-Kép* (2001) No. 10-11. 11-13.

¹¹⁴ A helyi népszavazás és a közmeghallgatás európai formáinak vizsgálatakor fel kell hívni a figyelmet arra a tényre, miszerint a helyi népszavazás tárgykörei nem befolyásolják a közmeghallgatás létrehozatalát. Azokban az államokban ugyanis, ahol a helyi népszavazás hatáskörgyakorlásával olyan kérdésekben is döntés hozható, ami a magyar jogban például tilalmazott, a közmeghallgatás is a közjogi szabályozás részét képezi.

e) Végül, de nem utolsó sorban a közmeghallgatás fejlődését társadalmi tényezők is befolyásolják. Az empirikus kutatások azt igazolják, hogy e tényezők többnyire negatív irányú hatást váltanak ki. A negatív hatásokat eredményező tényezők között a szakirodalom a következőket jelöli meg:

- a speciális participációs formák kínálta érdekérvényesítési lehetőségek szerepe;
- a települési képviselőknek a választások utáni önálló politikai-hatalmi törekvései;
- a választópolgároknak a helyi önkormányzatuk működésével kapcsolatos általános elégedetlensége;
- a közmeghallgatás gyenge joghatásai és a választópolgárok általi ismeretének hiánya;
- a közösségi ügyekre gyakorolható befolyásolás lehetetlensége és az ebből fakadó tehetetlenség kollektív települési érzülete;
- a választópolgárok közszereplésének pusztán a képviselő-testület megválasztásában történő realizálódása.

A közügyekre irányuló passzivitást, apátiát eredményező okok között speciális tényezők is megemlíthetők, melyek a következők:

- a lakosságtól elidegenült, bonyolult képviselő-testületi ciklusprogram;
- a gyenge pénzügyi-költségvetési alap és a megoldhatatlan közügyek;
- a településvezetési-településirányítási feladatoknak és a tényleges esélyeknek egy meghatározott réteg – a helyi társadalmi elit – kezében történő összpontosulása, mások ebből való kizárása;
- az önkormányzat és a lakópolgárok között fennálló hierarchikus viszonyrendszer érzete;
- a partnerségi viszony hiányérzete, a széthúzó, centripetális erők megjelenése;
- a település lakópolgárainak a közügyektől alapvetően eltérő, más irányú érdeklődési köre és az ezek iránti szenzitivitás elmaradása (például a családi élet, a munkahelyi körülmények, a megélhetés, a mindennapi boldogulás, de még a szórakozási, kikapcsolódási lehetőségek is).

Látható, hogy a negatív tényezők szinte vég nélkül sorolhatók. Az okok nagyrészt szubjektív természetűek, de a szubjektív megítélések kollektív társadalmi attitűddé változnak annak következtében, hogy együttesen jelennek meg a választópolgároknak a helyi önkormányzatuk működéséhez viszonyuló hozzáállásában.

A helyi közhatalom intézményesített gyakorlása, a közügyekben való aktív részvétel – *Böhm* Antal kutatásai szerint¹¹⁵ – többnyire az emberek „fontossági listáján” a legutolsó helyet foglalja el. *Böhm* Antal kutatásai mellett *Csefkó* Ferenc arra mutat rá, hogy a községekben a falugyűlések, a települési fórumok már az 1980-as évek első felében is a közösségi „jajkiáltások” színhelyéül szolgáltak, amelyeken a falutársadalmak az őket ért nagyfokú igazságtalanságoknak adtak hangot.¹¹⁶ Ezért is került be a szakirodalomba cinikus elnevezéssel az ún. siratófal fórum kifejezése.

Ismételten látható, hogy a választópolgári passzivitás nem a demokratikus periódus „terméke.” A szocialista államberendezkedés időszakához képest a demokráciában az a különbség, hogy már nemcsak a falugyűlésen, hanem a közmeghallgatáson is sor kerülhet az egyéni vagy a kollektív panaszkodásokra, elégedetlenségekre: úgy tűnik, hogy a helyi közhatalom-gyakorlás folyamatosan az önkormányzás problematikus szegmenseire mutat rá. E körből teljesen hiányzik a pozitív javaslattevési szándék, az építő jellegű kritika megfogalmazása, a jól célzott közérdekű kérdések feltételének az igénye. Ezt a demokrácia is megerősítette, mert a problémafelvetés közösségi formáját továbbra is az egyik helyi önkormányzati fórum, a közmeghallgatás biztosítja. Pusztán az a tény, hogy a

¹¹⁵ Lásd *Böhm* (1987) i.m. 35.

¹¹⁶ *Csefkó, Falutársadalom és hatalom* 211. o.

közmeghallgatás demokratikus jogintézmény, még nem váltja ki az intézmény minőségibb működését.¹¹⁷

A *Kulcsár-Szurkos-Tímár* szerzőtriász úgy véli, hogy „az állampolgárok akkor érzik magukénak a társadalmat, ha úgy érezhetik, közük van hozzá. Értik az eseményeket, véleményt formálhatnak azokról, véleményük kinyilvánításának lehetőségével szentesítve van a történésekhez való közük, s lehetőségük van arra, hogy a számukra átlátható és mindennapi életük hangsúlyosan fontos szintjein megkíséreljék az események alakulásának befolyásolását, hozzájáruljanak a döntések formálásához.”¹¹⁸ A választópolgárok passzivitását azonban ma is éppen e gondolatokban megfogalmazódott elvárások hiánya eredményezi. *Pálné Kovács* Ilona – korábbi kutatásai eredményein alapuló – véleménye szerint¹¹⁹ a települési fórumok általában mindössze az emberek hangulatának a mérésére alkalmasak. A közösségi problémák megoldása sem arra vezethető vissza, hogy ezeket a képviselő-testületek által elrendelt fórumokon vitatták meg, mivel a fórumok participációs mutatói olyan alacsonyok, hogy azokat nem lehet releváns részvételi formaként kezelni.

Az empirikus kutatások valóban kizárólag negatív tényezőket tártak fel a vizsgálatok során, a fenti gondolatokkal összefüggésben mégis megfogalmazható a kérdés, hogy vajon pusztán az emberek hangulata mérésének a funkciójával elvész-e az önkormányzati fórumok szerepe, jelentősége? Az átfogó településhangulat mérésének a funkciója vajon nem elegendő feladata ezeknek a fórumoknak? Az alacsony participációs mutatók jelentéstartalmú információkat hordozhatnak a településműködésnek a lakosság által értékelt módjáról. Másrészt az alacsony participációs mutatókból nem vonható le egyenesen az a konzekvencia, miszerint a sikeresebb, működőképesebb helyi hatalom megteremtődését a magasabb participációs mutatók eredményezik, mert korábban már említésre kerültek azok a kutatások, amelyek az alacsonyabb részvételi számhoz éppen a sikeresebb településműködést kapcsolták hozzá.

A közvetlen helyi demokrácia csökkenő részvételi mutatószáma azonban Európá-szerte észlelt jelenség, amelyet az érintett országok különféle mechanizmusok bevezetésével próbálnak kivédeni.¹²⁰ Magyarországon is már számos esetben

¹¹⁷ Mindezek mellett fontos hangsúlyozni: az inaktivitás okai nemcsak a negatív közösségi érzületekre vezethetők vissza. A privát szféra, a pozitív családi szféra, a szakmai és a szociális lehetőségek kedvező alakulása a mindennapi elégedettség érzésével párosul; az általános elégedettség érzése pedig olyan lakossági viselkedést produkálhat, amiből eredően pozitív megítélés alá tartozhat a helyi önkormányzat működése is. A közösségi ügyek mellett előfordulhat az is, hogy az emberek olyan ügyekben, problémákban érdekeltek, amelyek nem helyi önkormányzati vonatkozásúak. A közel 3200 helyi önkormányzatunk napi gyakorlatában az is előfordulhat, hogy a lakópolgárok megfelelőnek tartják a helyi önkormányzatuk munkáját, s nem éreznek igényt a közügyekben való egyéni vagy kollektív részvétellel.

¹¹⁸ *Kulcsár László – Surkos Mária – Timár János, A helyi közélet állampolgári esélyei és a választási rendszer reformja.* In: Lehet-e közélet a lakóhelyen? (szerk. Böhm Antal), Kossuth Könyvkiadó, 1988. 161. o.

¹¹⁹ *Pálné Kovács Ilona* (1990), i.m. 151. o. és 152. o.

¹²⁰ Németországban például egy időpontban tarthatók meg a parlamenti választások és a népszavazások, éppen azon okból kifolyólag, hogy így a választópolgárok egyetlen alkalommal dönthessenek több kérdésben. A német jogalkotók ettől a megoldástól azt várják, hogy így talán nagyobb lesz a részvétel a szavazásban (Magyarországon ez a lehetőség jogilag tiltott). A témakörrel lásd részletesebben: Herbert Küpper, *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.*, Jura (2009) No. 1. 71-85. o., valamint: Herbert Küpper, *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II.*, Jura (2009). No. 2. 104-119. o. Litvániában az állampolgári konzultációk kötelező érdekegyeztetési- és véleménynyilvánítási fórumként funkcionálnak a területszervezési ügyekben. Vö.: Aruna Beksta – Algirdas Petkevicius, *Local Government in Lithuania.* In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. 179. További bibliográfia: Illner, Michal, *Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?* In: Jonathan D. Kimball (editor): *The Transfer of Power. Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest, Hungary, 1999. 7-42.

megfogalmazódott az a kérdés, hogy kell-e erősíteni a részvételi szándékot az önkormányzati fórumokon, és amennyiben igen, úgy milyen módszerekkel. Erre a kérdésre tudományos szinten egzakt válasz nem vagy csak nehezen adható, mert a közmeghallgatás a választópolgárok demokratikus lehetősége, így nekik kell tudniuk, milyen célrendszert határoznak meg a közmeghallgatás számára, élnek-e a fórumok nyújtotta lehetőségekkel. Amennyiben a választópolgárok nem kívánják jogaikat gyakorolni, úgy mesterséges „erőhatással” e folyamatokat befolyásolni nem volna célszerű, még abban az esetben sem, ha ennek következtében olyan részvételi mutatók szülnének, amelyek a közvetlen helyi demokrácia megvalósulásában évek óta ajánlatosak, de mégis elérhetetlenek. Számos külföldi modellben azért nyílik mód a részvétel ösztönzésére, mert alapvetően másfajta szabályozás vonatkozik a jogintézményekre és az azokat övező közjogi környezetre. A magyar modell – az igen visszafogott intézményrendszerével – abban az esetben mutathatna fel magasabb részvételi arányokat, ha a törvényhozó alapjaiban érintő módosításokat végezne tekintetükben: például kötelező konzultációs eljárást vezetne be és a véleménynyilvánításra alkalmas hatáskörrel ruházná fel a közmeghallgatást, különösen a helyi népszavazást megelőző munkafolyamat részeként. Nem vitatom, hogy e célok elérhetők a magyar közjogban is, de reformértékű megoldást kizárólag az olyan intézkedésekben látok, amelyek az eddigi rendszert alapjaiban érintik, nem biztosítanak túlságosan nagy időtávot az átállásra, és a módosítás a választópolgárok számára közvetlenül is érezhetővé válik.

5. A közmeghallgatás intézménytörténetének nemzetközi jellemzői

5.1. Általános fejlődési trendek

A települési gyűlések, tanácskozások *közvetlen döntést eredményező vagy befolyásoló formái* az amerikai kontinens angol kolóniáinak önálló sodó törekvései időszakában alakultak ki. Az intézmény bölcsője a New England-i kolónia, ahol *town meeting* (városi gyűlés) elnevezéssel tartottak a korabeli lakosok közösségi gyűléseket.¹²¹ E gyűlések *jogalkotói hatáskörrel* rendelkeztek, önkormányzati jellegük pedig abból eredt, hogy kezdetben e jogintézmény biztosította a választópolgárok számára az őket közvetlenül érintő helyi közügyekben való döntéshozatal – jogalkotással adekvát – lehetőségét. A *town meeting tehát a választópolgárok általi közvetlen döntéshozás közösségi eszköze volt*. A későbbiekben a lokális társadalmi fejlődés – a közösségi ügyek sokrétűvé válása, a döntéshozatal gyakoribb szükségessége, a kolónia polgárai számának növekedése, az érdekérvényesítés bonyolulttá válása – szükségszerű következményeként került háttérbe a town meeting, és vette át helyét és szerepét a közvetett hatalomgyakorlás alapvető szerve, a képviseleti szerv.

A lakópolgárok általi közösségi döntéshozás kezdetleges fórumai Európában is kialakultak. A svájci kantonokban közvetlen jelleggel működött a *Landsgemeinde*,¹²² valamint az *Ortsgemeinde*, az a szűkebb közösségi intézmény, amelyen keresztül a

¹²¹ Thomas E. Cronin (1989), i.m.: 41. További bibliográfia: Birch, Anthony Harlod, *The concepts and theories of modern democracy*, London, New York: Routledge, 1993; Alan, Norton, *International handbook of local and regional government: A comparative analysis of advanced democracies*. Cheltenham; Lyme: Elgar, 1993; Barber, Benjamin R., *Strong democracy: Participatory politics for a New Age*. University of California Press, Berkeley, 1984; Humes, Samuel, *Local governance and national power: A worldwide comparison of tradition and change in local government*. Harvester Wheatsheaf, New York, 1991.

¹²² Lásd Herbert Küpper, *A demokrácia közvetlen gyakorlása során hozott döntések minőségének ellenőrzése és megőrzése*. Pro Publico Bono (2012) No. 1. 26-27.

választópolgárok döntéseket hozhattak. A közösségi gyűlések jelentősége a közvetlen döntéshozatali funkciókban nyilvánult meg. Valójában az eredeti közösségi döntések mindig is a néptől eredve, közvetlen formában születtek meg. Természetesen a közvetlen döntéshozatal kezdetleges, primitívebb formái nem hasonlítottak a jelenlegi önkormányzati tanácskozásokhoz, de kialakulásukban jelentős szerepük volt.

Az intézmények fejlődési útja a modern települési gyűlésekig, tanácskozásokig sajátosan alakult. A közvetlen döntéshozó gyűlések felváltására intézményesült a közvetett demokrácia alapvető szerve, a képviseleti testület, ugyanakkor a korabeli gyűlések a közvetett demokráciát megvalósító szerv mellett továbbra is funkcionáltak, de pusztán csak kiegészítő intézményként. E folyamat következtében a hatásköreik az adott körülményekhez igazodtak. Ez rendszerint egyre szűkülő mértéket jelentett: a közvetlen népi döntéshozatal főszabály szerinti általános lehetősége megszűnt, a participációs mutatók alacsonyabbá, az intézmények hatáskörgyakorlásával elért helyi eredmények viszonylag gyengékké váltak.

A közösség meghallgatása, a „*public hearing*,” illetőleg a „*hearings*” – mint a közvetlen meghallgatások gyűjtőfogalma, szakkifejezése – először az Amerikai Egyesült Államok tagállamaiban jelent meg. Kezdetben a *hearing* nem kifejezetten önkormányzati jogintézmény volt, de a szerepe hasonló célok köré szerveződött, mint napjainkban a közmeghallgatás. A „*hearing*” kifejezés eredendően utal arra, hogy az intézmény működése kétoldalú kapcsolatot feltételez: egyfelől a meghallgatást kérők csoportját, másfelől a meghallgató személyét, a testületet.

A helyi önkormányzati jogrendben az intézményi működés az állampolgári, választópolgári közeg és a képviseleti szerv között realizálódik, kérdés-felelet kommunikáció formájában.¹²³ A modern önkormányzati meghallgatások jellemzője, hogy a főszabály szerinti közvetett hatalomgyakorlást végző képviselő-testület működése mellett kiegészítő formaként funkcionálnak, és egyaránt magukon viselnek közvetett és közvetlen intézményi jegyeket. Közvetett vonásuk abból ered, hogy döntéshozatali funkcióval nem rendelkeznek, mert ez az eljárási cselekmény a képviseleti szerv kompetenciájába tartozik. A közvetlenség pedig a közösségi ügyekre vonatkozó választópolgári – egyes európai államok jogrendjében állampolgári – javaslatok és kérdések vonatkozásában értelmezhető.

Az intézményi működés demokratikus, modern változata igazodik a közvetett települési hatalomgyakorlási módhoz, illetve a közvetlen intézményként működő helyi népszavazás által biztosított lehetőségekhez. Ezek a lehetőségek meglehetősen differenciáltak az európai államok helyi önkormányzati jogrendjében. Az önkormányzati képviseleti demokrácia alapintézményének működése a közmeghallgatások általános hatásköreit determinálja; annak participációs mutatóira és sajátos, egyedi hatásköreire viszont a közvetlen helyi önkormányzás alapformája – államonként eltérő – hatáskörgyakorlásával elérhető önkormányzati eredmények hatnak.

A meghallgatások működése kapcsán indokolt megvizsgálni a jogintézmény szabályozási módját is: ez vagy jogalkotási úton keletkezett jogforrásban történik, vagy a szokásjog végezi el a települési tanácskozások regulációját. A magyar jog minőségileg értékelhető megoldása a kodifikáltság: a közmeghallgatás mindig is a tételes jog részét képezte. Nemcsak a központi, hanem a települési szinten bevezetett, döntéshozói

¹²³ Az intézmények belső működéséről lásd: Gyford, John, *Citizens, consumers and councils: Local government and the public*. Basingstoke; London: Macmillan, 1991. Az államigazgatási vetületéről lásd: Horvát M. Tamás, *The Decentralization of Human Services: An Example of the Transformation of Public Administration in central and Eastern Europe*. In: Jonathan D. Kimball (editor): *The Transfer of Power. Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest, Hungary, 1999. 43-57.

hatáskörrel nem rendelkező intézmények esetében is ez állapítható meg.¹²⁴ A magyar jogban nemcsak a demokratikus idősakra, de a szocialista periódusra is a jogalkotás volt a jellemző, elegendő volt azonban, ha az adott település tanácsa rendeletben szabályozta a működtetett fórumainak alapkérdéseit.

A közmeghallgatás nemzetközi fejlődésének vizsgálatakor kérdésként merül fel, hogy a magyar intézménytörténet összefonódik-e a nemzetközi fejlődési trendekkel, és amennyiben igen, úgy azok gyakoroltak-e hatást a magyar közmeghallgatásra? A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának értékelveiből következően egységesülő elvárások jelennek meg az ezt ratifikáló európai államok helyi önkormányzati jogában. A kötelezően elismerendő cikkek köre uniformizálja a ratifikáló államok önkormányzati jogát. Ennek ellenére jelentős mértékű különbségek is léteznek az államok önkormányzati-hatalmi eszközeinek szabályozásában. A különbséget általában nem a teljesen újszerű és sajátosnak tekinthető modellek regulációja idézi elő, mivel a kelet-közép-európai régió szabályozásai nagyrészt hasonlítanak egymásra, tehát nem jellemző a régió többi államának szabályozásától való nagyfokú eltérés. A különbözőségeket általában egy-egy jogintézmény speciális hatáskörében ragadhatók meg, amelyeknek a magyar jog számára történő adaptálása újszerű megoldást jelentene a jelenlegi megoldáshoz képest.

A külföldi modellek vizsgálata során elsősorban a kelet-közép-európai önkormányzatok vizsgálatára kerül sor, mert úgy látszik, hogy e régió „rendszerátló” államaiban is léteznek bőségesen olyan különbségek a közjogi szabályozásokban, amelyek vizsgálata a magyar jog számára nemcsak nem mellőzhető, de fontolóra vételük kifejezetten előnyös lehet. Miután a participációs fórumok nagyrészt hasonlítanak egymásra – lényegi különbség csupán egy-egy hatáskörben, intézményi vonásban fedezhető fel – ezért úgy látom, hogy ezek adaptációja jól illeszkedne a magyar jogintézményekhez.

5. 2. Kelet-Közép-Európa államai

Az Európai Unió e régiójának helyi önkormányzati jogában – a helyi közhatalom megvalósulása érdekében – egymáshoz hasonló modelleket dolgoztak ki, annak ellenére, hogy az önkormányzati közmeghallgatás nem minden államban található meg. Mint a magyar, úgy a külföldi államok jogában is funkcionálnak olyan részvételi fórumok, amelyek a közmeghallgatással több ponton is érintkeznek, és azzal hasonlóságot mutatnak. A nemzetközi kitekintés során ezért elengedhetetlen, hogy a lokális participáció fórumainak működtetésében az egymásra hatást gyakorló társjogintézmények is bekerüljenek a vizsgálati körbe, csakúgy, mint a magyar modellnél.

A magyar joghoz hasonlóan a kelet-közép-európai államok joganyaga is általában három – alkotmányi, törvényi és önkormányzati rendeleti – szintű szabályozást tartalmaz. Megfigyelhető azonban, hogy egyes államok alkotmányi szabályozása részletesebb a többihez képest, és léteznek olyan államok is, amelyek alkotmányi szinten nem rendelkeznek a helyi önkormányzatokról. A rendszerváltozást megelőző „népi” alkotmányok szintén vegyes képet mutatnak. A vizsgált kelet-közép-európai országok közül például Lettország és Szlovénia az alkotmányában nem rögzíti a helyi önkormányzatokat. Azok az országok, amelyek alkotmányában a helyi önkormányzatok szabályozást nyernek, szintén változatos megoldásokkal rendelkeznek.

¹²⁴ Ezzel szemben például a svájci jog eltérő megoldást választott, mert a jogtörténet feljegyzi, hogy már a szokásjog alapján is működtek részvételi formák. A *svájci Landsgemeinde* tipikusan az a jogintézmény, amelynek szabályozását a szokásjog végezte el. Vö. *Szentpéteri István, A közvetlen demokrácia fejlődési irányai.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965. 259.

A közvetlen helyi demokrácia alapvető jogintézménye a helyi népszavazás (*plebiscite, referendum, referenda*), esetenként azonban olyan alkotmányi szabályokkal is találkozhatunk, amelyek a közvetlen demokrácia jogintézményei között nemcsak a helyi népszavazást, hanem a különféle állampolgári tanácskozásokat (*public hearing, voters' meeting*) is nevesítik. Ide tartozik például Szlovákia alkotmányos szabályozása, amely kimondja, hogy az önkormányzatiság a község lakosainak gyűlésein, helyi népszavazáson, területi népszavazáson, valamint a települési és területi önkormányzat szervein keresztül valósul meg.¹²⁵

A polgármester megbízási idejének letelte előtti visszahívásának lehetősége – véleményem szerint – garanciális jelentőségű szabály. Az alkotmányi előírás azt is rendezi, hogy a visszahívás okait és módját törvény határozza meg.¹²⁶ Litvánia szabályozásában az alkotmányi szinten csak a közvetett hatalomgyakorlási mód jelenik meg, a közvetlen viszont nem. Az alkotmányi rendelkezések értelmében az állam területén lévő, a törvény által meghatározott közigazgatási egységeknek önkormányzati joguk van. Ezt a jogot a helyi tanácsokon keresztül lehet gyakorolni.¹²⁷ Érzékelhető tehát a közjogi szabályozásokban megnyilvánuló változatosság, mindannak ellenére, hogy a konkrét jogintézmények működése összességében hasonlóságot mutat egymással.

Azok az államok, amelyek alkotmányukban nem rendelkeznek a helyi önkormányzatokról, törvényi szinten írják elő az ezekre vonatkozó alapvető kérdések szabályozását. A tételes jog szerepe a kelet-közép-európai országokban is meghatározó. Nemcsak a helyi önkormányzatok összességére, de az egyes jogintézmények szabályozásában is az alkotott jog a jellemző.¹²⁸ A demokratikus jogállamiság elengedhetetlen feltétele, hogy az állampolgárokat is érintő társadalmi viszonyok ne a szokásjogban nyerjenek megfogalmazást.

A közmeghallgatás intézményének vizsgálatát a kelet-közép-európai régió államai közül *Szlovákia, Észtország, Lengyelország, Litvánia, Lettország, Csehország és Szlovénia* esetében indokolt elvégezni. A felsorolt államok közül Szlovákia, Észtország, Lengyelország, Litvánia és Lettország ismeri a közmeghallgatás intézményét. A régió vizsgált országai közül tehát Csehország és Szlovénia nem alkalmazza a közmeghallgatást, de az ehhez hasonló hatáskörű részvételi formákat azonban igen. A közmeghallgatásra általában az a jellemző, hogy nem teremt kizárólagos lehetőséget a vélemények és javaslatok megtételére, kifejezésére, mert a megvizsgált államokban a helyi hatalom gyakorlására további formák is rendelkezésre állnak.

A *lengyel jog* a magyar joggal gyakorlatilag teljesen megegyező módon szabályozza a közmeghallgatást: eszerint ezt a fórumot a képviselő-testület tartja, amelyen az állampolgárok közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek.¹²⁹ A lengyel közmeghallgatás kapcsán hangsúlyozandó a helyi népszavazás jogintézményének szerepe is, mivel igen erőteljes hatáskörökkel rendelkezik, legalábbis a magyar joghoz képest. Ennek

¹²⁵ Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 67. Cikk (1) bekezdés első fordulata.

¹²⁶ Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 69. Cikk. (3) bekezdése.

¹²⁷ Litván Köztársaság Alkotmánya, 119. Cikk. (1) bekezdése.

¹²⁸ Ilyen terület például a már említett visszahívás, feloszlás kimondása jogának törvényben történő rendezése Szlovákia esetében, de meg lehet említeni a törvényességi ellenőrzés (felügyelet) funkcióit, a helyi népszavazásokat, a területszervezési eljárásokat is stb.

¹²⁹ Andrzej Kowalczyk, *Local Government in Poland*. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. 231. *Dolnicki, Bogdan, Territoriale Selbstverwaltung in polnischen Verfassungen*. In: Silesian Journal of Legal Studies (editorial committee: Magdalena Habdas et al.). Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2009. 21-33. A témakőről további részletek: *Regulsky, Jerzy, A practical guide to building local government: the Polish experience*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2010.

hangsúlyozása azért fontos, mert a társjogintézmények – csakúgy, mint a magyar jogban – külföldön is meghatározó hatást gyakorolnak a közmeghallgatásra. A lengyel megoldás esetében elsősorban a helyi népszavazás¹³⁰ – azonban más külföldi államok jogában nemcsak a helyi népszavazás, hanem a képviselő-testületi ülések nyilvánossága, a helyi népi kezdeményezések, a jogalkotásra irányuló kezdeményezések, a helyi médiumok stb. is – sajátos konstellációban állnak a közmeghallgatással.

A helyi népszavazás lengyel modelljének erős, a magyar joghoz képest érdemibb hatásköreinek az a következménye, hogy a választópolgárok elsősorban nem a közmeghallgatást, hanem a helyi népszavazást tekinthetik a hatékonyabb jogintézménynek. Közhatalmukat ezen keresztül eredményesebben fejthetik ki, valósíthatják meg. A lengyel közjog lényegi jellemzője, hogy a településpolitika irányainak kijelölésében viszonylag széleskörű lehetőséget biztosít a helyi választópolgárok részére. A helyi népszavazás egyik sajátos tárgyköre a képviselő-testületek felosztatásával kapcsolatos: a települések választóközössége az elvárásainak nem megfelelően funkcionáló képviselő-testületet – mint egész szervet – visszahívhatja a négyéves választási ciklus lejártá előtt is.¹³¹ További helyi népszavazási hatáskört képez a helyi adók bevezetésének és mértékének a kérdése is.¹³² Ezeken a tárgykörökön kívül minden olyan kérdésben helyi népszavazás rendelhető el, amely a képviselő-testület hatáskörébe tartozik; az előbbieken azonban kötelező népszavazási eseteket képeznek.

A közmeghallgatáson és a helyi népszavazáson kívül léteznek az együttműködéseknek más települési formái is. Lengyelországban a települési közösség által leginkább preferált *meeting-szerű* részvételi lehetőségek a különféle *tanácskozások, meghallgatások* mellett a közösségi kezdeményezések (*civil society proposals*).¹³³ E részvételi alakzatoknak a participációs mutatói a különböző nagyságú településeken általában ugyanúgy alakulnak. Magyarországon már jelentősen nagyobb a szórás, mert a kistelepüléseken a legalacsonyabb, a közepes nagyságú településeken kétszer akkora, míg az ötvenezer lakosúnál nagyobbban a legmagasabb a részvételi mutató. A lengyel településeken tehát koherensebb képet mutatnak a részvételi arányok: a kis- és közepes nagyságú településeken ugyanolyan mértékű, illetőleg csekély különbségű a látogatottság; a szórás e két településkategóriához képest a nagyobb települések esetében jelentkezik, de a különbség itt sem jelentős. Összefoglalva megállapítható, hogy Lengyelországban kétszer akkora mértékű „kereslet” alakult ki az önkormányzati tanácskozásokban való részvételre, mint Magyarországon.¹³⁴ Mindez annak ellenére így

¹³⁰ Lásd részletesebben: Kiss Mónika Dorota, *A helyi önkormányzás alkotmány alapjai Lengyelországban*, Magyar Jog (2009) No. 8. 550-562. Kiss Mónika Dorota, *A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban*, Jura, (2008) No. 1 189-197. Kowalczyk, Andrzej, *Local Government in Poland*, Local Governments in Central and Eastern Europe. Chapter 5, Open Society Institut, Budapest, 2000. 220-250. Swianiewicz, Pawel, *Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Process*, Conference of IPSA's RC05 and the German Political Science Association Workgroup on Local Government Studies. „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency.” Working Paper, Stuttgart, 2002.

¹³¹ Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 170. Cikk.

¹³² A magyar jogban mindkét tárgy tilalmazott [rég. Ötv. 46. § (4) bekezdés.] Sem a képviselő-testület (polgármester) felosztatásának kimondásában, visszahívásában, sem az adóügyekkel kapcsolatos kérdésekben nem lehet helyi népszavazást tartani. A helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásával kapcsolatban felmerülő kérdésekről lásd: Fogarasi József, *Tizenöt éves a helyi önkormányzati rendszer*. In: *A magyar önkormányzatok tizenöt éve* (szerk. Csikor Ottó). Önkormányzati Oktató Központ Kht., Budapest, 2005. 31.

¹³³ Daniel Pop, *Municipality Size and Citizen's Effectiveness: Hungary, Poland and Romania*. In: *Faces of Local Democracy* (edited by Gábor Soós and Violetta Zentai). Open Society Institute, Budapest, 2005. 196-197.

¹³⁴ Pop (2005) i.m. 196.

van, hogy a közmeghallgatás nem kötelező, hanem fakultatív jogintézmény, annak összehívása tehát jogosultság formájában jelentkezik.

Szlovákia szabályozása a lengyel és a magyar modellel mutat rokonságot: a közmeghallgatáson bárki gyakorolhatja a részvételi jogosultságot, bekapcsolódhat a közösségi konzultációba, többirányú kommunikációba.¹³⁵ Külön megemlítendő: a szakirodalom rámutat arra, hogy Szlovákiában a helyi önkormányzati közmeghallgatáson elhangzottaknak a képviseleti szervre nézve nincs kötőereje.¹³⁶ Ugyanakkor a közmeghallgatáson elhangzottak – s ez az eljárási momentum adja a közmeghallgatás lényegét – kialakításra kerül az elfogadásra váró ügygel kapcsolatos közvélemény, a *communis opinio*, amely a képviselő-testület *utólagos* döntésére gyakorol nyomást. Habár a *communis opinio* nem kötelező a képviseleti szervre, annak fontolóra vétele ajánlatos. Ugyanez a megállapítás érvényes a magyar jogintézményre is, hiszen a közmeghallgatásnak éppen a döntéshozatal előtti munkafázisban tulajdonítható szerep, sok esetben a közmeghallgatást a településpolitika szempontjából fontosabbnak ítélt ügyekben történő döntéshozatal előtt kell összehívni a közvélemény megismerése céljából. A szlovák szabályozásban említésre érdemes a képviselő-testületi tanácskozásokon való részvétel módja is. Azon kívül, hogy a szlovák jognak – miként a többi állam jogának – is része a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának deklarációja, a részvételi jog tartalma, terjedelme hozzájárulhat a helyi közhatalom kielégítő működéséhez; a képviselő-testületi üléseken nemcsak részt lehet venni, de a *tárgyalandó témában véleményt is lehet nyilvánítani*.¹³⁷ A szlovák jogban a helyi önkormányzathoz benyújtható reklamáció, indítvány, petíciós jog is helyi hatalmi eszközként kerül meghatározásra. A helyi népszavazás ugyancsak hatást gyakorol a közmeghallgatásra, illetőleg más lakópolgári tanácskozásra. Helyi népszavazást területszervezési ügyekben, helyi adók és bírságok bevezetésében vagy megszüntetésében, illetőleg a választópolgárok legalább 20%-ának kezdeményezésére kell tartani.¹³⁸ A helyi népszavazás jelentősége abban rejlik, hogy ennek eredménye kötelező a képviselő-testületre. A kötelező helyi népszavazási eseteken kívül a képviselő-testületek további helyi népszavazást is elrendelhetnek fontosabb közérdekű ügyekben, e népszavazások eredménye azonban mindössze ajánló, véleménynyilvánító lesz. Látható tehát, hogy a helyi népszavazás szlovák típusa – különösen a tárgykörök vonatkozásában – több ponton is azonos a lengyel helyi népszavazással.

Az *észti* szabályozás – magyar szemmel nézve – a közmeghallgatás szabályozásakor meglehetősen újszerű módszert választott. Ebben az országban is létezik ugyan a közmeghallgatás, de nem általános helyi önkormányzati fórumként működik. Érdekessége, hogy a főváros Tallinn kerületeiben intézményesült, amiből az a konzekvencia vonható le, hogy a közmeghallgatás Észtországban nem normatív jogintézmény.¹³⁹ Témaköre a közérdekűségekre irányul, és sajátos közjogi szabályozás vonatkozik a további részvételi lehetőségekre is.

¹³⁵ Juraj Nemeč – Peter Bercik – Peter Kuklis, *Local Government in Slovakia*. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. 314.

¹³⁶ A magyar jogban a képviselő-testületeknek a 2004. évi XXIX. törvény, illetőleg az új Ötv rendelkezéseit megfelelően érvényesíteniük kell.

¹³⁷ A magyar képviselő-testületi ülések esetében erre főszabály szerint nincs lehetőség. Az e joggyakorlás részletszabályai mindenkor a képviselő-testületek szervezeti és működési szabályzatában kerülnek megfogalmazásra, általában a polgármesteri hatáskörbe utalt felszólalási engedélyezés eseti jogaként.

¹³⁸ Juraj Nemeč – Peter Bercik – Peter Kuklis (2000), i.m. 314.

¹³⁹ Sulev Maeltseemes, *Local Government in Estonia*. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. 74.

A helyi döntéshozatalban való részvétel jogának szabályozása következtében a települési választópolgárok legalább 1 és legfeljebb 5%-a kezdeményezheti a képviselő-testületnél a jogalkotási eljárás lefolytatását. A jogalkotási kezdeményezés különösen instruktív jogintézmény, álláspontom szerint hazánk számára is megfontolandó az átvétele, már csak azért is, mert a magyar jog pusztán az önkormányzati rendelet megerősítésére irányuló helyi népszavazás jogintézményt ismeri, ami azonban közel sem azonos az említett jogalkotási kezdeményezéssel. Míg az önkormányzati rendelet megerősítése céljából megtartott helyi népszavazás utólagos, addig a jogalkotási kezdeményezés előzetes, és eredményeképpen a képviselő-testület köteles lesz megalkotni az önkormányzati rendeletet.

A helyi jogalkotó a népi kezdeményezéssel előterjesztett ügyet 3 hónapon belül köteles megtárgyalni. A népi kezdeményezés intézménye mellett létezik a helyi népszavazás is, jóllehet alkalmazása nem általános: ezek a területfejlesztési ügyekben kerülnek megtartásra, a választópolgári részvétel mutatói azonban alacsonyak.¹⁴⁰ A szakirodalomból nyerhető adatok szerint a balti államok szabályozására az a jellemző, hogy a területfejlesztési ügyekben mindig lefolytatják az előzetes érdekegyeztető, véleménynyilvánító eljárásokat.

A *lettországi* közmeghallgatás azon a ponton azonos az észti modellel, hogy itt szintén nem normatív szabályozású jogintézményről van szó, megtartására tehát fakultatív formában kerül sor.¹⁴¹ A jogirodalomban megtalálható információk alapján megállapítható, hogy a helyi demokrácia jogintézményei nem kimondottan népszerűek a helyi önkormányzatok gyakorlatában. A balti államok közmeghallgatásaira az a jellemző, hogy ezek a képviselői szervek által esetileg összehívott fórumként funkcionálnak, és inkább a főváros esetében alkalmazzák, hatásköre pedig többnyire a koncepcionális jelentőségű kérdések közösségi megvitatására irányul.¹⁴² Mivel a közmeghallgatásnak nincs központi szintű szabályozása, így részben a választópolgári érdektelenség is érthető, mivel feltételezhető, hogy a központi rendelkezések hiányában nem egyértelműek, előre láthatóak a jogintézmény hatáskörei, az általuk kiváltható joghatások.

A képviselő-testület tanácskozásaira és a közösségi gyűlések szabályozására a széles körű nyilvánosság a jellemző. A szabályozás a publikum számára hozzáférési, megismerési jogot tesz lehetővé; ennek tárgyai a helyi önkormányzati döntések, illetve a nyilvános képviselő-testületi ülések jegyzőkönyvei.

A polgármester és a képviselők hetente legalább egyszer fogadóórát tartanak, amelyen kibontakozhat a lakosok és az apparátus közötti közvetlen kapcsolat, ami jellemzően kérdés, javaslat és válasz formájában történik. A lett szabályozás más ponton is hasonlóságot mutat a magyar szabályozással, miszerint a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői, vezetői a bizottságok működésében, illetve más munkacsoportokban, grémiumokban is tagságot szerezhetnek. További participációs lehetőséget biztosítanak az ún. kerekasztal-tárgyalások, a véleménynyilvánításra, a célirányú ismeretszerzésre és igényfelmérésre szolgáló helyi önkormányzati kérdőívek, vagyis a közvélemény-kutatások. Ez utóbbi sajátos lett szabályozás, más államok jogában nem találkozni ezzel az elnevezésű jogintézménnyel.

¹⁴⁰ Ibid, 77.

¹⁴¹ Edvins *Vanags* – Inga *Vilka*, *Local Government in Latvia*. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by. Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. 131.

¹⁴² Magyarországon is megfigyelhető, hogy esetenként a közmeghallgatást koncepcionális jelentőségű helyi ügyek megvitatására kell megtartani. Ez a szabályozás az SzMSz-ekben fogalmazódik meg, mivel a közmeghallgatás a törvény alapján általános tematikájú generális fórum.

A *litván* szabályozásnak a témakör szempontjából fontos jellemzője, hogy – bár ismeri a közmeghallgatást – összességében újszerű, szinte meglepő megoldást tartalmaz az önkormányzati participációra. A litván alkotmányi és törvényi szabályozás nem rendelkezik a közvetlen helyi döntéshozatal alapvető eszközeiről, a helyi és a regionális népszavazás jogintézményéről:¹⁴³ az önkormányzatok hatáskörébe utalja ezeknek a döntéshozatali formáknak a szabályozását. Mindazonáltal a kötelező egyeztető konzultációk, tanácskozások megtartása megfogalmazódik Litvániában is, azzal a különlegességgel, hogy ezek megtartását bizonyos esetekben ágazati jogszabályok írják elő.¹⁴⁴ Ilyen például a területfejlesztési törvény, amely megköveteli a kötelező egyeztető eljárások lefolytatását (Lettországból és Észtországból is kötelező konzultációs tárgykör a területfejlesztés). A közmeghallgatás szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a közmeghallgatás az a fórum, amelynek keretében a publikum véleményt nyilváníthat a területfejlesztési tervekről, javaslatokról. Balti sajátosságnak mondható tehát, hogy a területfejlesztési ügyek az érdekegyeztető fórumok fő témája

A területfejlesztési eljárások egyébként három szakaszra tagolódnak (döntés a projekt előkészítéséről; a projekt előkészítése; az elkészített projekt bemutatása), amelyek közül a közmeghallgatás az érdekegyeztetési funkció révén a második szakaszban, vagyis a projekt előkészítésében juthat szerephez.

Az egyéb részvételi formák között megemlíthető a képviselő-testület üléseinek nyilvánossága, és – a magyar joghoz képest – sajátosnak tekinthető szabályozása, miszerint a képviselő-testület ülésein részvételi joggal rendelkezik a számvevő és az államigazgatási alrendszer képviselő területi kormányzó, emellett pedig részt is vehet a tanácskozásban.¹⁴⁵

A kelet-közép-európai államok körében *Csehország és Szlovénia* nem rendelkezik közmeghallgatással, ez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi közügyek megvitatása elmaradna ezekben az országokban. Léteznek ugyanis itt is olyan csatornák, amelyek által gyakorolhatók az említett közösségi jogosítványok.

A *szlovén* alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló törvény a közvetlen demokrácia intézményeként szabályozza a helyi népszavazást, a helyi népi kezdeményezést és az állampolgári tanácskozás jogintézményét.¹⁴⁶ Az állampolgári tanácskozás összehívását a polgármester, a képviselő-testület, a bizottság vagy a helyi választópolgárok 5%-a kezdeményezheti.¹⁴⁷ Az állampolgári tanácskozás témája a helyi közösséget érintő ügyek, a jogintézmény legjelentősebb hatásköre, hogy általa önkormányzati döntés kezdeményezhető. A választópolgári tanácskozás mellett Szlovéniában is működik a helyi népszavazás, amely Magyarország számára is ajánlhat megfontolandó megoldásokat. Kiemelném, hogy a szlovén jog értelmében a helyi

¹⁴³ Aruna Beksta – Algirdas Petkevicius, *Local Government in Lithuania*. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. 178.

¹⁴⁴ Ibid, 179.

¹⁴⁵ Ibid, 187. Ez a modell hasonlít a lengyel közjog által intézményesített, a helyi önkormányzatok felett érvényesülő *törvényességi felügyeleti jogkörhöz*, noha rendeltetése nem ugyanaz, és több ponton el is tér attól. A lengyel modellben az államigazgatási elemet képviselő vajdasági kormányzó (másképpen regionális vajda) részt vehet a képviselő-testületi üléseken, valamint jogosultsággal rendelkezik a tanácskozásban való részvételre. A magyar modellben főszabály szerinti a résztvevőket nem illeti meg a tanácskozási jog az üléseken.

¹⁴⁶ Stanka Setnikar-Cankar – Stane Vlaj – Maja Klun, *Local Government in Slovenia*. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000, 393.

¹⁴⁷ A magyar jogban egyes SzMSz-ek a közmeghallgatás eseti, rendkívüli elrendeléséhez megadják a jogot a választópolgári közösség számára a kezdeményezéshez. Ez esetben a választópolgárok százalékos arányához kötik a kezdeményezés joghatását.

népszavazás üggyöntő, az eredmény moratóriuma – időbeli hatálya – a képviselő-testület megbízatási idejének a lejártáig tart.¹⁴⁸ E szabály átvételét – sajátos szabályok megalkotása mellett – megfontolandónak tartom hazánk számára is.

Szlovéniához hasonlóan *a cseh modell* sem szabályozza az önkormányzati közmeghallgatást kifejezetten ezzel az elnevezéssel, természetesen azonban ebben az államban is léteznek az önkormányzás más fórumai. E formák között szerepel a bizottsági nem képviselői tagság, a képviselő-testületi ülések nyilvánossága – az azokon való lakossági részvétel lehetősége –, valamint a polgármesteri és képviselői konzultációk. A cseh jog a petíció formájában előterjeszhető egyéni kezdeményezési jogot, illetőleg a reklamáció lehetőségét is szabályozza.¹⁴⁹ A közvetlen döntéshozatal formája a helyi népszavazás, e megoldásában hasonlít a magyar szabályozáshoz, mert a jogi szabályozás alá vont tárgykörei megegyeznek a magyar szabályozással.¹⁵⁰

5. 5. A közmeghallgatás európai modelljeinek rendszerező táblázata és a recipiálható megoldások

3. sz. táblázat: A közmeghallgatás európai modelljei

Kelet-Közép Európai államok	Közmeghallgatás	Helyi népszavazás	Más participációs forma
Lengyelország	X	X	a) esetileg elrendelt tanácskozások b) szabad mandátum
Lettország	X	X	a) testületi ülések nyilvánossága; b) fogadóórák; c) „kerekasztal”-tárgyalások; d) érdekvédelmi tanácskozások
Észtország	X	X	a) jogalkotási kezdeményezési jog
Szlovákia	X	X	a) testületi ülések nyilvánossága; b) petíció; c) kezdeményezési és javaslatadási jog
Csehország		X	a) bizottsági tagság; b) konzultációk; c) petíciós jog; d) testületi ülések nyilvánossága
Szlovénia		X	a) állampolgári tanácskozások; b) kezdeményezési jog
Litvánia	X		a) kötelező konzultációk és

¹⁴⁸ *Setnikar-Cankar – Vljaj – Klun* (2000), i.m. 394.

A magyar helyi önkormányzati jogban szinte folyamatosan a szakmai érdeklődés középpontjában helyezkedik el a helyi népszavazás eredményének – sem a régi Ötv., sem a Ve. által nem szabályozott – időbeli hatályának, az ún. moratóriumnak az alapvető kérdései. A szlovén modellel egyetértek, és e kérdésben adaptálható megoldásnak tartom a magyar jog számára is, részletes szabályok megalkotásával. Lásd részletesebben: Kiss Mónika Dorota, *A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban*. In: Pázmány Law Working Papers. A tanulmány elérhetősége: www.plwp.jak.ppke.hu. A megjelenés időpontja. 2011. február 20. (A 2011. február 4-én megrendezésre került országos alkotmányjogi konferencia előadásának szerkesztett változata).

¹⁴⁹ Karel Lacina – Zdena Vajdova, *Local Government in the Czech Republic*. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2003, 269.

¹⁵⁰ *Ibid.*, 266-267.

			egyeztetések b) kétéves választási ciklus
Magyarország	X	X	lásd a II. fejezetet.

A közmeghallgatásnak a vizsgálatba bevont kelet-közép-európai államok szabályozásában kimutatható, ám jelentősnek nem nevezhető különbözőségei vannak. Az eltérés a szabályozás szintjében, a megtartás kötelező vagy fakultatív módjában és a közügyek körében mutatható ki. A vizsgált államokban azonban kialakult a párhuzamosan működő, egymáshoz hasonló hatáskörökkel funkcionáló jogintézmények gyakorlata, így tehát megállapítható az is, hogy ha egy országban nem működik a közmeghallgatás kifejezetten ezzel az elnevezéssel, attól még más jogintézmény – például az állampolgári gyűlés – hatáskörgyakorlásával megvalósítható a közösségi részvétel.

Fürcht Pál úgy véli, hogy a „helyi közhatalom önkormányzati típusú megoldásának magyar modelljét az is jellemzi, hogy a törvény a polgárok részvételi jogát gazdag eszköztárral biztosítja.”¹⁵¹ Kialakultnak tekinthető tehát ez a párhuzamosságra épülő tendencia az európai államok jelentős részében. A választópolgárok nemcsak a kivételes formának tekinthető helyi népszavazáson, hanem más alapvető jogintézmény által is részt vehetnek a közhatalom gyakorlásában. Ennek a fejlődési iránynak az az alapvető jellemzője, hogy a meglévő formák csoportját állandó jelleggel bővíti, ez által pedig a választópolgári, állampolgári részvételre a választási ciklusok alatt többször is lehetőséget kínál.

Ami a jogintézmények közötti különbözőséget illeti – nemcsak a magyar joghoz viszonyítva, de a megvizsgált többi állam egymás közötti viszonylatában is –, a *helyi népszavazás jogintézménye* tekintetében fedezhető fel a legtöbb eltérés. A különbség a normatív szabályozás szintjében, a tárgykörökben, az eredmény kötőerejében és az elrendelésben mutatható ki. Fürcht Pál az Európa Tanács önkormányzatokért felelős minisztereinek 1993. szeptember 15-én Hágában megtartott tanácskozását értékelő tanulmányában megállapította, hogy kevés európai országban van kötelező ereje a helyi népszavazásnak.¹⁵² A kelet-közép-európai államok közül kiemeli Csehországot és Szlovákiát, viszont megjegyzendő, hogy Lengyelországban, Szlovéniában, illetőleg Magyarországon is kötelező eredményű a helyi népszavazás. Valamennyi országban sajátos konstellációban áll egymással a helyi népszavazás és a közmeghallgatás. Fürcht Pál rámutatott arra is, hogy a *helyi népszavazás eredményesebb működése az előzetes önkormányzati fórumok számának a növelését igényli.*¹⁵³ A helyi népszavazás Európa szerte általánosan alacsony részvételi mutatói felvetik a hatékonyabb működést elősegítő tényezők feltárásának szükségességét. Ajánlatos tehát, hogy a helyi önkormányzatok által tartott fórumokon megbeszélhessék a választópolgárok a helyi népszavazásra felteendő kérdést, a pozitív és a negatív eredmény várható jövőbeni hatásait.

A jogirodalomban már megfogalmazódott egy „közös európai ház” felépítésének a lehetősége,¹⁵⁴ vizsgálatot igényel azonban az, hogy az egyes jogintézmények közül

¹⁵¹ Fürcht Pál, *Helyi népszavazás és az alkotmányozás*. Magyar Közigazgatás (1995) No. 10. 565. A jelentésben további részletek olvashatók a helyi népszavazási modellek változatosságáról.

¹⁵² Ibid, 564.

¹⁵³ Ibid, 565.

¹⁵⁴ Trócsányi László, *Elősző (a Kelet-Európa új alkotmányai c. kiadványhoz)*. In: Kelet-Európa új alkotmányai (szerk. Tóth Károly). Universitas Szegediensis de Attila József Nominata. 1997. 5-6. A magyar fejlődés tendenciáiról lásd részletesebben: Tilk Péter, *Comments on the Hungarian self-governance and regional development*. In: Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia (szerk. Drinóczi Tímea,

melyek azok, amelyek minőségi értelemben újszerű megoldást nyújthatnak a magyar jog számára. Habár az Európai Unióban teljesen egységes helyi önkormányzati rendszerről és joganyagról nem beszélhetünk, a Helyi és a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája mégis egyfajta egységességet teremt az európai államok helyi önkormányzati rendszerében.

Mint ismertetésre került, a külföldi jogintézmények körében a helyi népszavazás rendelkezik a legtöbb változatossággal, tehát e jogintézmény tekintetében áll rendelkezésre változatosabb adaptálási lehetőség. A közmeghallgatás azonban igen uniformizált jogintézmény, így többnyire nem is rendelkezik olyan sajátos elemekkel, amelyek átvételét a magyar jogalkotónak fontolóra kellene vennie. Álláspontom szerint a hazai közmeghallgatás kifejezetten minőséginek tekinthető, ebből „engedni” vagy ezt módosítani hiba volna. Néhány kivétel azonban adódik. A külföldi szabályok közül a *balti államok* közmeghallgatási gyakorlatában látok minőségileg értékelhető megoldásokat a magyar jog számára: *elképzelhetőnek tartom a magyar közmeghallgatás olyan irányú fejlesztését, amely a törvényben meghatározott tárgykörökben – különösen a településrendezés, településfejlesztés kérdésében, illetőleg a helyi népszavazásra bocsátott kérdéssel kapcsolatos információcserében – kötelezően írná elő a közmeghallgatáson történő választópolgári érdekegyeztetést és véleménynyilvánítást.* E megoldás átvételével a jelenlegi tényállás általános tartalma megmaradhatna, de a központi szabályozásba beépülnének olyan tárgykörök is, amelyek települési megvitatásában a választópolgárok számára kötelező jelleggel kellene véleménynyilvánítási lehetőséget biztosítani.¹⁵⁴

A megvizsgált országok szabályozásában hátrányos megoldásának tartom a közmeghallgatás fakultatív jellegét: ez a szabályozás bizonytalan, előre nem látható, ki nem számítható helyzetet eredményez.

Érdekesség, hogy a régió országaiban a közmeghallgatás mellett működő községi jogintézmények körében nem találkozni kifejezetten a falugyűlés (*village meeting/session*) elnevezésű fórummal; ez alól csak Magyarország képez kivételt, ahol a központi szabályozás része ez a fórum.

Egy esetleges adaptáció során szem előtt tartandók az alábbi gondolatok: „minden ország csak a saját feltételei és körülményei szerint tudja kialakítani a maga közigazgatásának konstrukcióját, kész modellt nem lehet sem ajánlani, sem átültetni. Az eltérő rendszerek összehasonlításával és saját helyzetének tanulmányozásával találja meg minden egyes ország a számára legmegfelelőbb önkormányzati struktúrát.”¹⁵⁵ Ennek megfelelően úgy látom, hogy csak a magyar joghoz igazodó transzformáció után lehetséges egy adott jogintézmény meghatározott elemeit átvenni. Betartandó az a követelmény, hogy nem „egész” jogintézményt, hanem annak pusztán egy-egy elemét célszerű adaptálni. A közmeghallgatás hatékonyabb működését előmozdító hazai elemeket – a régi Ötv. által szabályozott két garanciális elemet – a *periodikusságot* és a *kötelező elrendelést* továbbra is meg kell tartani. Ami a jogintézmény működésében, fejlesztésében minőségi változást hozhat, és ez által megfontolandó lehet, az az említett közügyek törvényben történő rögzítése és a helyi népszavazás közmeghallgatás elé tárása.

Takács Tamara). Faculty of Law University of Pécs; Faculty of Law J. J. Strossmayer University of Osijek. 2011. 595-606.

¹⁵⁴ A közmeghallgatás véleménynyilvánító hatáskörét lásd részletesebben a II. és III. fejezetben, a sajátos közmeghallgatási témákat lásd részletesebben a III. fejezetben.

¹⁵⁵ Szabó Lajos, *Önkormányzatiság Finnországban*. Magyar Közigazgatás (1994) No. 6-7. 388.

II. FEJEZET

A KÖZMEGHALLGATÁS INTÉZMÉNYI JELLEMZŐI

1. A közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás alapkérdései és elhatárolása

A helyi közhatalom jogintézményei körében alapvető csoportképzési lehetőséget kínál a helyi közügyekre vonatkozó *döntéshozatal módja*. Ennek alapján a választópolgárok vagy a képviselői szervükön keresztül, főszabály szerint *közvetetten*, vagy – a főszabály érvényesülése mellett kivételesen – *közvetlenül*, a helyi népszavazás jogintézményén keresztül gyakorolják a helyi önkormányzathoz való jogukat. Az Alaptörvény az alábbiak szerint fogalmaz: Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.¹ A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.² Sem a korábbi Alkotmány, sem a jelenlegi Alaptörvény nem rendelkezik expliciten a közmeghallgatásról vagy más állampolgári tanácskozás jogintézményéről, annak ellenére, hogy erre egyébként van példa a kelet-közép-európai államok jogában.³

A témakör elsődleges kérdése tehát az, hogy a helyi önkormányzás megvalósulásának folyamatában a közmeghallgatás vajon közvetlen vagy közvetett hatalomgyakorlást tesz-e lehetővé? E kérdés megítélése egyáltalán nem koherens a szakirodalomban, és a jogszabályi rendelkezések sem teljesen egyértelműek. Egyes munkák a közvetlen hatalomgyakorlási formákhoz sorolják a közmeghallgatást is, annak ellenére, hogy e jogintézmény hatáskörgyakorlásával nem hozható közvetlen döntés. A közvetlenség azonban több szempont alapján is értelmezhető, amely szerint a hatalomgyakorlás jogintézményei a *döntéshozatal* módján kívül a *kontaktus kialakítása* és a *munkamegosztás* alapján is közvetlen jellegűek lehetnek. Az önkormányzati munka azonban nem tagolható pusztán döntéshozatali és kontaktuskialakítási részekre, ezért további vizsgálatot igényel annak a kérdése, hogy a közmeghallgatás közvetlenségét, sajátosságát milyen tényezők alapozzák meg. Az önkormányzati munkában való választópolgári részvétel, vagyis a munkamegosztás horizontális dimenziója adhatja a participációs fórumok közvetlenségét. Az önkormányzati működés folyamatában a közmeghallgatás a *döntés-előkészítés*, illetve az azzal összefüggő *javaslat- és kérdésfeltétel* szempontjából kaphat szerepet, de *véleménynyilvánítási*, *konzultatív*, *panasztételi*, valamint *kontrolling* hatáskörökkel is rendelkezhet.

Ismeretes, hogy a helyi közhatalom gyakorlására alkalmas participációs formák több aspektus alapján is csoportosíthatók.⁴ Ezeknek az aspektusoknak az egyik körét a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlási mód alkotja. A közvetettség és a közvetlenség elhatárolása azonban a szakirodalmában nem minden esetben következetes. Teljesen általánossá vált, hogy a szakirodalom azonos címszó alatt tárgyalja azokat a jogintézményeket, amelyek például a döntéshozatal szempontjából nem minősülnek közvetlennek. Megfogalmazódik a kérdés, hogy továbbra is fenntartható-e a hatalomgyakorlás közvetlenségének a tétele a jogintézmények csoportképzésében kizárólag a döntéshozatal alapján? A csoportképzés során megállapítható, hogy a közvetettség és a közvetlenség nem kizárólagos jogintézményi sajátosság, vagyis az egyes jogintézmények több szempont alapján is kategorizálhatók, és az egyik aspektus

¹ Alaptörvény 31. cikk. (1) bekezdése.

² Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése.

³ Lásd például Szlovákia esetét.

⁴ A participáció formáinak funkció szerinti osztályozására *Petrétei József* is lehetőségeket kínál. *Petrétei József, Az alkotmányos demokrácia...* (2009) 40. és 42.

alapján közvetlennek minősülő jogintézmény más aspektus alapján közvetettnek minősülhet. Rendszertani szempontból tehát valamennyi, a helyi közakarat formálására alkalmas alakzat rendelkezik közvetlen és közvetett jegyekkel is. Ennek oka az, hogy a helyi önkormányzati *munka választópolgárok által gyakorolható része nemcsak a döntéshozatalra vonatkozhat: éppen ellenkezőleg, a választópolgárok általi döntéshozatal az önkormányzati működésnek pusztán a kivételes formája lehet.*

A joggyakorlásból eredő *közvetlen, kétirányú* kontaktus, a képviselő-testületi döntéshozatalt megelőző javaslattevés – tehát a közmeghallgatás döntés-előkészítési szerepköre – azt eredményezi, hogy a jogintézmény nem „kényszeríthető” bele kizárólag a közvetett vagy a közvetlen struktúrába. A szakirodalom – kivétel nélkül – a közvetlen formákhoz sorolja a közmeghallgatást, a nélkül azonban, hogy bemutatná a jogintézmény közvetlenségét megalapozó tulajdonságokat, sajátosságokat.⁵

A közmeghallgatás és a többi közösségi fórum – a falugyűlés, a községpolitikai fórum, a várospolitikai tanácskozás, illetőleg az SzMSz-ekben szabályozott további jogintézmények – közvetettségét és közvetlenségét ugyanazok a sajátosságok alapozzák meg. E teória alapján a közvetlenség a választópolgárok, állampolgárok és a képviselő-testület között kialakuló kétirányú kontaktusból, a részvételi jogok gyakorlásából és az önkormányzati munkamegosztásból ered. A fórumok közvetettségét pedig a döntéshozatalt nem eredményező hatásköreik eredményezik, mert a fórumokon elhangzott közérdekű ügyekben történő döntéshozatal utólagos és a képviselő-testület hatáskörébe tartozik.⁶

A közvetettség-közvetlenség teóriájának vizsgálatakor kérdésként fogalmazódik meg, hogy a hatalomgyakorlás struktúrájában létezik-e hierarchikus viszony a jogintézmények között: rendelkezik-e valamelyik intézmény hatásköri „többlettel” a több formához képest? A generális önkormányzati fórumok körébe tartozó közmeghallgatás és a többi önkormányzati fórum jellemzője, hogy egymáshoz képest *mellérendeltek: bizonyos esetekben egymást helyettesítve vagy kiegészítve* működnek. Általános jellemzőjük, hogy megtartásukra évente általában egyszer kerül sor, és bár az önkormányzati rendeletekben célorientált és problémaszpecifikus megoldási lehetőségekre nyújtanak módot, e helyett mégis joghatások kiváltása nélkül, gyakran csupán konzultatív jelleggel működnek. A döntéshozatali hatáskörrel rendelkező forma, a helyi népszavazás hatáskörgyakorlásával érdemibb hatalomgyakorlás valósulhat meg, amihez képest a közmeghallgatás – a döntést

⁵ Ugyanez a megállapítás fordítva is megtehető: a szakirodalom által „tisztán” közvetlen jogintézményként bemutatott helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés bizonyos esetekben kifejezetten közvetett jogintézményként működik. Vö. a 76/2007. (X. 19.) AB határozattal. Ez az AB határozat – a régi Ötv. 48. § ellenére – elismeri a véleménynyilvánító helyi népszavazás létét, aminek eredményeképpen megállapítható, hogy nem születik közvetlen önkormányzati döntés a választópolgárok által, vagyis a helyi népszavazás e formája nem minősül közvetlen jogintézménynek (a témakört lásd részletesebben „A társjogintézmények” c. alpontban). A helyi népi kezdeményezés pedig törvényi szabályozása alapján eleve nem eredményez döntést: e jogintézmény igénybevételel pusztán azt lehet elérni, hogy a képviselő-testület vegyen napirendre és tárgyaljon meg egy meghatározott témát [lásd részletesebben: Kiss Mónika Dorota, *A közhatalom közvetlensége*. In: *A köztársasági Alkotmány 20 éve* (szerk. Kocsis Miklós – Zeller Judit). Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009. 531-535. o.] Létezik azonban olyan álláspont is, miszerint a helyi népi kezdeményezés nemcsak egy adott ügy megtárgyalásának a kezdeményezésére, hanem az abban való képviselő-testületi döntéshozatalra is irányul, ezért a kezdeményezők általában „határozati javaslatot” is csatolnak a kezdeményezéshez. Ez a gyakorlat azonban semmit sem változtat a törvényi szabályon, mert a képviselő-testület ebben az esetben is csupán megtárgyalni köteles az ügyet (ha döntést is hoz, az csak pozitívumként értékelendő, de ez mindenkor a képviselő-testület mérlegelési jogkörébe tartozik.)

⁶ A döntéshozatal általában a közmeghallgatást követő képviselő-testületi ülésen történik, éppen ezért egyes SzMSz-ek úgy rendelkeznek, hogy a közmeghallgatást az adott ügyben döntést hozó képviselő-testületi ülést megelőzően kell elrendelni (vö. a III. fejezetben foglaltakkal).

nem eredményező tulajdonságából adódóan – csak „másodrendű” szerepet tölthet be a helyi önkormányzati munkában.

2. A közhatalom-gyakorlás jogintézményeinek csoportosítása

A közhatalmi intézmények csoportosítása differenciált módon történhet. A csoportképzésében a közvetettség és a közvetlenség csupán az egyik csoportosítási lehetőség, amely több dimenzióban helyezendő el: a döntéshozatalban, a kontaktuskialakításban és a munkamegosztásban. A közhatalmi demokratikus formák azonban további szempontok alapján is osztályozhatók.

Az osztályozás elvégzéséhez az állampolgári és/vagy választópolgári részvételre lehetőséget kínáló fórumok áttekintése szükséges. A helyi közhatalom körébe a következő jogintézmények tartoznak:

- a) a helyi önkormányzati választójog;
- b) a képviselő-testület általi közvetett hatalomgyakorlás;
- c) a helyi népszavazás és a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás;
- d) a helyi népi kezdeményezés;
- e) a településrészi önkormányzat;
- f) a bizottsági nem képviselői tagság;
- g) a polgármesteri, képviselői fogadóórák;
- h) a közmeghallgatás;
- i) a falugyűlés;
- j) az egyéb participációs alakzatok.⁷

A részvételi formák a következő szempontok alapján osztályozhatók:

- a generalitás és a specialitás;
- a döntéshozatali funkciókör;
- a participációs joggyakorlás megnyilvánulási formái;
- a kapcsolati irányultságok;
- a jogalanyi oldalak;
- a települési jogállások;
- a jogforrási szintek.⁸

Mivel a közmeghallgatás megvalósulásában valamennyi osztályozási szempont érvényesül, ezért indokolt a csoportosítások átfogó bemutatása.

2. 1. A generális és a speciális közhatalmi jogintézmények

A közösségi munkában való részvételre lehetőséget teremtő generális és speciális formák egy része valamennyi település helyi önkormányzatánál működik, más része viszont csupán meghatározott jogállású településen. A generális jogintézmények körébe tartozik a helyi önkormányzati választójog, a képviselő-testület általi közvetett hatalomgyakorlás, a helyi népszavazás, a helyi népi kezdeményezés és a *közmeghallgatás*. A generális formák jellemzője, hogy általános hatáskörrel rendelkeznek, és minden helyi önkormányzatnál ugyanolyan feltételek mellett működnek. Ennek ellenére sajátosságaik is vannak, amik elsősorban a helyi jogszabályoknak az adott település jogállásához igazodó szabályaiból következnek.

A speciális jogintézményekhez sorolhatók azok az fórumok, amelyek eltérő feltételrendszer, sajátos hatáskör mellett működnek, differenciált személyi és területi hatállyal rendelkeznek. Ezekhez a jogintézményekhez sorolható a településrészi

⁷ Részletesebben lásd „A társjogintézmények” c. pontban.

⁸ A helyi önkormányzás részvételi formáiban osztályozást végzett Fürcht Pál is. *Fürcht* (1995) 562-569.

önkormányzat és annak testülete;⁹ a bizottsági nem képviselői tagság;¹⁰ a rétegtalálkozók, a fogadónapok, a választókerületi tanácskozások;¹¹ a falugyűlés,¹² a község- és a várospolitikai fórum.

2. 2. A döntéshozatali funkciókörű jogintézmények

A jogintézmények *döntéshozatali funkciójukra* tekintettel két csoportra oszthatók. A csoport egyik része képes helyi önkormányzati döntés közvetlen kiváltására, a csoport másik része viszont nem eredményezhet döntést. Helyi önkormányzati döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete – annak felhatalmazására bizottsága, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, társulása, a polgármester –, illetőleg a helyi népszavazás hozhat.¹³ Az új Ötv. szabályozása is ezt a megoldást követi, azzal a különbséggel, hogy a felhatalmazás alapján történő önkormányzati döntés meghozatalára jogosított szervek köréből kivonja a helyi kisebbségi önkormányzat testületét, helyette azonban megnevezi a jegyzőt.¹⁴

A régi Ötv. értelmében 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.¹⁵ Az új Ötv. rendelkezései ugyancsak követik a korábbi megoldást,¹⁶ tehát ebben a kérdésben nem mutatható ki módosítás.

Ezekkel a jogintézményekkel nemcsak nyomásgyakorlásra, az önkormányzati munka demokratikus kontrollálására nyílik mód, hanem önkormányzati döntést is hozható. A közmeghallgatással – a választópolgárok esetében – nem hozható önkormányzati döntés, de az Ötv. felhatalmazó normája következtében a képviselő-testületek bevonhatják a helyi társadalmi szervezetek vezetőit az üléseiken való tanácskozásba. Ez a szabály azt a többletet hordozza magában, hogy a képviselő-testületek nemcsak a közmeghallgatással egybekötött, hanem valamennyi rendes képviselő-testületi ülésen tanácskozási jogot biztosíthatnak a helyi szerveződések vezetői számára.

2. 3. A participációs joggyakorlás megnyilvánulási formáinak jogintézményei

A *joggyakorlás* megnyilvánulási formája szerint egyes participációs jogok kollektíven gyakorolhatók; ide tartozik a helyi népi kezdeményezés, a helyi népszavazás,¹⁷ valamint a választójog. Más jogok egyénileg gyakorolhatók. Ebbe a körbe sorolhatók a tipikusan fórumjellegű összejövetelek: a közmeghallgatás, a falugyűlés, a városkörzeti

⁹ A településrészi önkormányzat a képviselő-testületek területi alapon szerveződő szerve.

¹⁰ A bizottság a képviselő-testületek funkció alapján szerveződő szerve. A bizottsági nem képviselői tagság a településen közszolgáltatást nyújtó vállalkozások, társadalmi szervezetek vezetői számára biztosít részvételi, érdekartikulációs, döntéshozatali és civil ellenőrzési lehetőséget.

¹¹ Ezek városi formák; hatáskörük által egy jól célzott lakópolgári kör véleménynyilvánítására és részvételére nyílik mód.

¹² Kizárólag községi jogintézmény.

¹³ Régi Ötv. 2. § (2) bekezdése.

¹⁴ Új Ötv. 41. § (3) bekezdése.

¹⁵ Régi Ötv. 8. § (5) bekezdése.

¹⁶ Új Ötv. 53. § (3) bekezdése.

¹⁷ Ezek a jogintézmények érvényességi és eredményességi kritériumokkal rendelkeznek.

tanácskozások, a rétegtalálkozók, a politikai gyűlések,¹⁸ valamint a képviselői, polgármesteri és tanácsnoki fogadóórák is.

2. 4. A kapcsolati irányultságoktól függő jogintézmények

A hatalomgyakorlási formák a *kapcsolatok alapján* közvetett és közvetlen alakzatokra tagolódnak. A közvetett hatalomgyakorlási forma az általános választások keretében megválasztott képviselő-testület – főszabály szerinti – működésében karakterizálható. A főszabály szerinti közvetett hatalomgyakorlás mellett a többi jogintézmény közvetlen hatalomgyakorlást, munkakapcsolatot tesz lehetővé. Ebbe a körbe tartozik a közmeghallgatás is. A közvetlen hatalomgyakorlásnak kettős vetülete van: egyrészt azt jelenti, hogy az érdekeltek közvetítő csatorna nélkül állnak kapcsolatban a képviselői szervvel, másrészt azt, hogy a jogosultak a képviselő-testületre nézve kötelező döntést hozhatnak – ez utóbbi körbe kizárólag a helyi népszavazás jogintézménye sorolható. A közmeghallgatás közvetlen jellegét az érdekeltek és a képviselő-testület között létesülő kontaktus hozza létre; ezen a fórumon elhangzott javaslatokról, véleményekről, kérdésekről, álláspontokról nem a tájékoztatási funkció keretében, hanem közvetlenül a választópolgároktól és a helyben érdekelt szervezetek vezetőitől szerez tudomást a helyi jogalkotó.

2. 5. A jogalanyi oldalaktól függő jogintézmények

A participáció fórumai a *jogosultjaik* szerint is osztályozhatók, habár a megállapítható konklúzió szerint a személyi hatály kérdésében meglehetősen nagy terminológiai zűrzavar uralkodik. Sem a régi Ötv., sem az új Ötv. terminus technikusai nem követnek egységes megoldást, ezt a helyzetet pedig tovább rontják az önkormányzati rendeletek szabályai. A törvények által alkalmazott kifejezések, ezek szerint a „választópolgárok,” a „települési választópolgárok,” az „állampolgárok” és a „bárki” kategóriája jogértelmezési nehézségeket, a szabályozás során jogsértést eredményez, emellett megnehezíti a joggyakorlást is. Az inkonzekvens személyi hatály szabályozása mellett a kérdéscsoport szabályozatlanság is legalább ugyanannyira problematikus. A személyi hatály azért kulcsfontosságú kérdés, mert a participáció az egyes jogintézmények tekintetében a jogi státuszok szerint válik lehetővé. A helyi népszavazásban, a helyi népi kezdeményezésben, a településrészi önkormányzat testületi tagságában például csak az adott település választópolgára vehet részt. Tulajdonképpen a közmeghallgatás is e körbe sorolandó, amennyiben a választópolgári minőség az aktív joggyakorlás feltétele,¹⁹ a szemlélődés, tájékozódás, informálódás céljából történő részvétel azonban nem követeli meg a választópolgári minőséget.

2. 6. A települési jogállás szerinti jogintézményi működés

A jogosultak által látogatható formációk a települési státusz alapján is csoportosíthatók. A közhatalom gyakorlása a helyi önkormányzás jogával felruházott területi egységekben valósul meg. Ezeknek a jogintézményeknek a nagy része községben, városban és a

¹⁸ A helyi közakarat formálása fórumainak jellemzően nincs érvényességi és eredményességi kritériumuk, ami azt jelenti, hogy az egyetlen résztvevő nélküli közmeghallgatást is meg kell évről évre tartani, és akkor is megnyitandó/megtartandó a közmeghallgatás, ha a megjelentek nem kívánnak élni a közérdekű kérdés- és javaslattétel jogával, igaz azonban, hogy ez az eset a közmeghallgatás berekesztését vonja maga után.

¹⁹ A participáció természetesen kétpólusú összefüggést feltételez: az egyik oldalt a jogosultak, a másikat a kötelezettek alkotják. A közmeghallgatás kötelezettje a képviselő-testület, aktív jogosítottja a választópolgár és a helyben érdekelt szervezet képviselője.

megyében egyaránt funkcionál, egy bizonyos része azonban csupán meghatározott jogállású településhez köthető.

A települési jogálláshoz köthető formációk körében tipikus községi jogintézmény a falugyűlés és a községpolitikai fórum. Tipikusnak mondható városi rendezvény a várospolitikai fórum, a városkörzeti-választókerületi tanácskozás, de a településrészi önkormányzatokat is általában a városokban intézményesítik. A közmeghallgatás vonatkozásában hangsúlyozandó, hogy valamennyi önkormányzati területi egységben generális jelleggel, obligatórius módon működik.

2. 7. A jogforrási szintek jogintézményei

Végül a jogintézmények csoportosíthatók a rájuk vonatkozó *jogszabályanyag részletessége* és *jogforrási szintje* alapján is. A hatalomgyakorlás jellemzője, hogy hármasság jogforrású – alkotmányi, törvényi és önkormányzati rendeleti – rendszer keretei között érvényesül. A szabályozási szinteken belüli szabályozás részletezettsége azonban eltérő az egyes jogintézmények tekintetében. Az Alaptörvényben a helyi önkormányzati formák működésének lehetőséget adó alapszabály rögzítésére kerül sor, ami valamennyi település képviselő-testülete által érvényesítendő. A joganyag részletessége először a törvényi szinten jelenik meg, majd folytatódik a szervezeti és működési szabályzatokban.

A népi kezdeményezést és a helyi népszavazást a régi Ötv. és a Ve. kimerítő részletességgel regulálja, ennek ellenére a régi Ötv. további felhatalmazást is adott a képviselő-testületeknek a rendeleti szabályozásra.²⁰ Léteznek olyan jogintézmények is, amelyeket a régi és az új Ötv. is pusztán utaló jelleggel szabályoz. Ide sorolandó a község- és várospolitikai fórum, a városrészi tanácskozás. Valamennyi fórum tekintetében érvényesül a képviselő-testületek jogalkotói szabadsága, de a törvényi keretszabályokhoz, illetőleg *a saját önkormányzati rendeleteik előírásaihoz* igazodniuk kell az SzMSz regulációjának.

A közmeghallgatásra keretjellegű törvényi szabályozás vonatkozik, amin az új Ötv. tényállása sem változtatott. A közmeghallgatás önkormányzati rendeletben történő szabályozása sem mondható túlzottan részletezőnek, habár itt már megfigyelhető bizonyos törekvés a részletes szabályok megalkotására.

3. A közmeghallgatás fogalma

A közmeghallgatás fogalmának kifejtése a jogintézmények előbbieken vázolt osztályozása alapján kísérelhető meg. Ezek szerint: *a közmeghallgatás a központi közjogi szabályozásból eredő és az önkormányzati rendeleti szinten – a helyi sajátosságoktól függetlenül – részletezett szabályanyag hatályosulása alapján, a képviselő-testületek által periodikusan megtartott, obligatórius módon működő, kétalanyú, generális jellegű közhatalmi participációs forma, amely községi, városi, megyei önkormányzati gyakorlattal rendelkezik. Intézményi sajátossága az, hogy a két- és többirányú helyi társadalmi párbeszéd kialakulásának a helyszíneként, hatásköreivel a helyi érdekérvényesítő, nyomásgyakorló, véleménynyilvánító és panasztételi, ám döntést nem eredményező választópolgári kontrollálás alapeszközeként funkcionál.*

²⁰ A helyi népszavazás jogintézményének jogforrási és regulációs problémáira hívja fel a figyelmet Fogarasi József. Lásd részletesebben: Fogarasi József, *Gondolatok a helyi népszavazásról*, Magyar Polgármester (2007) No. 3. 5., valamint: Fogarasi József, *A helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről – egy alkotmánybírói határozat tükrében*, Ön-Kor-Kép (2007) No. 6-7. 31-33.

4. A közmeghallgatás helye a hatályos magyar jog rendszerében

A közmeghallgatás a helyi önkormányzatokra vonatkozó joganyagban helyezkedik el. A jogintézményre vonatkozó joganyag – mint említésre került – alaptörvényi, törvényi és önkormányzati rendeleti szintű.

A jelenleg hatályos Alaptörvény értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.²¹ Hogy kit illet meg a helyi önkormányzás joga, azt az új Ötv. rögzíti: a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgári közösségét.²²

A régi Ötv. értelmében a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata (a továbbiakban: helyi önkormányzat) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) önállóan jár el.²³ A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.²⁴ Az új Ötv. értelmében a helyi önkormányzás során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet és kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.²⁵ A helyi önkormányzás joga demokratikus módon, széles körű nyilvánosság megteremtésével, a helyi közakarat megvalósításával gyakorolható.

Az önkormányzati típusú közhatalom egyik elementáris törvényi eszköze a közmeghallgatás. Ezt megerősíti a Charta²⁶ kiegészítő jegyzőkönyvének a rendelkezései is.

A Charta kiegészítő jegyzőkönyve értelmében²⁷ a Szerződő Felek joghatóságukon belül mindenki számára biztosítják a helyi közügyekben való részvétel jogát.²⁸ A helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti.²⁹ E jog gyakorlásának elősegítésére törvénynek kell eszközöket biztosítania.³⁰ A Felek minden olyan intézkedést megtesznek, mely szükséges a helyi közügyekben való részvétel jogának érvényesüléséhez.³¹ A részvételi jog gyakorlásához szükséges intézkedések magukban foglalják a helyi önkormányzatok felhatalmazását arra, hogy lehetővé tegyék, ösztönözzék és segítsék a jelen Jegyzőkönyvben megállapított részvételi jog gyakorlását; valamint az alábbiak létrehozásának biztosítását:

a) a személyek bevonására szolgáló eljárások, melyek magukba foglalhatnak konzultációs eljárásokat, helyi népszavazásokat és népi kezdeményezéseket, továbbá – ahol a helyi önkormányzat magas lakosságszámmal rendelkezik és/vagy nagy földrajzi területen helyezkedik el – intézkedéseket annak érdekében, hogy az emberek a hozzájuk legközelebb eső szinten kerüljenek bevonására;

²¹ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése.

²² Új Ötv. 2. § (1) bekezdése.

²³ Régi Ötv. 1. § (1) bekezdése.

²⁴ Régi Ötv. 1. § (2) bekezdése.

²⁵ Új Ötv. 2. § (1) bekezdése.

²⁶ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának az állampolgári részvételre vonatkozó rendelkezéseit lásd az I. fejezetben.

²⁷ 2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről.

²⁸ 2010. évi XXVI. tv. 1. cikk 2. pontja.

²⁹ 2010. évi XXVI. tv. 1. cikk 3. pontja.

³⁰ 2010. évi XXVI. tv. 1. cikk. 3. pont első mondata.

³¹ 2010. évi XXVI. tv. 2. cikk 1. pontja.

b) a helyi önkormányzatok kezelésében lévő hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó eljárások, a Fél alkotmányos rendjével és nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban;

c) intézkedések, amelyek a részvételben akadályozott személyek csoportjai igényeinek megfelelnek; és

d) mechanizmusok és eljárások a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások működésével kapcsolatos panaszok és javaslatok kezelésére és megválaszolására; továbbá informatikai és a kommunikációs technológiák használatának ösztönzése a jelen Jegyzőkönyvben meghatározott részvételi jog előmozdítása és gyakorlása érdekében.³²

Végül a közmeghallgatás sajátos szabályai az önkormányzati rendeletekben vizsgálhatók. A községi és a városi képviselő-testületek – amennyiben szükséges – tekintettel lehetnek a településük adottságaira, a választópolgárok aktivitására, részvételi hajlandóságára, az önkormányzati rendezvények tradícióira, vagyis a helyi jogalkotás elvégzésekor olyan körülmények figyelembevételére kerülhet sor, amelyeket a törvényi rendelkezések – célszerűségi szempontok miatt – nem érvényesíthetnek a szabályozás során.

5. A közmeghallgatás törvényi tényállása, pozíciója a régi és az új Ötv. rendszerében

5.1. A közmeghallgatás tényállási elemei

A közmeghallgatás szabályozását a régi Ötv. a „Települési önkormányzat” címet viselő II. fejezetének „A képviselő-testület működése” címszaván belül végezte el. Egyetlen rendelkezésben szabályozott jogintézményről van szó, amelynek tényállása a következő volt: *a képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek.*³³ Mivel a közmeghallgatás a *meghallgatást kérők* és a *meghallgatók* jogintézménye, ezért e sajátosságnak megfelelően kell elvégezni a szabályozását is.

Az új Ötv. „A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük” címet viselő III. fejezetének „A képviselő-testület működése” címszaván belül szabályozza a közmeghallgatást: a képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.³⁴

A közmeghallgatás mindkét tényállásának az a legfőbb kérdése, hogy *a jogintézmény mely területe részesíthető a központi jog által normatív regulációban?* A kérdésre adható válasz szerint a közmeghallgatásnak azokat az elemeit kell bevonni a normatív szabályozásba, amelyek minden helyi önkormányzatnál egységesen érvényesítendők. A törvényhozó ennek érdekében összefoglalta és egy szabályban regulálta a közmeghallgatás alábbi elemeit:

- a) a felelős megnevezését (a képviselő-testület általi megtartást);
- b) a megtartás módját (előre meghirdetés követelményét);
- c) a megtartás gyakoriságát, periodikusságát (évi legalább egyszeri megtartást);
- d) a jogalanyi oldalakat (a kötelezettek és a jogosultak megnevezését);

³² 2010. évi XXVI. tv. 2. cikk 2. pontja.

³³ Régi Ötv. 13. §.

³⁴ Új Ötv. 54. §.

- e) a participáció kereteit (a közérdekűség és az arra vonatkozó kérdés- és javaslattétel jogát).
- f) a közmeghallgatást követően fogantatosított eljárás, válaszadás határidejét.³⁵

5. 1. A megtartás

A közmeghallgatás első tényállási eleme a felelősség kérdésére vonatkozik, melynek értelmében a megtartás kötelezettje a képviselő-testület; a közmeghallgatás tehát a képviselő-testület speciális ülése. A képviselő-testület ülésezése során a közmeghallgatás speciális anyagi- és eljárásjogi szabályai érvényesítendőek. A megtartás szabályai nemcsak törvényi, hanem rendeleti jogforrásban is megfogalmazódnak. A képviselő-testület üléseire irányuló – az ülést megelőző, az ülésen megvalósuló és az ülést követő – általános szabályok akkor érvényesítendőek, ha a közmeghallgatásra nem vonatkozik speciális szabály, illetve, ha az általános szabály változtatás nélküli állapotban is alkalmazható a fórum lebonyolítására.

A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart.³⁶ A minimális hat ülés közül a közmeghallgatás lehet az egyik képviselő-testületi ülés. A közmeghallgatással egybekötött képviselő-testületi ülés menete három alapvető szakaszra tagolható: az ülést megelőző, az ülésen megvalósuló és az ülést követő feladatokra.

Az ülést megelőző feladatok:

- a) a közmeghallgatás szükségességének megállapítása, a tárgykörök, napirendek meghatározása;
- b) a helyben szokásos módon történő meghirdetés;
- c) a meghívók megküldése;
- d) az előzetes témacsoportosítás;
- e) a technikai feltételek megteremtése és folyamatos biztosítása.

Az ülésen realizálódó feladatok:

- a) a választópolgári és/vagy képviseleti jogosultság igazoltsága;
- b) az ülés megnyitása, a határozatképesség megállapítása, ülésvezetés;
- c) a napirendi pontok – és azok tárgyalási sorrendjének – elfogadása;
- d) a közérdekű kérdések és javaslatok megtétele, tanácskozás;
- e) jegyzőkönyvezés;
- f) az ülés berekesztése.

Az ülést követő feladatok:

- a) a jegyzőkönyv elkészítése;
- b) az intézkedések fogantatosítása, a lakosság értesítése, nyilvános tájékoztatása;
- c) a személyes, név szerinti tájékoztatás;
- d) az értékelés és a konzekvenciák levonása a közmeghallgatásról.

A közmeghallgatással egybekötött képviselő-testületi ülés sajátos minősége folytán számba kell venni azokat az általánostól eltérő szabályokat, amelyeket a lebonyolítás során érvényesíteni kell.

A feltételrendszer első ilyen eleme az üléstípus. A közmeghallgatás – mint képviselő-testületi ülés – megtartható rendes és rendkívüli ülés formájában is. A rendkívüli közmeghallgatás viszonylag friss kutatások eredményeképpen került be a tudományos

³⁵ Ez az új Ötv. által szabályozott kérdéskör.

³⁶ Régi Ötv. 12. § (1) bekezdés első fordulata. Az új Ötv. ugyanígy rendelkezik (új Ötv. 44. § első fordulata.)

szakirodalomba.³⁷ Fogarasi József álláspontja szerint „nem kizárt a közmeghallgatás tartása rendkívüli ülés keretében sem. Eljárására az általános szabályok lesznek az irányadóak, de jó néhány SzMSz tartalmaz különös szabályokat is.”³⁸ Igen fontos a rendkívüli közmeghallgatás különös szabályainak önkormányzati rendeletben történő szabályozása, ugyanis egyáltalán nem közömbös, hogy mely üléstípusról van szó. A rendkívüli közmeghallgatás nemcsak a rendes közmeghallgatástól, hanem a rendkívüli képviselő-testületi ülésektől is különbözik, elsősorban az összehívásának a szükségessége és a meghirdetése tekintetében. A rendkívüli közmeghallgatás alapjául szolgáló helyzeteket, eseményeket az SzMSz-ben célszerű rögzíteni vagy legalábbis lehetőséget adni ilyen fórum elrendelésére is. Megtartását általában akkor indokolt elrendelni, amikor a helyi önkormányzat működésének lényegi részét érintő, hirtelen és váratlanul bekövetkező, a lakosság nagy részének érintettségét, érdekelttségét kiváltó, a településlakosság általi megvitatót szükségessé tevő esemény bekövetkezik.

A közmeghallgatás második sajátos feltétele a határozatképesség kérdése. A képviselő-testület határozatképességének megléte elengedhetetlen feltétele az ülés megnyitásának. A régi Ötv. értelmében a képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a települési képviselőknek több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadásához a jelenlevő települési képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges.³⁹ Az új Ötv. precízebb módon végezte el a szabályozást: a képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni.⁴⁰ A javaslat elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen levő önkormányzati képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. Ennek hiányában a képviselő-testület a javaslatot elutasította. A betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni.⁴¹

Az SzMSz-ben célszerű rendelkezni arról az esetről, amikor a közmeghallgatáson határozatképtelen a képviselő-testület, ugyanis a határozatképtelen képviselő-testületi ülés nem nyitható meg, azon jogszerűen önkormányzati döntés nem hozható. Ez a megállapítás abban az esetben is érvényes a közmeghallgatásra, ha azon a képviselő-testület nem szándékozik döntést hozni. Tekintettel azonban arra a lehetőségre, hogy az elrendelt közmeghallgatás látogatottsági mutatója magas lesz, megfelelő megoldás lehet a közmeghallgatás határozatképtelenségének az esetről is rendelkezni. Határozatképtelenség esetén követhető gyakorlat lehet, ha a közmeghallgatásnak indult fórum kiegészítő jelleggel – az önkormányzati rendelet előírása alapján – más jellegű fórummá változik, például községekben falugyűléssé, városokban pedig várospolitikai fórummá. Olyan fórumok jöhetnek szóba, amelyeknél nem szükséges a képviselő-testületi ülési minőség. Természetesen az említett fórumok egyike sem töltheti be a „pótlás” szerepét, ha az SzMSz-ben azokat is képviselő-testületi ülésként szabályozzák, mert határozatképtelenség fennállásakor ezek a fórumok sem nyithatók meg.⁴² A

³⁷ Kiss, Közhatalmi intézmények... (2008), 104.

³⁸ Fogarasi József, *A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése*. In: A helyi önkormányzatok (szerk. Fogarasi József), HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó kft., Budapest, 2010. 250.

³⁹ Régi Ötv. 14. § (1) bekezdése.

⁴⁰ Új Ötv. 47. § (1) bekezdése.

⁴¹ Új Ötv. 47. § (2) bekezdése.

⁴² Itt különösen a falugyűlés hangsúlyozandó a két jogintézmény összevonása miatt.

közmeghallgatásnak indult, de végül más fórumként záródó összejövétel esetében a sikertelen közmeghallgatást egy későbbi időpontban meg kell tartani.⁴³

A szakirodalom szerint a közmeghallgatást a határozatképesség határolja el a többi önkormányzati fórumtól.⁴⁴ Véleményem szerint a közmeghallgatás határozatképessége nem minden esetben alkalmas a jogintézménynek a többi fórumtól való elhatárolására. Bizonyos esetekben valóban elhatárolási elem lehet a határozatképesség, azonban számos SzMSz rendelkezik a helyi önkormányzati fórumok képviselő-testületi ülési minőségéről, ehhez kapcsolódóan pedig a határozatképességről is. Községek esetében elsősorban a falugyűlés, városokban pedig a várospolitikai fórum rendelkezhet képviselő-testületi ülést jelentő minőséggel és határozatképességgel, de más összejövétel is felruházható az említett feltételekkel. Amennyiben a régi és az új Ötv. szabályait vesszük alapul, akkor elmondható, hogy valóban különbség van a közmeghallgatás és a többi települési fórum között, mert ez utóbbi formákat utaló jelleggel szabályozza a törvényhozó, és úgy rendelkezik, hogy a fórumokon elhangzott álláspontról, javaslatokról, véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet. A tájékoztatási funkcióból válik egyértelművé, hogy a törvény szerint ezek a fórumok nem minősülnek képviselő-testületi üléseknek. A törvényalkotó azonban a helyi jogalkotó hatáskörébe utalta a fórumokra vonatkozó részletes szabályok megalkotását, aminek következtében lehetőség van az említett fórumok ülést jelentő minőségének és határozatképességének a szabályozására is.

Mivel a közmeghallgatás képviselő-testületi ülés, ezért összehívásakor felmerül a napirendi pontok kérdése is. *Fogarasi József* szerint „célszerű kerülni a közmeghallgatás tárgya mellett más téma napirendre tűzését, illetőleg a közmeghallgatás intézményét a testületi ülés napirendjére tűzött más tárgyalandó napirendi témával, azonos súllyal kezelni.”⁴⁵ Ez a kívánalom elsősorban a városi jogállású településeken merülhet fel. A községekben talán nem idéz elő problémát, ha a közmeghallgatást több napirendi pont mellett ütemezi a képviselő-testület. Ebben az esetben azonban a képviselő-testületet nehéz feladat elé állítja a közmeghallgatás napirendi pontjának sorrendisége: a közmeghallgatást vajon a képviselő-testület ülésének első, avagy utolsó napirendi pontjaként célszerű beiktatni? Az első esetben a képviselő-testület még nem láthatja előre a látogatók, a közérdekű kérdések és javaslatok számát, a második esetben pedig az nem világos, hogy mikor zárul le a közmeghallgatás előtti utolsó napirendi pont feletti vita, vagyis mikor nyitható meg a közmeghallgatás.

A közmeghallgatás napirendi pontok szerinti ütemezésével kapcsolatban úgy fogalmazhatunk, hogy e megoldásnak vannak előnyei és hátrányai is. Bizonyos szempontból nézve a tematikus közmeghallgatás megfelelő gyakorlat lehet, mert a ciklusprogramban, illetve a munkatervben ütemezett közmeghallgatás a településlakosság előtt előre látható és kiszámítható lesz. Amennyiben meghatározott napirendi pontok szerint ütemezik a közmeghallgatást, a lakosok felkészülten vehetnek részt, kérdéseiket, javaslataikat időben megfogalmazhatják, megfontolhatják. Ez a megoldás abból a szempontból is előnyös, hogy a települési képviselők részére kézbesíteni lehet a meghatározott témákra vonatkozó előterjesztéseket.

⁴³ Habár a határozatképtelen képviselő-testületi ülés nem nyitható meg, előfordulhat, hogy egyes képviselő-testületek – a nagy létszámú érdeklődőre tekintettel – mégis megtartják a határozatképtelen közmeghallgatást. Ennek a gyakorlatnak úgy lehetne elejét venni, ha a törvényhozó kategorikus szabályban úgy rendelkezne a határozatképességről mint a közmeghallgatás „érvényességi” kritériumáról.

⁴⁴ Vö. *Fogarasi József* (2005), i.m.: 327., továbbá: *Fürcht Pál, A települési önkormányzat*. In: *Verebélyi Imre* (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 80.; *Fürcht Pál, A települési önkormányzat*. In: *Verebélyi Imre* (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 71.

⁴⁵ *Fogarasi* (2010) i.m. 250.

Más nézetek szerint megfelelőbb, ha a közmeghallgatás inkább napirendi pontok nélkül funkcionál, mert csak így válik alkalmassá az általános közérdek körébe tartozó kérdések és javaslatok megtételére és befogadására. Ebben az esetben bármely közérdekű témában fel lehet szólalni, tájékozódni lehet, de hátrányt jelenthet, hogy emiatt esetleg „parttalan” tanácskozás alakulhat ki, nem születnek érdemi álláspontok, a résztvevők gondolatai „elkalandozhatnak,” és az előterjesztéseket sem lehet kézbesíteni a települési képviselők számára.

Solymosi Veronika felhívta a figyelmet arra, hogy a régi Ötv.-t előkészítő javaslat szerint „a közmeghallgatásnak az a lényege, hogy intézményesült formában működjön, melynek fő vonása nem a képviselő-testületi működést karakterizálja, hanem azt jelenti, hogy a közmeghallgatás keretében történik a nyilvános meghallgatás.”⁴⁶ Valóban, a közmeghallgatás közvetlenségét a résztvevők és a képviselő-testület közötti kapcsolat adja: a képviselő-testület elé nem a közvetítő csatornán keresztül jutnak el a választópolgári előterjesztések, hanem közvetlenül e személyi körtől. A közmeghallgatásnak tehát sokkal inkább ez lehet az egyik – de nem kizárólagos – elhatárolási eleme a többi fórumtól, amelyek főszabály szerinti sajátossága az, hogy a tájékoztatási funkció keretében jutnak el a képviselő-testülethez az érdekeltek előterjesztései.⁴⁷

A közmeghallgatás harmadik sajátos feltételrendszere az ülésvezetéssel összefüggő feladatok vonatkozik, mivel ezek is a szerint változnak, hogy hagyományos ülésről vagy közmeghallgatásról van-e szó. A határozatképesség megállapítása, a közmeghallgatás megnyitása, a résztvevők köszöntése után a napirendek elfogadására csak akkor kerülhet sor, ha napirend szerint ütemezik a közmeghallgatást. Napirend nélkül nyilvánvalóan vita sem nyitható az egyes témák felett. A napirendhez és a határozatképesség témájához szorosan kapcsolódik az a kérdés, hogy a közmeghallgatáson hozható-e képviselő-testületi döntés? Ezen a speciális képviselő-testületi ülésen – amennyiben napirendi pontok nélkül ütemezik – a települési képviselők számára nem állnak rendelkezésre az egyes témákra vonatkozó előterjesztések. Amennyiben előzetes témacsoportosítást sem végeztek a közmeghallgatás előtt, és a telefonos ügyfélszolgálat keretében sem érkeztek közérdekű kérdések, javaslatok, úgy a települési képviselők magán a fórumon találkoznak először a választópolgárok „rögtönzött” előterjesztéseivel. Felmerül tehát a kérdés, vajon hozható-e érdemi döntés a közmeghallgatáson az elhangzott ügyekkel kapcsolatban? Álláspontom szerint nem hozható megalapozott döntés. Nem véletlen, hogy számos SzMSz akként rendelkezik, hogy a közmeghallgatást úgy kell megtartani, hogy megelőzze az adott ügyben döntést hozó képviselő-testületi ülést.⁴⁸ Megfontoltabb, hatásaiiban kiszámíthatóbb döntés születhet a közmeghallgatást követő képviselő-testületi ülésen. Elvi értelemben azonban – ülési jellege folytán – hozható döntés a közmeghallgatáson is, más kérdés, hogy érdemes-e ott döntést hozni.

A közmeghallgatásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amely a megjelent képviselők és meghívottak nevét, a tárgyalt napirendi pontokat, a tanácskozás lényegét, a szavazás számszerű eredményét és a meghozott döntéseket tartalmazza. A jegyzőkönyv elkészítéséről a jegyző gondoskodik.⁴⁹ Az új Ötv. kétségtelenül precízebb elemekkel

⁴⁶ *Solymosi Veronika, Gondolatok a közmeghallgatásról*, Magyar Közigazgatás (1996) No. 6. 381.

⁴⁷ Természetesen a közvetlen kontaktus a többi forma esetében is kiépíthető, csakúgy, mint a határozatképesség.

⁴⁸ Ennek azonban feltétele, hogy a munkatervben előzetesen rögzítést nyerjenek azok a témák, amelyekben közmeghallgatást tartanak a képviselő-testületi döntést megelőzően; vö. a III. fejezetben foglaltakkal.

⁴⁹ Régi Ötv. 17. § (1) bekezdése.

végezte el a jegyzőkönyvkészítés szabályozását. A képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a testületi ülés helyét, időpontját; a megjelent önkormányzati képviselők nevét; a meghívottak nevét, megjelenésük tényét; a javasolt, az elfogadott és a tárgyalta napirendi pontokat; az előterjesztéseket; az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók nevét, részvételük jogcímét, a hozzászólásuk és az ülésen elhangzottak lényegét; a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát; a döntéshozatalban résztvevők számát; a döntésből kizárt önkormányzati képviselő nevét és a kizárás indokát; a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését; a szavazás számszerű eredményét; a hozott döntéseket, valamint a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottakat.⁵⁰ Az új Ötv. is a jegyző hatáskörébe utalja a jegyzőkönyv elkészítését és megküldését. Az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldési rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet 1. § (1) – (2) bekezdése kijelöli a dokumentumok megjelenési formájával kapcsolatos követelményeket is, mely szerint papír alapon két eredeti példányban és egyúttal elektronikus formában, elektronikus levél útján, vagy elektronikus úton minősített elektronikus aláírással ellátva kell megküldeni a képviselő-testületi ülésről felvett jegyzőkönyveket.

A közmeghallgatás jegyzőkönyvének terjedelme a látogatottságtól és a felszólalások számától függően változó lehet. A települési képviselő törvényben nevesített joga, hogy írásban is benyújtott hozzászólását, véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben.⁵¹ E jogot célszerű az SzMSz-ben megadni a választópolgárok, helyben érdekelt szervezetek képviselői számára is. A hozzászólási jegyek jegyzőkönyvhöz történő csatolása további garancia lehet arra, hogy a közmeghallgatáson felvetett problémás ügyek visszakereshetők legyenek, a résztvevők eljárási cselekményei bizonyíthatóvá váljanak. A közmeghallgatás jegyzőkönyvében rögzíteni kell a panasztevő szóbeli hozzászólásait (panaszait) is.⁵² A települési képviselő további törvényben nevesített joga, hogy a képviselő-testület ülésén a polgármestertől, a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen – vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban – érdemi választ kell adni.⁵³ Az írásban közölt választ a jegyzőkönyvhöz kell csatolni, de ez a kíváncsian pusztán az SzMSz-ek részét képező szabály. A jegyzőkönyv mint közokirat, nem selejtezhető.⁵⁴

A közmeghallgatáson elhangzott közérdekű kérdések és javaslatok tárgyában általában utólagos eljárásokat, kivizsgálásokat foganatosítanak, amelyek különböző szervek hatáskörébe tartoznak, például a témakör szerint illetékes bizottság vagy az eljárásra ad hoc jelleggel megalakított bizottság jár el az ügyben. Előfordulhat olyan eset is, amikor az érintett ügy nem a képviselő-testület (helyi önkormányzat) hatáskörébe tartozik; ilyen esetben a felterjesztési joggal lehet élni, és megkeresni azt a szervet, amely hatáskörébe az ügy tartozik. A jegyzőkönyvbe vett közérdekű kérdések és javaslatok tárgyában indult eljárások eredményeiről a lakosságot a helyben szokásos módon tájékoztatni kell. Az SzMSz-ek általában név szerinti tájékoztatási kötelezettséget is előírnak azoknak a választópolgároknak a részére, akik a közérdekű kérdést, javaslatot tették. Az írásbeli

⁵⁰ Új Ötv. 52. § (1) bekezdésének a)-n) pontja.

⁵¹ Régi Ötv. 19. § (2) bekezdésének b) pontja.

⁵² 2004. évi XXIX. törvény 141. § (4) bekezdés második mondata.

⁵³ Régi Ötv. 19. § (2) bekezdés a) pontja. Az új Ötv. – a válasza rendelkezésre álló határidő 30 napra emelése mellett – ugyanilyen tartalommal szabályozza e jogosultságot [új Ötv. 32. § (2) bekezdésének b) pontja]. E tekintetben nincs összhang a közmeghallgatás jogosítottja, a választópolgár, a helyben érdekelt szervezet képviselője és a települési képviselő jogosultsága között.

⁵⁴ 335/2005. (XII. 29.) kormányrendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről, valamint a 12/2006. (XII. 18.) ÖTM rendelet a helyi önkormányzatok egységes irattári tervének kiadásáról.

tájékoztatást az SzMSz-ek a polgármester hatáskörébe utalják. Az új Ötv. 15 napos ügyintézési határidőt ró a képviselő-testületekre, illetőleg az eljárást foganatosító szerve. E szabály hatályba lépése előtt maguk az SzMSz-ek is általában ilyen határidőt rendeltek el, kivételesen azonban előfordult 30 napos ügyintézési határidő is, ami az új szabály hatályba lépését követően már nem alkalmazható. Az írásbeli választ és az eljárás eredményét – a választópolgár számára történő megküldésével egyidejűleg – célszerű a jegyzőkönyvhöz csatolni, és az erre irányadó szabályokat az SzMSz-ben rögzíteni. Ezt a szabályt az új Ötv. maga is tartalmazhatta volna. Az új Ötv. által előírt 15 napos válaszadási határidő egyébként éppen egybeesik a jegyzőkönyv elkészítésének és a törvényességi felügyelet lefolytatásáért felelős szerv részére történő megküldésével.

Az új Ötv. a régihez képest jóval alaposabb szabályozásban részesíti a jegyzőkönyv tartalmi elemeit, azonban véleményem szerint a közmeghallgatással egybekötött képviselő-testületi ülésre vonatkozó szabályokat is kellene tartalmaznia. Ha megfigyeljük, a települési képviselőnek több jogosítványa is van, például az írásban is benyújtott hozzászólását – kérelmére – a jegyzőkönyvhöz kell csatolni, véleményét pedig rögzíteni kell a jegyzőkönyvben. Ugyanezek a jogok – legalábbis a törvényi szabályozás értelmében – nem illetik meg a választópolgárt és a helyben érdekelt szervezetek képviselőit. Álláspontom szerint e jogokat az új Ötv.-ben ki kellene terjeszteni az említett személyi körre is; ennek hiányában pedig feltétlenül az SzMSz-ekben kellene szabályozni.

A fentiekben jelzett funkciója mellett a jegyzőkönyv elkészítésének további szerepe is lehet a helyi önkormányzatoknál: a képviselő-testületek a közmeghallgatást követően – a további közmeghallgatások megtervezése és lebonyolítása céljából – értékelőt készíthetnek önmaguk számára a jegyzőkönyvekből nyerhető adatok alapján.

A közmeghallgatáson az ülésvezető folyamatosan figyelemmel kíséri a közmeghallgatás rendjét. A rend megvalósulása és megtartása érdekében a képviselő-testületeknek speciális szabályokat kellene alkotniuk, de az önkormányzati rendeletek nem igazolják vissza ezt az elvárást. E ponton a közmeghallgatás ugyancsak eltér a rendes képviselő-testületi ülésektől, mert a résztvevők tanácskozási jogaik gyakorlása során óhatatlanul is nézetkülönbségbe kerülhetnek egymással, a résztvevők véleményei, érdekei ütközhetnek, konfrontációs helyzetek alakulhatnak ki. Ezeket a helyzeteket az ülésvezetőnek ott helyben kell megfelelően kezelnie annak érdekében, hogy a további kérdés- és javaslatétel, illetve a tanácskozás zavarmentesen folytatódhasson.

A közmeghallgatások megtartására általában kötetlenebb keretek között kerül sor. Rendszerint nem „merev” eljárásjogi szabályok alapján, hanem kérdés-felelet, beszélgetés formájában történik a joggyakorlás. Ennek ellenére nem mellőzhető az ülésvezetésre vonatkozó részletes szabályok megalkotása és következetes érvényre juttatása. Ez az egyik legfontosabb, a 3197/2007. OBH jelentésben megfogalmazódó intézkedéseknek is a lényege. Az ülésvezetőnek az is a feladata, hogy megadja a jogot a felszólalásra, a viszontválaszra, az újbóli felszólalásra, illetve, hogy a hozzászólások számát és idejét korlátozza. E feladatok demokratikus, jogszerű ellátása csak úgy végezhető el, ha az SzMSz-ben részletesen rögzítést nyernek az ülésvezetésre vonatkozó speciális anyagi és eljárásjogi szabályok, amelyeket a közmeghallgatáson érvényesíteni kell.

Az ülés berekesztése a polgármester – az ülésvezető – hatáskörébe tartozik. Általában akkor történik az ülés berekesztése, amikor az ülésvezető megállapítja, hogy a közmeghallgatáson elhangzottakkal kapcsolatban már nincs több érdemi felszólalás. A közmeghallgatás zárásaként megemlíthető a rendzavarás problémája is. Abban az

esetben, ha úgy bontakozik ki rendzavarás a közmeghallgatáson, hogy a rendzavaró személye nem állapítható meg, az ülésvezető az egész hallgatóságot kiutasíthatja az ülésteremből. Ekkor a közmeghallgatás már nem töltheti be a funkcióját, mert a választópolgárok, helyben érdekelt szervezetek képviselői nélkül értelmetlenné, okafogyottá válik a megtartása. Végül szólni kell arról is, hogy a közmeghallgatás „érvényességi” és „eredményességi” kritérium nélkül működő helyi önkormányzati fórum, képviselő-testületi ülés. Ha a közmeghallgatáson úgy jelennek meg a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői, hogy nem kívánnak élni a közérdekű kérdés- és javaslattétel jogával, akkor ez a helyzet szintén a közmeghallgatás berekesztéséül szolgálhat.

Végül megemlítendő, hogy a közmeghallgatás zavartalan lebonyolításához szükséges technikai feltételeket mindvégig megfelelő színvonalon kell biztosítani. A technikai feltételek megteremtésével és biztosításával kapcsolatos feladatok a polgármesteri hivatal hatáskörébe tartoznak. Ennek keretében gondoskodni kell a nagyobb létszámú közösség befogadására alkalmas helyiségről, az ültetésről – a közmeghallgatáson az állandó meghívotti minőségben résztvevő személyek részére külön helyeket célszerű fenntartani –, a világításról és a hangerősítésről, amennyiben lehetőség és igény van rá, a légkondicionáló alkalmazásáról, télen a fűtés és a ruhatár biztosításáról. Ülészak esetében étkezési lehetőség biztosítása is ajánlott. Amennyiben a közmeghallgatást napirend szerint ütemezik – ún. tematikus közmeghallgatást tartanak –, úgy a napirendekkel kapcsolatos korábbi képviselő-testületi döntések – rendeletek, határozatok – egy-egy példányát is célszerű az érdeklődők rendelkezésére bocsátani.

5. 2. A meghirdetés

A közmeghallgatás második tényállási eleme az elrendelés feladatcsoportjához, a meghirdetés kötelezettségéhez kapcsolódik. A meghirdetés kötelezettségét a törvény írja elő, ennek módját pedig a szervezeti és működési szabályzatok tartalmazzák. Megállapítható, hogy e tényállási elem önkormányzati rendeletben történő szabályozása a meghirdetés határidejét, a hirdetmény helyben szokásos módját, eszközét, esetenként pedig a hirdetmény tartalmi követelményét ölelik fel.

A közmeghallgatás meghirdetésével összefüggésben külön is foglalkozni kell a meghívóval történő figyelemfelhívás – kifüggesztés – problematikájával. Gyakran alkalmazott megoldás, hogy a képviselő-testületek a rendes ülések meghirdetésére az arra szóló meghívó kifüggesztésével tesznek eleget. A meghívó kifüggesztése ugyan nem tiltott, és a meghívónak nincs jogi definíciója sem, a képviselő-testületek üléseire szóló figyelemfelhívásnak a meghívóval történő megvalósítása mégis aggályosnak tekinthető. A meghívóval kapcsolatos problematikára Fogarasi József hívja fel a figyelmet: utal a szokásjog meghívóval kapcsolatos, általánosan alkalmazott megoldásaira.⁵⁵ Ennek értelmében a hirdetmény nem, a meghívó azonban tanácskozási jogot is jelent a meghívott személy számára. A problematika úgy nyer értelmet a képviselő-testületek ülésezéseiben, hogy míg a közmeghallgatással egybekötött képviselő-testületi ülésen a résztvevők jogosultak a tanácskozásban részt venni és általános jelleggel felszólalni, addig a hagyományos képviselő-testületi ülések esetében erre – főszabály szerint – nincs lehetőség.⁵⁶ A rendes képviselő-testületi ülésekre szóló meghívó kifüggesztése tehát azért aggályos, mert a megjelent érdeklődők nem vehetnek részt a tanácskozásban, a meghívó pedig éppen a tanácskozásban való részvételre jogosít. A közmeghallgatás participációs

⁵⁵ Fogarasi József, *A testületi ülések nyilvánossága*, Magyar Polgármester (2007) No. 1. 2.

⁵⁶ E lehetőséget mindenkor a szervezeti és működési szabályzatok kivételesen és esetileg megadott jog formájában szabályozzák, és az ülésvezető hatáskörébe utalják e feladatokat.

jogai viszont megteremtik a tanácskozásban való részvétel lehetőségét, ennek következtében a közmeghallgatás esetében helye van a meghívóval történő figyelemfelhívásnak.

A hirdetményében vagy meghívóban meg kell nevezni a település helyi önkormányzatát, annak képviselő-testületét, a közmeghallgatás tényét, időpontját, helyszínét, és ha van, akkor a témáját is. A közmeghallgatás tényének a hirdetményben történő rögzítése garanciális jelentőségű tartalmi elem, ha ugyanis a képviselő-testület a hirdetményben nem utal a közmeghallgatásra, akkor ebben az esetben nem tekinthető meghirdetettnek a közmeghallgatás, ezért a képviselő-testület ülése rendes ülésnek fog minősül.

Az általános meghívó a településlakosságot hívja fel a közmeghallgatáson történő részvételre, az állandó meghívottak jelenlétéről azonban külön kell gondoskodni. E személyeket nem a lakossági tájékoztatás keretében kell felhívni a rendezvényen való részvételre, hanem külön, név szerinti – a helyszínt, az időpontot, és a napirendi pontokat is tartalmazó – meghívót kell kézbesíteni a számukra. Mindkét meghívónak úgy kell eljutnia a címzettekhez, hogy kellő idő maradjon a tudomásszerzésre. E célt úgy valósítható meg, ha a hirdetményt legalább 30 nappal az esemény előtt elérhetővé teszik. A rendkívüli közmeghallgatás meghirdetésére ez a követelmény természetesen nem vonatkozik, mert ebben az esetben kivételes szabály megalkotása az indokolt.

Igazgatásszervezési szempontból kiemelt figyelmet kell fordítani a kalkulációs szempontokra, és olyan időpontban kell megtartani a közmeghallgatást, amikor azon az érdekeltek részt tudnak venni, a participáció pedig joghatás kiváltására lesz alkalmas. Célszerű a délutáni vagy az esti órákat kijelölni a rendezvény lebonyolítására. Amennyiben a képviselő-testület rendelkezik munkatervvel, és e dokumentumban rendelkezett a közmeghallgatásról is, akkor a fórum időpontját erre tekintettel kell kijelölni. *Fogarasi József* úgy véli, hogy „a közmeghallgatásos testületi ülés napirendjét csak akkor lehet – a munkatervben – tervezni, ha a testület a közmeghallgatást egy előre meghatározott, a munkaterv készítésekor már ismert konkrét témában (pl. településfejlesztési kérdések) hirdeti meg. Ez esetben viszont az ülésre más napirendet szintén nem célszerű (tervezni) ütemezni.”⁵⁷ Számos képviselő-testület olyan időpontban tartja meg a közmeghallgatást, hogy az megelőzze az adott ügyben döntést hozó képviselő-testületi ülést; e megoldással a helyi jogalkotók arra is utalnak, hogy a közmeghallgatáson nem kívánnak döntést hozni.

5. 3. A periodikusság

A tényállás harmadik eleme a megtartás periodikusságát – az évi legalább egyszeri megrendezést – deklarálja, a pozitív irányba történő eltérés lehetőségének biztosításával. A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart.⁵⁸ A képviselő-testület évi minimális hat ülése közül a közmeghallgatás lehet az egyik ülés, de a szervezeti és működési szabályzatok rendelkezhetnek külön közmeghallgatásról is. Amennyiben a képviselő-testületek az évi egyszeri megtartáson kívül további közmeghallgatások mellett foglalnak állást, akkor a szervezeti és működési szabályzatban a többi közmeghallgatásról nem jog, hanem kötelezettség formájában tanácsos rendelkezni. Ennek oka az, hogy a törvény által kötelezően előírt évi egyszeri közmeghallgatás megtartásán túl a képviselő-testületek az SzMSz-ben szabályozott jog nélkül is jogosultak további közmeghallgatást tartani. A kötelezettség megállapításának garanciális szerepe is van: ez által lesz

⁵⁷ *Fogarasi* (2010) i.m. 233.

⁵⁸ Régi Ötv. 12. § (1) bekezdésének első fordulata; új Ötv. 44. §. első mondata.

kiszámítható, előre látható a választópolgárok számára a közösségi munkában való részvételre lehetőséget kínáló közmeghallgatás megtartása.

A képviselő-testület ülését – ennek keretében pedig a közmeghallgatást is – a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának az indítványára össze kell hívni.⁵⁹ E személyi körön kívül az SzMSz-ben lehet rendelkezni arról, hogy mely személycsoport indítványozhatja még a közmeghallgatást. A közmeghallgatás kezdeményezésének, indítványozásának önkormányzati rendeletben történő szabályozása a helyi népszavazáshoz, helyi népi kezdeményezéshez hasonló megoldással történhet.⁶⁰ Ezek szerint a közmeghallgatást a település választópolgárainak az önkormányzati rendeletben meghatározott számú vagy százaléku hányada kezdeményezheti. A megfelelő számú választópolgár által kezdeményezett közmeghallgatást kötelezően el kell rendelni.

5. 4. A jogalanyi kör

A tényállás következő eleme a jogalanyiságra vonatkozik. A közmeghallgatás kettős alanyú jogintézmény, ezért a szabályozásakor elengedhetetlen a személyi hatály kérdéscsoportjának a rendezése. A közmeghallgatás kötelezettje a képviselő-testület, annak jogosultja a választópolgár, a helyben érdekelt szervezet képviselője és a kialakult gyakorlat értelmében „bárki.” A joggyakorlás szempontjából a részvétel aktív és passzív jogosultságra tagolódik. Az aktív jogosultság körébe a választópolgár és a helyben érdekelt szervezet képviselője, a passzív jogosultság körébe pedig az a résztvevő tartozik, aki sem választópolgári, sem szervezeti képviselői jogállással nem rendelkezik. Az aktív joggyakorlás keretében lehetőség nyílik a közérdekű kérdés és javaslat előterjesztésére, a passzív jogosultság azonban csak jelenléti, tájékoztató, információszerezési lehetőséget biztosít.

A közmeghallgatás személyi hatálya kérdésében értelmező vizsgálat elvégzése szükséges. Felmerül ugyanis a kérdés, hogy a választópolgárokra kiterjedő személyi hatály alatt egy adott település választópolgári közösségét kell érteni vagy az összes választópolgárt? A helyi önkormányzathoz való jog kérdéséről a régi Ötv. a következőképpen rendelkezik: a helyi önkormányzati jogok a településen választójoggal rendelkező lakosok (továbbiakban: választópolgárok) közösségét illetik meg. A választópolgárok az önkormányzati testületbe választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson való részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogukat.⁶¹ A szabály első fordulata értelmében a helyi önkormányzathoz való jog a település választópolgári közösségét illeti meg. Ebből következően a közmeghallgatás választópolgári kategóriája alatt a település választópolgárát kell érteni, vagyis a közmeghallgatás aktív jogosultja e személyi kör.⁶² A közmeghallgatás személyi hatálya

⁵⁹ Régi Ötv. 12. § (1) bekezdésének második mondata. Az új Ötv. e szabályt kiegészíti azzal, hogy a képviselő-testület ülését 15 napon belüli időpontra a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára is össze kell hívni (új Ötv. 44. § második mondata.)

⁶⁰ A közmeghallgatás kezdeményezésének joga kulcsfontosságú kérdés az összehívás tekintetében, ugyanis a kezdeményezés jogának szabályozatlansága számos visszás helyzetet eredményezhet a gyakorlatban. A képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze. Felmerül azonban a kérdés, hogy a közmeghallgatás kezdeményezése jogának szabályozatlansága ellenére a választópolgárok által kezdeményezett közmeghallgatás összehívását a polgármester jogosult-e megtagadni?

⁶¹ Régi Ötv. 5. §., új Ötv. 3. § (4) bekezdése.

⁶² E konzekvenciának megfelelően módosítom a korábbi álláspontomat, miszerint a közmeghallgatás aktív jogosítottja bármely választópolgár [Kiss Mónika Dorota, *A közmeghallgatás jogintézménye*, Comitatus Önkormányzati Szemle (2008) No. 3. 67-77.]

kiterjesztően értelmezendő, mivel nemcsak a választópolgárok, de a helyben érdekelt szervezetek képviselői is az aktív jogosultak körébe tartoznak.⁶³

A választópolgári jogállást és a helyben érdekelt szervezetek képviselői minőségét a joggyakorlás megkezdése előtt igazoltatásnak kell(ene) alávetni. *Fogarasi József* nézete szerint a személyi igazoltatás olyan kérdése a közmeghallgatás feltételrendszerének, amelyet eddig még soha sehol nem vizsgáltak.⁶⁴ A törvény a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői számára biztosítja a részvételi jogok gyakorlását, de az igazoltatásra vonatkozó eljárásjogi normát nem tartalmaz. Ezt a szabályt az új Ötv.-nek tartalmaznia kellene, mivel a meghatározott jogállás meglétét feltételező jogintézmények – a helyi népszavazás, a helyi népi kezdeményezés, a választójogosultság – működése mindig a törvény által szabályozott eljárásjogi normákon alapul. Nincs magyarázata annak, hogy a közmeghallgatás esetén, ahol a törvény ugyancsak egy meghatározott személyi körre, a választópolgárokra terjeszti ki az aktív jogokat, miért maradnak szabályozatlanul az igazoltatás feltételei. Az új Jat. értelmében, ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.⁶⁵ E törvényi szabály tükrében aggályosnak tekinthető nemcsak a régi, de az új Ötv. előírása is, mert egyik törvényi szabály sem rendelkezik az általam kifogásolt személyi jogállás igazolásának, igazolhatóságának a feltételeiről.

A közmeghallgatás korábbi – 2004. május 1-jét megelőző – tényállásában ugyancsak felmerültek a személyi hatályhoz köthető problémák. Az akkor hatályos szabály szerint az állampolgárokat illették meg a részvételi jogok, de a jogállással kapcsolatban nem tisztázták azt, hogy e személyi kör alatt a település állampolgárait avagy valamennyi állampolgárt kell-e érteni. További nehézséget okozott az állampolgári jogállás meghatározott életkorhoz kötése, vagyis a fiatalok és a nagykorú állampolgárok közötti különbségtétel.

Solymosi Veronika a demokratikus helyi önkormányzás öt évének gyakorlatát alapul véve úgy látta 1996-ban, hogy a közmeghallgatáson nemcsak a település választópolgárai, hanem azok a választópolgárok is részt vehetnek, akiknek az adott település pusztán a tartózkodási helyük. A választójoggal nem rendelkező személyek, állampolgárok, körében pedig úgy vélte, hogy a 14 és a 18 év közötti fiatalok lakosság sem zárható ki a közmeghallgatásról.⁶⁶

A közmeghallgatás jelenlegi személyi hatályának rendeleti szabályozása érdekében teret kellene engedni a helyi jogalkotók számára. A közmeghallgatásnak az a célja, hogy a helyi önkormányzat munkájába közvetlenül is bevonja a választópolgárokat és a helyben érdekelt szervezetek képviselőit. A helyi önkormányzat munkáját azonban nemcsak az említett személyi kör támogathatja, hanem például a településen üdülőingatlanokkal rendelkező üdülőtulajdonosok is. Véleményem szerint mérlegelési jogkört kellene biztosítani a képviselő-testületek számára abban a kérdésben, hogy – a törvényben szabályozott személyi körön kívül – mely személycsoportot vonhassák be a helyhatósági munkába. A helyben érdekelt szervezetek képviselői tekintetében a képviselő-testületek rendelkezésre áll egyfajta mérlegelés, mert az SzMSz értelmező rendelkezései között tisztázható az a kérdés, hogy mely szervezet minősíthető helyben

⁶³ Helyben érdekelt szervezetek lehetnek különösen: a településen működő gazdasági társaságok (jogi személyiséggel és önálló jogi személyiséggel nem rendelkező típusai is), a költségvetési szervek, a kamarák, az iskolai munkaközösségek, a köztestületek és a szövetkezetek, az alapítványok, a közhasznú társaságok, az egyetemek, főiskolák, valamint az alap- és középfokú oktatási intézmények, óvodák, bölcsődék, de ide sorolhatók a településen kommunális szolgáltatást nyújtó divíziók is.

⁶⁴ *Fogarasi* (2007) i.m. 2.

⁶⁵ Új Jat. 4. §.

⁶⁶ *Solymosi* (1996) i.m. 382.

érdekeltnek, a választópolgárok esetében azonban nem terjeszthető ki a részvétel, nem mérlegelhető az aktivitási szándék.

5. 5. A participáció keretei

A közmeghallgatás következő tényállási eleme a participáció jogait öleli fel, amely körbe az eredeti és az ún. járulékos jogok tartoznak. Az eredeti jog a részvételre, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos kérdésre és javaslatra, a jogintézmény működéséhez járulékosan kapcsolódó funkciók pedig a véleménynyilvánításra, a panaszra, a közérdekű bejelentésre, javaslatra és a konzultációra vonatkoznak.

A helyi közügy a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódik.⁶⁷ A közérdekű kérdés és javaslat jellemzően e tárgykörökre vonatkozhat elsősorban: a kötelező, a helyben biztosítható önkormányzati közfeladatok, a közszolgáltatási katalógus feladatainak önkéntes ellátására, illetőleg a vonatkozó törvényi szabály értelmében az ezekhez kapcsolódó feltételek megteremtésére.

A fentiekén túlmenően azonban leszögezhető: a közérdekű kérdés és javaslat már nem kizárólagos joga a közmeghallgatásnak, mivel a részvétel terjedelmét az elmúlt években a 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-ai, a Tkt. 6. §-a, az SzMSz-ek, a precedens értékű jogesetek, valamint a szakmai-tudományos szakirodalom is bővítette.

A közmeghallgatás participációs jogai felvetik a jogintézményhez alkotmányjogilag kapcsolódó szabad véleménynyilvánítás alapjogának érvényesülését. Elsőként tehát a véleménynyilvánítás jogának – mint újszerű participációs jognak - az érvényesülését kell a közmeghallgatás szempontjából megvizsgálni. Excepcionális kérdés, hogy a közmeghallgatás kölcsönhatásban áll-e a szabad véleménynyilvánításhoz való alapvető joggal? A törvényi rendelkezés értelmében a közmeghallgatáson a közérdek körbe tartozó kérdést és javaslatot lehet feltenni, a véleménynyilvánítás funkciójáról tehát explicite nem nyilatkozik a törvény. E jog érvényesülését azonban elő kell segíteni a helyi önkormányzás keretei között is, annál is inkább, mivel ebből az alapjogból több alapvető jog is eredeztethető, ami megteremti a szabad véleménynyilvánítás alapjogának anyajogi minőségét.⁶⁸ E kívánalommal összefüggésben azonban felmerül az a kérdés, hogy a szabad véleménynyilvánítás elősegítésére, biztosítására mely önkormányzati jogintézmény a legalkalmasabb, illetőleg egyáltalán végezhető-e szelekció a jogintézmény között? A normatív szabályozás alapján megállapítható, hogy a közmeghallgatás részvételi jogai alatt nem tetszés szerint értendő valamennyi jog – például a vélemény, a javaslat, a vélemény, az egyeztetés, a kérdés, az indítvány, az interpelláció, a felvilágosítás, a tájékozódás stb. –, a gyakorlat mégis kiterjesztetően értelmezi az említett jogokat.⁶⁹ E jogok között lényeges különbség van: a

⁶⁷ Régi Ötv. 1. § (2) bekezdése; új Ötv.: a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak (új Ötv. 4. §). A közszolgáltatások körét mindkét törvény katalógusszerűen szabályozza [régii Ötv. 8. § (4) bekezdése; új Ötv. 13. § (1) bekezdése, ez utóbbi szabály törvényben bővíthető].

⁶⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat. ABH 1992, 167, 171.

⁶⁹ Nem ismeretes, hogy a közmeghallgatás participációs jogainak önkormányzati rendeletben történő szabályozásával kapcsolatban – akár a közigazgatási hivatalvezető, akár a 2012. január 1-jét megelőzően a bárki számára rendelkezésre álló alkotmányjogi panasz (actio popularis) keretében – valaha is az Alkotmánybírósághoz fordultak volna a törvénysértés vélelmezésével. A módosult alkotmányjogi panasz jogintézményéről lásd bővebben: *Tilk Péter, Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások*, Alkotmánybírósági Szemle (2011) No. 2. 82-90.

kérdést, a javaslatot és a felvilágosítás-kérést normatív erővel a régi és az új Ötv. is szabályozza, a többi jogot viszont az SzMSz-ek tartalmazzák.

A közmeghallgatás véleménynyilvánításra irányuló hatásköre 2007-ben került be a helyi önkormányzatok gyakorlatába. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az *OBH 3197/2007. számú jelentése* rámutat arra, hogy a közmeghallgatás főszabály szerint ugyan a közérdekű kérdések és javaslatok elősegítésére irányul, ennek ellenére a szabad véleménynyilvánítás alapvető jogának érvényesülését e fórumon is hathatósan elő kell segíteni. A közmeghallgatásnak ugyanis éppen a közérdekűségi feltételrendszere az, amely a legkevésbé alkalmas az alapjog jogszerű korlátozására.

A meghivatkozott ügy tényállása szerint Mohács Város Képviselő-testülete által tartott közmeghallgatáson a felszólaló állampolgártól⁷⁰ a – bibliai idézettel kezdett – felszólalása során a polgármester – arra hivatkozva, hogy a Biblia-idézet nem közérdekű téma – a tárgyra térés előzetes figyelmeztetése nélkül, megvonta a szót. Ennek következtében az állampolgár (választópolgár) nem élhetett a szabad véleménynyilvánításhoz való alapvető jogával; ezért az őt ért jogsérelem miatt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a hivatalához fordult.⁷¹

Az eljárásra vonatkozó jogszabály értelmében az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaállítást okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.⁷² Az Avtv. is hasonlóan rendelkezik: bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll, kivéve, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban.⁷³

A szabad véleménynyilvánításhoz való alapvető jog jogszerű korlátozásával az Alkotmánybíróság már több ízben is foglalkozott, ezért a közérdek mint elvont társadalmi érdek és mint az alapjog korlátozó tényezője, megfogalmazódik az alkotmánybíróság gyakorlatában is.⁷⁴ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.”⁷⁵ Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „a

⁷⁰ A Jelentésből nem derül fény arra, hogy a sérelmet szenvedő személy állampolgári vagy választópolgári minőségben szólalt-e fel a közmeghallgatáson (feltételezhetően választópolgári minőségben). Állampolgári minőségben a közérdekű kérdés- és javaslattétel jogával elvileg nem élhet, de a szabad véleménynyilvánításhoz való alapvető jogát gyakorolhatja.

⁷¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX tv. (Ob.tv), 29. § (1) bekezdésének g) pontja alapján a helyi önkormányzat az eljárás szempontjából hatóságnak minősül. E törvényi szabály teremtette meg az adott esetben a lehetőséget az ombudsman eljárására.

⁷² Obtv. 16. § (1) bekezdése. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) – (2) bekezdése ugyanezzel a tartalommal szabályozza a biztos eljárást (lásd még a 62. lábjegyzetet).

⁷³ Avtv. 27. § (1) bekezdése (a fentiekben jelzett precedens idején még ez a jogszabály volt hatályban). Az Alaptörvény értelmében az alapvető jogok biztosa jogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti [Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése]. A jövőben tehát ugyancsak fennáll a lehetősége a sérelmezett ügyek kivizsgálásának. Ez annál is inkább fontos, mert az alkotmányjogi panasz 2012. január 1-jétől módosuló jogintézménye merőben más szisztéma alapján működik – különösen a jogerő és a képviselő vonatkozásában –, mint a korábbi alkotmányjogi panasz.

⁷⁴ E helyütt csak a témakört közvetlenül érintő, elvi jellegű megállapítások bemutatására kerül sor.

⁷⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat. ABH 1992, 167, 178

szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.” Az Alkotmánybíróság az e kérdéssel kapcsolatos álláspontját az Alkotmánynak arra az alapjogi rendelkezésére alapozta, miszerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.⁷⁶ Erre figyelemmel a közmeghallgatáson nem tiltható meg és nem korlátozható – az SzMSz-ben szabályozott ülésvezetői feladatok keretében sem – a véleménynyilvánítás alapvető jogának a gyakorlása.

A közmeghallgatás véleménynyilvánításra irányuló hatáskörét törvénynek kellene szabályoznia, éspedig a jelenlegi participációs jogoknak a véleménynyilvánítás lehetőségére is irányuló normatív bővítésével. Ezt abból a szempontból is szükséges dogmatikai kívánalomnak tartom, hogy a közmeghallgatáson – a közérdekű kérdés és javaslat mellett, illetőleg ezek helyett – a leggyakrabban éppen véleménynyilvánításra kerül sor.

A véleménynyilvánításra irányuló jogoknak a közmeghallgatás gyakorlatába történő bekerülése pregnáns változást idéz elő a jogintézmény működésében. Ezzel a problematikával a 3197/2007. sz. OBH jelentés külön nem foglalkozik, mégis felmerül a kérdés, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való alapvető jog érvényesülésének elősegítése során hogyan formálódik a közmeghallgatás személyi hatálya? Az alapjog érvényesülése automatikusan kiterjeszti a személyi hatályt, mert a szabad véleménynyilvánításhoz való alapvető jog gyakorlóit nemcsak a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői lehetnek. Ebből a megállapításból levonható konzekvencia az, hogy a közmeghallgatáson nemcsak a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői nyilváníthatnak véleményt, hanem ezt bárki megteheti. Ugyanez a helyzet a panaszjog érvényesítésével is, mert a jogalkotó ebben a kérdésben szintén bárki számára biztosítja a joggyakorlás lehetőségét. *A közmeghallgatás participációs jogainak kiterjesztése egyben kiterjeszti a jogintézmény személyi hatályt is, de a kiterjesztett személyi hatály csak az azt előidéző részvételi jogokra vonatkozik.*⁷⁷

A közmeghallgatásnak a véleménynyilvánításra irányuló hatásköre mellett meg kell említeni a 2013. január 1-jéig hatályos Tkt. által szabályozott *konzultatív funkcióját* is. E szabály értelmében a társulási tanács tagjai a települési önkormányzat képviselő-testülete által tartott közmeghallgatáson tájékoztathatták a lakosságot a többcélú kistérségi társulás tevékenységéről.⁷⁸ A szabály értelmében maga a tájékoztatás nem volt kötelező, amennyiben viszont sor került rá, úgy annak fóruma a közmeghallgatás, témája pedig a kistérségi tanács működése, a *Tkt.* tehát egy *tematikus közmeghallgatásról rendelkezett.*

A közmeghallgatás a *panaszjog gyakorlásának elősegítésére* is irányulhat. A panaszjognak a közmeghallgatáson történő gyakorlását, érvényesítését szintén az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a gyakorlata dolgozta ki, de a 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-ai is felölelik e jogcsoportokat.

Az OBH 2500/2007. számú ügyben megszületett jelentés értelmében „a panasz előterjesztéséhez való jog nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szerv elé, hanem azt is, hogy panaszát – a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek – érdemben intézik el, vagyis minden, a hatáskörükbe tartozó kérdést, sérelmet

⁷⁶ Alk. 61. § (1) bekezdése. Az alaptörvényünk értelmében mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése.] Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése.]

⁷⁷ A személyi hatály kérdésköréről lásd még az I. fejezetben foglaltakat.

⁷⁸ Tkt. 6. § (4) bekezdése.

elbírálnak. A panaszjog ezzel ellentétes értelmezése az alapjog lényeges tartalmának korlátozását eredményezi.” A korábbi Alkotmány értelmében a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga volt arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.⁷⁹

A 2004. évi XXIX. törvény rendelkezései is irányadónak tekintendők a panaszjog széles körű kiterjesztésében. A törvény értelmében az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni.⁸⁰ Panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. A szóbeli bejelentést az eljárásra jogosult szerv köteles írásba foglalni.⁸¹ Garanciális jelentőségű az a szabály, hogy ha a panaszt, illetőleg a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervnél tették meg, azt nyolc napon belül oda át kell tenni. Az áttételről a bejelentőt egyidejűleg értesíteni kell.⁸² A panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni.⁸³ A törvény értelmező rendelkezéseket is tartalmaz, így a panasz és a közérdekű bejelentés definícióját az önkormányzati rendeletekben nem kell szabályozni.

Az OBH jelentés rámutat arra, hogy „a törvény különös feltételt nem határoz meg a kérelem, panasz, bejelentés előterjeszhetőségére, tehát azt bárki, aki nem cselekvőképtelen vagy nem áll cselekvőképességet – akár ezen ügycsoportra vonatkozó – korlátozó gondnokság alatt, előterjeszheti. Amennyiben valamely állami vagy helyi önkormányzati szerv egy közérdekű kérelem, panasz vagy bejelentés elintézése során nem e szabályoknak megfelelően jár el, felmerül a jogállamiság elvével, valamint a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélye.”

Az Alkotmánybíróság határozata szerint „a jogbiztonság elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás (...) feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésnek időtartama – előre kiszámítható legyen. (...) A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.”⁸⁴

A képviselő-testületeknek az említett valamennyi jog érvényesülését „háttérjogszabályokkal” kell elősegíteniük. Nem mentesül e kötelezettség alól a helyi jogalkotó akkor sem, ha a kérdés, a javaslat vagy a panasszal érintett ügy nem tartozik a hatáskörébe, mert ezekben az esetekben a helyi önkormányzatok felterjesztési jogával lehet/kell élnie, illetve követnie kell a 2004. évi XXIX. törvénynek az áttételre kötelező normáját.

A régi Ötv. értelmében a képviselő-testület az önkormányzati jogokat, illetőleg a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét érintő bármely kérdésben – közvetlenül vagy érdekképviselői szervezete útján – az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhat, és tájékoztatást, adatot, szakmai és jogértelmezési kérdésben állásfoglalást (a továbbiakban együtt: tájékoztatás) kérhet; javaslatot tehet, intézkedés megtételét kezdeményezheti; az általa irányított szerv működésével, illetőleg az általa kibocsátott jogszabállyal, jogi irányítási eszközzel és egyéb döntésével kapcsolatban

⁷⁹ Vö. az Alk. 64. §-ával. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hivatalához benyújtott kérelem idején még ez a jogszabály volt hatályban. Az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez (Alaptörvény XXV. cikk).

⁸⁰ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (1) bekezdése.

⁸¹ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (4) bekezdése.

⁸² 2004. évi XXIX. törvény 141. § (5) bekezdése.

⁸³ 2004. évi XXIX. törvény 142. § (1) bekezdése.

⁸⁴ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat. ABH 1995, 351, 354

véleményt nyilváníthat, kifogással élhet, kezdeményezheti annak megváltoztatását vagy visszavonását.⁸⁵ A megkeresett szerv a megkeresésre harminc napon belül köteles érdemben válaszolni.⁸⁶ Ha a tájékoztatás, illetőleg a válaszadás vagy az intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést három napon belül átteni a hatáskörrel rendelkező szervhez, és erről a megkereső helyi önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni.⁸⁷ Jelenleg az Alaptörvény rögzíti: a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat.⁸⁸ Az új Ötv. értelmében az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja szerinti megkeresett szerv a helyi önkormányzat megkeresésére harminc napon belül érdemben köteles válaszolni.⁸⁹

A garanciális szabályok következtében sem a kérelmező, sem a panaszos nem maradhat információ és válasz nélkül a helyi önkormányzathoz előterjesztett ügyével kapcsolatban. A közmeghallgatás panasztételre irányuló hatáskörét megerősíti az a körülmény is, hogy a fórumon az egyénileg vagy kollektíven gyakorolható alapjog egyáltalán nem ritka jelenség, a panaszos pedig jogosult arra, hogy a jogszabályban meghatározott időn belül a panasszal előterjesztett ügy elintézését nyerjen.⁹⁰ Megemlítendő, hogy a panaszokkal kapcsolatos helyhatósági működést a Charta kiegészítő jegyzőkönyve is deklarálja. A jegyzőkönyv értelmében a részvételi jog gyakorlásához szükséges intézkedések magukban foglalják azokat a mechanizmusokat és eljárásokat, amelyek a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások működésével kapcsolatos panaszok és javaslatok kezelésére és megválaszolására alkalmasak.⁹¹

Mindezekén túl a közmeghallgatás további, az SzMSz-ekben kialakított hatáskörökkel is rendelkezik. E körbe tartozik elsősorban az együttműködésből eredő *munkamegosztási funkció*, az időszerű önkormányzati feladatokról történő *tájékoztatási funkció* és a különböző társadalmi rétegek *érdekegyeztető funkciója*. E funkciók közös jellemzője az, hogy a közakarat kialakítását és a helyi közéletben való aktív részvétel lehetőségét bővítik, megteremtve ez által a transzparens helyhatósági működést.

Az önkormányzati rendeletek által normatívan bővített hatáskörök csoportján belül kell elvégezni a falugyűlés részvételének az elemzését is, különös tekintettel a közmeghallgatás és a falugyűlés közötti korrelációra. A községek gyakorlatában bebizonyosodott, hogy a falugyűlés érdemibb, a helyi önkormányzati munkába történő hatásosabb beavatkozási formát tesz lehetővé, mint a közmeghallgatást. Ebből a tényből fakadóan több községi SzMSz is unifikált formában szabályozza a két jogintézményt, ilyenkor azonban – a falugyűlés szabályaival szemben – a közmeghallgatás normatív szabályai érvényesülnek. Ennek oka az, hogy a közmeghallgatásnak törvényi szabályozással is rendelkezik, míg ugyanez nem mondható el a falugyűlésről. A falugyűlés részletes szabályozása az önkormányzati rendeletekben történik, a rendeletek

⁸⁵ Régi Ötv. 101. § (1) bekezdés a) – c) pontja.

⁸⁶ Régi Ötv. 101. § (2) bekezdés.

⁸⁷ Régi Ötv. 101. § (3) bekezdés.

⁸⁸ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének j) pontja.

⁸⁹ Új Ötv. 7. § (1) bekezdése.

⁹⁰ A panaszjoghoz kapcsolódó OBH ügyről lásd még: 3023/2007. OBH jelentés, 1381/2007. OBH jelentés. A helyi önkormányzati eljárásokat érintő állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlata különböző intézkedések, felhívások megtételével zárult. Az intézkedések fontossági sorrendjét nem megbontva, elmondandó, hogy a legnagyobb felelősség a helyi jogalkotót, illetve a helyi önkormányzatok működésének törvényességét ellenőrző közigazgatási hivatalokat terheli. Az előbbi figyelmét a megfelelő helyi jogszabályok megalkotására hívták fel az OBH jelentések, az utóbbit pedig a megfelelő és alapos szakmai munkavégzésre, a közmeghallgatással kapcsolatos jogszabályok érdemi és folyamatos törvényi kontrollálására. Jelenleg (2010) azonban a törvényességi ellenőrzési hatáskör "nyugszik."

⁹¹ 2010. évi XXVI. törvény 2. cikk 2. pontja.

pedig nem írhatják felül a törvény előírásait, jelesül a közmeghallgatás normatív tényállását.

Végül, de nem utolsó sorban megemlítendő, hogy a közmeghallgatás irányultságait a szakirodalmi adatok is gazdagítják. A jogirodalomban megfogalmazódó gondolatok közül kiemelhető a közmeghallgatás hatáskörbővítésére irányuló egyik speciális aspektus, ami a jogintézménynek a *helyi jogalkotás kontrolling-eszközeként* való funkcionálását vizsgálja. *Visegrády* Antal és *Czoboly* István vélekedése szerint a közmeghallgatás alkalmas lehet arra, hogy hatáskörgyakorlásával a választópolgárok – mint az önkormányzati rendelet címzettjei – ellenőrzést végezzenek a helyi jogszabályok körében, és számon kérik a képviselő-testületüknek a jogalkotással összefüggő működését.⁹² A kutatók véleménye szerint a közmeghallgatás kontrolling-funkciója megfelelő eszköz lehet a civil szféra aktivitására, a helyi jogalkotás folyamatába történő bevonására.

A jogalkotási munkába történő civil bevonás kívánalma több törvényben is megfogalmazódott, így a régi Ötv.-ben és a jogalkotásról szóló 1987. évi törvényben is.⁹³ A régi Ötv. értelmében a képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.⁹⁴ Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület alkotja meg, az előkészítésbe történő civil bevonásra pedig a különböző fórumok jelenthetnek megfelelő eszközt. A régi Jat. értelmében az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján – közreműködnek és életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában.⁹⁵ A jogalkalmazó szervezetet, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szervezetet be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének előkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.⁹⁶

Az új Jat. értelmében, ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.⁹⁷ E törvényi szabály a helyi önkormányzatok szervezeteit jogosítja fel arra, hogy az ágazati törvényekben előírt véleményezési feladatokban részt vegyenek, vehessenek, álláspontom szerint azonban ez a szabály nem vonatkoztatható el a választópolgároktól. A helyi önkormányzati érdekszövetségek által képviselt és közvetített álláspontoknak mindig a választópolgároktól kell származniuk, ezért az egyes képviselő-testületeknek nemcsak be kellene vonniuk, de át is kellene engedniük a véleményezést a választópolgári közösségük számára. A választópolgári közösség által kollektíven kialakított álláspont terjeszthető a helyi önkormányzati szövetségek elé, amelyek figyelembevételével, harmonizációjával pedig kialakítható a szervezetek véleménye.

A véleményezési eljárás lefolytatása tehát a jövőben is megvalósítandó követelmény, ám *Gyergyák* Ferenc szerint „nem minden esetben történik meg a jogalkalmazó és az érdekképviselők bevonása az önkormányzati rendelet előkészítésébe. Általában elegendő idő sincs az állampolgárok nagyobb mértékű

⁹² *Visegrády* Antal – *Czoboly* István, *Az önkormányzati rendeletek hatékonyságának problematikájához*, 160. o.

⁹³ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban régi Jat.)

⁹⁴ Régi Ötv. 18. § (2) bekezdése.

⁹⁵ Régi Jat. 19. §-a.

⁹⁶ Régi Jat. 20. §.

⁹⁷ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban új Jat.) 19. § (1) bekezdése.

bevonására. A törvényességi ellenőrzések tapasztalata, hogy a helyi rendeletek tervezeteinek társadalmi egyeztetésének rendszerét nem kellően dolgozzák ki a szervezeti és működési szabályzatok.⁹⁸

A civil társadalomnak a jogalkotás-előkészítésébe történő bevonását kimondó törvényi szabályokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az érintetteknek a jogalkotás folyamatában történő mellőzése, az egyeztetési, véleményezési eljárások figyelmen kívül hagyása eredményeképpen megalkotott rendeletek pusztán e tényből fakadóan nem minősülnek alkotmányellenesnek.⁹⁹ Álláspontom szerint ez az AB határozat esetleg „bénítóan” hathat a helyi társadalom mozgósítására, és nincs kétségem afelől, hogy a jövőben is ilyen hatást fejthet ki az egyébként sem túl erős civil kezdeményezésekre.¹⁰⁰

A jogirodalomban további felvetéseket fogalmaz meg a közmeghallgatáson kiépíthető, megvalósítható hatáskörökkel kapcsolatban Fürcht Pál. Álláspontja szerint az önkormányzati fórumoknak – ennek keretében pedig a közmeghallgatásnak is – kapcsolódási pontjuk van a helyi népszavazás jogintézményével,¹⁰¹ különösen annak megelőző munkafázisával. A helyi népszavazásra bocsátott kérdésre adandó válaszok alternatívájára vonatkozó előzetes információcsere és a döntés lehetséges jövőbeni hatásainak társadalmi vitáját a közmeghallgatásra kell bocsátani. A nemzetközi tapasztalat azt mutatja, hogy a közvetlen helyi demokrácia alapvető jogintézménye, a helyi népszavazás rendkívül alacsony részvételi mutatókkal küzd Európa-szerte. Ennek okát a helyi önkormányzatokért felelős európai miniszterek elsősorban abban látják, hogy a választópolgárok informálatlanok, nem rendelkeznek megfelelő ismeretekkel a helyi népszavazásra bocsátott kérdéssel kapcsolatban, nem képesek értékelni annak várható hatásait, ennek következtében inkább tartózkodnak a helyi népszavazáson való részvételtől. Amennyiben azonban társadalmi vita bontakozhatna ki a helyi népszavazásra felteendő kérdéstről, úgy az képes lenne elősegíteni a közvetlen helyi demokrácia érdemi gyakorlását, és kiküszöbölhetné az önkormányzati fórumok alacsony látogatottsági szintjét is.

5. 6. A közérdekűség érvényesülése

A közmeghallgatás következő tényállási eleme a közérdekűség követelményét fogalmazza meg. A kérdés és javaslat jogának közmeghallgatáson történő gyakorlása során folyamatosan figyelemmel kell kísérni a közérdekűség kritériumát, valamint a magánérdek körébe sorolandó konkrét – egyedi hatósági – ügyek megtárgyalásának, felvetésének a tilalmát. Ezek megsértése esetén az ülésvezetéssel és a rendfenntartással kapcsolatos SzMSz-beli rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni, aminek azonban egyáltalán nincs megnyugtató gyakorlata.¹⁰²

⁹⁸ Gyergyák Ferenc, *A polgár és a helyi jogalkotás*, Magyar Közigazgatás, (2001) No. 12. 732-734.

⁹⁹ 7/1993. (II. 15.) AB határozat. ABH 1993, 418, 419

¹⁰⁰ Kákai László kutatásai eredményeképpen bemutatja, hogy a civil szférának az önkormányzati munkába, a döntés-előkészítésbe történő bevonása a megyeszékhelyeken a legnagyobb, ezt követően Budapesten és a többi városban, végül a községekben. A tanulmány érdekessége, hogy a megkérdezett civil szféra képviselői éppen fordítva látják a helyzetet. Ők ugyanis úgy nyilatkoznak, hogy megítélésük szerint a leginkább a községekben, ezt követően a városokban, s végezetül a megyeszékhelyeken vonják be a helyi társadalmat az önkormányzati munkába, vagyis éppen ellenkező tendencia figyelhető meg a korábbi kutatásokhoz képest.

Lásd: Kákai László, *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* Századvég Kiadó, Budapest, 2004. 224. o. és 227. o.

¹⁰¹ Fürcht Pál, *Helyi népszavazás és alkotmányozás*, Magyar Közigazgatás (1995) No. 10. 595.

¹⁰² Vö. a III. fejezetben foglaltakkal.

A közmeghallgatás és a falugyűlés közötti interdependencia miatt indokolt felhívni a figyelmet a falugyűlés közérdekűségére is. Általános szakirodalmi nézet, hogy a falugyűlésen nemcsak a helyi önkormányzat működéséhez szorosan kapcsolódó, hanem más jellegű ügyek konzultációjára is sor kerülhet.¹⁰³ Leszögezendő azonban, hogy bár a helyi önkormányzati hatásköröket meghaladó ügyek megvitatására egyaránt kiterjedhet a falugyűlés és a közmeghallgatás hatásköre, azok eldöntésére azonban nem biztosíthat jogszerű lehetőséget a helyi önkormányzati fórumok. Amennyiben a falugyűlésen kerül sor a közmeghallgatásra, úgy a közmeghallgatás törvényi szabályainak mindvégig érvényre kell jutniuk.¹⁰⁴ A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét meghaladó közérdekű témák megtárgyalása után a felterjesztési jog, a helyi önkormányzatokat megillető petíciós jog alkalmazható az eljárás lefolytatására.

Már bemutatásra került, hogy a közérdek – mint elvont társadalmi érdek – nem sértheti a szabad véleménynyilvánítás alapjogának érvényesülését: ez az alapjog összetett, korlátozására a közérdek megvalósulása céljából sem kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság jogértelmező és jogfejlesztő gyakorlatából levonható következtetés alapján megállapítható, hogy a közmeghallgatáson elhangzott vélemények – a törvényi főszabály ellenére – nemcsak a közérdekű témákra, hanem például a vallási, a politikai, a gazdasági tartalmúakra is vonatkozhatnak.

A 3197/2007. OBH jelentés alapjául szolgáló esetben a polgármester a tárgyra terés előzetes figyelmeztetése nélkül vont a szót attól az állampolgártól, aki Biblia-felolvasással kívánt közszereplővé válni, és ezért a szabad véleménynyilvánításhoz való alapvető jogának hatóság általi megsértésére hivatkozva megkereste az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hivatalát. A jelentésben – többek között – rögzítésre kerülnek a biztos által megtett intézkedések is. Ezek az intézkedések között a biztos felhívja Mohács Város Képviselő-testületét, hogy a közmeghallgatás szabályait részletes alaposítással regulálja, és azokat az ülésvezető a közmeghallgatás alatt mindvégig érvényesítse is. E mellett megtörtént – a helyi önkormányzatokért felelős miniszteren keresztül – a közigazgatási hivatalvezetők figyelmének a felhívása is, miszerint a jövőben alaposan tekintsék át a közmeghallgatásra vonatkozó rendeleti szabályok törvényességét.

A közérdekű kérdésre és javaslatra vonatkozó joggyakorlással kapcsolatban a válaszra jogosított/kötelezett személyéről is rendelkezni kell az SzMSz-ekben. A kialakult gyakorlat értelmében e körbe tartozik a polgármester (a főpolgármester, a közgyűlési elnök és a helyettesei), a települési képviselők (alpolgármesteri, tanácsnoki, bizottsági elnöki, részönkormányzati testületi vezetői minőségben is), a jegyző (az aljegyző, a körjegyző, a főjegyző és annak helyettesei) és az állandó meghívotti minőségben részt vevő személyek. A közérdek olyan feltétele a közmeghallgatásnak, amelynek érvényesítéséhez annak pontos vizsgálata szükséges. Kívánatos volna, hogy az ülésvezetők rendelkezésére álljon egy olyan módszertani útmutató, amelynek segítségével megállapítható a kérdések és javaslatok közérdekűsége.¹⁰⁵ E célra alkalmas lehet a régi és az új Ötv. által egyaránt nevesített kötelező önkormányzati feladatok

¹⁰³ Lásd például: Józsa Zoltán, *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2006. 60., illetve: Fogarasi József, *A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái és fórumai*. In: *A helyi önkormányzatok* (szerk. Fogarasi József). Unió Kiadó, Budapest, 2005. 328. Fogarasi József kifejezetten arra hívja fel a figyelmet, hogy „a falugyűlés elé kerülő ügyek köre nem szűkíthető le a csak és kizárólag a képviselő-testület tevékenységével összefüggő kérdésekre. A falugyűlésen olyan témák is felvethetők, amelyek átfogják a helyi település társadalmi, politikai, gazdasági, oktatási, kulturális, egészségügyi és szociális életének egy-egy jelentős területét.”

¹⁰⁴ Ebben az esetben – az átláthatóság és a könnyebb kezelhetőség miatt – célszerűbb a közmeghallgatást pusztán ekként és nem falugyűlésként szabályozni.

¹⁰⁵ A közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmáról lásd az I. fejezetben foglaltakat.

jegyzéke, a képviselő-testületek által önként vállalt feladatainak a jegyzéke, a közszolgáltatási katalógus is.

Egyre gyakrabban alkalmazott megoldás – különösen a városi jogállású – településeken, hogy a közmeghallgatást megelőzően a lakosság telefonon keresztül is felteheti a fórumra szánt közérdekű kérdéseit, javaslatait.¹⁰⁶ Az így kialakuló témacsoportosítás azonban magán a közmeghallgatáson is megtörténhet. Az utóbbi esetben ún. hozzászólási jegyek alapján történik a részvétel: az érdeklődők az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon fogalmazhatják meg javaslatukat, kérdéseiket, és azt a közmeghallgatás megnyitása előtt leadhatják az arra kijelölt személynek. Ennek az eljárásnak kétségtelenül az a pozitív vonása, hogy gyorsítja a közmeghallgatás menetét, a képviselő-testület képet kap a résztvevőket leginkább érintő és érdeklő témákról, a témacsoportosítás eredményeképpen pedig megállapítható a témák közérdekűsége vagy annak hiánya.

5. 7. A közmeghallgatást követően foganatosított eljárás

Annak érdekében, hogy a közmeghallgatás megfelelő joghatás kifejtésére alkalmas jogintézménnyé váljon, elengedhetetlen, hogy az előterjesztett kérdések és javaslatok tárgyában intézkedésekre kerüljön sor. A közmeghallgatás 1990-ben történő konstituálása óta törvényben szabályozott eljárásjogi keretek között kellett eljárásiuk a helyi önkormányzati szerveknek; ami azonban negatívumként értékelhető az eljárásjogi szabályokat rögzítő törvények tekintetében, az az, hogy ezek csupán általános értelemben szabályozták a hatályuk alá tartozó életviszonyokat.

A közmeghallgatást követően foganatosítandó eljárások tehát több problémát is magukban rejtettek, és ennek mind a mai napig hatásuk van. Az első probléma közvetlenül abból ered, hogy az önkormányzati rendeletek egy jelentős része – a törvényi szabályozás mellett – ugyancsak szabályozza az eljárás feltételeit: ezt bizonyos esetben sajátos szabályok megalkotásával, más esetben viszont utaló szabály alkalmazásával végzik el. A közmeghallgatás 1990-ben történő intézményesítésekor a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény rendelkezéseit kellett érvényesíteni a foganatosított eljárások során. Megjegyzendő azonban, hogy az 1977. évi I. törvény hatályvesztése folytán – 2004. május 1-jétől kezdve – a 2004. évi XXIX. törvény rendelkezéseit¹⁰⁷ kell figyelembe venni. Számos képviselő-testület figyelmét elkerülte a dereguláció, és több évvel az új törvény hatályba lépését követően is még az 1977. évi I. törvényre utalnak. A merev utalás módszerével történő szabályozás elfogadható, de ennek elengedhetetlen feltétele, hogy az SzMSz rendelkezései rendszeres időközönként érdemi felülvizsgálat alá kerüljenek.

Kodifikációs szempontból azonban akkor járnának el helyesen a képviselő-testületek, ha rugalmas utalással hivatkoznának az említett törvény alkalmazandó rendelkezéseire – melynek azonban törvényi feltételei vannak –, mert ebben az esetben az önkormányzati rendeletek akkor is automatikusan utalnak a módosuló magasabb szintű jogszabályra, ha az önkormányzati rendeletet konkrétan nem írják át, nem módosítják. Sajnálatos, hogy a törvényességi ellenőrzés során soha nem hívták fel a képviselő-testületek figyelmét a közmeghallgatás anyagi és eljárási szabályainak kimerítő alaposággal, joghézagtól mentes megállapítására. Talán a 3197/2007. OBH Jelentésben megfogalmazódó intézkedések és a 2012. január 1-jétől hatályba lépő törvényességi felügyelet majd

¹⁰⁶ Az alkalmazott megoldás egyedül a választópolgári és a képviseleti minőség igazoltatása végett kifogásolható, a telefonos kapcsolat esetében ugyanis nem lehet vizsgálni az említett minőségek meglétét.

¹⁰⁷ 2004. évi törvény 141-143. §-ai.

meghozza ezt az eredményt, de ennek hatása csak évek múlva lesz érzékelhető és értékelhető.

A 2004. évi XXIX. törvény a közérdekű eljárások szervei hatályát az állami és a helyi önkormányzati szervekre terjesztette ki. A „helyi önkormányzat” az ügyintézés szempontjából nem értelmezhető, de a „helyi önkormányzati szervek” már tartalommal töltik ki a törvényi szabályt. A képviselő-testület szervei körébe a régi Ötv. alapján a polgármester, a bizottság, a részönkormányzat testülete és a polgármesteri hivatal tartozott. Az új. Ötv. értelmében a képviselő-testület szerve a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.¹⁰⁸ Az új szabály hatályba lépését követően e szervek jogosultak és egyben kötelezettek a közmeghallgatáson előterjesztett ügyekben az eljárás lefolytatására, ami a válaszadással realizálódik.

A közmeghallgatás korábbi tényállásának kibővítésére irányuló jogalkotói szándék eredményeképpen az új Ötv. meghatározza az utólagos eljárás keretében adandó válasz határidejét: az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb 15 napon belül választ kell adni.¹⁰⁹ Mivel a törvényhozó az új Ötv. szabályozási körébe bevonta a válaszadásra rendelkezésre álló határidőt is, ezért az ennél hosszabb határidőt megállapító SzMSz-ek az új Ötv. 54. §-ának hatályba lépését követően jogsértővé válnak. Álláspontom szerint az eljárási határidőt szabályozó rendeleti szabályokat már az új tényállás hatályba lépését megelőzően is célszerű hatályon kívül helyezni, annál is inkább, mert a közérdekű ügyekben történő eljárást a 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-ai megfelelően biztosítják.

A válaszadásra rendelkezésre álló 15 napos határidő szabályozásával a törvényhozónak arra irányul a szándéka, hogy a jogintézmény az eddigi gyakorlathoz képest váljon szervezettebbé, érdemibb joghatások kiváltására alkalmassá. Ugyanakkor ez a célkitűzés – véleményem szerint – megzavarhatja a gyakorlatot, az új Ötv. ugyanis nem rendelkezett a 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-ainak hatályon kívül helyezéséről, legalábbis a szervei hatály vonatkozásában. Ez pedig az jelenti, hogy a helyi önkormányzatok szerveinek a közérdekű bejelentések során továbbra is figyelemmel kell lenniük e törvény szabályaira.

A foganatosított eljárás során – az alkalmazandó jogszabály megválasztása érdekében – el kell határolni egymástól az „elintézés” és a „válasz” fogalmát, az ügyintézés ugyanis a 2004. évi XXIX. törvény hatálya alá tartozik 30 napos határidő biztosítása mellett, míg a válaszadást az új Ötv. szabályozza 15 napos határidővel.

A két jogszabály megválasztása és alkalmazása érdekében további elhatárolási elem lehet az előterjesztés helye és időpontja: ha egy konkrét előterjesztésre a közmeghallgatáson kerül sor, akkor az új Ötv. szabálya alapján kell eljárni, ha azonban más csatornán keresztül történik a közérdekű bejelentés, panasz vagy kérelem, akkor a 2004. évi XXIX. törvény rendelkezéseit kell érvényesíteni. Emellett a joggyakorláson és a személyi hatályon alapuló értelmezési lehetőség is alkalmazható, problematikus azonban, hogy a két törvény között átfedések vannak, mivel mindkettő rendelkezik a „közérdekű javaslatról.” Az új. Ötv.-t később alkották meg, mint a 2004. évi XXIX. törvényt, ezért e jogszabály rendelkezéseit kell érvényesíteni, a helyzet azonban ennél komplikáltabb. Igaz, az új Ötv. speciális jogszabálynak tekintendő a közérdekű eljárás tekintetében, de a törvény által biztosított joggyakorlás és a személyi hatály vizsgálata ebben az esetben sem mellőzhető. A közérdekű kérdés és javaslat jogosítottja a választópolgár és a helyben érdekelt szervezet képviselője, az új Ötv. által szabályozott

¹⁰⁸ Új Ötv. 41. § (2) bekezdése.

¹⁰⁹ Új Ötv. 54. § második fordulata.

válaszadás tehát ezekre a jogosultságokra vonatkozik. A közmeghallgatás azonban járulékos joggal is rendelkezik, amelyek jogosítottja nem a választópolgár vagy a helyben érdekelt szervezet képviselője, hanem bárki. A bárki által gyakorolható jogokkal kapcsolatos hatósági reflexió pedig a 2004. évi XXIX. törvény rendelkezéseinek az érvényesítését feltételezi, és ugyanez mondandó el a 2011. évi CXII. törvény 26. § (1), 28. § (1) és 29. § (1) bekezdéséről is. Látható, hogy e kérdéskör kapcsán visszajutunk a közmeghallgatás jogintézményének személyi hatályához és annak – sem a törvényekben, sem az SzMSz-ekben nem szabályozott – ellenőrzési, igazoltatási feltételeihez.

Álláspontom szerint a törvényhozó megoldhatatlan feladat elé állítja a helyi jogalkotókat: nemcsak a szabályozás részletessége, de a közmeghallgatás gyakorlati megvalósítása tekintetében is. Mindezt annak ellenére állítom, hogy a helyi önkormányzatok gyakorlatában immár 22 éve megrendezésre kerülnek a közmeghallgatások, de a jogintézmény funkcionálásának a „mikéntje” – a járulékos jogok, a járulékos jogoknak a személyi hatályra kifejtett módosító hatása, a jogállásokra irányuló ellenőrzési, igazoltatási funkciók hiánya – ez idáig szinte mindig mellékes kérdés maradt.

A válaszadás kötelezettségét előíró új törvényi szabály további három, vizsgálatot érdemlő kérdést teremt. Az új szabály megállapítja a válaszadásra rendelkezésre álló határidőt, *hallgat azonban a válaszadásra kötelezett/jogosított személyről, szervről*. Mivel a közmeghallgatást a képviselő-testület tartja, ezért kézenfekvő megoldásnak tűnik, hogy ez a szerv a felelős a válaszadásért is, de ez véleményem szerint egyértelműen nem következik az új Ötv.-ből. A kialakult gyakorlat értelmében nemcsak a képviselő-testület, hanem a kérdés és a javaslat jellegétől, témájától függően a polgármester, az illetékes bizottság elnöke, a tanácsnok, a jegyző és az állandó meghívotti minőségben részt vevő is válaszadásra jogosított/kötelezett lehet. A törvényhozó törekvése a jogintézmény fejlesztésére irányult, ennek ellenére az új Ötv. *a válasz megjelenési, közlési formájáról is hallgat*, ezért e kérdéscsoport megfelelően szabályozható az SzMSz-ben. A válasz megadható írásban – hagyományos és elektronikus formában –, valamint szóban, telefonos közlés által is. Javaslatom szerint a dokumentálhatóság érdekében az írásbeli formát kellene előnyben részesíteni.

Végül megemlíteném az utólagos *válaszadás feltételhez való kötése* is. Főszabály szerint a közmeghallgatáson kell megválaszolni a kérdést, ha azonban ott nem válaszolható meg, akkor az utólagos eljárás keretében kell válaszban részesíteni a választópolgárt (a település lakosát), a helyben érdekelt szervezet képviselőjét. A hatóság általi válaszadással összefüggésben megemlítem, hogy az új Ötv. *nem rendelkezik a válasz elfogadására vonatkozó nyilatkozattétel jogáról sem*. Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzat szerve által megadott válasszal az előterjesztő ügye megoldottnak tekintendő.¹¹⁰

6. A közmeghallgatás települési dogmatikája

6. 1. A szabályozás alapjai

A helyi önkormányzás során megvalósuló fórumok önkormányzati rendeletben történő szabályozását a régi és az új Ötv. felhatalmazó normája írja elő, de ezeknek a feladatoknak az elvégzéséhez az Alkotmánybíróság jogértelmező gyakorlata és a közmeghallgatás rendeleti szabályozást igénylő speciális sajátosságai is nagymértékben hozzájárulnak, illetve hozzájárultak.

¹¹⁰ Kivételes esetnek tekinthetők azok az SzMSz-ek, amelyek rendelkeznek a nyilatkozattétel jogáról; vö. a III. fejezetben foglaltakkal.

A közhatalom gyakorlására szolgáló fórumok szabályozására a képviselő-testületek szervezetének és működésének részeként kerül sor, a helyi népszavazásról és a helyi népi kezdeményezésről azonban külön rendeletet kell alkotni. Megállapítható, hogy a legtöbb helyi jogalkotó az SzMSz-ben szabályozza a közmeghallgatást, ritka kivételként azonban külön rendelet megalkotására is hozható példa a gyakorlatból. A régi Ötv. nem tartalmazta azt a kérdést, hogy a közmeghallgatást mely önkormányzati rendeletben kell szabályozni,¹¹¹ az új törvény azonban tételes jelleggel meghatározza azokat a tárgyköröket, amelyekről az SzMSz-ben kell rendelkezni,¹¹² és e körbe tartozik a közmeghallgatás is.¹¹³

Az SzMSz a képviselő-testületek jogalkotási hatásköre tekintetében vegyes jogszabálynak tekintendő, mert ebben az önkormányzati rendeletben az eredeti és a származékos jogalkotási hatáskör gyakorlásával megalkotott szabályok is elhelyezést nyernek. A régi Ötv. jogalkotási generálklauzuláján¹¹⁴ kívül a törvény speciális jogalkotási felhatalmazást ad a közmeghallgatás szabályozására: a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.¹¹⁵ A képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.¹¹⁶ A törvényi rendelkezések mellett az Alkotmány kimondta, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.¹¹⁷ Az Alaptörvény rendelkezése értelmében a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.¹¹⁸ Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.¹¹⁹

A képviselő-testületek szervezetéről és működéséről szóló önkormányzati rendelet megalkotásának kötelezettsége tárgyában az Alkotmánybíróság elvi jelleggel kimondta, hogy „a szervezet kialakítása és a működés meghatározása a közhatalommal bíró szervek esetében mellőzhetetlen, mert e szervek a jog által megállapított működési rendben,

¹¹¹ Véleményem szerint ebben a tekintetben hiányos volt a régi Ötv., amire már egy korábbi tanulmányomban is felhívtam a figyelmet, megfogalmazva azt a kívánalmat, hogy a törvény szabályozza egységesen az összes olyan tárgykört, amelyet az SzMSz-ben kell részletesen szabályozni. A régi Ötv. ugyanis példálózó jelleggel szabályozott egyes tárgyköröket (például a településrészi önkormányzat létrehozatalát), másakat viszont nem említett meg (például a bizottság szabályozásának területét), holott ezeket is az SzMSz-ben kellett részletesen szabályozni. Vö. Kiss Mónika Dorota, *A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata*. In: PhD Tanulmányok 8. (szerk. Ádám Antal). Pécsi Tudomány Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2009, 291-292.

¹¹² Új Ötv. 13. § (1) bekezdés a) – l) pontja.

¹¹³ Új Ötv. 13. § (1) bekezdés i) pontja.

¹¹⁴ A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Régi Ötv. 16. § (1) bekezdése.

¹¹⁵ Régi Ötv. 18. § (1) bekezdése; új Ötv. 53. § (1) bekezdésének első fordulata.

¹¹⁶ Régi Ötv. 18. § (2) bekezdése; új Ötv. 53. § (3) bekezdése.

¹¹⁷ Alk. 44/A. § (2) bekezdése.

¹¹⁸ Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése.

¹¹⁹ Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése. Álláspontom szerint ez a szabály pontatlan megfogalmazású, mert nyelvtani értelmezése szerint az önkormányzati rendelet semmilyen más helyi önkormányzat rendeletével nem lehet ellentétes, ami egyértelműen nonszensz felvetés. A helyi önkormányzatok és azok rendeletei között nincs hierarchikus viszony.

valamint a jog által meghatározott szervezeti keretek között működnek.”¹²⁰ A képviselő-testület szervezeti-működési kérdésében az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a szervezetalakítási autonómiának egyetlen korlátja van: az SzMSz rendelkezései nem lehetnek ellentétesek a törvény rendelkezéseivel.¹²¹ Az önkormányzati rendeletalkotás kontextusában szintén elvi jelentőségű alkotmánybíróági tétel az, miszerint „nincs jogszerű akadálya annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszthető előírásait – szó szerint – átvegye. Az sem törvénytörő, ha a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabály előírásait nem ismétli meg. A magasabb szintű jogszabályi rendelkezések ugyanis – akár a szó szerinti átvétellel, akár alacsonyabb szintű jogszabályba való beillesztés nélkül – önmagukban is érvényesek. A vegyes jogszabályszerkesztési megoldás azonban homályos, megtévesztő és félrevezető. Márpedig a jogszabályokat – a régi Jat. 18. § (2) bekezdése szerint világosan és közérthetően kell megszövegezni.”¹²²

A vegyes jogszabályszerkesztési technika egyáltalán nem ritka az önkormányzati rendeletalkotás során, és ez alól nem kivétel a közmeghallgatás sem. A közmeghallgatás rendeleti szabályozására felhatalmazó törvényi norma jogalkotási szükséghelyzetet eredményez, mivel a törvény nem tekinti feladatának a közmeghallgatás részletes szabályozásának elvégzését.

A közmeghallgatás önkormányzati rendeletben történő szabályozásakor a képviselő-testületek két megoldás közül választhattak: vagy az SzMSz-ben, vagy pedig külön, a demokratikus formák szabályozásának helyet adó ún. fórumrendeletben szabályozhatták ezt a jogintézményt. Tekintettel arra, hogy a demokratikus részvétel körébe tartozó közmeghallgatás képviselő-testületi ülésnek minősül, és szabályozására a képviselő-testület szervezeti és működési részeként került sor, ezért a helyi jogalkotók jelentős része a közmeghallgatás szabályait az SzMSz-ben helyezte el. Mindez annak ellenére is így van, hogy az SzMSz szabályozási tárgykörében jelenleg sincs egységes szakmai álláspont. Egyes nézetek szerint e körbe kizárólag a képviselő-testület működésével közvetlenül összefüggő szegmensek tartoznak,¹²³ más álláspontok szerint az SzMSz rendelkezései ezeken túlmutatnak, és nemcsak működési, hanem szervezeti kérdésekkel is foglalkoznak.¹²⁴ Az új Ötv. egyértelműsíti a szabályozást, mert kimondja, hogy a közmeghallgatást az SzMSz-ben kell szabályozni, tehát a jövőben kizárólag ez a rendelet foglalkozhat a tárgykörrel.

Elvi szempontból idáig sem volt jelentősége annak, hogy a közmeghallgatás regulációja melyik rendeletben történik, mert valamennyi önkormányzati rendelet

¹²⁰ 56/1991. (XI. 8) AB határozat. A kérdéskör azért igényelt alkotmánybíróági döntést, mert a törvényhozó az Ötv. 1990. szeptember 30-án hatályba lépett változatában nem jelölte meg a szervezetről és működésről szóló önkormányzati rendelet megalkotásának határidejét. Ennek következtében egyes képviselő-testületek késlekedtek a megalkotással, ebből következően mulasztásos alkotmányellenességet idéztek elő. A szervezeti és működési szabályzat alapvetően fontos önkormányzati kérdéseket ölel fel, ezért létrehozatala a napi operatív működés érdekében is nélkülözhetetlen. Az Ötv. 1994-ben történő módosításakor a törvényhozó precízebb alapokra helyezte a szervezet és működés kialakításával kapcsolatos helyi jogszabályalkotást, mert előírta, hogy az általános választásokat követő hat hónapon belül felül kell vizsgálni a szervezetről és működésről szóló, az addig hatályban lévő önkormányzati rendeletet. A témáról bővebben lásd: Kiss Mónika Dorota, *A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata*. 259-296.

¹²¹ 1285/H/1993.

¹²² 61/1994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994, 471, 472, 474. Jelzem, hogy a régi Jat. már nincs hatályban, azonban az idézett alkotmánybíróági határozat meghozatalakor még ez a jogszabály volt hatályban.

¹²³ Vö. a régi Ötv. 18. § (1) bekezdésével.

¹²⁴ Ez utóbbi nézethez csatlakozom én is, mert álláspontom szerint a helyi önkormányzat működése nem értelmezhető szervezet nélkül.

jogszabálynak minősül, tehát megalkotásuk során ugyanazokat az anyagi- és eljárásjogi előírásokat kell érvényesíteni. A képviselő-testületek a rendeleteiket át nem ruházható hatáskörben, minősített többséget igénylő döntéshozatali eljárás során alkotják meg. Mindazonáltal a régi Ötv. a képviselő-testület működésének címszaván belül tárgyalta a közmeghallgatást és a fórumok önkormányzati rendeletben történő szabályozására felhatalmazó normát, ezért álláspontom szerint azok a helyi jogalkotók jártak el szakszerűen, amelyek a törvény címszavaira és a rendelkezéseinek tagolására tekintettel végezték el a szabályozást.¹²⁵

Dogmatikai szempontból jelentősebb kérdés a közmeghallgatás szabályozásának jogszabályi minősége, ugyanis ritka gyakorlatként előfordul, hogy egyes képviselő-testületek a közmeghallgatás szabályozására az SzMSz mellékletét választják. A melléklet ugyan a jogszabály szerves részét képezi – annak módosítása, hatályon kívül helyezése a melléklet módosítását, hatályon kívül helyezését is eredményezi –, de magatartási szabályt nem lehet benne megfogalmazni.¹²⁶

Ugyancsak zavaros megoldást eredményez, ha a képviselő-testületek a közmeghallgatás tárgyában külön rendeletet alkotnak, de azt mellékletként vagy függelékként az SzMSz-hez csatolják. Ez a gyakorlat több okból kifolyólag is vitatható. Egyrészt, a mellékletben nem lehet magatartási szabályt megfogalmazni, márpedig a közmeghallgatás kodifikációja során magatartási szabályokat határoznak meg a helyi jogalkotók: ezeknek az SzMSz mellékletében történő elhelyezése pedig azt eredményezi, hogy a mellékletben is magatartási szabályok kerülnek rögzítésre. A másik problematikus kérdés a függelékek kapcsán vethető fel. Általános szakmai nézet, hogy a melléklet a jogszabály szerves része, osztja annak jogi sorsát, a függelék viszont nem rendelkezik jogszabályi minőséggel. Ha tehát a képviselő-testületek a függelékben szabályozzák a közmeghallgatást, akkor a fórum úgy válik az SzMSz részévé, hogy nem rendelkezik jogszabályi minőséggel. Mivel a függelékre nem lehet hivatkozni, ezért az – szemben a széles körben elterjedt, de jogkövetkezmények nélkül maradt gyakorlattal – nem is alkalmazható a jogszabály megalkotása során.¹²⁷

A közmeghallgatás rendeleti szabályozásának széles körben elterjedt jellemzője, hogy többnyire a törvényi tényállás átvételével valósul meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e gyakorlatnak nincs akadálya,¹²⁸ álláspontom szerint mégis célszerű tartózkodni a törvényi szabály megismétlésétől. A törvényi szabályokkal egységes szerkezetbe foglalt SzMSz-ek terjengőssé, esetenként áttekinthetetlené válnak, az időközben módosuló vagy hatályukat vesztő szabályok érvényesítése pedig jogsértést eredményez.

A közmeghallgatás törvényi szabálya például 2004-ben módosult, de számos, a törvényi tényállást is szabályozó képviselő-testület figyelmét elkerülte a jogintézmény látszólag jelentéktelen módosítása, és továbbra is hatályban vannak azok az SzMSz-ek, amelyek a korábbi szabályozást érvényesítik.¹²⁹ A törvényi szabályok átvétele és az átvételt követő módosításuk figyelmen kívül hagyása azt eredményezi, hogy tömegesen válnak jogsértővé az önkormányzati rendeletek, akár egyetlen rendelkezés módosítása következtében is. Mindezek alapján megállapítható, hogy a magasabb szintű jogszabályok szó szerinti átvétele és egységes szerkezetben történő rendeletbe foglalása

¹²⁵ Az SzMSz-ek szerkezeti tagolása követheti az önkormányzati törvény sémáját, de el is térhet attól. Az SzMSz-ek tagolására vonatkozóan lásd részletesebben: *Fogarasi* (2010), i.m. 225.

¹²⁶ Részletesebben e témakörrel lásd a III. fejezetet.

¹²⁷ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 3. § (1) bekezdése: a jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák. Az IRM rendelet nem rendelkezik a függelékéről.

¹²⁸ Lásd bővebben a III. fejezetben.

¹²⁹ E gyakorlatot megfelelően reprezentálják a vizsgálatba bevont települések rendeletei; vö. a III. fejezetben foglaltakkal.

ugyanolyan problematikus lehet, mint a kiegészítéssel vegyes jogszabályszerkesztés technikája.¹³⁰

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kiegészítéssel vegyes jogszabályszerkesztés kerülendő, mivel zavaros, megtévesztő szabályozást eredményezhet.¹³¹ A közmeghallgatás tanulmányozása alapján megállapítható, hogy ezt a jogintézményt szinte lehetetlenség a vegyes jogszabályszerkesztés módszerével úgy szabályozni, hogy az megfeleljen a magasabb – és az azonos szintű – jogszabályokkal szemben támasztott követelményeknek. A törvényhozó nem a törvényi szabály átvételére vagy kibővítésére, hanem a jogintézmény üresen hagyott kérdéseinek a szabályozására hatalmazta fel a képviselő-testületeket.

6. 2. A rendeletalkotás elemei

A közmeghallgatás rendeleti szabályozást igénylő elemei két csoportra oszthatók: az egyik csoportba azok az elemek sorolhatók, amelyek a törvényi tényállásból szükségszerűen igénylik az önkormányzati jogalkotást, a másik csoportba azok tartoznak, amelyek a törvényi szabályhoz pusztán közvetetten kapcsolódnak, és a képviselő-testületek mérlegelési jogkörben dönthetnek a szabályozásukról. Az előbbi körbe sorolható a jogállás ellenőrzése, igazoltatása, az ülésvezetés és a rendfenntartás speciális szabályai, a joggyakorlás megnyilvánulási lehetőségei, keretei, a válasza kötelezettek köre, a meghirdetés kötelezettsége, a meghirdetés helyben szokásos módjának a meghatározása, a járulékos jogok, a periodikusság, ciklikusság pozitív irányba történő eltérése. Az utóbbi körbe sorolható különösen: a közmeghallgatás munkatervbe vétele; a közmeghallgatás kezdeményezése; a napirendi pontok, a tematikus közmeghallgatás; a rendes és a rendkívüli közmeghallgatás szabályozása.

A közmeghallgatásnak vannak olyan elemei is, amelyek szabályozása nemcsak szükségtelen, de többnyire nem is engedik a törvényi szabálytól való eltérést, ezért a helyi jogalkotóknak semmiképpen nem kell újraszabályozniuk a törvényi tényállást. Kógens szabálynak tekintendő a közmeghallgatás kötelezettje, a megtartás módja és meghirdetése, a jogosítottak és a participáció kerete. Valójában az utóbbi elem önkormányzati rendeletben történő szabályozása megengedett, de csak egy bizonyos „mozgástér” biztosítása mellett, mert a részvétel jogai alatt nemcsak a közérdekű kérdést és javaslatot kell érteni, hanem a már említett járulékos jogokat is. A participáció kereteit tehát „szétfeszítik” az ágazati törvények és a joggyakorlat, mindazonáltal a régi Ötv. 13. §-ában és az új Ötv. 54. §-ában megfogalmazódó eredeti jogok nem helyezhetők hatályon kívül, és a képviselő-testületek a törvényben előírt személyi kör számára nem korlátozhatják a joggyakorlást.

A régi Ötv.-t előkészítő javaslat értelmében a közmeghallgatás egyik lényegi vonása, hogy intézményesített keretek között nyújt lehetőséget a helyi közügyekben való választópolgári részvételre. A transzparens és kiszámítható helyhatósági működés egyik alapvető feltétele a szervezettség, ennek fokát pedig a közhatalom szabályozottsága is befolyásolja. Attól függően, hogy egy adott település képviselő-testülete mely részvételi formát részesíti előnyben, eltérő lehet a jogintézmények szabályozottsága, de a közmeghallgatás kötelező forma, így a reá vonatkozó rendeleti szabályozás sem lehet differens. A gyakorlati relevancia tehát a szabályozottságon van: a közhatalommal rendelkező szervek meghatározott szervezeti és működési rendben funkcionálnak, ennek pedig konstans része a hatalomgyakorlás eszközeinek meghatározott részletességű – jellemzően kimerítő – regulációja is.

¹³⁰ Az új Jat. 3. § 3. fordulata e lehetőséget már tiltja.

¹³¹ Lásd részletesebben a III. fejezetben.

A közmeghallgatás a törvényi előírás alapján választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek a közakarat formálására szolgáló jogintézménye. Elsősorban e személyi körnek kell tudnia, hogy a közmeghallgatás által biztosított hatalomgyakorlás lehetőségeivel élnek-e, de e tudat kialakulásában és megerősítésében jelentős felelősség terheli az önkormányzati rendeletek megfogalmazását – kodifikációját – végző jegyzőket, illetőleg a rendeleteket elfogadó képviselő-testületeket is.

Ahhoz, hogy a közmeghallgatás jogintézménye szakmailag elfogadhatóan és kimerítő alaposággal kerüljön szabályozásra, a szakmai, képesítési, végzettségi követelményeket előíró törvényi rendelkezéseknek a legmesszemenőbbekig tekintetbe kell(ene) venniük a kodifikációs munkákhoz szükséges elméleti és gyakorlati ismeretek fontosságát. Elsősorban a köztisztviselők jogállásról (Ktv.), illetőleg 2012. március 1-jétől a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (Kttv.) rendelkezéseire kell a figyelmet ráirányítani. A Ktv. vonatkozó szabálya értelmében a községi önkormányzati képviselő-testület a körjegyző és az ötezernél több lakosú község jegyzője kivételével felmentést adhatott az igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítés vagy az okleveles közigazgatási menedzser szakképesítés alól annak a személynek, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi.¹³² A Kttv. szabálya ugyanezzel a tartalommal szabályozza a községi helyi önkormányzatok képviselő-testülete által kinevezendő/kinevezhető jegyző státuszát.¹³³ Megítélésem szerint a törvényhozó a Ktv. és a Kttv. esetében is meglehetősen nagy döntési szabadságot biztosított, illetőleg jelenleg is biztosít a községi képviselő-testületek számára a *szakmai és szakszerűségi szempontok mellőzésére*, ami álláspontom szerint indokolatlan, tekintettel a két törvény tartalmilag azonos preambuluma is. A korszerű szakmai ismeretekkel való rendelkezés ugyanis nem képzelhető el abban az esetben, ha a jegyző a képesítési előírások alól felmentésben részesül(het), még akkor sem, ha az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi.¹³⁴ E törvényi szabályt a magas színvonalú, szakszerű munkavégzés megvalósítása és a *társadalmi igazságosság* érdekében már jóval korábban hatályon kívül kellett volna helyezni vagy meg sem kellett volna alkotni, és a jegyzői munkakört – még a legkisebb községi helyi önkormányzatok esetében is¹³⁵ – kizárólag a képesítési előírásokban meghatározott oklevéllel már rendelkező szakemberek számára fenttartani.¹³⁶ Álláspontom szerint nem volt indokolt ezt a szabályt változatlan formában bevenni a

¹³² 1992. évi XXIII. törvény. 8. § (2) bekezdés a) pontja.

¹³³ 2011. évi CXCV. törvény 247. § (2) bekezdés a) pontja.

¹³⁴ Véleményem szerint e ponton a törvény pontatlanul fogalmaz, mivel a kétéves határidőt nem az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányok befejezéséhez kellene kötni, hanem a képesítési előírásban szereplő oklevél megszerzéséhez. Az előírt képesítésre irányuló tanulmányok ugyanis befejezhetők – az abszolutorium kiállítása mellett – a szakirányú oklevél megszerzése nélkül is.

¹³⁵ Az ötezer lakosnál kisebb – körjegyzőséget nem alakított – községi képviselő-testületek esetében az lehet a törvényhozó szándéka e szabály megalkotásával, hogy megkönnyítse a helyi jogalkotók helyzetét, és lehetővé tegye a jegyző kinevezését. Álláspontom szerint azonban e szabállyal nem egészen kerülnek kedvezőbb helyzetbe a községi képviselő-testületek, mivel a jogszabály azért ebben az esetben is támaszt bizonyos feltételt – nevezetesen az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányoknak a kinevezéstől számított két éven belüli befejezését –, és ennek a feltételnek megfelelő szakembert legalább ugyanolyan körülményes „találni,” mint a képesítési előírásoknak megfelelő végzettséggel rendelkezőt.

¹³⁶ Jogfejlesztési szempontból öröndetes, hogy a közmeghallgatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a gyakorlatába is bekerült, mert ennek eredményeképpen szervezett eljárás keretében megtörtént a törvényességi ellenőrzést, a jövőben pedig a felügyeletet végző szervek figyelemfelhívása a közmeghallgatásra vonatkozó ellenőrzési, felügyeleti munka körültekintő, precíz elvégzésére. E felhívás esetlegesen hatással lehet a kodifikációs munkát ellátó jegyzőkre is.

Kttv.-be,¹³⁷ mivel azonban így történt, ezért a véleményemet továbbra is fenntartom: a szabályt hatályon kívül helyezendőnek tartom.

7. A társjogintézmények

A közmeghallgatás a helyi közakarat formálására és a döntéshozásra alkalmas fórumok valamennyi formájával kölcsönhatásban áll. A társjogintézmények egy részét a törvények, más részét az önkormányzati rendeletek nevesítik. Valamennyi társjogintézmény sajátossága, hogy változatos hatásköreiken keresztül célirányos, problémaorientált és specifikus megoldásokra kínálnak lehetőséget, a tárgyévben pedig több alkalommal is megrendezésre kerülhetnek. Ennek megfelelően a társjogintézmények – az általuk gyakorolható hatáskörökkel és az elérhető joghatásuktól függően – több ponton is érintkeznek a közmeghallgatással: elsősorban a jogintézmény látogatottsági mutatóit, a hatáskörgyakorlással elérhető joghatásait és a ciklikusságát befolyásolják.

A régi Ötv. által nevesített jogintézmények – ahogyan az alanti részben tanulmányozható – a következők: a falugyűlés; a községpolitikai fórum; a bizottsági nem képviselői tagság; a településrészi önkormányzati testület; a polgármesteri, képviselői fogadóórák; a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés. Az új Ötv. fórumkonstrukciója szinte teljes mértékben azonos a régi jogszabályéval, némi különbséggel azonban számolnia kell az új jogszabály alapján kialakuló gyakorlatnak: a) a jegyzői státusz a képviselő-testület szerveként részesül szabályozásban; b) a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés kikerül az Ötv. hatálya alól;¹³⁸ c) a települési képviselő nemcsak kapcsolatot köteles tartani a választópolgárokkal, de évente egy alkalommal be is kell számolnia a képviselői tevékenységéről;¹³⁹ d) a képviselő-testület bizottságának nem képviselői tagjai tekintetében külön szabályozás érvényesül.

Az önkormányzati rendeletekben intézményesített formák körébe – a szakirodalomban is megtalálható – legváltozatosabb elnevezésű fórumok tartoznak: a nyilvános érdekegyeztető fórum; a településrészi gyűlés; a véleményláda; a panaszláda; a nyílt ülés; a falufórum; a rétegtalálkozó; az üdülőterületi tanácskozás; a választókerületi fogadóóra; a vitanap; az ötletbörze; a nyílt nap; a véleménycsere-fórum; a civil fórum; a telefonos ügyfélszolgálat (ún. „zöldszámok”); a társadalmi munka; a terepszemle stb.

7.1. A falugyűlés

A régi Ötv.-ben szabályozott formák közül – a községek gyakorlatában – különösen a falugyűlés rendelkezik meghatározó szereppel. A falutársadalmakban a falugyűlés bizonyos esetekben érdemibb hatalomgyakorlást tesz lehetővé, mint a közmeghallgatás, ugyanakkor a két jogintézmény unifikált formában történő szabályozása azt eredményezi, hogy a közmeghallgatás szabályai determinálják a falugyűlést. Ennek oka az, hogy a közmeghallgatás normatív szabályozással is rendelkezik, a falugyűlésnek azonban nincs olyan törvényi szabálya, amelyet egységesen és kötelezően kellene érvényesíteni a gyakorlat során. Kivétel azonban van: a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás¹⁴⁰ és a területszervezési eljáráshoz kapcsolódó falugyűlés.¹⁴¹ A falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás kapcsán több probléma is felmerül, ugyanis ebben az esetben a

¹³⁷ A végzettségi mutatók a Ktv. 1992-ben történő megalkotása óta eltelt húsz évben jócskán megváltoztak, pozitív irányban. E tényt tekintve kellett volna venni a Kttv. megalkotásakor.

¹³⁸ E jogintézmények szabályozását sarkalatos törvényben kell elvégezni.

¹³⁹ Új Ötv. 32. § (2) bekezdés k) pontja.

¹⁴⁰ Régi Ötv. 47. § (4) bekezdése.

¹⁴¹ Régi Ötv. 52. § (2) bekezdése.

falugyűlés ügydöntő fórumként funkcionál. Ha azonban a közmeghallgatást és a falugyűlést az önkormányzati rendelet összevonja, kérdésként fogalmazható meg, hogy a falugyűlésen vajon melyik jogintézmény – a közmeghallgatás vagy a helyi népszavazás – szabályait kell érvényesíteni? Mivel a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazásról a régi Ötv. rendelkezett, ezért e szabály érvényesítendő az önkormányzati rendelettel szemben, mégis célszerűbb, ha az átláthatóság érdekében a községi képviselő-testületek külön-külön szabályozzák a két jogintézményt. A fúzió nemcsak zavaros megoldást eredményezhet, de megnehezíti a választópolgárok joggyakorlását is.

A falugyűlés további speciális hatáskörrel is rendelkezik. A régi Ötv. értelmében új község alakításának a kezdeményezése esetén a falugyűlés legalább háromtagú előkészítő bizottságot választ a településrészen lakó települési képviselők közül, ha nincs elég települési képviselő vagy azok a megbízatást nem vállalják, akkor más választópolgárokból.¹⁴² E törvényi szabály értelmében az új község alakításának kezdeményezésekor az adott községnek – a háromtagú előkészítő bizottság megválasztása érdekében – meg kell alakítania a falugyűlést vagy legalábbis egyszer össze kell hívnia. Ez a szabály szintén felveti a párhuzamos hatáskörökből származó probléma kérdéseit. Azokban a községekben, amelyekben összevont formában szabályozzák a falugyűlést és a közmeghallgatást, jogalkalmazási nehézséget eredményezhet a két fórum egymástól való elválasztása. Az új Ötv. a régihez képest ugyanolyan tartalommal szabályozza a háromtagú előkészítő bizottság megválasztását,¹⁴³ ami ebben az esetben is a falugyűlés hatáskörébe tartozik. A falugyűlés két speciális esete tehát azt indokolja, hogy a községi képviselő-testületek következetesen elhatárolják egymástól a közmeghallgatást és a falugyűlést.

7. 2. A községpolitikai fórum

A falugyűléshez hasonló jogintézmény a *községpolitikai fórum* is. Jellemzője, hogy részletes szabályainak megalkotása a helyi jogalkotó hatáskörébe tartozik. A képviselő-testületeket választási szabadság illeti meg abban a tekintetben, hogy a falugyűlést vagy a községpolitikai fórumot intézményesítik-e. Természetesen mindkét forma szabályozható egyszerre is, mivel egyidejű működésük nem zárja ki egymást. Azt azonban tekintetbe kell venni, hogy a községpolitikai fórum nem a falugyűlés alternatívája, mert ahol az Ötv. falugyűlésről rendelkezik, ott kizárólag ennek a fórumnak van hatásköre, így az ötszáz lakoson aluli községben csak a falugyűlés hatáskörébe utalható a helyi népszavazás, a területszervezési eljárást előkészítő háromtagú bizottság megválasztása szintén a falugyűlés hatásköre. Míg a falugyűlés – a két speciális esetét figyelmen kívül hagyva – általános karakterű fórumként kezelhető, addig a községpolitikai fórum – ahogyan az elnevezése is mutatja – inkább politikai töltetű forma, a község életét alapjaiban érintő, a működés irányait hosszabb távra meghatározó politikai témák értékelésének a közösségi színtere. A jogintézmény szabályozása teljes egészében önkormányzati rendeletben történhet, mivel nincs központi szabály, amely kényszerítő hatást gyakorolna a helyi jogalkotókra.

7. 3. A telefonos ügyfélszolgálat; a panaszláda

A következő forma az önkormányzatok *telefonos ügyfélszolgálatára* vonatkozik, amely viszonylag kuriózumnak tekinthető megoldás. E forma – kommunikációs eszközként – elősegítheti a választópolgároknak az év folyamán felmerülő közérdekű

¹⁴² Régi Ötv. 52. § (2) bekezdésének első mondata.

¹⁴³ Új Ötv. 98. § (3) bekezdése.

kérdéseinek, javaslatainak, bejelentéseinek és panaszainak – a megrendezésre kerülő közmeghallgatás előtti – megtételét. Annak ellenére, hogy a telefonos ügyfélszolgálat gyors és egyszerű kommunikációt tesz lehetővé, a legtöbb SzMSz nem rendelkezik erről a lehetőségről. A szabályozatlanság oka feltehetően az lehet, hogy a képviselő-testületek egy olyan egyértelmű, mindenki számára evidens kapcsolati formát, mint a telefonálás lehetősége, nem kívánják szabályozni. Az ügyfélszolgálati telefon működtetését azonban elsősorban nem általánosságban, hanem a közmeghallgatáshoz kapcsolódó feladatának teljesülése érdekében kellene szabályozni, amelyen keresztül a választópolgárok – a közmeghallgatást megelőzően is – feltehetnék a közérdekű kérdéseiket, megfogalmazhatnák a javaslataikat.

A telefonos ügyfélszolgálathoz hasonlóan szintén kuriózumnak tekinthető megoldás az önkormányzati *panaszláda*. A panaszláda felveti azt a kérdést, hogy ha ilyen elnevezésű láda kihelyezésére kerül sor, akkor vajon várható-e, hogy abba majd pozitív tartalmú javaslatokat helyeznek a választópolgárok? A panaszkodásra, az elégedetlenség kifejezésére, a negatív vélemények megfogalmazására lehetőséget adó települési formák – így például a „panasznapok”, a „panaszládák” és a „vitanapok” – általánossá válása a választópolgárokban óhatatlanul is negatív érzületeket kelt. A kollektív elégedetlenség következménye pedig az, hogy a választópolgárok ennek megfelelő magatartást fognak tanúsítani, ami a közmeghallgatás szempontjából is negatívan értékelhető.

A negatív „előjelű” fórumok pozitív változatai az ún. „ötletbörzék”, „véleménycserék” és „nyílt napok.” Ezek a részvételi alakzatok a település fejlődését, az önkormányzati munka hatékonyságát elősegítő vélemények, javaslatok, ötletek kifejezésére alkalmasak. A negatív és a pozitív együttműködési formák igen sajátosnak tekinthetők. Hatásköreik nagyrészt hasonlítanak egymáshoz és a közmeghallgatáshoz. Hogy a választópolgárok melyik jogintézmény nyújtotta lehetőségekkel élnek inkább, azt elsősorban a saját településük tradíciói alakítják ki.

7. 4. A településrészi konstrukciók

A településrészi gyűlés, a választókerületi fogadóóra és az üdülőterületi tanácskozás jellemzője, hogy sajátosabb, az adott település területi alapon szerveződő hatalomgyakorlási formájaként funkcionálnak. Ebből következően valamely településnek csak egy lehatárolt részén működnek, és így biztosítanak lehetőséget az adott településrészen felmerülő különös érdekek kifejezésére, érvényesítésére. E formákhoz hasonlít a rétegtalálkozó jogintézménye is, azzal a különbséggel, hogy míg az előbbi formák területi alapon szerveződnek, addig ez utóbbi a lakópolgárokhoz kapcsolódik, és a rajta való részvétel meghatározott személyi jogállás fennállásához köthető. A rétegtalálkozó célja, hogy a képviselő-testületek információt nyerhessenek, tudomást szerezhessenek a településlakosság egy meghatározott rétegének a véleményéről, álláspontjairól.

Érdekességként megemlíthető, hogy egyes SzMSz-ek a *terepszemlét* és a *társadalmi munkát* is demokratikus formaként kezelik. A terepszemle célja, hogy a polgármester és a települési képviselők évente – az SzMSz-ben rögzített – néhány alkalommal bejárják a település egyes részeit, annak érdekében, hogy képet kapjanak a bejárt részek arculatáról, általános állapotáról, helyzetéről. E cél elérése érdekében a településpolitikusok együttesen szerezhettek tapasztalatokat, amelyekre a későbbi döntéshozatal során támaszkodhatnak.

A társadalmi munka közhatalmi formaként történő kezelése szintén formabontó nézetnek számít. A társadalmi munka ugyan nem ismeretlen fogalom a helyi önkormányzatoknál, de demokratikus formaként történő szabályozása meglehetősen

ritka. Azokban az esetekben, amikor a helyi jogalkotók a társadalmi munkát is egy speciális részvételi lehetőségként, a helyi közakarat formálásának fórumaként szabályozzák, általában nem állapítható meg a helyi jogalkotói cél. Mindössze feltételezésekbe lehet bocsátkozni, hogy a társadalmi munka közhatalmi alakzatként történő szabályozásával vajon mi lehet a képviselő-testületek célja. Valószínűsíthetően arról van itt szó, hogy az együttesen, díjazás nélkül, azonos települési cél elérése érdekében elvégzett közösségi munkának identitástudatot növelő, az együvé tartozás érzetét keltő hatása van, ami eredményeképpen képes a település közgondolkodását és a kollektív közakaratot kialakítani, meghatározni, civil példamutatást adni.

A következő demokratikus alakzat a *településrészi önkormányzat*, amely a képviselő-testület területi alapon szerveződő szerve. Szemben a bizottságokkal, amelyek funkció szerint tagolódnak, a településrészi önkormányzati testület nem egy-egy feladat ellátására létesül, hanem általános jellegű, az adott településrészt többletérdekeinek kifejezésére és megvalósítására intézményesül.¹⁴⁴ Jelentősége abban áll, hogy a településrészi önkormányzati testületbe a településrészen lakó választópolgár is megválasztható, így megnyílik a lehetőség a részönkormányzati munka közvetlen részesévé válására. Mint a bizottság, úgy a településrészi önkormányzat is a képviselő-testület szerve, tehát e szerv is lehet önkormányzati döntéshozó,¹⁴⁵ de csak átruházott hatáskörben és a településrészt érintő kérdésekben. A településrészi önkormányzat területén általában a részönkormányzati testület által tartott településrészi gyűlés is működik. A településrészi gyűlést nemcsak a településrészi testület, hanem a képviselő-testület is megtarthatja. A részönkormányzat területén nincs elvi akadálya annak, hogy a településrészt működését érintő témakörben ún. „rész-közmeghallgatást” tartsanak,¹⁴⁶ jóllehet ilyen irányú gyakorlat nem alakult ki.

7. 5. A bizottsági nem képviselői tagság

További részvételi formaként kezelhető a *bizottsági nem képviselői tagság*. A bizottsági nem képviselői tagság mint civil forma a település választópolgárai, illetve helyben érdekelt szervezeteinek képviselői, az érdekképviselők, valamint a közszolgáltatást nyújtó szervezetek vezetői számára biztosítja a helyi önkormányzati munkában való közvetlen részvételt. Pozitívnak tekinthető sajátossága, hogy nemcsak tanácskozási, hanem döntési jogot is biztosít a tagok számára. A tagok munkájának intenzitását, eredményességét alapvetően az határozza meg, hogy milyen önkormányzati hatáskörökkel rendelkezik az a bizottság, amelybe beválasztották őket. A bizottságok funkciója a képviselő-testületi döntések előkészítéséhez, a döntések végrehajtásának ellenőrzéséhez, koordinációjához köthető. A bizottságok legjelentősebb hatásköre azonban a döntéshozatal, amelyet – a képviselő-testülettől érkező – átruházott hatáskörként gyakorolhatnak. Amennyiben a nem képviselői tag olyan bizottságban vesz

¹⁴⁴ Vö. régi Ötv. 55. § a) – c). pontjával. A képviselő-testület a településrészt lakóhelyi közösségének kezdeményezésére kizárólag a településrészt érintő ügyekben önkormányzati jogokat adhat. Nem tagadhatja meg a kizárólag a településrészt érintő hatáskör átruházását: az egyesítéssel létrejött településrésztől, a külterületi lakott helytől, az olyan üdülőterülettől, amelynek népessége eléri a település állandó lakosságának egynegyedét.

¹⁴⁵ Az új szabályozás szerint az önkormányzati hatósági ügyek kivételével [új Ötv. 62. § (2) bekezdése].

¹⁴⁶ A részönkormányzatok elméleti és gyakorlati szerepéről lásd részletesebben Csefkó Ferenc, *A településrészi önkormányzat létrehozása, a részönkormányzat kapcsolatai*, Magyar Közigazgatás (1996) No. 4. 230-242., illetve: Finta István, *A megyei jogú városok településrészi önkormányzatainak jogi szabályozása és működési tapasztalatai*, Magyar Közigazgatás (1996) No. 3. 154-164.

részt, amely döntéshozatali hatáskörrel is rendelkezik, úgy a helyi önkormányzás érdemi részesévé, az általa képviselt érdekek és értékek szószólójává válhat.¹⁴⁷

7. 6. A fogadóórák

A polgármesterek és a települési képviselők által tartott *fogadóórák*, *fogadónapok* nyújtotta lehetőségek során a közérdekkel szemben inkább az egyéni ügyek és érdekek kerülnek megvitatásra. Az a tény, hogy a közmeghallgatáson a *felszólaló választópolgárok közszereplővé válnak*,¹⁴⁸ esetleg visszatartó erőként hat abban, hogy az érdekeltek közéleti aktivitást vállaljanak. Annak ellenére, hogy a polgármester a képviselő-testület szerve, a fogadóóráinak jegyzőkönyvezése nem történik meg, szemben más – döntéshozatali hatáskörrel is rendelkező – szervek működésével. A polgármesteri, képviselői fogadóórák tehát „diszkréciót,” teljes mértékű anonimitást biztosítanak az azon részt vevő választópolgár, állampolgár számára. Ezen felül általában heti-kétheti gyakorisággal elérhetőek a településpolitikusok, ami a közmeghallgatás évi egyszeri vagy néhányszori megtartásához képest erősebb kapcsolatot tesz lehetővé.

7. 7. A helyi népi kezdeményezés

A *helyi népi kezdeményezés* jogintézménye további olyan részvételi forma, amely kontextusban áll a közmeghallgatással, vagy legalábbis erre lehetőség teremthető. Valójában ebben az esetben három jogintézmény kapcsolódik össze: a helyi népi kezdeményezés, a bizottsági nem képviselői tagság és a közmeghallgatás. A népi kezdeményezés és a bizottsági nem képviselői tagság kapcsán elsősorban a két jogintézmény – egymást kizáró – hatáskörén keresztül kifejthető lobbizási lehetőségre kell kiemelt figyelmet fordítani. A helyi népi kezdeményezés lényege, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezése alapján előterjesztett témát, ügyet a *képviselő-testület köteles megtárgyalni*. A megtárgyalás címzettje – kötelezettje – a képviselő-testület. E kötelezettség a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik, és jellemzője, hogy a törvényhozó nem az át nem ruházható hatáskörök csoportjánál, hanem a helyi népszavazás és népi kezdeményezés címszaván belül, negatív módon szabályozza. Az átruházás tilalmát előíró régi Ötv.-beli normából következően a helyi népi kezdeményezéssel előterjesztett közérdekű ügyet a képviselő-testület – a megtárgyalás átruházásának lehetősége nélkül – köteles befogadni és megtárgyalni. A bizottsági működés az önkormányzati döntéshozatalból kifolyólag kapcsolódik a helyi népi kezdeményezéshez. A bizottságok legfontosabb feladata az – átruházott hatáskörben történő – önkormányzati döntéshozatalban realizálódik.¹⁴⁹ A bizottsági tagság a régi Ötv. rendelkezése szerint megoszlik a települési képviselők és a településen közszolgáltatást nyújtó szervezetek, civil szerveződések vezetői között. A civil szféra bizottsági munkába történő bevonása lehetőséget nyújt arra is, hogy a szerepvállalás következtében a lakossági érdekeket, igényeket kifejezőbben jelenítsék meg, mindez pedig tükröződjön a döntéshozatalban, illetve a döntések előkészítésében. E momentum kapcsán nyer értelmet a helyi népi kezdeményezés és a bizottsági nem

¹⁴⁷ A bizottsági nem képviselői tagsággal nem keverendő össze a régi Ötv. azon előírása, miszerint az SzMSz-ben kell rendelkezni arról, hogy a helyi közélet mely szereplője vehet részt tanácskozási joggal a bizottság ülésén. Míg ugyanis a nem képviselői tag a döntéshozásban – szavazásban – is részt vesz, addig az utóbbit csak a tanácskozási jog illeti meg.

¹⁴⁸ Az eljárási cselekményeik – felszólalásuk, témájuk és nevük – a jegyzőkönyv részévé válik, ez által visszakereshető, bizonyítható lesz.

¹⁴⁹ Danka Ferenc, *Az önkormányzati bizottságok helye, szerepe, munkájuk fejlesztési lehetőségei*, Magyar Közigazgatás (1999) No. 6. 337-352.

képviselői tagság közötti lényeges különbség. Míg ugyanis a helyi népi kezdeményezés az előterjesztett ügynek – az önkormányzati törvényből eredő döntéshozatali kötelezettség és a szervekre történő átruházás lehetősége nélkül – a képviselő-testület általi megtárgyalását jelenti, addig a bizottsági nem képviselői tagság jogával rendelkező civileknek a bizottsági munkában betöltött szerepük révén lehetőségük van nyomást gyakorolni a későbbi képviselő-testületi döntésre, a bizottság döntéshozatali hatáskör birtoklása esetében pedig a tényleges döntés tartalmára.

A két forma egymásra gyakorolt hatásához a közmeghallgatás úgy kapcsolódik, hogy a választópolgároknak és a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek e fórumon célszerű megvitatniuk azt a kérdést, hogy egy meghatározott közérdekű ügyet a helyi népi kezdeményezés keretében „juttassanak” el a képviselő-testülethez, avagy éljenek a bizottsági nem képviselői tagság nyújtotta lehetőségekkel. Az utóbbi esetben – amennyiben a téma szerint illetékes bizottság döntéshozói hatáskörrel is rendelkezik – akár érdemi döntés is születhet az adott ügyben. Annak a kérdése, hogy egy meghatározott ügyben szükséges-e döntéshozatal vagy elegendő a képviselő-testület általi megtárgyalás, a közmeghallgatás mérlegelési jogkörébe tartozhat. Egyébként a helyi népi kezdeményezés pusztán annyi „többlettel” rendelkezik a közmeghallgatáshoz képest, hogy a képviselő-testület a törvény erejénél fogva köteles megtárgyalni a kezdeményezett ügyet, de a közmeghallgatás is szabályozható olyképpen az önkormányzati rendeletben, hogy az e fórumon előterjesztett ügyet a képviselő-testület tárgyalja meg. Az új. Ötv.-nek az utólag foganatosítandó eljárást előíró szabálya ezt a feladatot szabályozza, annyi különbséggel, hogy – többek között – nem állapítja meg a válaszadó személyét.

7. 8. A helyi népszavazás

A *helyi népszavazás* ugyancsak kapcsolatban áll a közmeghallgatással. Már *Fürcht Pál* is megfogalmazta 1995-ben azt a kívánalmat, miszerint az önkormányzati fórumoknak helyet kell biztosítaniuk a helyi népszavazásra bocsátott kérdéssel kapcsolatos véleménycseréknek, az „igen-nem” alternatívájára vonatkozó információk megvitatásának.¹⁵⁰ E kívánalom megvalósítására a közmeghallgatás lehet az egyik legalkalmasabb fórum. Ilyen esetben a közmeghallgatás időpontja megelőzi a helyi népszavazás megtartását. Célszerű úgy ütemezni a közmeghallgatást, hogy az ott elhangzottak kellő időt biztosítsanak a választópolgárok számára az érdemi, megfontolt helyi népszavazási döntéshez. Ugyanakkor természetes, hogy a végső döntést – a saját meggyőződése alapján – maga a választópolgár hozza meg, és ennek megfelelően adja le a szavazatát a helyi népszavazáson, a közmeghallgatáson elhangzottak tehát nem lehetnek „kényszerítő” erejűek.

A helyi népszavazás más ponton is érintkezik a közmeghallgatással, nevezetesen a véleménynyilvánító helyi népszavazás problematikájáról van szó. A helyi népszavazás véleménynyilvánító jellegének aggályos volta a régi Ötv. azon rendelkezéséből ered, miszerint a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.¹⁵¹ Felvetődik a kérdés, hogy a kötelező eredményű – joghatását tekintve: ügydöntő – helyi népszavazást kimondó Ötv.-beli szabály alapján létezhet-e véleménynyilvánító helyi népszavazás? A szakmában e kérdést illetően mind a mai napig két nézet uralkodik, egységességről tehát nem beszélhetünk. Egyes álláspontok szerint a kötelező eredményű helyi népszavazás mellett létezik/létezhet a véleménynyilvánítás céljából elrendelt helyi népszavazás is, más nézet szerint ez nem vezethető le az Ötv.-ből. Ezt a nézetet jórészt magam alakítottam ki.

¹⁵⁰ *Fürcht* (1995), i.m. 565.

¹⁵¹ Régi Ötv. 48. § első mondata.

Az Alkotmánybíróság 2007-ben kimondta a véleménynyilvánító helyi népszavazást,¹⁵² de megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság mindössze ebben az egy határozatában és akkor is csak érintőlegesen foglalkozott a véleménynyilvánító helyi népszavazás lehetséges tárgyköreivel, ugyanakkor a helyi népszavazással kapcsolatos valamennyi határozatában következetesen kiemeli a jogintézmény döntéshozó funkcióját. Álláspontom szerint a testület egész egyszerűen véletlenül keverte bele a helyi népszavazással kapcsolatos gyakorlatába a véleménynyilvánító helyi népszavazást, mivel egyrészt a helyi népszavazással foglalkozó valamennyi határozata – a 76/2007. (X. 19.) AB határozatot leszámítva – következetes a jogintézmény döntést eredményező joghatásában, másrészt az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánító helyi népszavazást kimondó határozatában önellentmondásban van, mivel ugyanebben a döntésében kimondja azt is, hogy a helyi népszavazásban való részvétel a helyi közügyek saját jogon való eldöntését jelenti. Nyilvánvaló, hogy e deklarációnak a véleménynyilvánító helyi népszavazás kimondása ellentmond. Ez az AB határozat – anélkül, hogy részletesen kifejtené az indokolást – kimondja, hogy az országos népszavazáshoz hasonlóan a helyi önkormányzatoknál is létezik a véleménynyilvánító helyi népszavazás.¹⁵³ Ez a megállapítás jogértelmezési nehézséget eredményez, ugyanakkor felveti a helyi önkormányzás keretei között végbemenő véleménynyilvánítás újraértékelésének szükségességét. Milyen keretek között történhet meg a választópolgárok kollektív véleménynyilvánítása arra tekintettel, hogy a helyi népszavazás véleménynyilvánítás céljából nem rendelhető el. Pusztán a véleménynyilvánító helyi népszavazással foglalkozó AB határozatra hagyatkozni ebben az esetben nem célszerű.

Az Alkotmány kommentárjában szó esik arról, hogy a helyi népszavazással foglalkozó AB határozatok egyikében a testület *módszertani hibát* követett el akkor, amikor az országos népszavazásról hozott határozatainak elveit további vizsgálat elvégzése nélkül alkalmazta a helyi szintre is.¹⁵⁴ Álláspontom szerint a 76/2007. (X. 19.) AB határozat esetében is ugyanez a probléma áll fenn: a testület a két népszavazás szintjének és szabályozási különbözőségének a figyelmen kívül hagyásával mondta ki a véleménynyilvánító helyi népszavazást, ugyanakkor nem foglalkozott az önkormányzati véleménynyilvánítás alternatív formáival, különösen a közmeghallgatással. A közmeghallgatás – miként azt a fogalmának nyelvtani értelmezése is mutatja – a közösség meghallgatására irányul, ebben azonban a véleménynyilvánítás és annak befogadása, tudomásul vétele is benne rejlik.

A véleménynyilvánító helyi népszavazást elismerő kutatók több okra is visszavezetik e jogintézmény létjogosultságát: a helyi népszavazási tárgykörökre, az Alkotmánybíróság határozataira, az önkormányzati rendeletekre, illetőleg demokratikus jogállami alapelvekre. Már több ízben is foglalkoztam ezekkel a kérdéscsoportokkal, ehelyütt ismételtelen – összefoglaló jelleggel – kifejtem az érvekkel alátámasztott álláspontomat, miszerint a jelenlegi normatív szabályozás alapján nem létezhet – a régi Ötv.-ből nem vezethető le – a véleménynyilvánító helyi népszavazás.

A régi Ötv. kimondja, hogy a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre. Ennek ellenére a gyakorlatban elterjedt nézet szerint létezhet a véleménynyilvánító helyi népszavazás is, mivel e jogintézményről hallgat a régi Ötv., következésképpen az önkormányzati rendeletekben szabadon szabályozható a helyi

¹⁵² 76/2007. (X. 19.) AB határozat (Magyar Közlöny 2007/141. sz. 10062. o.)

¹⁵³ Jómagam nem értek egyet a véleménynyilvánító helyi népszavazást elismerő AB határozattal. Dolgozataimat e témakörrel lásd: Kiss Mónika Dorota, *A véleménynyilvánító helyi népszavazásról*, Comitatus (2010) No. 192. 17-29.; Kiss Mónika Dorota, *A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban* 1-10. (A tanulmány elérhetősége: www.plwp.jak.ppke.hu).

¹⁵⁴ Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1561.

népszavazás e formája is. Ezt az álláspontot alátámasztja az Alkotmánybíróság határozata is,¹⁵⁵ miszerint a véleménynyilvánító helyi népszavazás az önkormányzati rendeletben szabályozható, ami a továbbiakban igen aggályos gyakorlatot eredményezhet.

A véleménynyilvánító helyi népszavazást elismerő kutatók véleménye és a vonatkozó alkotmánybíróági határozat alapján megállapítható, hogy az ilyen típusú helyi népszavazás alapjául szolgáló eseteket jórészt a területszervezési ügyek¹⁵⁶ és a helyi ügyeken túlmenően a regionális vagy országos érdekeltségű ügyek alkotják.¹⁵⁷ Az előbbi ügyek esetében azért tartják véleménynyilvánítónak a helyi népszavazást, mert az ügyben történő döntés nem a képviselő-testület, hanem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik, következésképpen a benne megtartott helyi népszavazás sem lehet ügydöntő, csak véleménynyilvánító. Az utóbbi esetekben pedig a képviselő-testület eleve nem rendelkezik hatáskörrel, ezért lesz véleménynyilvánító az országos vagy regionális érdekű ügyben megtartott helyi népszavazás.

Ezekkel a tárgykörökkel összefüggésben az alábbi ellenvetések megfogalmazását látom szükségesnek. A területszervezési ügyek kötelező helyi népszavazási esetet képeznek,¹⁵⁸ de a törvényhozó nem az ügy érdemében, hanem a kezdeményezésben adta meg a jogot a helyi népszavazás kiírására: a kezdeményezésben való döntés pedig a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ezért a bennük megtartott helyi népszavazás is ügydöntő,¹⁵⁹ vagy másként fogalmazva kötelező eredményű lesz. Nem véletlen, hogy a területszervezési ügyeket szabályozó törvényi szabályban megtalálható a „kezdeményezés” kifejezése, míg a lakott területre átadása, átvétele, cseréje tárgyában kitűzendő helyi népszavazás esetében a törvény már mellőzi a „kezdeményezés” kifejezését, mivel ez utóbbi esetben nemcsak a kezdeményezésről szóló döntés, hanem az ügy végkimeneteléről történő döntés is a képviselő-testület hatáskörébe tartozik.

Az országos vagy regionális érdekeltségű ügyekben pedig a képviselő-testületek – hatáskör hiányában – nem írhatnak ki jogszerűen helyi népszavazást, ezért ezekben az esetekben nem ezt a jogintézményt kell alkalmazni, hanem a helyi önkormányzatok felterjesztési jogával kell, illetőleg lehet élni. Az Alaptörvény értelmében helyi népszavazást az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint lehet tartani.¹⁶⁰ A helyi népszavazásra feltenni szándékolt kérdést tehát úgy kell megfogalmazni, hogy az alkalmas legyen a joghatás kiváltására, az önkormányzati döntés (eredmény) elérésére (és ez a tétel áll a területszervezési ügyekre is). Nem lehet helyi népszavazásra bocsátani olyan ügyet, amely nem a képviselő-testület hatáskörébe tartozik: ide sorolhatók főként az országos és a regionális érdekeltségű ügyek, valamint a más település ügyei.

A véleménynyilvánító helyi népszavazás létjogosultságát nemcsak a népszavazásra bocsátandó kérdésekre, hanem arra a demokratikus jogállami alapelvre is alapozzák, miszerint, amit jogszabály nem tilt, az megengedett, követhető: tekintettel arra, hogy a régi Ötv. nem tiltja, még csak nem is rendelkezik a véleménynyilvánító helyi népszavazásról, ezért a véleménynyilvánító helyi népszavazás önkormányzati rendeletben szabadon szabályozható. Ezzel az elmélettel kapcsolatban az alábbi ellenvetések megfogalmazását látom indokoltnak. A régi Ötv. valóban nem szabályozta konkrétan a

¹⁵⁵ 816/B/2002. AB határozat.

¹⁵⁶ 1044/B/1997. AB határozat; 44/1993. (VII. 2.) AB határozat.

¹⁵⁷ 76/2007. (X. 19.) AB határozat.

¹⁵⁸ Régi Ötv. 46. § (1) bekezdés a) – d) pontja.

¹⁵⁹ A területszervezésre irányuló helyi népszavazási kérdés megfogalmazásával kapcsolatos problémákról lásd részletesebben: Kiss Mónika Dorota, *A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés eljárásjogáról* c. tanulmányt, amely a rendelkezésekre bocsátott információk alapján várhatóan megjelenik a Magyar Jog, LIX. évfolyam 2012. évi 8. számában.

¹⁶⁰ Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése.

véleménynyilvánító helyi népszavazást, de megjegyzem, hogy a régi Ötv. az ügydöntő helyi népszavazásról sem rendelkezett. A helyi népszavazás szabályozásának lényegi sajátossága ugyanis az, hogy a törvény nem az „ügydöntő” és a „véleménynyilvánító” szakkifejezések alkalmazásával tipizálta, hanem annak eredményén keresztül szabályozta a jogintézményt. A régi Ötv. kimondja: a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.¹⁶¹ A kötelező eredmény ügydöntő eredménynek minősül, a régi Ötv. szabályozásából következően tehát megállapítható, hogy a törvényhozó csak ezt a jogintézményt szabályozta. A kötelező eredményt kimondó szabály kijelentő módban fogalmazódott meg; a kijelentő módban megfogalmazódó – pozitív – szabályok pedig parancsot fejeznek ki, amik önmagukban is kényszerítő erejűek: mellettük már nem szükséges megtiltani is az adott magatartást. Ha a törvényhozó szándéka arra irányult volna, hogy lehessen véleménynyilvánítás céljából is kitézni helyi népszavazást, akkor álláspontom szerint ezt nem a jogintézményre vonatkozó szabályozás mellőzésével valószínűsíthető volna meg, hanem a véleménynyilvánító helyi népszavazás konkrét törvényi szabályozásával, ahogyan ezt megtette az országos népszavazással is.

Az Alkotmánybíróság analógia alkalmazásával foglalt állást a véleménynyilvánító helyi népszavazás mellett, mikor a hivatkozott határozatában kimondta, hogy az országos népszavazáshoz hasonlóan a helyi önkormányzatoknál is létezik a véleménynyilvánító helyi népszavazás. Véleményem szerint ez a megállapítás hibás. A tárgyalt téma szempontjából elsősorban az a két népszavazási típus közötti alapvető különbség, hogy míg az országos véleménynyilvánító népszavazásról maga az Alkotmány rendelkezett, addig a helyi szintű véleménynyilvánító népszavazást sem az Alkotmány, sem a régi Ötv. nem ismerte, ami igen jelentős különbségnek tekinthető. Az országos népszavazás esetében ez a kérdéskör egyértelmű alkotmányi szabályozásban részesült [vö. Alk. 28/C. § (1) bekezdésével], helyi szinten viszont nem [vö. régi Ötv. 48. § második fordulatával], ennek ellenére a testület párhuzamba állította a két, különböző szintű népszavazást, és analógia alkalmazásával foglalt állást a véleménynyilvánító helyi népszavazás tekintetében. Az országos népszavazás véleménynyilvánító eredménye a kezdeményezéshez kapcsolódott,¹⁶² ugyanezt a lehetőséget a régi Ötv. nem biztosította a helyi önkormányzatok számára. A törvény a helyi önkormányzatok képviselő-testületének a nem választópolgári kör által kezdeményezett helyi népszavazás elrendelésekor biztosítja a mérlegelés jogát¹⁶³ – a Ve. értelmében azonban ekkor is meg kell hozni a döntést a helyi népszavazás elrendeléséről vagy annak elutasításáról¹⁶⁴ –, de ha mérlegelés alapján el is rendelik a helyi népszavazást, az eredmény akkor is kötelező a képviselő-testületre.

Az analógia alkalmazása más ok miatt is kétséges és ellentmondó. A véleménynyilvánító helyi népszavazás tipikus – többnyire egyedüli – témájaként a területszervezési ügyeket említik meg a fent részletezett okok miatt. A területszervezési ügyekben kötelezően el kell rendelni a helyi népszavazást, a szakmai álláspontok szerint azonban ez a népszavazás véleménynyilvánító lesz, az országos népszavazás esetében viszont a véleménynyilvánító eredmény nem a tárgykörhöz, hanem az elrendeléshez kapcsolódik, és a mérlegelés alapján elrendelt népszavazás eredménye lesz véleménynyilvánító. Éppen ez miatt a helyi és az országos népszavazás nem állítható egymással párhuzamba, és a helyi népszavazás nem működtethető az országos népszavazást szabályozó korábbi alkotmányi rendelkezések alapulvételével.

¹⁶¹ Régi Ötv. 48. §.

¹⁶² Alk. 28/BC. (1) bekezdése és (4) bekezdése.

¹⁶³ A régi Ötv. csak a választópolgári kör által kezdeményezett helyi népszavazás elrendelésére kötelezte a képviselő-testületeket [rég. Ötv. 47. (2) bekezdése].

¹⁶⁴ Ve. 139. §.

Az Alkotmánybíróság e határozatában foglalkozott a kétszintű népszavazás közötti különbözőségekkal is: „az országos és a helyi népszavazás nem tartozik azonos szabályozási körbe. Ezeknek az alkotmányos intézményeknek más és más az alkotmányos szerepük, s ebből következően típusonként – országos, illetőleg helyi népszavazás tekintetében – különböző lehet az érvényesség és az eredményesség szabályozása.”¹⁶⁵

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata nem következetes a véleménynyilvánító helyi népszavazással összefüggésben, és ugyanez megállapítható a szakirodalom tekintetében is. Ennek a jogintézménynek az elismerése súlyos alkotmányossági aggályokat eredményezhet, mivel:

a) nincs a képviselő-testületek számára olyan útmutató, amely alapján következően elválaszthatnák egymástól a kötelező eredményű és a véleménynyilvánító helyi népszavazásokat;

b) nincs a képviselő-testületek számára olyan ajánlás, amely a kötelező eredményű és a véleménynyilvánító helyi népszavazás alapjául szolgáló eseteket egymástól markánsan különválasztva kijelölné;

c) nem tisztázottak a véleménynyilvánító helyi népszavazás által kiváltható joghatások;

d) mindezek alapján a közvetlen helyi önkormányzathoz való jog kiüresedése komoly, reális veszélynek van kitéve.

A képviselő-testületek tehát gyakorlatilag az összes helyi népszavazást véleménynyilvánítónak minősíthetik a régi Ötv. 48. §-a ellenére is. Értelmezésem szerint a régi Ötv. éppen azért szabályozza a kötelező helyi népszavazási eseteket, hogy a jelentősebbnek ítélt kérdésekben maguk a választópolgárok hozhassanak döntést, aminek garancianormája az ügydöntő eredmény deklarálása. Ha a véleménynyilvánító helyi népszavazás kitézésének nincs jogi akadálya és következménye, sőt, még ajánlott is az önkormányzati rendeletben történő szabályozása, akkor kérdés, hogy a képviselő-testületeknek miért kell bizonyos kérdésekben kötelezően kitézniük helyi népszavazást? Ha ugyanis elismerhető a véleménynyilvánító helyi népszavazás, akkor a képviselő-testületek a kötelezően kitézendő helyi népszavazásokat is pusztán véleménynyilvánítónak minősíthetik. A tárgykör fordított értelmezése is fennáll: miért szabályozta a törvényhozó a tilalmi listát, ha nem azért, mert a helyi népszavazás eredménye egységesen kötelező a képviselő-testületre? Ellenkező esetben a tilalmazott kérdésekben véleménynyilvánító helyi népszavazást is lehetne tartani, a tilalmi lista törvényi szabályozása tehát értelmét vesztené.

A kifejtettek alapján az a szilárd véleményem, hogy *a helyi népszavazás eredménye fait accompli helyzetet teremt a képviselő-testület számára, amin nem változtat(hat) az AB határozata sem*, ezért a véleménynyilvánító helyi népszavazás önkormányzati rendeletben történő szabályozásával foglalkozó alkotmánybírósági határozat¹⁶⁶ számomra több ponton is kérdéses. A helyi önkormányzatok számára feladat- és hatáskört csak törvény állapíthat meg. A képviselő-testületek rendeletalkotási hatáskörét törvény szabályozza; törvény, illetőleg az Alaptörvény hatalmazza fel a helyi jogalkotót a rendeletalkotásra.¹⁶⁷ Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság határozatában nem jelölhető ki olyan, *a törvény jogalkotásra felhatalmazó normájában nem nevesített, illetőleg azon túlmutató* helyi népszavazási terület, amelyre vonatkozóan a képviselő-

¹⁶⁵ 76/2007. (X. 19.) AB határozat; Magyar Közlöny, 2007/141. szám, 1062. o. Véleményem szerint ez az alkotmánybírósági határozat, illetve a benne foglalt, a véleménynyilvánító helyi népszavazással kapcsolatos álláspont revideálásra szorul.

¹⁶⁶ 816/B/2002. AB határozat

¹⁶⁷ Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése.

testületeknek rendeletet kell vagy lehet alkotniuk. Véleményem szerint azonban a 816/B/2002. AB határozatban a testület ilyen hatáskört állapított meg a képviselő-testületeknek, amikor kimondta, hogy a véleménynyilvánító helyi népszavazás önkormányzati rendeletben szabályozható.

A régi Ötv. felhatalmazta a képviselő-testületeket, hogy önkormányzati rendeletben szabályozzák a helyi népszavazás további feltételeit, az eljárás rendjét,¹⁶⁸ de megítélésem szerint a helyi népszavazás véleménynyilvánító eredménye – mint anyagi jogi tárgykör – sem feltételnek nem minősül, sem az eljárási rend körébe nem illeszthető be. A képviselő-testületek a helyi népszavazás szabályozására két speciális és egy általános felhatalmazást kaptak. A speciális felhatalmazás a kötelezően elrendelendő helyi népszavazások tárgyköreinek önkormányzati rendeletben történő szabályozása és a választópolgároknak a helyi népszavazás kezdeményezésére jogosult tíz és huszonöt százalék közötti számának, százalékos arányának a meghatározása. Az általános felhatalmazás pedig a helyi népszavazás további feltételeinek, eljárási rendjének a szabályozására irányul.

Ha a véleménynyilvánító helyi népszavazás szabályozása a törvényi tiltás hiányára való hivatkozással nem tekinthető aggályosnak, az eredményének a szabályozása már annak tekinthető, mert – mint kifejtettem – a törvényhozó a helyi népszavazás tipizálását nem az „ügydöntő” és a „véleménynyilvánító” szakkifejezés alkalmazásával, hanem a jogintézmény eredményének a szabályozásán keresztül végezte el. A véleménynyilvánító helyi népszavazás eredményének rendeleti úton történő szabályozása kikerülhetetlenül megsérti a régi Ötv.-nek a helyi népszavazás kötelező eredményét kimondó rendelkezését.

A véleménynyilvánító helyi népszavazás teljes mértékben kidolgozatlan: nem került modellezésre, nem tisztáztak a jogintézmény hatáskörgyakorlásával elérhető eredmények, nincs tudományos igényvel értékelve a véleménynyilvánító és a kötelező eredményű helyi népszavazás kapcsolata.

Úgy vélem, jelzésértékű az a tény, hogy a véleménynyilvánító helyi népszavazás jogintézménye megtalálható a szakirodalomban, az egyes helyi önkormányzatok gyakorlatában és önkormányzati rendeleteiben, az Alkotmánybíróság határozataiban, csupán a régi Ötv.-ben nem. Mindezért az a véleményem, hogy a képviselő-testületeknek és a választópolgároknak – a véleménynyilvánító helyi népszavazással szemben – más csatornát kell alkalmazniuk a kollektív véleménynyilvánításra. Ez a feladat azonban nemcsak a helyi társadalmakat, hanem a törvényhozót is terheli, sőt, elsősorban őt terheli. Mivel a régi Ötv. a helyi népszavazás eredményét – tekintet nélkül annak típusára – kötelezőnek mondta ki, ezért a képviselő-testületek nem rendelkeztek el véleménynyilvánítás céljából helyi népszavazást, abban az esetben sem, ha valamely ügyben meg akarták ismerni a választópolgárok véleményét. Ennek ellenére elterjedt az a – nézetem szerint – törvényellenes gyakorlat, amit a képviselő-testületek a véleménynyilvánító helyi népszavazásnak az önkormányzati rendeletükben történő szabályozásával idéztek elő.

Megfogalmazódik tehát a kérdés, hogy ha egy konkrét ügyben a képviselő-testület intézményesített formában meg akarja ismerni a választópolgárok véleményét, hogyan teheti ezt meg?¹⁶⁹ E célra szolgálhatnak a különböző fórumok és a közmeghallgatás, de

¹⁶⁸ Régi Ötv. 50. § (2) bekezdése.

¹⁶⁹ A választópolgárok véleményének megismerése iránti igény például olyan ügyeknél merülhet fel, amelyekben a képviselő-testület maga sem köteles a döntéshozatalra, ezért mérlegelési jogkörben jár el, vagy a helyi népszavazás tilalmazott tárgykörei, például a helyi adónemek, mértékük meghatározása és a költségvetés. Ez utóbbi ügyek – a III. fejezetben ismertetett adatok alapján – a közmeghallgatások tipikus esetei.

ennek az eljárásnak a *részletes* szabályait – törvényi reguláció hiányában – az önkormányzati rendeletekben kellene megállapítani. A jelenlegi szabályozási gyakorlat nem egészen alkalmas a vélemények befogadására, főként azért nem, mert a választópolgárok ebben az esetben kollektíven nyilvánítanak véleményt, a közmeghallgatás erre is irányuló hatáskörének a kiépítésére viszont elsősorban az egyéni véleménynyilvánítás alapján hívták fel a figyelmet. Lehetséges, hogy a – közérdekű ügyektől is elhatárolódó – individuális joggyakorlás megvalósítható a közmeghallgatáson, a kollektív azonban elég nehezen.

Mindazonáltal a közmeghallgatás kedvezőbb, hatékonyabb lehetőségeket biztosíthat a véleménynyilvánításra, mint az önkormányzati rendeletekben szabályozott – a kifejtettek alapján igen aggályos – véleménynyilvánító helyi népszavazás. A közmeghallgatás esetében ugyanis a törvényhozó nem mond ki olyan korlátozó rendelkezést, mint a helyi népszavazás eredménye kapcsán, miszerint az – a helyi népszavazás elrendelésének céljától függetlenül – kötelező a képviselő-testületre.

7. 9. Egyéb konstrukciók

Végül megemlítendő, hogy a társjogintézményeken kívül a közmeghallgatást az a sajátos gyakorlat is befolyásolja, amikor egy adott település lakói egy-egy *megbízottal* képviseltetik magukat a közmeghallgatáson, például egy-egy utca vagy településrész az egyik ott lakó választópolgárt bízza meg a közmeghallgatáson való részvétellel. E gyakorlattal megelőzhető a közmeghallgatás magas látogatottsági mutatója, mégis ugyanolyan érdemi önkormányzati munka valósulhat meg, mintha azon valamennyi lakópolgár részt venne.¹⁷⁰

Az önkormányzati rendezvények látogatottságában *Kákai* László által elvégzett empirikus kutatások adatai azt mutatják, hogy azok a rendezvények a leglátogatottabbak, amelyeket az önkormányzatok ünnepekkel, szórakozási lehetőségekkel kötnek egybe.¹⁷¹ Az ünneplésre, szórakozásra is lehetőséget adó önkormányzati fórumok látogatottsági mutatói akkor lehetnek magasak, ha nemzeti ünnep körüli időpontban tartják meg őket. A kutatási eredmények konklúziója a következő: az emberekből a kizárólag az önkormányzat működését érintő fórumok érdektelenséget váltanak ki, és igényt tartanak a változatosabb összejövetelek megtartására. Szórakozással, ünnepléssel egybekötött önkormányzati rendezvényre azonban nem minden participációs forma alkalmas. A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés például olyan jogintézmény, amelynél természetesen fel sem vetődhet a közösségi összejövétel és ünneplés. A fórumjellegű összejövetelek viszont alkalmasak lehetnek arra, hogy azokon ünnepi megemlékezést tartsanak a helyi önkormányzatok. Az empirikus kutatások az állampolgárok véleményét tükrözik, de elgondolkodtató, hogy a szórakozási vagy ünneplési lehetőségekkel egybekötött önkormányzati fórumok vajon hozzájárulhatnak-e a helyi demokrácia hatékony működéséhez? Amennyiben a részvételi mutatókat vesszük alapul, úgy bizonyára igen, mert az ünneplési és szórakozási lehetőséget is nyújtó összejövetelek magasabb látogatottsági foka több és változatosabb javaslatot, véleményt eredményezhet. Ha viszont azt vesszük tekintetbe, hogy egy kötetlenebb összejövétel során nem érvényesülnek a jogi feltételek, az eljárások során érvényesítendő szabályok, és a választópolgárok sem a közéleti aktivitás miatt vesznek rajta részt, akkor arra az álláspontra helyezkedhetünk, hogy az ilyen formák nem járulhatnak hozzá az érdemi önkormányzati munkához.

¹⁷⁰ Ennek a ténynek is betudható, hogy az alacsonyabb participációs mutatókkal rendelkező rendezvény még nem jelent feltétlenül elégtelen önkormányzati működést, vö. az I. fejezetben foglaltakkal.

¹⁷¹ *Kákai* (2004) i.m.142.

III. FEJEZET

A KÖZMEGHALLGATÁS SZABÁLYOZÁSA A SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZATOKBAN

1. A rendeleti szabályozás általános jellemzői¹

A közmeghallgatás sajátossága, hogy nemcsak a választópolgároknak és a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek aktív joggyakorlását elősegítő jogintézmény, hanem egyidejűleg a képviselő-testületi ülések egyik speciális formája is. A közmeghallgatásra – mint a képviselő-testület szervezetéhez és működéséhez tartozó tárgykörre – vonatkozó önkormányzati rendeletalkotás a régi Ötv. 18. § (1) bekezdéséből ered. A képviselő-testületek a közmeghallgatást más felhatalmazó norma alapján szabályozzák, mint az önkormányzati fórumokat: a közmeghallgatás részletes szabályozására a régi Ötv. 18. § (1) bekezdése, az önkormányzati fórumok regulációjára a régi Ötv. 18. § (2) bekezdése² hatalmazza fel a képviselő-testületeket. Az új Ötv. is így rendelkezik: a közmeghallgatást az 53. § (1) bekezdése alapján kell regulálni, míg a fórumok szabályozására az 53. § (3) bekezdése hatalmazza fel a helyi jogalkotókat.

Mint ahogy az már korábban ismertetésre került, a képviselő-testületek vagy a szervezetről és működésről, vagy a fórumok rendjéről szóló – ún. fórumrendeletben – szabályozzák az önkormányzati hatalomgyakorlás jogintézményeit. A két szabályozási terület közötti arány a vizsgálat alá vont jogszabályok körében 99:1, ami azt jelenti, hogy a vizsgált települések közül mindössze egy település képviselő-testülete alkotott a közmeghallgatás tárgyában külön rendeletet. Az új Ötv. hatályba lépését követően a közmeghallgatást az SzMSz-ben kell részletesen szabályozni. Ezért azoknak a képviselő-testületeknek, amelyek eddig erről külön rendeletet alkottak, azokat hatályon kívül kell helyezniük, és a jogintézményt a saját szervezetük és működésük részeként kell szabályozniuk.

Általános trendként tapasztalható, hogy az SzMSz-ek szabályai a legtöbb esetben a törvényi tényállás kiegészítésével fogalmazódnak meg. A közmeghallgatásnak a vegyes jogszabályszerkesztés technikájával történő rendeleti szabályozása számos jogértelmezési és jogalkalmazási problémát eredményez a gyakorlatban. A szakmában elfogadottá vált, hogy a rendeletalkotás során a helyi jogalkotók a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseit is átvegyék az egységes szerkezet elérése érdekében. E törekvésnek nincs akadálya: „önmagában nem kifogásolható, ha az önkormányzat rendelete átveszi a törvény rendelkezéseit; az azonban már igen, ha ezek a rendelkezések a helyi joggal összevegyülnek.”³ Hasonlóképpen vélekednek más kutatók is: „vannak olyan kérdések (...), amikor a helyi rendelet kiegészíti a törvényi rendelkezéseket és így a közérthetőség megkívánja a megismétlést.”⁴ Más a megítélése tehát az olyan jogszabályszerkesztési technikának, amelyben a helyi jogalkotó szó szerint veszi át a törvény rendelkezéseit, és a saját szabályait külön szakaszban, külön bekezdésben – a törvényi szabálytól elkülönülve – fogalmazza meg, és más annak a megítélése, amikor a helyi jogalkotó vegyes

¹ A szervezeti és működési szabályzatok felsorolását lásd a jogszabályjegyzékben.

² A képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.

³ Kiss László, *A helyi önkormányzás közvetett módja*. In: Önkormányzati kézikönyv (szerk. Fogarasi József), HVG ORAC, Budapest, 1999. 110.

⁴ Bekényi József – Barabás Zoltán – Pintérné dr. Víg Ilona – Sárosi Magdolna – Szmétana György, *Önkormányzati rendeletek*. (Szerk. Bekényi József). Profit L&M Kiadó Bt. 2001. 47.

jogszabályszerkesztést alkalmaz, ami eredményeképpen a magasabb szintű jogszabályokat a rendelet szabályaival összevonja. Erre az utóbbi jogszabályszerkesztési technikára jó példát nyújtanak azok az SzMSz-ek, amelyek a közmeghallgatás definícióját is tartalmazzák, mivel legjellemzőbben a definícióban kerül sor a törvényi és a helyi szabályok összevonására. Ez a dogmatikai megoldás azonban a továbbiakban már nem alkalmazható.⁵

Kiss László véleménye szerint elfogadhatatlan az a jogszabályszerkesztési technika, amelynek eredményeképpen a helyi rendeletben csak a törvény hozzátétőleges tartalma jelenik meg.⁶ Az Alkonybíróság határozatában kifejtette, hogy valamely jogszabály határozatlansága és többértelműsége sérti a jogbiztonság elvét, ezért alkotmányellenes.⁷ A közmeghallgatás rendeleti szabályaiból különösen nehéz annak a megítélése, hogy a kiegészített törvényi rendelkezésben csak a törvény hozzátétőleges tartalma jelenik meg, avagy abban egyértelműen benne rejlik a törvényhozói szándék. Számos önkormányzati rendeletben szabályozzák úgy a közmeghallgatást, hogy abban a törvényi szabály nem különül el a rendeleti szabályoktól, mivel a képviselő-testületek kiegészítést végeznek azokban a tényállási elemekben is, amelyek szabályozására nem rendelkeznek felhatalmazással. Ugyanakkor a közmeghallgatás szabályozása hiányos azokban a kérdésekben, amelyekre nemcsak jogalkotási felhatalmazással rendelkeznek a képviselő-testületek, hanem amelyek kifejezetten igénylik is a rendeleti konkretizálását.

Aszerint, hogy a képviselő-testületek a közmeghallgatás közhatalmi hatáskörét, avagy a képviselő-testületi ülés speciális formáját tekintik a meghatározónak, kéttípusú szabályozással lehet találkozni. Eszerint vannak olyan SzMSz-ek, amelyek a közmeghallgatást a képviselő-testület ülési típusai között szabályozzák, míg a részletes szabályokat a lakossági fórumok címszaván belül rögzítik. Másrészt vannak olyan SzMSz-ek, amelyek a közmeghallgatást kizárólag a lakossági kapcsolatok fejezetében regulálják. Az általános trendek alól kivételt képeznek azok az önkormányzati rendeletek, amelyek csak egy-egy településen fordulnak elő (a képviselő-testület például külön rendeletet alkot az önkormányzati fórumok tárgyában,⁸ de az is kuriózum, ha az SzMSz mellékletében szabályozzák a közmeghallgatást,⁹ illetve, amikor az SzMSz egyetlen szabályt sem tartalmaz a közmeghallgatásról).¹⁰

Fürcht Pál 1991-ben úgy ítélte meg, hogy „akkor jók a szabályzatok, ha mindegyik más és más, s legfeljebb az összehasonlító elemzés mutathat ki közös vonásokat a helyi önkormányzatok szabályzataiban.”¹¹ A későbbiekben igazolódni látszik, hogy ez a kíváncsult több mint húsz év távlatából nézve korántsem valósult meg, mivel az SzMSz-ek kifejezetten uniformizálttá váltak.

A rendeletalkotáskor a képviselő-testületek egyik legfontosabb feladata, hogy ki kell jelölniük az SzMSz-ben elhelyezendő tárgyköröket és konkretizálniuk kell e tárgykörök tartalmát, terjedelmét.¹² Az SzMSz-ek szabályozási tárgyköreinek elvi értelemben három

⁵ Az új Jat. értelmében a jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes (új Jat. 3. § 3. fordulata). A törvény értelmében tehát a közmeghallgatás törvényi tényállása sem emelhető át az önkormányzati rendeletbe. A kutatási anyagba bevont önkormányzati rendeletek azonban a 2009. június 30-án hatályos állapotukban kerültek elemzésre, így az új Jat. rendelkezéseit a megalkotásukkor értelemszerűen még nem alkalmazhatták.

⁶ Kiss, *A helyi önkormányzás közvetett módja* i.m. 110.

⁷ 21/1995. (III. 28.) AB határozat. ABH 1995, 476, 478.

⁸ Oroszlány város képviselő-testülete.

⁹ Kaposvár megyei jogú város közgyűlése.

¹⁰ Eger megyei jogú város SzMSz-e.

¹¹ Fürcht Pál, *A települési önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai*, Magyar Közigazgatás (1991) No. 3. 222.

¹² Ibid, 222.

alaptípusa van. Ezek szerint vannak olyan tárgykörök, amelyeket az SzMSz-ben *kell*, vannak olyanok, amelyeket az SzMSz-ben *indokolt*, végül vannak olyanok, amelyeket az SzMSz-ben *célszerű* szabályozni.¹³ Tekintettel a régi Ötv. rendelkezésére,¹⁴ a közmeghallgatást az SzMSz-ben *kell* szabályozni.¹⁵ Az SzMSz-ben szabályozandó tárgycsoportok tekintetében a régi Ötv.-hez képest jóval precízebben szabályoz az új törvény, mert tételes módon rögzíti az e rendelet hatálya alá tartozó kérdéseket.

Az SzMSz-ekkel szemben támasztott követelmény, hogy részletező szabályoktól mentesen kerüljön sor a megalkotásukra. Úgy tűnik azonban, hogy ennek az elvárásnak nem lehet megfelelően eleget tenni, mivel maga a törvény írja elő, hogy a képviselő-testületeknek a *részletes* működésük szabályait az SzMSz-ben kell meghatározniuk. Szinte filozófiai jellegű az a kérdés, hogy mikor tekinthető egy szabályozás részletesnek? Ha a képviselő-testületek a régi Ötv.-nek „A képviselő-testület működése” címszaván belül elhelyezett szabályait a települési specifikumoknak megfelelő tartalommal töltik ki, akkor egészen biztos, hogy elkerülhetetlenné válik az SzMSz-ük terjedelmessé, terjedőssé válása.

Oroszlány város képviselő-testülete külön fórumrendeletet alkotott a közmeghallgatás – valamint a többi részvételi forma – tárgyában, azonban meglehetősen rövid szabályozással. A fórumrendelet ezért nem tehermentesítette a képviselő-testület SzMSz-ét, tehát a helyi fórumokra vonatkozó szabályokat a képviselő-testület akár ebben a jogszabályban is elhelyezhette volna.

A lakossággal való kapcsolattartás módjainak meghatározása a helyi önkormányzat ún. *külső ügyköreihez* tartozik. Ennek egyik alapvető formája a közmeghallgatás. A jogalkotási-módszertani útmutatók szerint „a helyi hatalomgyakorlás áttekinthetőségének, ellenőrizhetőségének biztosítása miatt csak rendeleti formában határozhatók meg a szervezet és működés alapvető kérdései.”¹⁶ Kétségtelen tehát, hogy a közmeghallgatás a képviselő-testülethez szorosan és szervesen kapcsolódó demokratikus forma, így szabályozását az SzMSz-ben kell elvégezni.

Fogarasi József álláspontja szerint indokolt lenne külön törvényt alkotni az önkormányzati participáció formáiról: a helyi népszavazásról, a helyi népi kezdeményezésről és a közmeghallgatásról.¹⁷ Ebben a kérdésben *Fürcht Pál* véleményéhez csatlakozom, aki úgy látja, hogy a részvételi formák jelenlegi szabályozási területeként meg kell tartani az önkormányzati törvényt,¹⁸ és helyi szinten is az SzMSz-ben látom indokoltnak a szabályozásukat.¹⁹

Az önkormányzati rendeletek kodifikációs munkáihoz, a hatékonyabb helyi jogalkotáshoz a módszertani útmutatókon kívül a gyakorló szakemberek tapasztalatai is érdemben hozzájárulhatnak. 1990 óta a törvényességi ellenőrzést végzők rendszeresen publikálják a munkájuk során szerzett tapasztalataikat. Egyik csoportjuk kifejezetten arra

¹³ Ibid, 223.

¹⁴ Régi Ötv. 18. § (1) bek.

¹⁵ Valamennyi szakirodalom is az SzMSz-t nevezi meg a közhatalmi formák szabályozásának területeként. Lásd például *Kiss László*: A helyi önkormányzás közvetett módja (1999) 128.; *Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László*, *A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata*. In: A helyi önkormányzatok kézikönyve (szerk. *Fogarasi József*). Unió Kiadó, Budapest, 1994. 104.

¹⁶ *Bekényi – Barabás – Pintérmé dr. Vig – Sárosi – Smetana* (2001) i.m. 47.

¹⁷ Ez a szakmai álláspont megtekinthető az alábbi honlapon: www.fogarasijozsef.hu.

¹⁸ *Fürcht, Helyi népszavazás és az alkotmányozás* i.m. 565.

¹⁹ Az új Ötv. nem tartalmazza a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés szabályait, így ezeket a jogintézményeket külön törvényben kell szabályozni. A közmeghallgatásnak azonban álláspontom szerint az önkormányzati törvényben kell „maradnia,” mivel ez szorosan a képviselő-testület működéséhez tartozó kérdés.

hívja fel a figyelmet, hogy a jogalkotási-módszertani útmutatók fenntartás nélküli követése zavaros megoldásokat eredményezhet az önkormányzati rendeletalkotás során. Ez gyakorlati megközelítésben azt jelenti, hogy uniformizálttá válhatnak az önkormányzati rendeletek, a települési specifikumok kevésbé érvényesülnek, noha a törvény jogalkotási felhatalmazásának éppen ez volna az alapvető célja. Általános tapasztalat, hogy az SzMSz-ek szó szerint tartalmazzák a módszertani útmutatók példálódzó jellegű normaszövegeit, és ezeken a képviselő-testületek nem is kívánnak módosítani. E folyamat hátterében vélhetően az a meggyőződés áll, hogy a módszertani útmutatókból merített szabályok „megkérdőjelezhetetlenek,” és minden településen fenntartás nélkül alkalmazhatók. Ez a gyakorlat azonban vitatható, mert a módszertani útmutatóknak nem az a céljuk, hogy átvállalják a képviselő-testületektől a helyi jogalkotás feladatát, hanem az, hogy egyfajta orientációt, támpontot nyújtsanak a szervezeti és működési szabályzat egy-egy területének összeállításához, a szabályok megfogalmazásához.²⁰

Egyes szakmai nézetek szerint a települési jogállástól függ a közhatalmi formákra vonatkozó szabályozás terjedelme: „a kisebb településeken a szabályozási igény szűkebb.”²¹ Bizonyos szabályozási tárgykörökben esetleg szűkebb körben jelentkezhet a rendeletalkotási igény, különösen a kisebb községekben, de véleményem szerint a demokratikus részvétel szabályozása nem differenciálódhat települési jogállás szerint. A közmeghallgatás szabályainak megalkotásától nem lehet eltekinteni abból az okból kifolyólag, hogy a községekben csupán néhány választópolgár aktivizálható a közügyekben való részvételre. A participáció elősegítése, a joghatások kiszámíthatósága, előre láthatósága minden településen egyaránt szükségessé teszi, hogy a szervezeti és működési szabályok részletesen megalkotásra kerüljenek. „Garanciális jelentősége van annak, hogy a polgárok pontosan ismerjék a képviselő-testület működési rendjét, eljárásait, hiszen a testület a nevükben, felhatalmazásuk alapján gyakorolja a helyi önkormányzás jogát.”²² A vizsgálat alá vont jogszabályokban a közmeghallgatás szabályozása viszonylag koherens képet mutat, tehát a községekben ugyanúgy elvégzik a szabályozást, mint a városokban és a megyei jogú városokban.

1994 óta elengedhetetlen, hogy a képviselő-testületek az SzMSz-ük rendelkezéseit meghatározott időközönként felülvizsgálat alá vonják. A felülvizsgálat célja, hogy a jogszabályok és a települési specifikumok változásainak megfelelően módosításra kerüljenek az időközben elavulttá váló rendelkezések. Valamennyi módszertani útmutató praktikus tanácsokat ad a rendeletek kodifikációját végző szakemberek számára,²³ a hatályban levő SzMSz-ek azonban arról tanúskodnak, hogy a felülvizsgálati eljárás rendszerint elmarad vagy nem kellőképpen hatásos.

Az SzMSz-ek felülvizsgálata során tehát el kell végezni a közmeghallgatás hatályosítását, a módosuló jogszabályokhoz igazodó szabályozását. Jogos azonban az a kérdés, hogy miben nyilvánul meg a képviselő-testületek jogalkotói szabadsága, ha a közmeghallgatás törvényi tényállási elemei közül mindössze kettőben, a periodikusság és

²⁰ A rendeletalkotási útmutatók általi javaslatok követésére jó példa lehet az alábbi kiadvány: *Bércesi Ferenc – Gelencsér József – Solymosi Veronika – Szekerczés Anna*, Módszertani útmutató az önkormányzatok szervezeti és működési szabályainak felülvizsgálatához. Pécs, 1998. E kiadvány számos pontját átvették a helyi jogalkotók.

²¹ *Bekényi – Barabás – Pintéerné dr. Vig – Sárosi – Szmétana* (2001) i.m. 48.

²² *Bekényi – Barabás – Pintéerné dr. Vig – Sárosi – Szmétana* (2001) i.m. 47. Természetesen a szervezeti és működési szabályokon belül is vannak olyan területek, amelyekkel kapcsolatban valóban szűkebb a szabályozási igény a kis településeken; például a polgármesteri hivatal tagozódása, a bizottsági struktúra, a részönkormányzati hálózat, az átruházott hatáskörök stb. *Bekényi – Barabás – Pintéerné dr. Vig – Sárosi – Szmétana* (2001) i.m. 47.)

²³ *Bekényi – Barabás – Pintéerné dr. Vig – Sárosi – Szmétana* (2001) i.m. 47.

a hatáskör kérdésében enged teret a törvényhozó a pozitív irányban történő eltérésre. Mint bemutatásra került, a közmeghallgatás rendeleti szabályozásának kettős vetülete van: a tényállásból közvetlenül eredő elemek szabályozása (a szűkebb szabályozást igénylő területek), valamint a tényállásból közvetetten eredő elemek szabályozása (a tágabb szabályozást igénylő területek). A jogalkotói szabadság különösen az utóbbi szabálycsoport tekintetében értelmezhető. Az Alkotmánybíróság már az 1990-es évek elején határozatában kifejtette azon álláspontját, miszerint a szervezetalakítási és a működés-meghatározási autonómiának egyetlen korlátja van: az SzMSz rendelkezései nem lehetnek ellentétesek a törvény rendelkezéseivel.²⁴ Mivel a tényállásból közvetetten eredő szabályozási elemek törvényi regulációval nem rendelkeznek, ezért önkormányzati rendeleti szabályozásuk során „akadálymentesen” érvényesíthetők a települési specialitások, a képviselő-testületek elképzelései.

2. A közmeghallgatás tényállási elemeinek szabályozása a szervezeti és működési szabályzatokban

2.1. A közmeghallgatás képviselő-testületi ülési minősége

A közmeghallgatás minőségi ismérve, hogy képviselő-testületi ülésnéven nyújt lehetőséget a lakossági participációra. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert az ülési minőség meghatározza a működésre vonatkozó szabályok jelentős részét, és közvetlen kontaktust tesz lehetővé a választópolgárok és a települési képviselők között.

A közmeghallgatás ülési minőségének szabályozása a helyi rendeletalkotás egyik legkritikusabb pontja, mivel az elvégzett elemzés alapján megállapítható, hogy a lakosság aktivizálására lehetőséget nyújtó jogintézmények több esetben is illogikus szabályozásban részesülnek. Mindenekelőtt hangsúlyozni szükséges, hogy a közmeghallgatás képviselő-testületi ülés, tehát a képviselő-testületi ülésekre vonatkozó törvényi és az egyes SzMSz-beli szabályokat a közmeghallgatás során is érvényesíteni kell. Mindazonáltal figyelembe kell venni, hogy a rendes ülésekre vonatkozó általános szabályok modifikáció nélküli alkalmazása a közmeghallgatásra nem minden esetben lehetséges. A régi Ötv. keretszabályozást végez mind a rendes ülésekre, mind a közmeghallgatásra nézve, a törvényi keretrendelkezések tartalommal való kitöltése a helyi jogalkotó joga, és egyben kötelezettsége. Az SzMSz-ben megfogalmazódott rendelkezések speciális szabályoknak tekintendők, mivel több SzMSz-ben is utalás történik arra, hogy a közmeghallgatáson a képviselő-testületi ülés szabályait a lakossági fórumokra vonatkozó eltérésekkel kell alkalmazni. A szubszidiárius szabályok úgy is megfogalmazódhatnak az SzMSz-ekben, hogy a képviselő-testület az SzMSz „lakossági kapcsolatok” címszaván belül megállapítja a sajátos szabályokat.

A képviselő-testület szükség szerint, de legalább évente egy esetben közmeghallgatást tart, amelyen az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek. Fontosabb szabályai (...)²⁵

A közmeghallgatás rendeleti szabályozásának elvégzése során nem tartom szerencsésnek csak a „fontosabb” szabályokat rögzíteni, mivel a közmeghallgatás működése szempontjából valamennyi rendelkezésnek ugyanolyan fontossága van.

²⁴ 1285/H/1993. AB határozat. ABH 1994, 800, 801.

²⁵ Szentlőrinc város SzMSz-e.

A képviselő-testületi ülések három munkafázisra tagolhatók: az ülést megelőző, az ülésen megvalósuló, valamint az ülést követő feladatokra, de valamennyi munkafázisban vannak olyan elemek, amelyeket a közmeghallgatás során másként kell megoldani.

Az ülést előkészítő munkafolyamatokban eltérést mutat a közmeghallgatás elrendelése és a meghirdetése. Ennek oka az, hogy a közmeghallgatás elrendelésének esetei alapvetően mások, mint a soron következő rendes képviselő-testületi üléseké. A lakossági participációból az következik, hogy a meghirdetésre is eltérő szabályokat szükséges alkalmazni, különös tekintettel annak határidejére.

Az ülésen megvalósuló feladatokban az egyik legfontosabb különbség – ami a legtöbb SzMSz-ben nem különül el a rendes ülések szabályaitól, sokszor meg sem fogalmazódik – a tanácskozás vezetésére és a rendfenntartásra vonatkozik.

Az ülés utáni feladatokhoz a közmeghallgatáson elhangzott ügyekben foganatosított eljárás, intézkedés és kivizsgálás, valamint a nyilvános közérdekű tájékoztatás tartozik. Ezek az eljárások azért tekinthetők speciálisnak, mert választópolgári kezdeményezésre, közérdekű ügyekben indulnak. Lezárulásuk után, az elért eredményekről nyilvános tájékoztatást kell adni.

2. 1. 1. A rendes és a rendkívüli közmeghallgatás

Valamennyi SzMSz-ben megfogalmazódik a következő szabály: a képviselő-testület alakuló, rendes, rendkívüli, ünnepi ülést és közmeghallgatást tart.

A képviselő-testület alakuló, rendes és rendkívüli ülést, valamint közmeghallgatást tart.²⁶

A taxatív jellegű felsorolásból az következik, hogy más önkormányzati fórum nem minősül képviselő-testületi üléstípusnak. Az önkormányzati fórumok közül azonban a községek által szabályozott falugyűlés felveti az ülési minőség szabályozásának szükségességét. Miután számos SzMSz unifikált formában szabályozza a közmeghallgatást és a falugyűlést, ezért megállapítható, hogy a falugyűlés is magában hordozza a képviselő-testületi ülés attribútumait.

A közmeghallgatást főszabály szerint rendszeres időközönként, a reá vonatkozó általános szabályok érvényesülése mellett tartják meg a képviselő-testületek. A közmeghallgatás időpontját a képviselő-testület²⁷ állapítja meg, a polgármester – ülésvezető – hívja össze, aki egyben vezeti a tanácskozást, fenttartja az ülés rendjét – ennek keretében egyedi intézkedéseket hozhat, amelyek ellen fellebbezésnek nincs helye –, illetve berekeszti az ülést. A rendes közmeghallgatáshoz képest a *rendkívüli közmeghallgatás* kivételes módja a helyi közakarat formálásának. Vélhetően ez lehet az oka annak, hogy a vizsgált körben mindössze két SzMSz intézményesítette a rendkívüli közmeghallgatást.

A munkaterven kívül kiírt rendkívüli közmeghallgatást a döntéstervezet időpontja előtt legalább 15 nappal kell megtartani.²⁸

A képviselő-testület rendkívüli esetben egyszerű szótöbbséggel elrendelheti a munkatervtől eltérő közmeghallgatás megtartását.²⁹

²⁶ Nagybaracska község SzMSz-e, Örbottyán község SzMSz-e, Solymár község SzMSz-e, Újszentmargita község SzMSz-e.

²⁷ Ez a jog esetenként a polgármestert illeti meg.

²⁸ Nádudvar város SzMSz-e.

²⁹ Nagykőrös város SzMSz-e.

A rendkívüli közmeghallgatás szabályozásakor a helyi jogalkotó feladata, hogy értelmeznie kell a „rendkívüli eset” fogalmát. Jogalkalmazási nehézségeket eredményezhet, ha az SzMSz-ben megfogalmazódik a rendkívüli közmeghallgatás, ugyanakkor a helyi jogalkotó nem rögzíti az annak alapjául szolgáló eseményeket, helyzeteket. A rendkívüli közmeghallgatás éppen attól rendkívüli, hogy előre nem tervezhető, ezért az alapjául szolgáló eseményeket sem lehet egzakt módon, tételesen felsorolni, de orientáló jelleggel nemcsak lehet, de szabályozni szükséges. E kívánalomnak a rendkívüli közmeghallgatásról rendelkező két SzMSz nem tesz eleget; a szabályozási körbe pusztán a rendkívüli közmeghallgatás „deklarációját” vonja be.

A rendkívüli közmeghallgatás szabályozása úgy tehető teljessé, ha a helyi jogalkotók valamennyi szabályozási szegmensre kiemelt figyelmet fordítanak. Ennek során értelmezik a rendkívüli közmeghallgatást, kifejtik a fogalmát, rögzítik az alapjául szolgáló helyzeteket, és sajátos szabályokat alkotnak a meghirdetésére és az összehívásra vonatkozóan.

2. 1. 2. A határozatképesség

A *határozatképesség* megvalósulása a közmeghallgatás megnyitásának elengedhetetlen feltétele. A törvényi főszabály mellett több SzMSz is tartalmaz pozitív szabályt a határozatképesség követelményére.

A közmeghallgatáson a képviselő-testületnek határozatképesnek kell lennie.³⁰

A közmeghallgatás olyan határozatképes testületi ülés, amelyen az állampolgárok, valamint az önkormányzat illetékességi területén működő társadalmi és egyéb szervezetek képviselői közvetlenül a képviselő-testület előtt tehetik fel közérdekű kérdéseiket és javasolataikat.³¹

A határozatképesség szabályozásával összefüggésben annyi kritikai észrevétel tehető, hogy a határozatképességet mindig a képviselő-testülettel, és nem az egyes települési képviselőkkel szemben kell támasztani.

A közmeghallgatásos képviselő-testületi ülésen is határozatképesnek kell lenniük a képviselőknek.³²

A közmeghallgatáson a képviselő-testületnek – mint egésznek – kell határozatképesnek lennie. A települési képviselők több mint a felének a jelenléte teremti meg a képviselő-testület határozatképességét, ami lehetővé teszi a közmeghallgatás megnyitását, valamint a választópolgárok és a képviselő-testület közötti *közvetlen* kontaktust.

A határozatképesség mellett megemlíthető a képviselő-testület határozatképtelenségének az esete is. A közmeghallgatás működése szempontjából az egyik legkedvezőtlenebb eset, ha a képviselő-testület határozatképtelen, mert ekkor a fórum nem nyitható meg, az esetleges nagyszámú érdeklődő ellenére sem. Ekkor juthat szerephez a közmeghallgatás helyett, annak pótlására elrendelt fórum. Habár e megoldás követésének elvi, jogi akadálya nincs, a vizsgált SzMSz-ek arról tanúskodnak, hogy a képviselő-testületek nem élnek ezzel a lehetőséggel. A határozatképtelenség esetéről a helyi jogszabályok mindössze annyit tartalmaznak, hogy mikor kell újból összehívni a közmeghallgatással egybekötött ülést. Ezt a szabályt a „képvisező-testület működése”

³⁰ Aba község SzMSz-e.

³¹ Újszentmargita község SzMSz-e.

³² Beled község SzMSz-e.

címszaván belül rögzítik az SzMSz-ek, eltérő szabályozás hiányában azonban ez a szabály alkalmazandó a közmeghallgatásra is. Amennyiben a közmeghallgatás a képviselő-testület határozatképtelensége miatt nem nyitható meg, úgy a megjelenteket még helyben kell tájékoztatni arról, hogy mikor kerül sor újra a fórum elrendelésére.

A meghirdetett képviselő-testületi ülés nem megfelelő időpontban történő megtartása tárgyában az állampolgári jogok országgyűlési biztosa úgy foglal állást, hogy „nincs olyan szabály, amely lehetővé tenné a képviselő-testületi ülés meghívóban megjelölttől eltérő időpontban való megtartását. Mindebből pedig az következik, hogy az ülést a meghívóban szereplő időpontban kell megtartani (...) Igaz ugyan, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (...) nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy mennyi várakozási idő elteltével kell kimondani, hogy az ülés – határozatképtelenség miatt – nem tartható meg, de ebből nem következik, hogy a meghívóban szereplőtől eltérő időpontban megtartható.”³³

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa úgy véli, hogy a polgármester – ülésvezető – akkor jár el helyesen, ha a határozatképtelen ülést megnyitja, és kimondja, hogy azt határozatképtelenség miatt nem tartják meg, majd pedig a régi Ötv.-ben biztosított jogával élve, az SzMSz-ben meghatározott időponton belül újra összehívja az ülést.

A közmeghallgatás nem tartható meg határozatképtelenség esetén, de meglátásom szerint a képviselő-testületek akkor járnak el helyesen, ha a megjelent érdeklődőkre tekintettel mégis lehetőséget biztosítanak a kérdések és javaslatok előterjesztésére. Ez után egy későbbi időpontban sor kerülhet az újabb – vélhetően már határozatképes – közmeghallgatás elrendelésére és megtartására.

Határozatképtelenség esetén a képviselő-testület ülését 8 napon belül ugyanazon napirendek tárgyalására újra össze kell hívni.³⁴

A határozatképtelen képviselő-testületi ülést 8 napon belül ugyanazon napirendek megtárgyalására újra össze kell hívni.³⁵

A törvényességi ellenőrzés tapasztalatai szerint az önkormányzatok működésével kapcsolatos törvénysértések egy része kifejezetten a közmeghallgatáshoz köthető.³⁶ Az ellenőrzések során fény derült arra, hogy egyes képviselő-testületek akkor is érvényesnek tartották a közmeghallgatást, ha azon a képviselő-testület határozatképtelen volt. Ez az információ azért érdekes, mert a helyi részvétel témakörében elvégzett empirikus vizsgálatok soha nem a képviselő-testület határozatképtelenségére, hanem más tényezőkre vezették vissza a közmeghallgatás funkcionális zavarait. A vizsgálatok adatai arra engednek következtetni, hogy a felmérésekben résztvevők, a kérdőívek kitöltői az önkormányzati fórumoknak elsősorban nem a jogi, hanem a társadalmi-politikai és hatékonysági aspektusait helyezték előtérbe, vagyis számukra a képviselő-testület határozatképessége vagy határozatképtelensége a hatalomgyakorlás során irreleváns tényező.

³³ OBH 1960/2007. sz. ügy. Ez a Jelentés Tordas község képviselő-testületének ülését vizsgálta – amely nem tartozik a vizsgált települések körébe –, mégis lényegi fontosságú megállapításokat tartalmaz, mivel az ügy alkotmányos jogokat, elsősorban a helyi önkormányzathoz való alapvető jogot érinti. Az ombudsmani intézkedések részeként megtörtént a helyi önkormányzatokért felelős miniszter tájékoztatása, hogy valamennyi helyi önkormányzat figyelmét hívja fel a feltárt problematikára.

³⁴ Monor város SzMSz-e.

³⁵ Füzesabony város SzMSz-e.

³⁶ Czoboly István – Walter Tibor, *A törvényességi ellenőrzés gyakorlati tapasztalatai Baranya megyében*, Magyar Közigazgatás (1997) No. 7. 439.

2. 1. 3. A közmeghallgatás kezdeményezése, elrendelése

A közmeghallgatás elrendelésének törvényi és SzMSz-beli esetei vannak. A régi Ötv. értelmében a képviselő-testület ülését – ennek keretében a közmeghallgatást is – össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának az indítványára.³⁷

Az Ötv. mellett több SzMSz is szabályozza a közmeghallgatás kezdeményezésének jogosulti körét. E szabályok értelmében a közmeghallgatást a települési képviselők, a polgármester, a bizottságok és a települési választópolgárok kezdeményezhetik. Érdekességként megemlíthető, hogy egyes vizsgált SzMSz-ek a közmeghallgatás esetében nem, az önkormányzati fórumok tekintetében azonban megadják a kezdeményezési jogot az említett személyek számára.³⁸ A törvény és az SzMSz-ek kezdeményezői körében átfedések vannak, az SzMSz-ek azonban további részletező szabályokat is tartalmaznak.

Megjegyzendő, hogy az ülést össze kell hívni a képviselő-testület bizottságának az indítványára; ezt a jogot – álláspontom szerint – nem szűkítheti a képviselő-testület. Valamennyi bizottságot megilleti az a jog, hogy indítványozza a képviselő-testület ülését, e körben pedig a közmeghallgatást is. A vizsgálat alá vont jogszabályok körében felmerül olyan SzMSz, amely az indítványozási jogot a képviselő-testület állandó bizottságai számára tartja fenn, ami azért jogsértő, mert a régi Ötv. nem végez diszinkciót az állandó és az ad hoc jellegű bizottságok között. Ebből adódóan valamennyi bizottság – az állandó és az ad hoc jelleggel működő bizottság, illetőleg *Fogarasi József* korábbi álláspontja szerint az albizottság is³⁹ – a képviselő-testület azonos rangú szerve, ezért az őket megillető törvényi jogok nem korlátozhatók az önkormányzati rendeletben.

Mivel a bizottságok indítványozási joga a régi Ötv.-ből ered, ezért ezt már nem szükséges újra szabályozni az SzMSz-ben. Kivételesen mégis az SzMSz szabályozási körébe vonható az indítványozási jog, amelynek keretében megállapíthatók azok az események, bizottsági hatáskörök, amelyekben a bizottságoknak jelzési vagy indítványozási kötelezettségük van a közmeghallgatás elrendelésére. Megjegyzendő, hogy *a bizottságoknak csupán indítványozási joguk/kötelezettségük van/lehet*, de nem rendelkezhetnek el, és nem is tarthatnak közmeghallgatást.

A közmeghallgatás tartását a feladat- és hatáskörükbe tartozó kérdésekkel összefüggésben a közgyűlés bizottságai is kezdeményezhetik.⁴⁰

³⁷ Régi Ötv. 12. § (1) bekezdésének második mondata. Az új Ötv. értelmében a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát is tartalmazó indítványára is össze kell hívni a képviselő-testület ülését. Ez a szabály a közmeghallgatás tekintetében csak akkor alkalmazható, ha a munka- vagy üléstervben konkrétan rögzítést nyer a közmeghallgatás időpontja, és azt a képviselő-testület elmulasztja megtartani.

³⁸ Lásd például: Füzesabony város SzMSz-ét.

³⁹ *Fogarasi József, Az önkormányzati képviselő-testület (közgyűlés) bizottsága; a településrészi önkormányzati testület.* In: A helyi önkormányzatok (szerk. Fogarasi József). HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 313. Jómagam a bizottságok azonos rangját az albizottság vonatkozásában nem látom tisztázottnak. Az albizottság jogintézménye a régi Ötv.-ben nem fogalmazódik meg, véleményem szerint ilyen elnevezéssel nem lehet létrehozni a képviselő-testület szervét, illetőleg nem látom tisztázottnak azt sem, hogy egyáltalán ilyen elnevezésű bizottság beilleszthető a bizottsági struktúrába. Lásd részletesebben: *Kiss Mónika Dorota, A képviselő-testület szerveire vonatkozó szervezeti és működési szabályok*, Jogtudományi Közlöny (2010). No. 9. 445-453.

⁴⁰ Nyíregyháza megyei jogú város SzMSz-e.

Megítélésem szerint az ilyen típusú szabályozás alkalmas a régi Ötv. megsértésére, mivel az önkormányzati rendeletben nem szűkíthető le az indítványozás joga a bizottságok meghatározott feladat- és hatáskörére. Azt javasolnám, hogy az SzMSz-ek hagyják érintetlenül a bizottságok *indítványozási jogát*, ehelyett állapítsanak meg *indítványozási kötelezettséget* az olyan feladat- és hatáskörök tekintetében, ahol közmeghallgatás tartása látszik indokoltnak.

A választópolgári közösség kezdeményezési jogának szabályozásában a képviselő-testületek már rendelkeznek egyfajta mozgástérrel, mivel a jogosultak e köre nem rendelkezik törvényi szabályozással, az őket megillető indítványozási jog tehát kizárólag az SzMSz-ek szabályozási tárgya. Az SzMSz-ek értelmében a közmeghallgatást a választópolgárok meghatározott százaléka vagy meghatározott számú kezdeményezője indítványozhatja. Az indítványozás jelentősége abban rejlik, hogy kötelezően – a képviselő-testületek mérlegelési lehetősége nélkül – el kell rendelni a közmeghallgatást, ha azt a jogszabályban meghatározott számú vagy százaléku választópolgár kéri. Az indítványozás joga az alábbiak szerint fogalmazódik meg a vizsgált SzMSz-ekben.

Közmeghallgatást kell tartani, ha az ügy tárgyának egyidejű megjelölésével azt a település állampolgárainak 10%-a kezdeményezi.⁴¹

A képviselő-testületi döntés előtt közmeghallgatást kell tartani, ha a testület úgy döntött, ha a választópolgárok 5%-a az ügy tárgyának megjelölésével kéri, illetve a képviselők legalább a felének indítványára javasolt ügyben.⁴²

Közmeghallgatást kell tartani a választópolgárok legalább 5%-ának javaslatára.⁴³

A közmeghallgatást (...) a képviselő-testület határozza meg a munkatervében, az azon felüli közmeghallgatásról a polgármester dönt, aki egyben gondoskodik annak nyilvánosságra hozataláról.⁴⁴

Egyes esetekben az SzMSz-ek az elrendelést a képviselő-testület minősített többségű döntéséhez kötik.

Ha a képviselők legalább egynegyede (4 fő) indítványozza, illetve legalább 10 helyi választópolgár azt kéri, a települési képviselők minősített többséggel hozott határozata alapján közmeghallgatást kell tartani.⁴⁵

Ilyen esetben a szabályozás kettős feltételt támaszt a közmeghallgatás elrendeléséhez: a választópolgári kezdeményezést és a képviselő-testület minősített többségű döntését. Ezt a szabályozást vitatom, mert ha a képviselő-testület anélkül, hogy arra kötelezve lenne, megadja a választópolgári közösség számára a közmeghallgatás kezdeményezésének a jogát, akkor az elrendeléshez a minősített többségű képviselő-testületi döntést már nem célszerű további feltételként előírni. A minősített többségű képviselő-testületi döntés abban az esetben lehet esetleg indokolt, ha a közmeghallgatás kezdeményezője maga a képviselő-testület. A képviselő-testület minősített többségű döntéséhez kötött közmeghallgatás elrendelése akár meg is hiúsulhat abban az esetben, ha a megfelelő számú választópolgári aláírás ugyan összegyűlt, de a minősített többségű döntés nem született meg.

⁴¹ Badacsonytomaj város SzMSz-e.

⁴² Gara község SzMSz-e.

⁴³ Pécs megyei jogú város SzMSz-e.

⁴⁴ Gyula város SzMSz-e.

⁴⁵ Kerepes község SzMSz-e.

Mivel a közmeghallgatás aktív jogosultja a választópolgár, ezért a kezdeményezési jogot is e személyi kör számára kell biztosítani. Ennek ellenére nem lehet kategorikusan elzárkózni annak a lehetőségétől, hogy a kezdeményezésben más állampolgárok is részt vegyenek. A közmeghallgatás a helyi társadalom közérdekű ügyeinek a fóruma. A jogintézmény korábbi személyi hatálya mind a mai napig érezteti a hatását, és nemcsak azért, mert a helyi jogalkotók egy részének figyelmét elkerülte a régi Ötv. 2004-ben történő módosítása, hanem azért is, mert a gyakorlatban az állampolgárokra kiterjedő személyi hatály „életben tartása” bizonyul a hatékonyabb megoldásnak.

A kezdeményezés akkor alkalmas joghatás kiváltására, ha az eljárásjogi szabályokat is megalkotják a képviselő-testületek.

(...) Közmeghallgatást kell tartani a választópolgárok legalább 5%-ának javaslatára. A javaslatot írásban, aláírásokkal és személyi adatokkal (név, lakcím, személyi azonosító) dokumentálva, indokolással ellátva a polgármesternél kell előterjeszteni. A polgármester a közgyűlés ülését a javaslat benyújtásától számított 30 napon belüli időpontra köteles összehívni.⁴⁶

Amennyiben a közérdekű kérdés vagy javaslat a közmeghallgatáson nem válaszolható meg, a meg nem válaszolt közérdekű kérdést és javaslatot a képviselő-testület kijelölése alapján a polgármester, a jegyző, a bizottság, illetve a tanácsnok vizsgálja.⁴⁷

A kezdeményezés eljárásjogi szabályai immanens részei a közmeghallgatás szabályozásának, ennek ellenére a megalkotásuk a helyi önkormányzatok jelentős részénél elmarad. A szabályozási körbe az alábbi eljárásjogi aspektusokat indokolt bevonni: az aláírásgyűjtő ívek dokumentálását, hitelesítését; a joggyakorlás megjelenési formáját (az írásbeliséget); a választópolgári névjegyzéket; a határidők megállapítását; illetőleg a megfelelő számú aláírás esetén a közmeghallgatás meghatározott határidőn belüli kötelező elrendelését.

A kezdeményezési jog az alábbi kifejezések alkalmazásával nyer szabályozást: „kezdeményezés,” „indítványozás,” „kérelem” „javaslat.” Eltérő törvényi szabály hiányában valamennyi kifejezés regulációja elfogadható, megjegyzendő azonban, hogy a közmeghallgatást a nevesített szervek, személyek csupán *kezdeményezhetik (kérhetik, javasolhatják, indítványozhatják)*, a képviselő-testület *rendeli el*, és a polgármester (ülésvezető) *hívja össze (az ülésvezető vezeti a tanácskozást, fenntartja a rendet, ügyel az ülés méltóságára, ezek érdekében pedig egyedi intézkedéseket is hozhat)*.

2. 1. 4. A napirendi pontok

A napirend által ütemezett közmeghallgatás valójában a látens események szabályozását feltételezi. A közmeghallgatás elrendelésének látens esetei⁴⁸ növelő hatást fejtenek ki a tárgyévben megtartandó közmeghallgatások számára, mivel jellemzőjük, hogy évente több alkalommal is felmerülhetnek. Ha egy képviselő-testület napirendi pontok szerint tartja meg a közmeghallgatását, akkor ez egyben tematikus közmeghallgatást eredményez, vagyis mindig egy-egy konkrét közérdekű téma kollektív megvitatására irányul. Az SzMSz-ek értelmében az alábbi tárgykörökben kell közmeghallgatást tartani:

- az éves költségvetési koncepció elfogadása;
- a település általános rendezési tervének elfogadása, módosítása;

⁴⁶ Pécs megyei jogú város SzMSz-e.

⁴⁷ Pilisborosjenő község SzMSz-e.

⁴⁸ Lásd részletesebben „A periodikusság” c. alpontban.

- a környezetvédelmi program ismertetése és elfogadása;
- a települési képviselők legalább egynegyedének vagy felének indítványára javasolt ügy;
- jelentős összegű hitelfelvétel;
- a ciklusprogram végrehajtásáról szóló beszámoló;
- a helyi adók bevezetése és a költségvetés elfogadása;
- egyes önkormányzati rendeletek megvitatása;
- a település szempontjából kiemelkedően fontos beruházások;
- a hatóság által fontosnak ítélt ügy felmerülése, a lakossági vélemények megismerése céljából;
- a jelentősebb képviselő-testületi döntések, helyzetértékelések előtt;
- a képviselő-testület eseti döntése;
- a választópolgárok meghatározott számának, százalékának kezdeményezése (az ügy tárgyának megjelölésével);
- szükség szerint.

A fenti témák közül SzMSz-ek általában csak a képviselő-testületek által fontosabbnak ítélt két-három témát nevesítik. A szabályozásba bevont leggyakoribb tárgykör az éves költségvetési koncepció elfogadása, az egyes önkormányzati rendeletek megvitatása, a településfejlesztés, és újabban a meghatározott összegű hitelfelvétel véleményezése is. A SzMSz-ekben megfogalmazódó közmeghallgatási tárgykörök tehát alapvetően a pénzügyi-beruházási, a jogalkotási, a településfejlesztési és a kistérségi feladatok megvitatására irányulnak.

A pénzügyi vonatkozású témák közül külön is foglalkozni indokolt az adórendelet és a hitelfelvétel tárgyában megtartandó közmeghallgatással. Az adórendelet olyan tárgykör, amellyel a régi Ötv. is foglalkozik, amikor kimondja, hogy a helyi adónemeket és mértéküket megállapító rendelet tárgyában nem rendelhető el helyi népszavazás.⁴⁹ Az önkormányzati praktikum arról tanúskodik, hogy a régi Ötv. tiltó szabálya ellenére a településeken igény van az ilyen tárgyú rendeletek kollektív megvitatására is. Ennek érdekében – mivel helyi népszavazás nem bocsátható az ügy – a képviselő-testületek intézményesítették az adórendelet megvitatására irányuló közmeghallgatást. A közmeghallgatásra vitt adórendelet ügye nem képes ugyanazon joghatások kiváltására, mint a helyi népszavazás jogintézménye, mivel ez utóbbi eredménye kötelező a képviselő-testületre,⁵⁰ a közmeghallgatás viszont nem eredményez önkormányzati döntés. Mindazonáltal az adórendelet tárgyában megtartandó közmeghallgatás alkalmas lehet a rendelet hatálya alá tartozó adóalanyok előzetes véleményének, álláspontjának artikulálására, a képviselő-testületi döntés befolyásolására.

Az adórendelet mellett a meghatározott összegű hitelfelvétel tárgyában megtartandó közmeghallgatás ugyancsak koncepciózus elképzelés.⁵¹ Napjainkban a helyi

⁴⁹ Régi Ötv. 46. § (4) bekezdésének b) pontja.

⁵⁰ Régi Ötv. 48. §.

⁵¹ A helyi önkormányzatok hitelfelvételével, pénzügyi vonatkozású ügyleteivel kapcsolatos korrupciós bűncselekmények visszaszorítására *Jakab* András a svájci modell adaptálását ajánlja hazánk részére. Úgy véli, hogy az Alkotmányban indokolt szabályozni a hitelfelvétel tárgyában kötelezően elrendelendő helyi népszavazást. Vö. *Jakab* András alkotmánykonceptióját a 2010-2011-ben folyó alkotmányozással kontextusban [magántervezet szakmai álláspont kialakítása céljából, PPKE JÁK, 2011. február 10.] Meglátásom, hogy a vázolt modell megfelelő lehet a korrupciós ügyletek visszaszorítására, de úgy vélem, hogy ezt a szabályt nem alkotmányi, hanem törvényi szinten – az Ötv. kötelező helyi népszavazási esetei között – kellene rögzíteni. E szabályhoz további előírások megalkotását látom szükségesnek: elsősorban a hitelfelvétel összegének megállapítását, differenciált szabályozásának kiépítését a községben, a városban, a megyei jogú városban és a megyében.

önkormányzatok igen jelentős része vállalkozik különböző célú hitelfelvételre, ennek megalapozottságát, kollektív megvitatását célszerű a közmeghallgatás elé vinni. Mind az adórendelet, mind a hitelfelvétel tárgyában megtartandó közmeghallgatás akkor lehet hatékony megoldás, ha az ott elhangzott véleményeket a képviselő-testület megfontolja, a későbbi döntései során érvényesíti.

Az önkormányzati rendelet tárgyában megtartandó közmeghallgatás – hasonlóan a helyi adórendeletéhez – összefüggésbe hozható a helyi népszavazással, mivel a régi Ötv. értelmében a képviselő-testület – az adórendelet kivételével – helyi népszavazást rendelhet el az önkormányzati rendelet megerősítésére.⁵² A két jogintézmény hatáskörgyakorlásával kifejthető joghatások közötti különbség abban nyilvánul meg, hogy a helyi népszavazás eredménye kötelezi a képviselő-testületeket, a közmeghallgatásnak viszont nincs ilyen hatása, mivel pusztán álláspontkifejtés érdekében rendelhető el. Ebből következően az adó- és a költségvetési rendelet közmeghallgatással egybekötött vitáját megfelelő gyakorlatnak tartom, de az olyan rendeletek esetében, amelyekben kiírható megerősítő helyi népszavazás, ezt a jogintézményt javaslom alkalmazni.

A helyi önkormányzati rendeletek kontrollingjával összefüggésben *Czoboly István* és *Visegrády Antal* –ahogy erről már volt szó – évekkal ezelőtt felhívta a figyelmet a közmeghallgatás szerepére. Mivel a közmeghallgatás évente legalább egyszer tartandó, generális jellegű önkormányzati fórum, ezért alkalmas lehet az önkormányzati rendeletek kontrolling-eszközeként funkcionálni. Figyelembe vételre javaslom azt a *Bércesi Ferenc*, *Kiss László* és *Solymos Veronika* általi ajánlást is, miszerint „a rendelettervezet vitája előtt a testület köteles azt – a lakosság véleményének megismerése végett – közmeghallgatásra bocsátani azokban az esetekben, amikor ezt az SzMSz előírja. Amennyiben a rendelet a lakosságot széles körben érintő jogokat és kötelezéseket tartalmaz, úgy a tervezetet a testületnek közszemlére kell bocsátani akkor is, ha közmeghallgatást nem tartott az ügyben.”⁵³ Az önkormányzatok jelentős része a közmeghallgatás elé tárja az egyes önkormányzati rendeletek tervezeteit, habár a vizsgált SzMSz-ekből nyerhető információ alapján megállapítható, hogy a képviselő-testületek konkrét nevesítéssel egyedül az adórendeletet szabályozzák. Hiányosságként értékelhető, hogy az SzMSz-ben nem kerülnek tételesen felsorolásra azok a rendeletek, amelyek tervezetét közmeghallgatásra kell bocsátani, így a képviselő-testületek rendelkezésére áll egyfajta szelekció lehetősége, ami bizonytalanságot eredményezhet a választópolgárok helyi közügyekben való részvételében.

Az SzMSz-ek vizsgálatából kizárólag azok a részvételi formák és témák tárhatók fel, amelyeket az SzMSz-ek szabályoznak. A szabályozási körön kívüli informális lehetőségek tárgyában *Czoboly István* és *Walter Tibor* vizsgálatot végzett, amelynek során a törvényességi ellenőrzés alá vont önkormányzati jegyzőkönyvek adataiból feltárta az érdekérvényesítés, a véleménynyilvánítás egyéb alternatív formáit is. A kutatók tapasztalata szerint arra is van példa, hogy egy-egy rendeletalkotásra irányuló kezdeményezéssel kapcsolatban a polgármester gyűjti össze a lakossági igényeket, véleményeket.⁵⁴ Vitathatatlan, hogy az informális lehetőségek is hozzájárulhatnak az érdemi helyhatósági munkához, mégis fontos annak hangsúlyozása, hogy a meghatározott önkormányzati rendelettervezetek tárgyában jogilag szabályozott eljárás keretében kerüljön sor a kollektív véleménynyilvánításra és konszenzus kialakítására.

⁵² Régi Ötv. 46. § (3) bekezdés b) pontja.

⁵³ *Bércesi Ferenc – Kiss László – Solymosi Veronika, Az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai (a jogharmonizáció tükrében)*, Közigazgatás Módszertani Bt., Pécs, 2004. 30.

⁵⁴ *Czoboly – Walter* (1997) i.m. 442.

A településrendezési és a településfejlesztési tervek megvitatása céljából elrendelt közmeghallgatás ugyancsak olyan lehetőség, ami egyre gyakoribb az önkormányzatoknál. Érdekesség azonban, hogy a Tkt. által szabályozott konzultatív közmeghallgatásról egyetlen SzMSz sem rendelkezik. Amennyiben a polgármester a többcélú kistérségi tanács munkájáról tart beszámolót, úgy a képviselő-testületek a Tkt. erejénél fogva – külön rendeleti szabályozás nélkül is – kötelesek közmeghallgatást tartani, vagyis e beszámoló kizárólag a közmeghallgatáson tehető meg.⁵⁵ A törvényhozó a beszámoló megtételéhez azért a közmeghallgatást rendelte el, hogy a választópolgárok a témával kapcsolatban kérdéseket és javaslatokat intézhessenek a képviselő-testülethez.

Több önkormányzatnál is megfogalmazódik az a szabály, miszerint a közmeghallgatáson a napirendhez nem tartozó kérdések és javaslatok megtételére is lehetőséget kell biztosítani. E lehetőség biztosítását a fórum generális jellege teszi szükségessé. Jóllehet a közmeghallgatás tematikája előre meghatározható, a hatásköre – az általános participációs joggyakorlás következtében – nem szűkíthető le kizárólag a megtárgyalandó témakörökre.

A közmeghallgatás – függetlenül az adott esetben meghatározott témától – a lakosság általános tájékoztatását is szolgálja, és lehetőséget teremt bármilyen közérdekű kérdés feltevéséhez.⁵⁶

A tematika szabályozásában olyan modell alkalmazása is elfogadható, amikor a képviselő-testület meghatározott témájú közmeghallgatást követően tartja meg az általános közmeghallgatást. Zongor Gábor álláspontja szerint a közérdekű kérdések és javaslatok feltevését a meghatározott témában összehívott közmeghallgatás után általános fórumon kell biztosítani.⁵⁷ A vizsgálat alá vont települések képviselő-testülete által tartott közmeghallgatásokról készült jegyzőkönyvek adatai jól bizonyítják, hogy ez a kiváncsi a gyakorlatban is működik. A jegyzőkönyvekből nyerhető információk alapján megalapozott az a kijelentés, hogy a napirend „orientálja” a résztvevők joggyakorlását; megállapítható tehát, hogy például a településrendezési terv témakörében megtartott közmeghallgatáson a település infrastrukturális helyzete, a tömegközlekedés, a közvilágítás, a közterületek állapota a választópolgárok kérdéseinek és javaslatainak a tárgya.⁵⁸

Valamennyi vizsgált SzMSz előírja, hogy a napirendi pontokat a hirdetményben fel kell tüntetni. Ez a szabály pragmatikus megoldást tükröz, mivel a közmeghallgatás alapvető célja a képviselő-testületi döntéstámogatás, döntés-megalapozás, ez pedig csak akkor lehet kellőképpen hatékony, ha a választópolgárok érdemi információk birtokában vesznek részt a közmeghallgatáson.

A közmeghallgatás (...) napirendi pontjairól a városháza hirdetőtábláján, a sajtó és a helyi televízió útján kell tájékoztatást adni a rendezvény előtt legalább 8 nappal.⁵⁹

A közmeghallgatás, lakossági fórum (...) témáját közhírelni kell az írott és elektronikus sajtón keresztül.⁶⁰

⁵⁵ Ezt a gyakorlatot a jegyzőkönyvek visszaigazolják; lásd például Salgótarján Megyei Jogú Város Közgyűlésének 2010. november 18-án megtartott közmeghallgatásáról szóló jegyzőkönyvét.

⁵⁶ Komló város SzMSz-e.

⁵⁷ Zongor Gábor, *A helyi önkormányzatok szervezete és működése*, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Demax Művek, Budapest, 2010. 25.

⁵⁸ Szentlőrinc város képviselő-testülete által 2008. december 18-án megtartott közmeghallgatásáról készült jegyzőkönyv.

⁵⁹ Dabas város SzMSz-e.

A közmeghallgatásról (...) hirdetményt kell közzétenni (...), amelyben fel kell tüntetni a közmeghallgatás helyét, időpontját, napirendjét.⁶¹

A közmeghallgatás (...) ismertetésre vagy tárgyalásra kerülő tárgyköreiről a városháza hirdetőtábláján és a helyi sajtó útján kell tájékoztatást adni (...)⁶²

Egyes SzMSz-ek úgy rendelkeznek, hogy a munkatervben kell meghatározni azokat a témákat, amelyeket közmeghallgatásra kell bocsátani.⁶³

A közmeghallgatás (...) ismertetésre vagy tárgyalásra kerülő tárgyköreit a képviselő-testület éves munkatervében kell meghatározni.⁶⁴

A képviselő-testület az évente megtartandó közmeghallgatás idejét a munkatervben ütemezi.⁶⁵

A közmeghallgatás munkatervben történő szabályozásának előfeltétele, hogy a képviselő-testület rendelkezzen e dokumentum elkészítésének kötelezettségével. A munkatervbe vett közmeghallgatás sajátossága, hogy mindig olyan téma megvitatására irányul, amelyet a képviselő-testület a munkaterv elkészítésekor előre lát.

Abban a kérdésben, hogy a közmeghallgatást önállóan vagy a képviselő-testületi ülés egyik napirendi pontjaként kell-e megtartani, a vizsgált SzMSz-ek úgy rendelkeznek, hogy a közmeghallgatás mellé más napirend nem vehető fel, a közmeghallgatást tehát önálló napirendként kell megtartani. Az általános szabály alól azonban vannak kivételek.

A képviselő-testület minden rendes testületi ülés alkalmával egy óras időtartamban közmeghallgatást tart.⁶⁶

A széles körű helyi társadalmi konszenzus megteremtése érdekében az SzMSz-ekben tételesen felsorolásra kerülnek azok a témakörök, amelyeket obligatórius jelleggel a közmeghallgatásra kell bocsátani. A döntésmegalapozás, döntéstámogatás *kétfordulós tanácskozás* keretében történik: az első forduló a közmeghallgatás, a második pedig az adott ügyben döntést hozó képviselő-testületi ülés.⁶⁷

A képviselő-testület évente legalább egy alkalommal közmeghallgatást tart az állampolgárok meghatározott körét vagy egészét érintő döntések meghozatala előtt (...) Ezen az ülésen a képviselő-testület döntést nem hoz, egyéb napirend, előterjesztés nem terjeszthető a testület elé.⁶⁸

⁶⁰ Szolnok megyei jogú város SzMSz-e.

⁶¹ Székesfehérvár megyei jogú város SzMSz-e.

⁶² Jászapáti város SzMSz-e.

⁶³ A munkatervet határozati, míg az SzMSz-t rendeleti alakban fogadja el a képviselő-testület. Az előbbi meghozatalához elegendő az egyszerű többség, az utóbbi megalkotása viszont minősített többséget feltételez.

⁶⁴ Marcali város SzMSz-e.

⁶⁵ Badacsonytomaj város SzMSz-e.

⁶⁶ Gárdony város SzMSz-e.

⁶⁷ Lásd a témakört még „A periodikusság” c. alpontban is.

⁶⁸ Mórahalom város SzMSz-e.

Közmeghallgatást kell tartani a városrészt érintő területrendezéssel és –fejlesztéssel kapcsolatos döntések előtt. A közmeghallgatást (...) ezekben az ügyekben a képviselő-testület elé terjesztése előtt legalább 60 nappal kell megtartani.⁶⁹

Amennyiben a közmeghallgatás elsődleges célja a képviselő-testület későbbi döntésének megalapozása vagy előkészítése, a közmeghallgatást legalább két héttel a téma testületi tárgyalását megelőzően kell tartani.⁷⁰

A közmeghallgatás csak akkor lehet alkalmas a döntésmegalapozásra, ha a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben kerül megtartásra. A közmeghallgatáson olyan téma is napirendre kerülhet, amely nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe, ekkor azonban kizárólag konzultatív jelleggel tartható meg a fórum. Ilyen esetben a közmeghallgatást követően a helyi önkormányzatok felterjesztési jogával⁷¹ élhetnek a képviselő-testületek.

2. 1. 5. Az ülésvezetés és a rend fenntartása

Az ülésvezető ülésvezetéssel és rendfenntartással kapcsolatos feladatai, hatáskörei SzMSz-beli szabályozásának jellemzője, hogy a képviselő-testületek általában *utaló jelleggel szabályozzák*. Ennek értelmében a közmeghallgatásnak a „lakossági kapcsolatok” címszaván belül nem szabályozott kérdéseire a képviselő-testület rendes üléseire vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni. A szabályozás nyomán kialakult gyakorlatot vitathatónak tartom, mivel a közmeghallgatás több ponton is különbözik a rendes képviselő-testületi ülésektől, és az egyik alapvető eltérés éppen az ülésvezetésre és a rendfenntartásra vonatkozik. A közmeghallgatáson a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői számára – az aktív participációs jogok által – megteremtődik a lehetőség a tanácskozásban való részvételre; e jogok a rendes képviselő-testületi üléseken – főszabály szerint – nem gyakorolhatók. Ebből következik, hogy másként kell ellátni az ülésvezetésre és a rendfenntartásra vonatkozó feladatokat a közmeghallgatáson, mint a rendes képviselő-testületi üléseken.

Némely SzMSz az ülésvezetés és rendfenntartás szabályait részletesen is megállapítja, amelyeknek elsősorban a közérdekű kérdés és javaslat jogának gyakorlását kell elősegíteniük és biztosítaniuk. Az ülésvezetés-rendfenntartás szabályozási körébe az alábbi kérdéscsoportok tartozhatnak: az előzetes témacsoportosítás, a hozzászólási jegyek, a hozzászólások sorrendjének, számának és idejének megállapítása és korlátozása, a viszontválaszok lehetősége, az újbóli felszólalás joga, a rendfenntartás érdekében tett „szankció” jellegű intézkedés: a tárgyra térés figyelmeztetése, a szövegvonás joga és a kiutasítás.

Az *előzetes témacsoportosítás* a közmeghallgatás napirendjeinek kialakítására szolgál, amelyről vagy a hirdetményben, vagy pedig a közmeghallgatás megnyitásakor tájékoztatni kell a megjelenteket. A közmeghallgatáson leadott hozzászólási jegyek ugyancsak lehetővé teszik a tárgyalandó témák csoportosítását, tárgyalásuk sorrendjét.

A joggyakorlás érdekében részletes szabályokat kell alkotni a *hozzászólások, a kérdések, a válaszok, a viszontválaszok és az újbóli felszólalások számára, sorrendjére és időtartamára* vonatkozóan. Az ülésvezető feladatkörébe tartozik annak megállapítása, hogy a felszólaló választópolgár a javaslattételi, a véleménynyilvánítási, a kérdezős, a panasztételi, avagy egyéb, az SzMSz-ben szabályozott participációs jogát kívánja-e gyakorolni.

⁶⁹ Sárbogárd város SzMSz-e.

⁷⁰ Komló város SzMSz-e.

⁷¹ Régi Ötv. 101. §.; Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének j) pontja.

Az ülésvezetés-rendfenntartás feladatainak demokratikus ellátáshoz az SzMSz-ekben az egyes participációs jogok értelmezését is el kell végezni, de a vizsgált SzMSz-ek egyike sem definiálja a kérdést, a javaslatot és a véleményt. Megjegyzendő, hogy a panaszt nem szükséges definiálni, mivel azt a 2004. évi XXIX. törvény⁷² már elvégezte.

A *szómegevonás* az ülésvezető „szankció” jellegű jogosítványa. A *szómegevonás* és a *kiutasítás* a legsúlyosabb intézkedés, amit az ülésvezető a rendfenntartás érdekében alkalmazhat, ezt az intézkedést megelőzően azonban a *tárgyra térésre való figyelmeztetéssel* kell élnie. A tárgyra térésre való figyelmeztetés nyilvánvalóan csak akkor alkalmazható, ha meghatározott témát tárgyal a közmeghallgatás. A „szankció” jellegű intézkedésekre kizárólag az SzMSz-ben meghatározott esetekben kerülhet sor, ezért is rendkívül fontos az ülésvezetés szabályainak részletes megállapítása.

Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy jogsértő az a rendeleti szabályozás, amely parttalan, keretek közé nem szorítható korlátozáshoz vezetne.⁷³ Az ülésvezetés és rendfenntartás szabályozásakor tehát kerülni kell az inegzakt – például az „alaptalan,” a „másokat sértő,” a „nem illő” stb. – kifejezések alkalmazását.⁷⁴ Ezek a kifejezések többféleképpen értelmezhetők, egységes tartalommal nem tölthetők ki, így megteremtik annak lehetőségét, hogy az ülésvezető az egymástól akár lényegesen is különböző magatartásokra ugyanazokat az intézkedéseket alkalmazza vagy az azonos magatartásokat merőben más „szankcióval” sújtsa. Ez a gyakorlat jogbizonytalanságot eredményezhet, ami nem egyeztethető össze a demokratikus helyhatósági működéssel. Mindezek után a kérdés az, miként lehet elvégezni az ülésvezetés-rendfenntartás szabályozását úgy, hogy az a fenti kívánalomnak megfeleljen? Az említett fogalmak, az „alaptalan,” a „másokat sértő” és a „nem illő” kifejezések alkalmazását nem lehet mellőzni, hiszen az ülésvezetés-rendfenntartás szabályainak megalkotásakor nem láthat előre minden egyes jogsértést, rendzavaró magatartást a képviselő-testület. A tételes szabályozással szemben szükség van tehát bizonyos általános fogalmak használatára, és az ülésvezető számára is indokolt egyfajta mérlegelési jogot biztosítani annak megítélésakor, hogy adott esetben a rendzavaróval szemben milyen intézkedést célszerű alkalmazni.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a 3197/2007. sz. ügyben megszületett jelentésében különös hangsúlyt kapott az a kívánalom, melynek értelmében a képviselő-testületeknek részletesen meg kell állapítaniuk a közmeghallgatás rendfenntartásának és ülésvezetéseinek szabályait, különös tekintettel az ülésvezető által tehető intézkedésekre. A rendeleti szabályozás nehézsége abból ered, hogy az alapjogok jogszerű gyakorlását a képviselő-testületek a rendeleti szabályozással nem korlátozhatják, de az ülésvezetés és a rendfenntartás bárminemű szabályozása bizonyos tekintetben mégis ezt eredményezi. Azok a képviselő-testületek, amelyek SzMSz-ét az állampolgári jogok országgyűlési biztosa tartalmi fogyatékoság végett kifogásolta, utóbb megfelelő jogszabályok megalkotásával pótolták a mulasztásukat.

A tanácskozás rendjének fenntartásáról a polgármester gondoskodik. Ennek során: figyelmezteti azt a hozzászólót, aki eltért a tárgyalt témától vagy a tanácskozáshoz nem illő, sértő kifejezéseket használ. Amennyiben a figyelmeztetés eredménytelen, úgy megvonja tőle a szót. Rendreutasíthatja azt a személyt, aki a képviselő-testület tagjához méltatlan magatartást tanúsít. (...) A tanácskozás rendjének megzavarása esetén a polgármester rendreutasíthatja a rendzavarót, ismétlődő rendzavarás esetén pedig az érintettet a terem

⁷² 2004. évi XXIX. törvény 141. § (2) bekezdése.

⁷³ 33/1998. (V. 13.) AB határozat. ABH 1998, 256, 261

⁷⁴ A témáról lásd részletesebben: *Bércesi – Kiss – Solymosi* (2004) i.m. 90.

elhagyására kötelezheti. A polgármesternek a rendfenntartás érdekében tett intézkedései ellen felszólalni, azokat visszautasítani, velük vitába szállni nem lehet.⁷⁵

Bizonyára látható, hogy az ülésvezetés és a rendfenntartás kérdéscsoportja a közmeghallgatás szabályozásának az egyik legbonyolultabb szegmense, az optimális szabályozás elvégzése tehát nem könnyű feladat.⁷⁶

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a helyi önkormányzatokért felelős miniszter útján felhívta a törvényességi ellenőrzést végző szervek figyelmét, hogy a jövőben alaposan tekintsék át a közmeghallgatás jogintézményének SzMSz-beli szabályait. A figyelemfelhívásra 2008-ban került sor – akkor zárult le a Mohács város képviselő-testülete SzMSz-ében foglaltakkal kapcsolatos kivizsgálás –, az SzMSz-ek szabályai⁷⁷ pedig továbbra is rendkívül sok tekintetben kiegészítést, módosítást igényelnének. A jelenlegi helyzet arról tanúskodik, hogy a törvényességi ellenőrzésért felelős szervek az állampolgári jogok országgyűlési biztosának felhívásában foglaltaknak nem tesznek következetesen eleget.⁷⁸ Mivel az SzMSz-ek jelentős hányada nem vonja be a szabályozási körébe a közmeghallgatás ülésvezetési és rendfenntartási kérdéscsoportját, ezért a törvényességi ellenőrzést, a jövőben pedig a törvényességi felügyeletet végző szervek feladata elsősorban a szabályozásra való felhívásra vonatkozik.

Az ülésvezetés-rendfenntartás szabályai többrétűek, ennek megfelelően a participációs joggyakorlás elősegítését, biztosítását szolgálják. Valamennyi szabály közül a kérdés és javaslatétel gyakorlása részeseül viszonylag szélesebb körű rendeleti szabályozásban.

A felszólalás időtartama személyenként legfeljebb 5 perc, ismételt felszólalás esetén 1 perc.⁷⁹

A felszólalások egyenként az 5 percet nem haladhatják meg.⁸⁰

Korlátozó szabályokat – kivételes esetben – nemcsak a felszólalások időtartamára, hanem azok számára is megállapítanak az SzMSz-ek.

Ha a közérdekű bejelentések száma lehetővé teszi, a polgármester a javaslatok felett részletes vitát nyit. Nagyszámú vagy bonyolultabb, vizsgálatot igénylő ügy esetén csak válaszadásra van lehetőség.⁸¹

⁷⁵ Mohács város SzMSz-e.

⁷⁶ A kodifikációs munkák elvégzéséhez szakmai segítség kérhető a törvényességi ellenőrzésért, a jövőben pedig a felügyelet ellátásáért felelős szervek munkatársaitól. A törvényességi ellenőrzés munkamódszerei körébe tartoztak idáig például a helyi önkormányzati köztisztviselők részére rendszeres időközönként megszervezésre kerülő szakmai konzultációk, aminek már a gyakorlata is kialakult, lásd részletesebben Cseh Lajosné – Szabó Lajos, *Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének terjedelme, az ellenőrzés köréből kivont ügyek*. Magyar Közigazgatás (1998) No. 1. 2-11., Faludi Imre – Németh Jenő, *Törvényességi ellenőrzés kritikus pontjai Somogy megyében*, Magyar Közigazgatás (1995) No. 12., 704-711. Szabó Lajos – Cseh Lajosné, *A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai*, Magyar Közigazgatás (1996) No. 7-8. 337-342.

⁷⁷ 2009. június 30.-i állapot szerint.

⁷⁸ Ennek a helyzetnek sajnálatos módon nem kedvezett a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) kormányrendelet alkotmánybírók általi megsemmisítése [131/2008. (XI. 3.) AB határozat], 2008. december 31-i hatállyal, ami által a helyi önkormányzatok működése felett érvényesülő törvényességi ellenőrzés közel két évre megszűnt (A fővárosi és a megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és a megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló, 2010. november 19-én kihirdetett 2010. évi CXXVI. törvény kijelölte a helyi önkormányzatok működése felett törvényességi ellenőrzést végző szerveket).

⁷⁹ Marcali város SzMSz-e.

⁸⁰ Pécs megyei jogú város SzMSz-e.

⁸¹ Koronócó község SzMSz-e.

A felszólalások időtartamának és számának racionális korlátozása elfogadható szabályozás – a közmeghallgatással kapcsolatos ilyen típusú szabályokkal az Alkotmánybíróság is foglalkozott (648/B/2004. AB határozat) –, ehhez azonban további rendelkezések megalkotását látom szükségesnek, különös tekintettel az időmérés szabályaira. Az időmérés nem fogalmazódik meg az SzMSz-ekben, ennek tárgyi feltételeit és felelősét meg sem nevezik a jogszabályok. Felmerül a kérdés, hogy az időmérés szabályai nélkül hogyan látható el az ülésvezető hatáskörébe utalt korlátozás feladata? E feladatok ellátását azok az SzMSz-beli rendelkezések is megnehezítik, amelyek a polgármester számára az egyes felszólalások konkrét időtartamának szabályozása nélkül biztosítják az időbeli korlátozás jogát, mivel viszonyítási alap nélkül nem állapítható meg, hogy a korlátozás mikor válik indokolttá.

A közmeghallgatást a polgármester vezeti, a polgármester a hozzászólások időtartamát korlátozhatja.⁸²

Ahhoz tehát, hogy az ülésvezető a felszólalás időtartamát jogszerűen korlátozhassa, meg kell határozni a hozzászólások maximális időtartamát – és ezt mérni is szükséges –, aminek túllépése esetén feléled a korlátozás joga/kötelezettsége.

A polgármester az ülés levezetése során az egyes napirendeknél a 10 perc időtartamot meghaladó hozzászólás esetén a hozzászólás további időtartamát 30 másodpercre korlátozhatja, az előterjesztésekkel kapcsolatos viták indokolatlan elhúzódásakor az ismételt felszólaló hozzászólási időtartamát 1 percben korlátozhatja.⁸³

A közmeghallgatáson a felszólalás sorrendje a polgármesteri hivatalban beszerezhető sorszámok szerint történik. A sorszám megkérésével egyidejűleg meg kell jelölni a felszólalás témáját, témáit. A sorszámok a közmeghallgatás napját megelőző 15. naptól igényelhetők személyesen vagy telefonon. A közmeghallgatás megkezdését megelőző 1 órával sorszámok már nem igényelhetők. A közmeghallgatáson elhangzó felszólalások időtartama az 5 percet nem haladhatja meg.⁸⁴

Az ülésvezetés és rendfenntartás szabályozásával összefüggésben még két megjegyzés megtétele indokolt. Az ülésvezetés-rendfenntartás feladatait nem a polgármesternek, hanem az ülésvezetőnek kell címezni. Ugyan a polgármester a képviselő-testület elnöke, e minőségében ő jogosult az ülésvezetésre, rendfenntartásra, de akadályoztatása esetén e feladatok az alpolgármestert illetik meg. Több SzMSz is rendelkezik az alpolgármester akadályoztatásának az esetéről – amely egyébként törvényi kötelezettségük –: ekkor az elnöki feladatokat a korelnök vagy – ha működik az önkormányzatnál – az ügyrendi bizottság elnöke látja el. A lehetőségek számbavétele után megállapítható, hogy gyakorlatiasabb az a szabályozás, amely egységesen az *ülésvezető hatáskörébe* utalja a rendfenntartás-ülésvezetés feladatait.

A másik észrevétel a feladatokat ellátásának módjához köthető: az ülésvezetést és a rendfenntartást *nem jogként*, hanem *kötelezettségként* kell regulálni. Aggályos gyakorlatot eredményezhet az a szabályozás, amelyben jogként kerül szabályozásra az ülésvezetés: ekkor az ülésvezető nem köteles érvényesíteni az SzMSz rendelkezéseit, pusztán lehetősége van rá. Annak érdekében, hogy valamennyi résztvevő azonos feltételekkel

⁸² Etyek község SzMSz-e.

⁸³ Siófok város SzMSz-e.

⁸⁴ Tárnok község SzMSz-e.

gyakorolhassa a részvételi jogait, az ülésvezetésre vonatkozóan a kötelezettség megállapítása az indokolt.

2. 1. 6. A jegyzőkönyvkészítés

A jegyzőkönyvkészítés kötelezettsége a közmeghallgatás szerves része,⁸⁵ tipikusan olyan terület, amellyel a legkevesebb jogalkotási feladatuk van a képviselő-testületeknek. Mindössze két aspektus – a jogosultak felszólalásának jegyzőkönyvezése, valamint az utólagos nyilvános írásbeli válaszadás jegyzőkönyvhöz történő csatolása⁸⁶ – igényel részletesebb rendeleti szabályozást.

Mint a közmeghallgatás valamennyi tényállási elemét, úgy a jegyzőkönyvkészítést is utaló jelleggel szabályozzák a képviselő-testületek.

A közmeghallgatásról jegyzőkönyv készül, amelyre a testületi ülés jegyzőkönyvére irányadó szabályok alkalmazandók.⁸⁷

A közmeghallgatásról jegyzőkönyv készül, amelyre értelemszerűen vonatkoznak a képviselő-testület jegyzőkönyvére irányadó szabályok.⁸⁸

A közmeghallgatásról jegyzőkönyv készül, amelyre értelemszerűen vonatkoznak a képviselő-testület jegyzőkönyvére irányadó szabályok.⁸⁹

A jegyzőkönyvkészítésre vonatkozó rendeleti szabályok némi pontosítást igényelnek abban a tekintetben, hogy az utaló szabálynak nem a képviselő-testület jegyzőkönyvére, hanem a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvére kell vonatkoznia. Jegyzőkönyvet minden esetben a képviselő-testület üléséről kell készíteni, és a közmeghallgatás is képviselő-testületi ülésnek minősül.

A közmeghallgatás jegyzőkönyvkészítésének szabályai involválják a jegyzőkönyvkészítés valamennyi törvényi szabályát – az elkészítés kötelezettségét, a jegyző feladatát, a 15 napos megküldési határidőt a törvényességi ellenőrzést végző szerv részére,⁹⁰ – így ezek megismétlése szükségtelen az önkormányzati rendeletekben.

A jegyzőkönyvkészítés szabályozását terjedelmessé, bonyolulttá teszik azok a rendelkezések, amelyekben a képviselő-testületek úgy végeznek szelekciót, hogy ezek ezt nem igényelnék. Az utaló jelleggel történő szabályozás során tehát szükségtelen a jegyzőkönyvkészítés egy-egy elemének kiemelése, és a külön szabályozás elvégzése.

A közmeghallgatásról jegyzőkönyv készül, amelyre értelemszerűen vonatkoznak a képviselő-testület jegyzőkönyvére irányadó szabályok. A jegyzőkönyv összeállításáról a jegyző gondoskodik.⁹¹

Ismételten hangsúlyozandó: a közmeghallgatás jegyzőkönyvezése – külön rendeleti szabályozás nélkül is – a törvényből eredő kötelezettség, elvégzése során valamennyi törvényi rendelkezés megfelelően érvényesítendő.

⁸⁵ Régi Ötv. 17. § (1) bekezdésének első mondata.

⁸⁶ A nyilvános írásbeli tájékoztatást azért kell a jegyzőkönyvhöz csatolni, mert a közmeghallgatás jelentősebb eseményeit, az elhangzott szóbeli válaszokat is jegyzőkönyvezni kell. Álláspontom szerint ez alól nem jelenthet kivételt az utólagos válaszadás hiteles dokumentálása sem.

⁸⁷ Balatonszemes község SzMSz-e

⁸⁸ Kisvárdai város SzMSz-e.

⁸⁹ Bagamér község SzMSz-e.

⁹⁰ Régi Ötv. 17. § (1) bekezdésének második mondata.

⁹¹ Szentlőrinc város SzMSz-e

Valamennyi vizsgált SzMSz úgy rendelkezik, hogy a közmeghallgatáson meg nem válaszolható kérdéseket utólagosan kell megválaszolni.⁹² Ennek formája – nagyobb létszámú érdeklődő esetén – a helyi sajtó útján történő nyilvános tájékoztatás, ha pedig az ügyben kevesebben érdekeltek, akkor a személyes válasz. Mindkét válaszadási forma határideje általában 15 nap – kivételes esetben 30 nap –, az SzMSz-ek jegyzőkönyvkészítésre vonatkozó szabályai azonban hallgatnak a közérdekű válasz jegyzőkönyvhöz történő csatolásáról.

Ennek eljárásjogi akadálya nincs, mivel az utólagos válaszadásra biztosított 15 napos határidő összhangban áll a jegyzőkönyv elkészítésének és a törvényességi ellenőrzésért, a jövőben pedig a felügyelet elvégzéséért felelős szerv⁹³ részére történő megküldésének törvényi kötelezettségével. Álláspontom szerint ezt a hiányosságot mindenképpen pótolni kellene: az SzMSz-ekben a közérdekű írásbeli választ a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyvhöz csatolandó dokumentumként kellene szabályozni. Meglátásom azonban, hogy ekkor a 15 napos válaszadási határidőnél rövidebbet – például 10 napos határidőt – indokolt biztosítani. Mivel a jegyzőkönyv elkészítésére a régi Ötv. is 15 napos határidőt biztosít, ezért az SzMSz-ek által szabályozott 15 napos válaszadási határidőt a törvényi szabálynak le kell rövidítenie. Az írásbeli válasz jegyzőkönyvhöz történő csatolását az teszi indokolttá, hogy a jegyzőkönyvben a közmeghallgatás lényegesebb eseményei is rögzítésre kerülnek,⁹⁴ ettől tehát az utólagos válaszadáskor sem lehet eltekinteni.

A közmeghallgatás közérdekűségi kritériumával áll összefüggésben az a tilalom, miszerint a fórumon nem adható szó egyedi, hatósági ügyekben. A közmeghallgatásról – mint nyilvános képviselő-testületi ülésről – készült jegyzőkönyv adatai a közérdekű adatok hatálya alá tartoznak, zárolásukra – a választópolgárok általi betekintés megtagadására – jogszerűen nem kerülhet sor.

A közmeghallgatásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyben a felszólalásokat szó szerint kell rögzíteni.⁹⁵

Az empirikus vizsgálatok eredményeképpen feltárásra került a választópolgárok helyi közügyekben való inaktivitásának egyik speciális oka, ami a jegyzőkönyvkészítés kötelezettségéhez köthető. Ezek szerint azért vállalja egyre kevesebb választópolgár a közmeghallgatáson való nyilvános közszereplést, mert eljárásai, neve, lakcíme, személyes adatai a jegyzőkönyv részévé válnak, visszakereshetők lesznek. A választópolgárokat ugyanis nem illeti meg a nyilatkozattétel joga abban a kérdésben, hogy hozzájárulnak-e a felszólalásuk jegyzőkönyvvezéséhez. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint törvénysértő az olyan szabályozás, amely a nyilvános képviselő-testületi ülésen elhangzott nyilatkozatok publikálásához az érintett személy hozzájárulását írja elő. A nyilvános képviselő-testületi ülésen – mint nyilvános közszereplés során – az elhangzott nyilatkozatok és személyes megnyilvánulások közérdekű adatokká váltak.⁹⁶ A közmeghallgatásokról felvett jegyzőkönyvek adatai

⁹² Mint az az I. és a II. fejezetben is megfogalmazódott, e kérdéscsoport törvényi szabályozásával bővültek a közmeghallgatásnak a normatív szinten szabályozott elemei, ezért a jövőben e szabályok az SzMSz-ekben hatályon kívül helyezendők, illetőleg az új SzMSz-ek magalkotásával mellőzendők.

⁹³ 2011. január 1-jét megelőzően a Kormány által kijelölt szerv részére, ezen időpont után a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv számára kell megküldeni a jegyzőkönyvet [a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv (régii Ötv. 98. § /2/ bekezdése; 2012. január elsejétől új Ötv. 52. § /2/ bekezdése.]

⁹⁴ A régi Ötv. 19. § (2) bekezdés b) pontja is megalapozta e szabály létjogosultságát.

⁹⁵ Pilisborosjenő község SzMSz-e.

⁹⁶ 19/1995. (III. 28.) AB határozat. ABH 1995, 100, 106

viszont arról tanúskodnak, hogy azokra a választópolgárokra, akik felelősséget éreznek településük belügyei iránt, nem hat visszatartó erőként a közszereplői minőség.

A képviselő-testületek szabadon állást foglalhatnak abban a kérdésben, hogy a közmeghallgatáson elhangzott nyilatkozatokat szó szerint vagy csupán a lényegesebb elemeket tartalmazza-e a jegyzőkönyv. Eltérő Ötv.-beli szabály hiányában mindkét megoldás elfogadható, de valamelyiket szabályozni szükséges az SzMSz-ben. A gyakorlat azt mutatja, hogy általában a lényegesebb elemek jegyzőkönyvezését írják elő az SzMSz-ek. Igaz, a régi és az új Ötv.-ben is van olyan rendelkezés, miszerint a jegyzőkönyvnek az ülésen elhangzott lényegét kell tartalmaznia – ezért is van joga a települési képviselőnek ahhoz, hogy kérésére szó szerint kerüljön rögzítésre a hozzászólása –, de álláspontom szerint e törvényi szabályból nem következik az, hogy a jegyzőkönyv szó szerint rögzített felszólalásokat ne tartalmazzon.

A közmeghallgatásról hangfelvétel nem, csak írásbeli jegyzőkönyv készül, amelyre értelemszerűen vonatkoznak a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvére irányadó szabályok.⁹⁷

A közmeghallgatásról jegyzőkönyv készül, melyre nézve az SzMSz-ben foglalt rendelkezések értelemszerűen irányadók.⁹⁸

Álláspontom szerint a közmeghallgatással egybekötött képviselő-testületi ülésen a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői számára is biztosítani kellene az SzMSz-ekben azt a jogot, ami a települési képviselőt a törvény alapján illeti meg: kérésre a véleményének, hozzászólásának szó szerinti rögzítését a jegyzőkönyvben.

A jegyzőkönyv általános megjelenési formájának a papír alapú, írásbeli dokumentum tekinthető. Egyre több önkormányzatnál – különösen a megyei jogú városokban és a városokban – kép- és/vagy hangfelvétel, digitális adathordozó, kompaktlemez formájában is rögzítésre kerülnek a közmeghallgatáson elhangzott nyilatkozatok, eljárások. Azok az SzMSz-ek, amelyek a szó szerinti jegyzőkönyvezést írják elő,⁹⁹ kifejezetten szükségessé teszik a hangfelvétel készítését is, mivel a szó szerinti jegyzőkönyv elkészítése a hangfelvétel alapján történik.

Azokon a településeken, ahol helyi kábeltelvízió is működik, a közmeghallgatást rendszerint élő adásban közvetítik. A települések választópolgárai körében elvégzett kérdőíves vizsgálatok alapján az alábbi megállapítások tehetők: a képviselő-testület üléseit közvetítő adást a megkérdezettek 20%-a rendszeres nézi, 40%-a az összefoglalót nézi, 40%-a pedig egyáltalán nem nézi. A kérdések nemcsak az adásnézésre, hanem az igényfelmérésre is irányultak. Ezek szerint a megkérdezettek 27%-a nem igényli az ülés közvetítését, 42% csak az összefoglalót igényli, 31% pedig a teljes terjedelmű közvetítést igényli. Érdekeség, hogy a teljes terjedelmű közvetítést a megkérdezettek 31%-igényelné, míg az így sugárzott adást a megkérdezettek mindössze 20%-a nézi, tehát egy jelentős mértékű, 11%-os különbség fedezhető fel az emberek igénye és a tényleges állapot között.

Az Alkotmánybíróság már több ízben is foglalkozott az önkormányzati jegyzőkönyvbe foglalt közérdekű adatok megismerhetőségének elvi és pragmatikus jellegű kérdésével. Mivel a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyv – közokirati minőségben – közérdekű adatokat tartalmaz, ezért elengedhetetlen, hogy az állampolgárok számára elérhetővé váljanak. Az önkormányzatnak kötelessége, hogy

⁹⁷ Sárbogárd város SzMSz-e.

⁹⁸ Gyula város SzMSz-e.

⁹⁹ Például Pilisborosjenő község SzMSz-e.

lehetővé tegye a képviselő-testület eljárásának és határozatainak megismerését.¹⁰⁰ E kötelesség teljesítésére megfelelő megoldásnak bizonyulhat, ha a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyv kivonatát az önkormányzat hivatalos lapjában közzétételre kerül, a teljes terjedelem pedig bárki számára elérhetővé válik az SzMSz-ben szabályozott módon.

A törvényességi ellenőrzés alá vont önkormányzati jegyzőkönyvek vizsgálata alapján kijelenthető, hogy a képviselő-testületek megfelelően érvényesítik a jegyzőkönyvkészítésre vonatkozó törvényi és SzMSz-beli szabályokat. A közmeghallgatást érintően a jegyzőkönyvekből megállapítható legsúlyosabb hiba a mulasztásos törvénytértés megvalósítása, amikor a képviselő-testületek nem tartották meg az évi egyszeri közmeghallgatást. A mulasztásban megnyilvánuló törvényellenességhez képest viszonylag enyhébb súlyú jogsértés, amikor a képviselő-testületek határozatképtelenség esetén is megtartották a közmeghallgatást.¹⁰¹ A jegyzőkönyvekből megállapítható jogsértések között szerepel még az ülésvezetés-
rendfenntartás szabályainak a megsértése, inkonzekvens alkalmazása, valamint a részvételi jogok gyakorlásának korlátozása.

2. 1. 7. A technikai feltételek biztosítása

A közmeghallgatás megszervezése magában foglalja a technikai feltételek biztosítását is. Ez a feladat a legtöbb önkormányzatnál a polgármesteri hivatal – körjegyzőség – hatáskörébe tartozik. Több SzMSz is elhatárolja a közmeghallgatást a rendes képviselő-testületi ülésektől, és már az üléstípusoknál szabályozza a képviselő-testület soron következő rendes üléseinek helyszínét. Ehhez képest a közmeghallgatásos képviselő-testületi ülések helye nem a hivatalos ülésterem, hanem olyan helyiség, amely nagyobb létszámú közönség befogadására alkalmas.¹⁰²

A közmeghallgatásokra általában az önkormányzat székhelyén, de indokolt esetben az önkormányzat által létrehozott intézmény székhelyén is sor kerülhet.¹⁰³

Ez a modell gyakorlatorientált szabályozást tükröz, mivel a tapasztalat azt mutatja, hogy a mindössze néhány fő befogadására alkalmas tanácskozó helyiségben nem lehet megtartani a közmeghallgatást, ezért a fórum lebonyolítására egy közösségi helyszín lehet a megfelelő megoldás. Egyebekben a technikai eszközök részletező szabályozása nem része a szabályzatoknak. Ennek indoka vélhetően az, hogy a jogalkotók nem kívánják a szabályozás tárgyává tenni az olyan evidens technikai kérdéseket, mint például a megfelelő világítás, hangerősítés, fűtés, ruhatár, légkondicionálás alkalmazása. Ezen felül a községekben még az is nyomós érv a szabályozatlanság mellett, hogy az említett technikai tényezőknek anyagi vonzatai is vannak, amit a legtöbb községi önkormányzat nem tud előteremteni.

2. 1. 8. Az utólagosan foganatosított eljárások, intézkedések, kivizsgálások

¹⁰⁰ 32/1992. (V. 29.) AB határozat. ABH 1992, 182, 184.

¹⁰¹ Lásd részletesebben „A periodikusság” c. pontban.

¹⁰² Például faluház, városháza, kulturális központok, művelődési körök, klubhelyiségek, közösségi házak stb.

¹⁰³ Bagamér község SzMSz-e.

A közmeghallgatást követően a képviselő-testületek – meghatározott feltételek fennállása esetében – utólagos eljárásokat, kivizsgálásokat foganatosítanak a közmeghallgatáson előterjesztett, de az ott meg nem választott közérdekű kérdések, javaslatok, panaszok tárgyában. Az utólagos eljárásoknak kulcsfontosságú szerepe van, mert megalapozzák a közmeghallgatás hatáskörgyakorlásával elérhető helyi önkormányzati eredményeket. A kivizsgálások elrendelésére attól függően kerülhet sor, hogy a közmeghallgatáson érdemben reflektálható-e a választópolgár által feltett kérdés, javaslat. Amennyiben a kérdés a közmeghallgatáson nem válaszolható meg, úgy a képviselő-testület általi értékelést követően kivizsgálások elrendelésére kerül sor.

A kivizsgálások tárgya panasz, közérdekű bejelentés, javaslat vagy az SzMSz-ben szabályozott egyéb ügy lehet. A 2004. évi XXIX. törvény értelmező rendelkezése szerint a *panasz* olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá.¹⁰⁴ A *közérdekű bejelentés* olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés *javaslatot* is tartalmazhat.¹⁰⁵ A törvény értelmében az eljárásra jogosult szerv a panaszost, illetőleg a közérdekű bejelentőt meghallgathatja, ha azt a panasz, illetőleg bejelentés tartalma szükségessé teszi.¹⁰⁶ Az SzMSz-ek rendelkezései érdemi módon hozzájárulnak az érdekelt joggyakorlásához és megfelelően kiegészítik a 2004. évi XXIX. törvény szabályait, mivel előírják az érintett bevonását az eljárásokba, kivizsgálásokba.

Bonyolultabb ügy vizsgálatával a képviselő-testület megbízza a polgármestert vagy a tárgy szerint érdekelt bizottságot, ha szükséges, az ügy vizsgálatára alkalmas bizottságot is létrehozhat. Vizsgálat elrendelése esetén a közérdekű javaslattevőt fel kell kérni a vizsgálatban való részvételre vagy lehetővé kell tenni számára, hogy a vizsgálatot figyelemmel kíséresse.¹⁰⁷

Amennyiben a közérdekű javaslattevő a választ nem fogadja el, úgy a javaslatot döntésre – bizottsági előkészítés után – a testület elé kell terjeszteni.¹⁰⁸

A vizsgált SzMSz-ek értelmében az utólagos eljárások keretében foganatosított intézkedésekről a képviselő-testületet a soron következő ülésén tájékoztatni kell, amelynek felelőse a polgármester vagy a jegyző. A tájékoztatás írásbeli formában történik, és a képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyvhöz kell csatolni.

A felmerült kérdésekkel, javaslatokkal kapcsolatban tett intézkedésekről a polgármester a következő képviselő-testületi ülésen írásos formában kell, hogy beszámoljon.¹⁰⁹

Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indok megjelölésével – köteles a panaszost, illetőleg a bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni.¹¹⁰ Az SzMSz-ek értelmében az

¹⁰⁴ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (2) bekezdése.

¹⁰⁵ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (3) bekezdése.

¹⁰⁶ 2004. évi XXIX. törvény 142. § (3) bekezdése.

¹⁰⁷ Parád község SzMSz-e.

¹⁰⁸ Tamási város SzMSz-e.

¹⁰⁹ Füzesabony város SzMSz-e.

¹¹⁰ 2004. évi XXIX. törvény 142. § (4) bekezdése.

intézkedések eredményéről a lakosságot is tájékoztatni kell,¹¹¹ amelynek eszközei azonosak a közmeghallgatás meghirdetésének eszközeivel.

A közmeghallgatás és a falugyűlés után tett intézkedésekről, azok eredményességéről a lakosságot folyamatosan, összefoglalva pedig évente legalább egy alkalommal tájékoztatni kell.¹¹²

Az utólagos eljárások tekintetében hangsúlyozandó, hogy a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény hatályvesztése folytán az ilyen bejelentések során a 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-ait kell figyelembe venni. Azért kell kiemelt figyelmet fordítani erre a szabályozási szegmensre, mert számos képviselő-testület figyelmét elkerülte ez a 2004. évi modifikáció. Némely SzMSz az új törvény szabályaira utal, megállapítható azonban, hogy az SzMSz-ek nagyobb része még a korábbi törvény rendelkezéseire hivatkozik.

A közmeghallgatáson előterjesztett közérdekű kérdéseket és javaslatokat az 1977. évi I. törvényben előírt módon kell intézni.¹¹³

A *merev utalással* történő szabályozás eredményeképpen olyan jogszabály előírásait kell érvényesíteni, amely már nincs hatályban. A merev utalással történő szabályozás más aspektus miatt is aggályos: olyan szabályozásra is van példa, amely nem az 1977. évi I. törvényt, hanem az 1997. évi I. törvény¹¹⁴ szabályait rendeli alkalmazni a közmeghallgatáson bejelentett közérdekű ügyekkel kapcsolatban fogantatott intézkedésekre.

A közmeghallgatáson előterjesztett közérdekű kérdéseket és javaslatokat az 1997. évi I. törvényben előírt módon kell intézni.¹¹⁵

Jogszabályszerkesztési szempontból előnyösebb a *rugalmas utalással* történő szabályozás, mivel ekkor automatikusan a módosított jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni. A merev utalással történő szabályozás is elfogadható, ennek azonban elengedhetetlen feltétele, hogy folyamatosan ellenőrizzék a magasabb szintű jogszabályt, annak esetleges módosulását, hatályvesztését. Mivel a 2004. évi XXIX. törvény rendelkezései önmagukban – rendeleti szabályozás nélkül – is érvényesítendőek, ezért az SzMSz-beli szabályozás akár mellőzhető is.

A közmeghallgatáson előterjesztett közérdekű kérdések és javaslatok intézésére a vonatkozó jogszabály előírásait kell alkalmazni.¹¹⁶

A közmeghallgatáson előterjesztett közérdekű kérdéseket és javaslatokat a 2004. évi XXIX. törvény 141. §-ban foglalt rendelkezések alapján kell intézni.¹¹⁷

¹¹¹ Az utólagos eljárásokról való tájékoztatás nem keverendő össze a konkrét közérdekű kérdésre vagy javaslatra irányuló utólagos nyilvános válaszadással.

¹¹² Táborfalva község SzMSz-e.

¹¹³ Újszentmargita község SzMSz-e, Beled község SzMSz-e.

¹¹⁴ Az 1997. évi I. törvény a nukleáris biztonságról, a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség keretében Bécsben, 1994. szeptember 20-án létrejött Egyezmény kihirdetéséről szól.

¹¹⁵ Badacsonytomaj város SzMSz-e.

¹¹⁶ Martfű város SzMSz-e.

¹¹⁷ Kunszentmiklós város SzMSz-e.

A panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni.¹¹⁸ Némely vizsgált SzMSz ennél szigorúbb szabályozást valósít meg akkor, amikor kimondja, hogy a közérdekű ügyeket 15 napos határidő figyelembe vétele mellett kell elintézni.

Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszt (bejelentőt) a panasz (bejelentés) beérkezésétől számított tizenöt napon belül – az elintézés várható időpontjának egyidejű közlésével – tájékoztatni kell.¹¹⁹

Az utólagosan foganatosított eljárások szabályozásakor konkretizálni kell a 2004. évi XXIX. törvény rendelkezéseit, ami elsősorban a hatáskörmegosztás kidolgozásával érhető el. A 2004. évi XXIX. törvény értelmében az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni.¹²⁰ A „helyi önkormányzat” azonban önmagában értelmezhetetlen fogalom az ügyintézés szempontjából, ezért az SzMSz-ek hatásköri jegyzékében fel kell sorolni az eljárásra kötelezett szerveket, személyeket.

Az SzMSz-ek hatásköri szabálya a polgármester, a jegyző, a polgármesteri hivatal egyes ügyintézői, a téma szerint kompetens bizottságok és tanácsnokok hatáskörébe utalja a kivizsgálások foganatosítását. A bizottságok esetében vagy valamelyik állandó bizottság vagy az adott ügyre ad hoc jelleggel megválasztott bizottság jár el, attól függően, hogy a képviselő-testület bizottsági struktúrájában milyen hatáskörű bizottságok funkcionálnak, illetőleg a kivizsgálást igénylő ügy szükségessé teszi-e az eseti bizottság felállítását. A polgármesteri hivatal koordinatív funkciókkal rendelkezik.

Amennyiben a közérdekű kérdés vagy javaslat az ülésen nem válaszolható meg, illetőleg nem dönthető el, a meg nem válaszolt közérdekű kérdést és javaslatot a Közgyűlés illetékes bizottságának, illetve a tanácsnoknak meg kell vizsgálnia. A kérdést az illetékes bizottság, illetve a tanácsnok 15 napon belül megválaszolja a kérdezőnek. A válaszról a Közgyűlést a soron következő ülésén tájékoztatni kell. A kivizsgált közérdekű javaslatot az illetékes bizottság, illetve a tanácsnok – véleményével együtt – köteles a soron következő Közgyűlés elé terjeszteni. A javaslatról a közgyűlés szavaz. A Közgyűlés döntéséről a javaslattevőt 8 napon belül tájékoztatni kell.¹²¹

A közmeghallgatást követő eljárások körébe nemcsak a panaszok és a közérdekű bejelentések kivizsgálása tartozik, hanem a napirend szerinti téma képviselő-testület általi megtárgyalása és a döntéshozatal is.

A közmeghallgatáson elhangzott javaslatokat és felvetett kérdéseket a képviselő-testület két hónapon belül napirendként megtárgyalja.¹²²

Döntés-előkészítés és döntésmegalapozás esetében kétfordulós tanácskozás keretében történik a tárgyalás: az első forduló a közmeghallgatás, a második a döntést hozó képviselő-testületi ülés. A közmeghallgatással egybekötött kétfordulós tanácskozások szabályozására olyan példa is van, amikor az SzMSz rendes képviselő-testületi ülést határoz meg, és ehhez képest kell a közmeghallgatást korábbi időpontra kitűzni.

¹¹⁸ 2004. évi XXIX. törvény 142. § (1) bekezdése.

¹¹⁹ 2004. évi XXIX. törvény 142. § (2) bekezdése.

¹²⁰ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (1) bekezdése.

¹²¹ Budapest SzMSz-e.

¹²² Baracs község SzMSz-e.

A közmeghallgatást olyan időpontra kell kitűzni, hogy az adott ügyben döntést hozó képviselő-testületi ülést megelőzze.¹²³

A közmeghallgatást a jogszabályban meghatározott ügyekben, annak képviselő-testület elé terjesztése előtt legalább 60 nappal kell megtartani.¹²⁴

A vizsgált SzMSz-ek ugyan nem szabályozzák, azonban a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyvek alapján megállapítható, hogy azokban az esetekben, amikor a felvetett ügy kivizsgálása nem tartozik a helyi önkormányzat (képviseelő-testület) hatáskörébe, a problémát felvető választópolgárt „útba igazítja” a képviselő-testület, illetőleg a válaszra jogosított személy. Ennek eredményeképpen megteremtődik a lehetőség az *egyéni választópolgári eljárásra* is. Mindezek mellett a 2004. évi XXIX. törvény áttételre kötelező normáját is érvényesíteni szükséges, miszerint, ha a közérdekű panasz vagy bejelentés (javaslat) nem tartozik a helyi önkormányzat (képviseelő-testület) hatáskörébe, akkor a kezdeményezést a hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez kell áttenni.

2. 2. A meghirdetés

2. 2. 1. A meghirdetés eszközei, formái

A régi Ötv. értelmében a közmeghallgatást a helyben szokásos módon, előre meg kell hirdetni. A *helyben szokásos módszert* az SzMSz-ben kell meghatározni. A közmeghallgatás meghirdetésével összefüggő önkormányzati rendeletalkotásnak három sarkalatos pontja van: a *meghirdetés* települési jogálláshoz igazodó *formái*, a *meghirdetés időpontjai*, valamint a *hirdetmény (meghívó) tartalmi kellékei, követelményei*.

A helyi médiumok által teremtett önkormányzati nyilvánosságnak kiemelkedő szerepe van a transzparens helyhatósági működés elősegítésében, valamint az önkormányzatok és a településlakosság közötti kétirányú kommunikáció kialakításában és folyamatos biztosításában. A legfontosabb médiumnak a helyi televízió és rádió, az önkormányzatok hivatalos lapja és az önkormányzati honlapok tekinthetők, e mellett azonban más kapcsolati formák is léteznek, így például a települési hirdetőtáblák, a szórólapos terjesztések, plakátok, valamint a kuriózumnak tekinthető hangosbemondó és ügyfélszolgálati telefon. A települési médiumok nemcsak a közmeghallgatás meghirdetésében, hanem a közmeghallgatáson előterjesztett ügyekben utólagosan foganatosított eljárásokról, kivizsgálásokról és a döntések végrehajtásáról adandó nyilvános tájékoztatásban is kulcsfontosságú szereppel rendelkeznek.

Az önkormányzati tájékoztatás jellemzője, hogy a képviselő-testületek több csatorna nevesítésével végzik el a szabályozást. A kapcsolati formák szabályozásával szemben támasztott követelmény, hogy egyértelmű legyen, és megállapíthatást nyerhessen, hogy a közmeghallgatás *mikor tekinthető meghirdetettnek*.

A helyi médiumok szabályozásakor a precizitás követelményeinek megfelelően kell megállapítani a meghirdetés eszközeit, formáit. Az elemzés alá vont SzMSz-ek egy része megfelel ennek a követelménynek, más SzMSz-ek azonban csak általános jellegű szabályozást végeznek, és az alábbi kifejezésekkel élnek: „hírközlési csatornák,” „tömegtájékoztatási eszközök,” „sajtóorgánumok,” „nyomtatott és elektronikus sajtó,” vagy pusztán annyit rögzítenek, hogy „a közmeghallgatást a helyben szokásos módon meg kell hirdetni.”

¹²³ Siófok város SzMSz-e.

¹²⁴ Sárbogárd város SzMSz-e.

Az inegzakt kifejezések alkalmazása jogértelmezési nehézségekhez vezethet, mivel nem teszik lehetővé a meghirdetés eszközeinek megismerését. Ezt a helyzetet tovább rontja a helyi médiumok példálódzó jellegű regulációja. Előfordulhat, hogy a példálódzó jelleggel felsorolt tájékoztatói eszközöknek csupán az egyikét veszi igénybe az önkormányzat, az azonban nem látható előre, hogy a szabályozott eszközök közül melyikre esik a választás. Hangsúlyozandó tehát, hogy a meghirdetés során *valamennyi, a szabályozási körbe bevont eszközt igénybe kell venni*.

Mivel a törvényhozó felhatalmazta a képviselő-testületeket a részletes szabályok megalkotására, ezért a közmeghallgatás immanens része a meghirdetés regulációja is. A helyi jogalkotás eredményeképpen számos variáns érvényesül az SzMSz-ekben, egyes jogalkotók mégis szabályozatlanul hagyják a jogintézmény e szegmensét. A szabályozatlanság oka abban a felfogásban rejlik, miszerint a közmeghallgatás meghirdetésére a képviselő-testület rendes üléseire vonatkozó szabályok alkalmazandók.

A közmeghallgatásra nézve a képviselő-testületi ülésre vonatkozó szabályok az irányadók.¹²⁵

A közmeghallgatással egybe kötött testületi ülés lefolytatására a Szabályzat általános rendelkezéseit kell alkalmazni.¹²⁶

A közmeghallgatás összehívására, lebonyolítására és előkészítésére a képviselő-testületi ülés szabályait kell alkalmazni.¹²⁷

A közmeghallgatás meghirdetésére, határozatképességére, vezetésének rendjére a testületi ülésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.¹²⁸

Az utaló szabályok e csoportja a közmeghallgatás valamennyi munkafázisára – így a meghirdetésre is – a rendes képviselő-testületi ülésekre vonatkozó szabályokat alkalmazza. Az utaló szabályok másik csoportja az általános szabályokat a közmeghallgatásnak csupán meghatározott munkafázisára nézve rendeli követendőnek.

„A közmeghallgatás helyéről és idejéről a lakosságot a tervezett ülésekhez hasonló módon és időben úgy kell értesíteni, hogy lehetősége nyíljon a kérdések, javaslatok megtételére.”¹²⁹

„A közmeghallgatás kihirdetésére a képviselő-testület rendes ülése összehívására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”¹³⁰

Az SzMSz-ek rendelkezései pontosításra szorulnak abban a tekintetben, hogy a rendes képviselő-testületi üléseknek nem az összehívására, hanem a meghirdetésére kell utalniuk. Az összehívás és a meghirdetés között az az alapvető különbség, hogy az összehívás címzettjei a települési képviselők, a meghirdetés pedig a lakosság.

A gyakorlatban beigazolódott, hogy a rendes képviselő-testületi ülések meghirdetésének szabályai nem alkalmasak a közmeghallgatás meghirdetésére; ez az információ a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyvekből nyerhető. A szakmában már nem újdonság, hogy a közmeghallgatás az 1990. évi konstituálása óta szinte folyamatosan

¹²⁵ Gyula város SzMSz-e.

¹²⁶ Táborfalva község SzMSz-e.

¹²⁷ Isaszeg község SzMSz-e.

¹²⁸ Herend város SzMSz-e.

¹²⁹ Balmazújváros SzMSz-e.

¹³⁰ Görbeháza község, Zánka község, Kunfehértó község SzMSz-e.

alacsony participációs mutatókkal küzd. Az empirikus kutatások már feltárták e jelenség okait, noha nem a meghirdetés hiányosságaira, hanem merőben más tényezőkre vezetnek vissza a választópolgárok inaktivitását.¹³¹ Bizonyosságot nyert azonban, hogy a meghirdetés szabályozása is befolyásolja a részvételi mutatók alakulását. A meghirdetés – megfelelő szabályozás esetében – jelentős mértékben hozzájárulhat a sikeres, hatékony helyhatósági működéshez, ezért a helyi jogalkotóknak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a közmeghallgatás e kérdéscsoportjára is.

Az elemzés alá vont SzMSz-ek köréből példaként kiemelhetők azok, amelyek szabályozatlanul hagyják a meghirdetést.¹³² A szabályozás hiányossága a jogintézmény gyakorlati alkalmazása során – közokirattal bizonyíthatóan – választópolgári elégedetlenségét eredményezte.

Komló város önkormányzata képviselő-testületének 2009. február 17-én megtartott közmeghallgatásáról készült jegyzőkönyve dokumentálja azt a választópolgári felszólalást, amely rámutat a közmeghallgatás meghirdetésének hiányosságaira. A választópolgár véleménye szerint „a közmeghallgatás meghirdetése hiányos volt, mert nem jelent meg minden médiában, továbbá a helyi TV-t nem tudja mindenki fogni, ennek tudható be a kevés érdeklődő.”

Siófok város önkormányzata képviselő-testületének 1998. augusztus 22-én megtartott közmeghallgatásáról készült jegyzőkönyve szintén dokumentál olyan választópolgári (állampolgári) felszólalást, amely a közmeghallgatás meghirdetésének hiányosságait bizonyítja. A választópolgár hiányérzetét és nemtetszését fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a képviselő-testület nem megfelelő eszközökkel és nem elég széles körben hirdette meg a közmeghallgatást, mivel erről ő maga személy szerint csak véletlenül szerzett tudomást. Ugyanebben a jegyzőkönyvben fogalmazódik meg az a választópolgári igény is, hogy mivel Siófok üdülőtelepülés, és ebből kifolyólag az ország valamennyi részében rendelkezik üdültulajdonosokkal, ezért a képviselő-testületnek országos lefedésű hirdetést kellene alkalmazni a közmeghallgatás meghirdetésére.¹³³

A szabályozás precizitása azt is jelenti, hogy a kifejezéseket egymással összhangban és logikusan kell alkalmazni: a közmeghallgatást meghirdetni, és nem kihirdetni kell; nem a közmeghallgatást kell közzétenni, hanem az arra szóló meghívót; illetőleg nem a hirdetményt kell meghirdetni, hanem a közmeghallgatást.

A közmeghallgatás és a falugyűlés időpontját és helyét – a helyben szokásos módon – kell kihirdetni.¹³⁴

„A közmeghallgatás kihirdetésére a képviselő-testület rendes ülése összehívására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”¹³⁵

A törvényességi ellenőrzés az önkormányzati működés gyakori hibájának tartja, hogy a képviselő-testületek mellőzik a lakosság megfelelő tájékoztatását.¹³⁶ A probléma feloldásának kulcsa annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mi értendő a „megfelelő tájékoztatás” alatt. A képviselő-testületeknek a meghirdetés szabályaival érdemben hozzá

¹³¹ Lásd az I. fejezetben foglaltakat.

¹³² Komló város SzMSz-e.

¹³³ A képviselő-testület álláspontja: országos lefedésű hirdetésre az önkormányzat nem különít el anyagi eszközöket.

¹³⁴ Csévharaszt község SzMSz-e.

¹³⁵ Görbeháza község, Zánka község, Kunfehértó község SzMSz-e.

¹³⁶ Vö. Bósz Endréné – Weber Aranka, *A helyi önkormányzatok által hozott döntések törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai*, Magyar Közigazgatás (1999) No. 6. 301.

kell járulniuk a transzparens helyhatósági működéshez. Ez a kívánalom akkor valósulhat meg, ha *minél szélesebb körben, a helyi médiumok valamennyi formájának igénybevételével történik meg a közmeghallgatás meghirdetése.*

Példák a konkrét kapcsolati eszközökre: „Kalocsai Néplap,” „Oroszlány Városi Televízió,” „Nagyszénás Havilap,” „Etyeki Polgár,” Keszthelyi Televízió,” „Hévíz, Keszthely és Vidéke” c. újság, „Bagamér Lapja,” „www.debrecen.hu honlap,” „Siófoki Hírek,” „Rácalmás” c. újság, „24 Óra” c. megyei lap, „Isaszeg Önkormányzati Tájékoztató,” „Nádudvari Hírek” stb.

A közmeghallgatás meghirdetettsége tényének megállapításához két feltétel egyidejű fennállása szükséges: az SzMSz rendelkezzen a helyben szokásos mód konkrét kapcsolati formáiról és határozza meg a meghirdetés időtartamát. Az első feltételnek számos vizsgált SzMSz nem felel meg, mivel gyakori az „ötletezésen” alapuló szabályozás, ezáltal az SzMSz-ek azt az érzetet keltik, hogy a helyi jogalkotó „bizonytalan.”

A közmeghallgatási napirendet a helyben szokásos módon kell közzétenni (plakátok, Strázsa c. önkormányzati újság, *esetleg* kábel TV, stb.)¹³⁷

A közmeghallgatás helyéről, idejéről, az esetleges ismertetésre vagy tárgyalásra kerülő tárgykörökről a rendezvény előtt legalább 15 nappal a hivatal hirdetőtábláján, valamint az önkormányzat hivatalos lapjában kell tájékoztatni a lakosságot, illetőleg a helyben szokásos egyéb módokat is igénybe veheti e célra.¹³⁸

A közmeghallgatás és a falugyűlést figyelemfelkeltő plakátokkal, *esetleg* szórólapokkal kell hirdetni.¹³⁹

Példaszerű felsorolást a jogszabály akkor tartalmazhat, ha az egyértelműen világossá teszi a szabályozás célját, tartalmát, és mindez más módszerrel nem érhető el. A helyben szokásos mód szabályozása azonban elérhető más technikával, mégpedig a meghirdetés formájának konkretizált szabályozásával.

Nem bizonyul célravezetőnek az adott település határait jelentősen átlépő kommunikációs eszközök szabályozása, illetőleg olyan képviselő-testület által alkotott jogszabály adaptációja, amely az átvevő településsel nem azonos jogállású. A törvényhozó azért hatalmazta fel a képviselő-testületeket a működésük részletes szabályozására, mert a részletes előírásokat nem lehet – és nem is célszerű – a törvényben elhelyezni. A helyi jogalkotással elősegíthető a települési specifikumok érvényre juttatása is. A képviselő-testületek jelentős hányada nem ismeri fel a jogalkotási felhatalmazásban rejlő lehetőségeket, és pusztán „kényelmességi” okból más települések joganyagát adaptálja.

A jogalkotói inaktivitás mellett megemlíthetők azok a képviselő-testületek is, amelyek az előbbi gyakorlatot megcáfolva rendkívül széles körűen szabályozzák a meghirdetést.¹⁴⁰

A lakosság tájékoztatásának eszközei: helyi, megyei és országos sajtó-organumok, valamint a nyomtatott és elektronikus sajtó.¹⁴¹

¹³⁷ Monor város SzMSz-e.

¹³⁸ Kiskunlacháza község SzMSz-e.

¹³⁹ Szank község SzMSz-e.

¹⁴⁰ A helyben szokásos mód SzMSz-ben történő szabályozására olyan példa is van, amikor az SzMSz mellékletében kerülnek felsorolásra azok a kapcsolati formák, amelyeket az önkormányzat a meghirdetések során alkalmaz.

A közmeghallgatás a helyi közösség belügyeinek a fóruma, ezért a meghirdetés szabályozásának is a települési „keretek” között kell megvalósulnia. Az országos sajtó-organumok alkalmazásának előírása megfontolandó, mivel ennek komoly költségvetési vonzatai vannak, és ez hatékonysági szempontból is vitatható, mivel a gyakorlatban elvégzett vizsgálatok alapján nem bizonyítható, hogy a választópolgárok a településük működéséről az országos sajtóból szereznek információkat.¹⁴²

Főszabály szerint a meghirdetés valamennyi eszköze, formája a választópolgárok, állampolgárok figyelemfelhívására irányul. A közmeghallgatásnak azonban vannak állandó meghívottjai és résztvevői, akiket nem az általános hirdetemény keretében kell tájékoztatni a rendezvényről, hanem név szerinti meghívót kell kézbesíteni a számukra.

(...) A munkatervben nem szereplő közmeghallgatások időpontjait a közmeghallgatási ülés előtt minimum 10 nappal meg kell hirdetni. Ennek módszerei: nem önkormányzati szervek írásos kiértékelése, önkormányzati intézmények kiértékelése, pártok, civil szervezetek, egyházak, nagy vállalkozók, nagyobb gazdasági egységek vezetőinek kiértékelése, közzététel hangos híradóban és a helyi sajtóban.¹⁴³

A meghirdetés – többek között – akkor tekinthető hatékonnak, ha annak helyét optimálisan választja meg a helyi jogalkotó. E tekintetében viszonylag egységes szabályozási gyakorlat alakult ki, ennek ellenére ezen a szabályozási területen is észlelhető – az olykor illogikus megoldást eredményező – adaptáció.

A közmeghallgatás helyéről, idejéről, napirendi pontjáról a *városháza* hirdetőtábláin, illetve a sajtó útján kell tájékoztatást adni a rendezvény előtt legalább 15 nappal.¹⁴⁴

A törvényességi ellenőrzés már több ízben felhívta a helyi jogalkotók figyelmét a jogszabályok előzetes felülvizsgálat nélküli adaptációjában rejlő veszélyekre. Ennek ellenére a jogszabályi rendelkezések átvételének jelensége elterjedt, noha való igaz, hogy az egyes területek szabályozása e nélkül is nagyfokú hasonlóságot mutat egymással. Ennek oka abban rejlik, hogy a képviselő-testületek működésének vannak olyan szegmensei – ezekhez tartozik a nyilvánosság helyben szokásos módja is –, amelyek szabályozása nem végezhető el változatosan, különböző modellek alkalmazásával.

¹⁴¹ Lajosmizse város SzMSz-e. Ez a szabályozás – hasonlóan a siófoki választópolgár javaslatához – némileg túlzásnak tűnik: a helyi társadalom közügyeit úgymond felesleges olyan országgrészek számára is elérhetővé tenni, amelyek nagy valószínűséggel nem mutatnak folyamatos érdeklődést a szóban forgó város közügyei iránt.

¹⁴² A *Kabai Imre – Marelyn Kiss József – Dénes Attila „A helyi nyilvánosság és a helyi médiumok”* c., empirikus vizsgálatokon alapuló tanulmánya ugyan kiemeli az információszerző lehetőségek köréből az országos sajtó szerepét, ez azonban még nem jelenti azt, hogy az országos sajtó egy-egy település belügyeivel folyamatosan és érdemi jelleggel foglalkozna. Sokkal inkább arról van itt szó, hogy az országos sajtó valamennyi választópolgárt érintő és érdeklő témakörökről tudósít, ez által felértékelődik a szerepe. Kuriózumnak tekinthető kivételek azonban felmerülhetnek, mint azt a vizsgálat alá vont jegyzőkönyvek is bizonyítják (lásd a siófoki példát). Ebben az esetben a siófoki képviselő-testület – még a választópolgár kérése ellenére is – következetesen elzárkózott az országos sajtó igénybevitelétől. Látható viszont, hogy Lajosmizse városának képviselő-testülete éppen ennek ellenkezőjeként foglalt állást, amikor az SzMSz-ét megalkotta. Érdekesnek ígérkezik azonban az a kérdés, hogy vajon Lajosmizse város képviselő-testülete a közmeghallgatásai meghirdetésekor megfelelően érvényesíti-e az SzMSz-ének rendelkezéseit, vagyis igénybe veszi-e az országos sajtó termékeit is.

¹⁴³ Nagyszénás község SzMSz-e.

¹⁴⁴ Újhartyán község SzMSz-e. A példából jól látható, hogy a községi képviselő-testület az adaptáció során figyelmen kívül hagyta a jogszabály tartalmi felülvizsgálatának követelményeit, és értelmetlen (értelmezhetetlen) szabályt rendelt alkalmazni a meghirdetésre, mivel a községekben nem működik városháza.

Amennyiben a törvényességi ellenőrzés „intései” ellenére a képviselő-testületek más települések joganyagának adaptációját alkalmazzák, úgy továbbra is betartandó követelmény a jogszabályok tartalmi felülvizsgálati eljárásának lefolytatása. Ennek során „rostaszerűen” kiszűrhetők azok a rendelkezések, amelyek átvétele nem bizonyulna megfelelőnek.

2. 2. 2. A meghirdetés határideje

Az elemzett SzMSz-ek jelentős hányada a határidőre vonatkozó szabályozást elvégzi, és csupán a kisebb részük mellőzi e kérdések regulációját. Az időtartamot szabályozó SzMSz-ek változatos határidőket állapítanak meg; például az eseményt megelőző 3, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15 vagy 30 napos határidőről rendelkeznek. Mindezek ellenére megállapítható, hogy a szabályozás változatossága még nem eredményez automatikusan hatékony megoldást, ugyanis az említett határidők közül a 15 és a 30 napos határidő tekinthető megfelelőnek, míg a 3, 5, 6, 7 és 8 napos határidő felveti azt a kérdést, hogy vajon ezek az időtartamok alkalmasak-e a közmeghallgatás meghirdetésére, arra, hogy valamennyi érdekelt megfelelő időben tudomást szerezzen a rendezvényről? Meglátásom szerint ezek az időtartamok rendkívül rövidnek minősülnek, ezért esetükben a hatályon kívül helyezés és az új szabályozás elvégzése az indokolt.

Mint a helyben szokásos mód szabályozásában, úgy a határidő tekintetében is helytálló az a megállapítás, miszerint más gyakorlat érvényesül a községi és a városi jogállású településeken, ezért a szabályozást is differenciált módon kell elvégezni. E kívánalom megvalósulásának nem kedvez az adaptáció általánossá válása, eltérő törvényi szabály hiányában azonban elvileg a rövid időtartamokat szabályozó rendeletek is alkalmasak a törvényhozói cél megvalósítására.

A képviselő-testületek a határidőket a „legalább” kitétel alkalmazásával szabályozzák. Ez azt jelenti, hogy az SzMSz-ben szabályozott határidő alatt azt a minimális időtartamot kell érteni, amennyit biztosítani szükséges a meghirdetésre. Dacára annak, hogy a képviselő-testületek rendelkezésére áll a pozitív irányba történő eltérés lehetősége, a 3, 5, 6, 7 és 8 napos határidő még e lehetőség figyelembe vétele mellett is rendkívül rövidnek tekinthető. Az ilyen rövid időtartam szabályozása egyaránt megtalálható a községi, a városi és a megyei jogú városi SzMSz-ekben.

A közmeghallgatás helyéről, idejéről, az esetleges ismertetésre vagy tárgyalásra kerülő tárgykörökről (...) tájékoztatást kell adni a rendezvény előtt legalább 3 nappal.¹⁴⁵

A közmeghallgatás időpontját legalább 3 nappal korábban közölni kell (...)¹⁴⁶

A közmeghallgatás naprendjét, időpontját és helyét a szokásos módon, az ülés előtt legalább 5 nappal közzé kell tenni.¹⁴⁷

A kialakult gyakorlat értelmében az ilyen rövid határidők a *rendkívüli képviselő-testületi ülések, közmeghallgatások* meghirdetésére alkalmazandók. A rövid határidők mellett – feltételezhetően elírási hiba eredményeképpen – a kutatásba bevont SzMSz-ek köréből olyan szabályozásra is adódik példa, amely irreálisan hosszú meghirdetési időt ír elő.

¹⁴⁵ Mátraszentimre község SzMSz-e.

¹⁴⁶ Például Debrecen Megyei Jogú Város SzMSz-e.

¹⁴⁷ Siófok város SzMSz-e.

A közmeghallgatás helyéről, idejéről, az esetleges ismertetésre vagy tárgyalásra kerülő tárgykörökről a (2) bekezdésben említettek a Városháza hirdetőtábláján, a sajtó és a helyi televízió útján tájékoztatni kell a rendezvény előtt legalább 635 nappal.¹⁴⁸

Az elírási hiba eredményeképpen megalkotott jogszabály értelmezhetetlen, a gyakorlatban érvényesíthetetlen, ezért ugyancsak hatályon kívül kell helyezni.

A „szélsőséges” határidők szabályozása mellett az optimális szabályozásra is hozható modellértékű példa.

A közgyűlés évente legalább egy alkalommal közmeghallgatást tart, melynek időpontját és helyét 30 nappal megelőzően a lakosság tudomására kell hozni.¹⁴⁹

A közmeghallgatást igénylő napirendeket tárgyaló ülések időpontját, helyét az ülés előtt legalább 30 nappal az 5. sz. mellékletben meghatározott módon nyilvánosságra kell hozni.¹⁵⁰

A közmeghallgatás meghirdettségének ténye abban az esetben állapítható meg, ha a tájékoztatás helyben szokásos módjának szabályozásán kívül a meghirdetési időtartam is szabályozásban részesül. Valamennyi SzMSz joghézagot teremt az által, ha szabályozatlanul hagyja a tájékoztatás e szegmensét. A *közmeghallgatás meghirdetettsége megállapításához* az alábbi normaszöveget ajánlom: „a hirdetményét a közmeghallgatás időpontja előtt (legalább) 30 nappal kell kifüggeszteni a polgármesteri hivatal hirdetőtáblájára, és annak folyamatosan, a közmeghallgatás időpontjáig elérhetőnek kell lennie.” A szabályozás nélkül akár akkor is meghirdetettnek tekinthető a közmeghallgatás, ha a hirdetmény – például technikai hibák miatt – esetleg mindössze egyetlen napig érhető el a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján. Ekkor a képviselő-testület ugyan eleget tesz a törvényből eredő meghirdetési kötelezettségének, ám a jogalkotói szándék meghiúsul, mert a lakosság nem értesül a megrendezésre kerülő közmeghallgatásról.

2. 2. 3. A meghirdetés helye és felelőse

Gyakorlatorientált megoldásnak bizonyul, ha az SzMSz-ben tételesen felsorolásra kerülnek azok a közterületek, hirdetőtáblák, ahol, illetve amelyeken ki kell függeszteni a lakossági tájékoztatót. Ennek értelmében olyan közterület vonható be a szabályozásba, amely frekvenciát, forgalmasabb közlekedési csomópontoknál helyezkedik el.

A közmeghallgatás meghirdetésének helyben szokásos módja a község alábbi hirdetőtábláin való kifüggesztés: Taksony, Fő út. 85. (Hivatal), Fő út 38. (ABC), Széchenyi út 93. (ABC), Rét utca 1. (ABC), Kert utca, Szárca utca.¹⁵¹

Körjegyzőséget alakított települések esetében a kötelező önkormányzati feladatokat együttesen, intézményi társulások keretében látják el. Ezekben a községekben tehát intenzív településközi kapcsolatok létesülnek, amelyek indokolttá tehetik a közös fórumok, közmeghallgatások tartását, ezért hasznosnak bizonyulhat, ha a lakossági tájékoztatót a körjegyzőség valamennyi településén elérhetővé teszik.

¹⁴⁸ Mohács város SzMSz-e.

¹⁴⁹ Miskolc megyei jogú város SzMSz-e.

¹⁵⁰ Koroncó község SzMSz-e.

¹⁵¹ Taksony község SzMSz-e.

A közmeghallgatás időpontjáról a képviselő-testület munkatervben rendelkezik, erről a lakosságot a polgármester tájékoztatja legalább 15 nappal korábban a körjegyzőség hirdetőtábláján hirdetményi közzététel útján, valamint az önkormányzat honlapján.¹⁵²

A vizsgálat alá vont jogszabályok szerint az együttes közmeghallgatások szabályozása a körjegyzőséghez tartozó települések nevesítésével, felsorolásával történik.

A képviselő-testület szükség szerint, de legalább évente egy esetben közmeghallgatásokat tart Mátrászentimre, Mátrászentlászló, Mátrászentistván és Galyatető településeken.¹⁵³

A körjegyzőségek esetében is az tekinthető hatékony módszernek, ha a hirdetményt a körjegyzőséghez tartozó települések forgalmasabb közterületein teszik közzé.

A közmeghallgatás helyéről, idejéről, az esetleges ismertetésre vagy tárgyalásra kerülő tárgykörökről (...) a települések közforgalmú helyein kell tájékoztatást adni (...)¹⁵⁴

A hatásköri szabályok értelmében a közmeghallgatás meghirdetése a polgármester – kivételes esetben a jegyző – hatáskörébe tartozik. Az SzMSz-ek egy része a polgármester hatáskörébe utalja a közmeghallgatás időpontjának a kitűzését is, más SzMSz-ek viszont úgy rendelkeznek, hogy a polgármester javaslatára a képviselő-testület tűzi ki a rendezvény időpontját.

Ami a *hirdetmény (meghívó) tartalmi követelményeit* illeti, megállapítható, hogy a vizsgált SzMSz-ek ezt viszonylag egységesen szabályozzák. A jogszabályok értelmében a hirdetményben fel kell tüntetni a település nevét, a képviselő-testületet, a rendezvény időpontját, helyét, napirendjét (tematikáját), valamint a napirendek előadóit.

A közmeghallgatás helyéről, idejéről, az esetleges ismertetésre vagy tárgyalásra kerülő tárgykörökről (...) tájékoztatást kell adni.¹⁵⁵

A közmeghallgatás helyéről, idejéről, a tárgykörökről (...) tájékoztatni kell a lakosságot.¹⁵⁶

Az SzMSz-ek nem rendelkeznek a közmeghallgatás tényére történő utalásról, e nélkül azonban a képviselő-testület ülése mindössze rendes ülésnek minősíthető. Javaslatom szerint a hirdetmény tartalmi követelményéhez kellene sorolni a közmeghallgatásra történő felhívást is.

Kiss Csilla és Körmendy Ottó véleménye szerint „a törvény felhatalmazása alapján alkotott önkormányzati rendeleteknél a leggyakoribb hiba az, hogy túllépik a felhatalmazás keretét, a felhatalmazó jogszabály változását nem követi az Ör.”¹⁵⁷ A szakirodalomban már megfogalmazódott az a kíváncsóság, miszerint az embereket véleménygazdag helyzetbe kell hozni annak érdekében, hogy érdemben vehessenek részt a helyi önkormányzati munkában. A véleményalkotás alapvető feltétele az, hogy a választópolgárok időszerű és hiteles információk birtokában legyenek az önkormányzat működéséről. A települési médiumoknak abban rejlik a szerepük, hogy az aktuális információkat naprakész állapotban „hordozzák,” kiváltképp igaz ez az önkormányzatok

¹⁵² Balatonszemes község SzMSz-e.

¹⁵³ Mátrászentimre község SzMSz-e.

¹⁵⁴ Mátrászentimre község SzMSz-e.

¹⁵⁵ Levél község SzMSz-e.

¹⁵⁶ Rábapatona község SzMSz-e.

¹⁵⁷ *Kiss Csilla – Körmendy Ottó, Az önkormányzati rendeletalkotás tapasztalatai a fővárosban*, Magyar Közigazgatás. (1999) No. 12. 736.

hivatalos lapjaira. Mindehhez azonban még az is szükséges, hogy a választópolgárok megismerjék a közmeghallgatás tematikáját és – ha vannak – a határozati javaslatokat.

A meghirdetés regulációja során tehát alapvetően nem az a probléma, hogy a képviselő-testületek túllépik a felhatalmazás kereteit, hanem éppen ellenkezőleg: sokszor nem fordítanak kellő figyelmet a meghirdetésre. *Bósz* Endréné és *Wéber* Aranka álláspontja szerint „a törvényességi észrevételek jelentős hányada az önkormányzati képviselő-testületek működésével kapcsolatos.”¹⁵⁸ Mulasztásos törvénysértés valósul meg azáltal, ha a képviselő-testületek nem végzik el a meghirdetés, különösen a helyben szokásos mód szabályozását, illetőleg a részletes szabályokat a meghívó tartalmi kellékeire, határidejére, formáira, eszközeire. Habár a kérdéskör szabályozása törvényi kötelezettség, mindazonáltal hangsúlyozandó, hogy a lakosságnak is aktív, kezdeményező magatartást kell tanúsítania a településének belügyei és az alapvető közérdekű adatok megismerése iránt.

2. 3. A periodikusság

A közmeghallgatás gyakoriságának szabályozását kétféleképpen végzik el a képviselő-testületek. Ennek értelmében vannak olyan SzMSz-ek, amelyek az évente megtartandó közmeghallgatásokat szám szerint szabályozzák, másrészt vannak olyan SzMSz-ek, amelyek a közmeghallgatás látens eseteit is tartalmazzák. Az utóbbi körbe azok a témakörök tartoznak, amelyeket a kollektív megvitatás és véleménynyilvánítás céljából a közmeghallgatásra kell bocsátani. Az ilyen látens esetek mérlegelési lehetőség nélkül kötelezik a képviselő-testületeket a közmeghallgatás elrendelésére.

Megjegyzendő, hogy a helyi önkormányzati közmeghallgatás jogintézménye nem azonos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 63. §-ában szabályozott hatósági közmeghallgatással.

A hatóság közmeghallgatást tart, ha ezt jogszabály írja elő vagy a hatóság a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében ezt szükségesnek tartja.¹⁵⁹

Ennek hangsúlyozása azért indokolt, mert a helyi önkormányzatok bizonyos törvények¹⁶⁰ értelmében hatóságként kezelendők, azonban a Ket. által szabályozott hatósági közmeghallgatás szervei hatálya nem terjed ki a helyi önkormányzatok képviselő-testületére.

A látens esetek körébe a különösen fontos településpolitikai és gazdasági ügyek tartoznak. Az ezekben az ügyekben elrendelt konzultáció alapvető jelentősége abban rejlik, hogy a képviselő-testületi döntést megelőzően kell lefolytatni annak érdekében, hogy a kollektív választópolgári vélemények, álláspontok ismertetésére sor kerülhessen. Némely vizsgált SzMSz inkonzekvens szabályozást valósít meg azáltal, hogy a közmeghallgatást a képviselő-testületi döntéshozatal után rendeli megtartani.

Közmeghallgatást kell tartani az éves költségvetési koncepció elfogadása után december hónapban, ahol a polgármester beszámol az önkormányzat tárgyévi tevékenységéről és ismerteti a következő éves terveket, a fejlesztés irányait.¹⁶¹

¹⁵⁸ *Bósz – Wéber* (1999) i. m. 300.

¹⁵⁹ Balmazújváros SzMSz-e.

¹⁶⁰ Korábban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.), jelenleg pedig az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény; a 2004. évi XXIX. törvény; az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.

¹⁶¹ Alsónémedi község SzMSz-e.

A közmeghallgatás nem döntéshozó fórum, és az utólagos elrendelése sem biztosítja a képviselő-testületi döntések módosításának, befolyásolásának a lehetőségét. Hatékonysági szempontból tehát az adott téma képviselő-testületi döntése előtt kell elrendelni a közmeghallgatást: ekkor a jogintézmény döntéstámogató, nyomásgyakorló funkciója révén befolyásolhatók a későbbi döntések.

Az empirikus kutatások adatai szerint az emberek a változatos szerepkörű, ünnepléssel és szórakozási lehetőségekkel egybekötött önkormányzati rendezvényeken való részvételre mutatnak hajlandóságot. A megvizsgált SzMSz-ekből nyerhető információk alapján megállapítható, hogy a közmeghallgatás ilyenfajta igények kielégítésére nem alkalmas. Jómagam kifejezetten helyeslem a helyi jogalkotók következetes elhatárolódását attól, hogy a közmeghallgatást ünnepléssel vagy szórakozással kössék egybe. Egy demokratikus jogintézmény tekintélye nem csorbítható azzal, hogy a participáció céljaihoz nem illő hatáskörökkel ruházzák fel.

A képviselő-testületi ülésekről készült jegyzőkönyvek alapján elvégzett törvényességi ellenőrzések azt mutatják, hogy a képviselő-testületek általában évente csak egyszer tartanak közmeghallgatást, sőt van olyan önkormányzat, ahol még a kötelező közmeghallgatástól is eltekintenek. Ez az információ azért érdekes, mert a közmeghallgatás látens esetei – amelyek jellemzője, hogy előre nem láthatók, bekövetkezésük pusztán feltételezhető – évente több alkalommal is szükségessé tehetik a fórum elrendelését. Igaz ugyan, hogy a látens esetek jelentős része előre nem látható, közöttük mégis van olyan, amelynek felmerülése valószínűsíthető – például a hitelfelvétel –, illetőleg amely kifejezetten várható, például a költségvetési rendelet megalkotása, a zárszámadás. Az SzMSz-ek látens esetei által indokolt és a ténylegesen elrendelt közmeghallgatások száma között tehát jelentős ellentmondás húzódik, illetőleg a jegyzőkönyvekből nyerhető információk alapján megfogalmazható az a konzekvencia is, miszerint az SzMSz-ek egyes rendelkezései pusztán a deklaráció szintjén kerülnek szabályozásra.

Az alábbi táblázatok a községi és a városi közmeghallgatás, az intézményesített önkormányzati fórumok, valamint a falugyűlés megtartásának gyakoriságát szemléltetik.

1. sz. táblázat: A községi fórumkonstrukciók

Község megnevezése	Közmeghallgatás	Falugyűlés	Más közhatalmi fórum
Szank	X	X	-
Leányfalu	X	X	lakossági fórum
Tárnok	X		lakossági gyűlés
Zánka	X	X	üdülőhelyi fórum, községpolitikai fórum
Helesfa	X	-	polgári gyűlés
Mátraszentimre	X	-	-
Nagybaracska	X	-	lakossági fórum
Narda	X	-	-
Parád	X	-	településrészi tanácskozás, állampolgári közösségek rendezvényei, érdekegyeztető tanácskozás
Telki	X	X	-
Újszentmargita	X	X	-
Vasasszonyfa	X	X	-
Zsana	X	X	-

A KÖZMEGHALLGATÁS HELYI ÖNKORMÁNYZATI JOGINTÉZMÉNYE

Zomba	X	-	-
Gádosos	X	-	-
Beled	X	X	-
Arló	X	X	-
Taksony	X	-	lakossági fórum
Nagyszénás	X	X	fogadóórák
Alsónémedi	X	-	-
Pári	X	-	lakossági fórum, fogadóórák
Bagamér	X	-	-
Kerepes	X	-	-
Koroncó	X	X	érdekegyeztető fórum, településszemle, fogadónap, együttműködések
Istenmezeje	X	-	önszerveződő közösségek tanácskozási joga
Pilisborosjenő	X	X	képviselői fogadóóra
Csévharaszt	X	X	-
Solymár	X	X	-
Váralja	X	-	-
Deszk	X	-	-
Kiskunlacháza	X	X	településrészi önkormányzat
Balotaszállás	X	X	közmeghallgatásos falugyűlés
Baracs	X	-	-
Újhartyán	X	-	-
Balatonszemes	X	-	üdülöhelyi fórum, lakossági fórumok, érdekegyeztető tanácskozások, fogadónapok
Rácalmás	X	X	-
Aba	X	-	-
Seregélyes	X	X	-
Táborfalva	X	X	-
Ecsér	X	X	-
Etyek	X	-	érdekegyeztető fórum, fogadónap, együttműködések
Isaszeg	X	-	lakossági fórum
Gara	X	X	-
Órbottyán	X	-	-
Kunfehértó	X	-	-
Medgyesegyháza	X	X	-
Rábapatona	X	-	polgári gyűlés
Görbeháza	X	X	-
Lakitelek	X	X	-
Levél	X	X	-
Összesen	50	25	17

2. sz. táblázat: A községi részvételi konstrukciók

Község megnevezése	Közmeghallgatás évi tartása	Megtartás módja	Falugyűlés megtartása	Megtartás módja	Más fórum	Megtartás módja
Szank	1	O/F	tartható	Fakultatív		
Leányfalu	1	Obligált	1	Obligált	tartható	fakultatív
Tárnok	1	Obligált			tartható	fakultatív
Zánka	2	Obligált	tartható	Fakultatív	tartható	fakultatív
Helesfa	1	Obligált			tartható	fakultatív

A KÖZMEGHALLGATÁS HELYI ÖNKORMÁNYZATI JOGINTÉZMÉNYE

Mátraszentimre	1	Obligált				
Nagybaracska	1	Obligált				
Narda	1	Obligált				
Parád	1	Obligált			tartható	fakultatív
Telki	2	Obligált	tartható	Fakultatív		
Újszentmargita	1	Obligált	2	Obligált		
Vasasszonyfa	1	Obligált	1	Obligált		
Zsana	1	Obligált	tartható	Fakultatív		
Zomba	1	Obligált				
Gádoros	1	Obligált				
Beled	1	Obligált	tartható	Fakultatív		
Arló	1	Obligált	1	Obligált		
Taksony	1	Obligált			tartandó	obligált
Nagyszénás	1	O/F	1	Obligált		
Alsónémedi	1	Obligált				
Pári	1	Obligált			tartható	fakultatív
Bagamér	1	Obligált				
Kerepes	1	Obligált				
Koroncó	1	Obligált	tartható		tartandó	Obligált
Istenmezeje	1	Obligált				
Pilisborosjenő	2	Obligált	tartható	Fakultatív	tartandó	Obligált
Csévharaszt	1	Obligált	1	Obligált		
Solymár	1	Obligált	tartható	Fakultatív		
Váralja	1	Obligált				
Deszk	1	Obligált				
Kiskunlacháza	1	Obligált	tartható	Fakultatív		
Balotaszállás	1	Obligált	1	Obligált		
Baracs	1	Obligált				
Újhartyán	1	Obligált				
Balatonszemes	1	Obligált			tartandó	Obligált
Rácalmás	1	Obligált	1	Obligált		
Aba	1	Obligált				
Seregélyes	1	Obligált	tartható	Fakultatív		
Táborfalva	1	Obligált	1	Obligált		
Ecsér	1	Obligált	1	Obligált		
Etyek	1	Obligált			tartható	fakultatív
Isaszeg	1	Obligált			tartható	fakultatív
Gara	1	Obligált	tartható	fakultatív		
Órbottyán	1	Obligált				
Kunfehértó	1	Obligált				
Medyegyháza	1	Obligált	tartható	fakultatív		
Rábapatona	1	Obligált			tartható	fakultatív
Görbeháza	1	Obligált	tartható	fakultatív		
Lakitelek	1	Obligált	1	Obligált		
Levél	1	Obligált	tartható	fakultatív		

Az 1. sz. táblázat a községi képviselő-testületek által intézményesített fórumokat mutatja be. A közmeghallgatás – obligatórius jellege végett – minden községben működik; míg a falugyűlést – annak ellenére, hogy az fakultatív jogintézmény – a vizsgálat alá vont községek fele intézményesítette. Emellett a községek egyharmada (17 község) az SzMSz-ben valamilyen önkormányzati fórumról is rendelkezett. A falugyűlés és a változatos elnevezéssel konstituált fórumok tekintetében a helyi jogalkotót illeti meg a döntés joga

abban a kérdésben, hogy ezeket a fórumokat képviselő-testületi ülési minőséggel felruhazza-e, illetőleg fakultatív vagy obligatórius jelleggel rendeli-e megtartani.

A 2. sz. táblázat jól szemlélteti a közmeghallgatás és a falugyűlés közötti interdependenciát. A falugyűlés a törvényből eredően nem kötelező fórum, az SzMSz-ek alapján azonban megkülönböztethető a fakultatív és a kötelező falugyűlés; ennek aránya 13:12 a fakultatív falugyűlések javára. Az obligatórius falugyűlésről rendelkező SzMSz-ek mindössze évi egy alkalommal rendelik megtartani a falugyűlést. A falugyűlést is intézményesítő SzMSz-ek közül mindössze három rendelkezik 2 közmeghallgatásról, 23 SzMSz pedig 1 közmeghallgatásról. Érvényes tehát az a megállapítás, miszerint a közmeghallgatás mellett általában csak egy falugyűlésre kerül sor. Ismételten hangsúlyozni szükséges azonban, hogy a közmeghallgatás kvantitatív alakulását az előre nem látható, látens események is befolyásolják, ezért előfordulhat, hogy évente ténylegesen több közmeghallgatásra kerül sor, mint amennyiről az SzMSz-ek rendelkeznek. Mivel a falugyűlések elrendelése vonatkozásában ilyen látens eseményeket nem szabályoznak az SzMSz-ek, ezért esetükben egzakt módon megállapítható az elrendelés gyakorisága.

Jellemző községi szabályozásnak mondható, miszerint tavasszal falugyűlést, ősszel közmeghallgatást tart a képviselő-testület, illetve az is tendenciaszerű, hogy a falugyűlésen kerül sor a közmeghallgatásra.

A képviselő-testület évente legalább egy alkalommal falugyűlést tart. A falugyűlésen kerül sor a közmeghallgatásra, amelyen a választópolgárok és a helyi szervezetek közérdekű kérdéseket és közérdekű javaslatokat vethetnek fel.¹⁶²

A képviselő-testület évente legalább egy alkalommal közmeghallgatással egybekötött falugyűlést tart. A falugyűlésen kerül sor a közmeghallgatásra, melyen a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű bejelentéseket és javaslatokat vethetnek fel.¹⁶³

A két jogintézmény összevonásakor a közmeghallgatás szabályai determinálják a falugyűlés szabályait. Mindebből az következik, hogy a falugyűlés ugyanolyan joghatáskifejtésre lesz alkalmas, mint a közmeghallgatás, a két jogintézmény unifikált formában történő szabályozása tehát felveti a párhuzamos hatáskörök problematikáját. Noha a párhuzamos hatáskörök kiépítése jellemzően a közmeghallgatás és a falugyűlés fúziója során figyelhető meg, de példaként olyan szabályozás is felmutatható, amikor a két fórum ugyan elkülönül egymástól, a joghatásaik között még sincs különbség.

Hasonlóan a közmeghallgatáshoz, a falugyűlés esetében is meglehetősen uniformizált szabályozás érvényesül. Valamennyi SzMSz a következőképpen rendelkezik a falugyűlésről:

Évente legalább egy alkalommal falugyűlést kell tartani a község egész lakosságát érintő közérdekű tárgy körben, illetőleg a jelentősebb döntések sokoldalú előkészítése érdekében.¹⁶⁴

A közmeghallgatás szabályozása mellett a képviselő-testületek joga állást foglalni abban a kérdésben, hogy a falugyűlést is konstituálják-e.¹⁶⁵ Amennyiben az igenlő válasz mellett foglalnak állást, úgy a két jogintézményt célszerű egymástól elkülöníteni.

¹⁶² Lakitelek község SzMSz-e.

¹⁶³ Balotaszállás község SzMSz-e.

¹⁶⁴ Aba község SzMSz-e.

¹⁶⁵ A területszervezési ügy – új község alakítása – előkészítéséért felelős háromtagú bizottság megválasztásának esetét leszámítva.

Jogértelmezési nehézségeket eredményezhet az a szabályozás, amikor a helyi jogalkotó maga sem tudja, hogy egy adott jogintézményt közmeghallgatásként vagy falugyűlésként intézményesít.

A lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását és a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonására szolgáló fórum a falugyűlés. A lakosság széles körét közvetlenül érintő rendeletervezetek kapcsán társadalmi vitát kell rendezni. Ennek fóruma a falugyűlés (közmeghallgatás).¹⁶⁶

Ha a képviselő-testület ugyanazt a fórumot az egyik évben falugyűlésként, a másik évben pedig közmeghallgatásként tartja meg, akkor nem tesz eleget annak a törvényi kötelezettségének, miszerint minden évben legalább egyszer közmeghallgatást kell tartania. Többek között ezért is célszerű az egyes jogintézményeket egymástól elkülöníteni. A differenciált hatáskör-kiépítés és a részvételi jogok megosztása átláthatóvá, egyértelművé teszi a települések fórumkonstrukcióját, megkönnyíti a joggyakorlást és az érdekérvényesítést.

A közmeghallgatáson az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek. A falugyűlésen lehetőség van a közérdekű feladatokkal összefüggő kérdések feltételére, az észrevételek megvitatására, a község polgárainak, társadalmi szervezeteinek véleményük ismertetésére.¹⁶⁷

Az önkormányzati fórumok fakultatív jellegűek, intézményesítésük is a helyi jogalkotók mérlegelési jogkörébe tartozik, ezért a szabályozásukat csak akkor érdemes fontolóra venni, ha a meglévő jogintézmények mellett sajátos hatáskörök gyakorlására nyújtanak lehetőséget.

3. sz. táblázat: A városi fórumkonstrukciók

Város megnevezése	Közmeghallgatás	Más közhatalmi fórum
Budapest	X	lakossági fórum, városrészi lakossági fórum
Békéscsaba	X	városrészi tanácskozás, választókerületi tanácskozás, közgyűlés által meghatározott és a település egészét érintő tanácskozás
Debrecen	X	állampolgári jogon történő hozzászólás
Eger	X	
Győr	X	lakossági fórum
Kaposvár	X	Városi Érdekegyeztető Fórum
Kecskemét	X	
Miskolc	X	lakossági fórum, településrészi és érdekegyeztető tanácskozás
Nyíregyháza	X	városkörzeti tanácskozás
Pécs	X	várospolitikai fórum, városrészi tanácskozás
Salgótarján	X	
Szeged	X	Egyeztető Bizottság (szakmai)
Székesfehérvár	X	választópolgárok társulásának támogatása
Szekszárd	X	városrészi-tanácskozás

¹⁶⁶ Vasasszonyfa község SzMSz-e.

¹⁶⁷ Pilisborosjenő község SzMSz-e.

A KÖZMEGHALLGATÁS HELYI ÖNKORMÁNYZATI JOGINTÉZMÉNYE

Szolnok	X	lakossági fórum, polgármesteri- alpolgármesteri fogadónap, képviselői fogadónap, bizottságok ülései
Szombathely	X	városi gyűlés, városrészi tanácskozás, érdekegyeztetés
Tatabánya	X	fogadónapok, lakossági fórumok
Veszprém	X	városi gyűlés, városrészi-választókerületi tanácskozás, képviselői fogadóóra
Zalaegerszeg	X	városi gyűlés, városrészi tanácskozás
Badacsonytomaj	X	
Siófok	X	üdülő tárgykörű lakossági fórum
Gyula	X	civil fórum, ifjúsági fórum, sérültek és fogyatékosok fóruma
Herend	X	városi fórum
Kalocsa	X	állampolgári közösségek rendezvényei, érdekegyeztető tanácskozás
Komló	X	várospolitikai fórum
Marcali	X	véleményeztetés, együttműködés, tanácskozási jog
Kunszentmiklós	X	városi gyűlés
Pétervására	X	településrészi tanácskozás, állampolgári közösségek rendezvényei, érdekegyeztető tanácskozás
Lajosmizse	X	tájékoztatás!
Nádudvar	X	városrészi tanácskozás
Balmazújváros	X	
Sarkad	X	települési fórum
Oroszlány	X	várospolitikai fórum, városrészi tanácskozás
Mohács	X	
Jászapáti	X	lakossági fórum
Kazincbarcika	X	esti döntés a munkatervben
Füzesabony	X	Ötv.-re utal
Kisvárd	X	
Rakamaz	X	városgyűlés
Martfű	X	lakossági fórum
Mórahalom	X	várospolitikai fórum
Szentlőrinc	X	lakossági fórum
Sárbogárd	X	lakossági fórum
Dabas	X	városrészi gyűlés
Mezőberény	X	
Tamási	X	
Keszthely	X	városi fórum, képviselői fogadóóra
Gárdony	X	lakossági fórum, közvélemény-kutatás
Monor	X	települési szintű fórum
Nagykőrös	X	lakossági fórum
Összesen	50	34

4. sz. táblázat: A városi közmeghallgatások gyakorisága

Város megnevezése	Évi tartás	Megtartás
Budapest	1	obligált
Békéscsaba	1	obligált
Debrecen	1	obligált
Eger	1	obligált
Győr	1	obligált
Kaposvár	1	obligált
Kecskemét	2	obligált
Miskolc	1	obligált
Nyíregyháza	1	obligált
Pécs	1	obligált
Salgótarján	1	obligált
Szeged	1	obligált
Székesfehérvár	1	obligált
Szekszárd	1	obligált
Szolnok	1	obligált
Szombathely	1	obligált
Tatabánya	1	obligált
Veszprém	1	obligált
Zalaegerszeg	1	obligált
Badacsontomaj	1	obligált
Siófok	1	obligált
Gyula	1	obligált
Herend	1	obligált
Kalocsa	1	obligált
Komló	1	obligált
Marcali	1	obligált
Kunszentmiklós	1	obligált
Pétervására	1	obligált
Lajosmizse	1	obligált
Nádudvar	1	obligált
Balmazújváros	1	obligált
Sarkad	1	obligált
Oroszlány	2	obligált
Mohács	1	obligált
Jászapáti	1	obligált
Kazincbarcika	1	obligált
Füzesabony	1	obligált
Kisvárda	1	obligált
Martfű	1	obligált
Rakamaz	1	obligált
Mórahalom	1	obligált

Szentlőrinc	1	obligált
Sárbogárd	1	obligált
Dabas	1	obligált
Mezőberény	1	obligált
Tamási	1	obligált
Keszthely	1	obligált
Gárdony	6	obligált
Monor	1	obligált
Nagykőrös	2	obligált

A 3. sz. táblázat azt szemlélteti, hogy a közmeghallgatás mellett milyen további fórumokat rendszeresítettek a városi képviselő-testületek. Már a Tanácstörvény magyarázatában is különös hangsúlyt kapott az a kíváncsóság, hogy a városokban is ki kell építeni a helyi részvétel intézményesített formáit. A községekben ennek alapvető fóruma a falugyűlés volt – a közmeghallgatás mellett most is az –, mindazonáltal a városok is törekedtek a megfelelő intézményi konstrukció kialakítására. A vizsgált városok képviselő-testülete közül 34 a közmeghallgatás mellett valamilyen speciális határhelyi részvételi formát is konstituált.

Miként a községek esetében, úgy a városokban is funkcionálnak olyan jogintézmények, amelyek hatásköre egymást fedi. Talán e ténynek tudható be, hogy a városok az esetek nagyobb részében évente pusztán egyszer tartják meg a közmeghallgatást. Ugyanolyan joghatások kifejtésére tehát nemcsak a közmeghallgatás, hanem a változatos elnevezéssel létrehozott tanácskozások – például érdekegyeztető tanácskozások, városi fórumok, polgári összejövetelek – is alkalmasak.

Az üdülőtelepüléseken jellemző szabályozás, hogy a nyári idényben az üdültulajdonosok és az üdülő vendégek részére a közmeghallgatással egybekötött lakossági fórum szervezésével teremtenek lehetőséget a turisztikai ügyekben való részvételre.

A képviselő-testület az alábbiak szerint határozza meg azokat a fórumokat (...), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják: falugyűlés, üdülőhelyi fórum, községpolitikai fórum.¹⁶⁸

Az üdülőhelyi fórum célja az üdülőlakosság véleményének megismerése az üdülőterület érintő településfejlesztési, községrendezési és üzemeltetési döntések tervezetéről, az ilyen jellegű döntésekről, és bevonásuk a döntések végrehajtásába.¹⁶⁹

Nyári idényben az üdülővendégek és üdültulajdonosok várospolitikai elképzelésének megismerése érdekében lakossági fórumot kell tartani.¹⁷⁰

A közmeghallgatással egybekötött lakossági fórumok időpontját értelemszerűen a nyári időszakra célszerű ütemezni, hogy a turisztikai feladatokban érintett, érdekelt személycsoport részt tudjon venni a településpolitikai feladatokban. Az üdültulajdonosok és üdülő vendégek részére tartott fórum sajátossága, hogy nem a közmeghallgatás speciális formájaként, hanem önálló fórumként nyer szabályozást a vizsgált SzMSz-ekben.

¹⁶⁸ Zánka község SzMSz-e.

¹⁶⁹ Balatonszemes község SzMSz-e.

¹⁷⁰ Siófok város SzMSz-e.

A 4. sz. táblázat a közmeghallgatás gyakoriságát és megtartási módját szemlélteti. A közmeghallgatás gyakoriságában a törvényhozó lehetőséget teremt a pozitív irányba történő eltérésre. Valamennyi elemzett SzMSz a „legalább,” a „szükség szerint” vagy a „munkaterv alapján” kitételével szabályozza a közmeghallgatást. Ez a szabályozás gyakorlatias megoldást tükröz: csak abban az esetben kerül sor a közmeghallgatás elrendelésére, ha annak szükségessége fennáll. A táblázat alapján megfogalmazható konzekvencia, miszerint a városi képviselő-testületek többsége évente általában egyszer tart közmeghallgatást. Miként a községekben, úgy a városokban is érvényes az a megállapítás, miszerint az SzMSz-ek által szabályozott közmeghallgatások mindössze „iránymutatásnak” tekinthetők, hiszen a közmeghallgatást előre nem látható esetekben is el kell rendelniük a képviselő-testületeknek. Ezek a körülmények pedig értelemszerűen növelő hatást gyakorolnak a közmeghallgatások tárgyévben megtartandó számára.

A *Bércesi Ferenc – Kiss László – Solymosi Veronika* szerzőhármas a német szabályozás alapulvételével egy olyan modellt ajánl a választópolgárok aktivizálására, amely Németországban sikeresnek bizonyult.¹⁷¹ E gyakorlat értelmében a polgárok részére a képviselő-testületi üléseket megelőzően fél óras időtartamban biztosítani kell a közérdekű észrevételek és javaslatok megtételének a lehetőségét. Ehhez hasonló kezdeményezéssel már a magyar jogban is találkozhatunk, noha a regulációja még rendkívül ritka.

„A képviselő-testület minden rendes testületi ülés alkalmakor egy óras időtartamban közmeghallgatást tart.”¹⁷²

Ismeretes, hogy a képviselő-testületek egy része még az évi egyszeri kötelező közmeghallgatást sem tartja meg.¹⁷³ Az a tény, hogy valamely képviselő-testület nem tartotta meg a kötelező közmeghallgatást, csak a tárgyév utolsó napján válhat bizonyossá.¹⁷⁴ *Éllő Mária* szkeptikusan jegyzi meg, hogy „a kötelező jogintézmények megtartásának elmaradása – ilyen például a közmeghallgatás – pótolható-e egyáltalán? Felmerül a kérdés, hogy a mulasztásos törvénysértések mindegyike miatt érdemes-e az Alkotmánybírósághoz fordulni? Az elmaradt közmeghallgatás ugyanolyan tartalommal és hatékonysággal pótolható-e?”¹⁷⁵ Úgy látom, hogy e tekintetben különbséget kell tenni az általános és a tematikus közmeghallgatások között. Az általános közmeghallgatás elmaradása után az új közmeghallgatáson vélhetően ugyanolyan hatékonysággal és eredménnyel gyakorolhatók a participációs jogok. Mivel a tematikus közmeghallgatások célja, hogy az adott témában történő képviselő-testületi döntés előtt a választópolgárok véleményt nyilváníthassanak, befolyásolást gyakorolhassanak, ezért az elmulasztott közmeghallgatás után – különösen, ha a témában már képviselő-testületi döntés is született – már nem fejthetők ki érdemi joghatások.

A mulasztásban megnyilvánuló törvényellenességnek az egyik alapesete, amikor a törvény által előírt közmeghallgatást nem tartják meg a képviselő-testületek. Jogsérelemmel jár azonban az is, ha az SzMSz rendelkezéseit nem érvényesítik a jogalkotók: ha tehát a képviselő-testület évente két alkalommal írja elő a közmeghallgatást, akkor mind a két közmeghallgatást meg kell tartania.

¹⁷¹ *Bércesi – Kiss – Solymosi* (2004) i.m. 77.

¹⁷² Gárdony város SzMSz-e.

¹⁷³ *Bósz – Wéber* (1999) i.m. 301.

¹⁷⁴ Nincs ugyanis elvi akadálya annak, hogy a képviselő-testület december 31-én tartson közmeghallgatást.

¹⁷⁵ *Éllő Mária, A törvényességi ellenőrzés eszközrendszere és munkamódszerei*, Magyar Közigazgatás (1995) No. 7-8. 474.

A közmeghallgatások ütemezésekor kiemelt figyelmet kell fordítani a kalkulációs szempontokra. A közmeghallgatást az év eseménydúsabb időszakában célszerű elrendelni, annak érdekében, hogy a felmerült problémák „friss” állapotban kerülhessenek megvitatásra és megoldásra. Nem véletlen, hogy egyes SzMSz-ek tavaszi vagy őszi időszakban rendelik megtartani a közmeghallgatást, de e kérdés regulációjakor jelentős szerep tulajdonítható a települési hagyományoknak, a kialakult gyakorlatnak.

2. 4. A személyi hatály

A személyi hatály önkormányzati rendeletben történő szabályozása számos neuralgikus problémaforrást rejt magában, ugyanakkor bizonyossá teszi, hogy a régi Ötv. által szabályozott személyi hatály korántsem igazodik a gyakorlatban felmerült igényekhez.

A személyi hatály rendeletben történő szabályozására a törvényhozó nem hatalmazta fel a képviselő-testületeket. A választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői tekintetében csupán az utóbbi kör szabályozására van lehetőség annyiban, hogy az SzMSz értelmező rendelkezései között rögzíthetők a helyi érdekelttség kritériumai, illetve felsorolhatók azok a szervezetek, amelyek a közmeghallgatás szempontjából helyi érdekeltségűnek minősülhetnek. Még azonban ez utóbbi esetben sem látható előre a szervezetek összes érdekelttségi kritériuma.

Mivel a helyi jogalkotók a személyi hatály szűkítésére vagy kiterjesztésére nem rendelkeznek felhatalmazással, ezért a törvénytől eltérő rendeleti szabályozás jogsértést eredményez. A régi Ötv. 2004. május 1-től hatályos rendelkezése értelmében a közérdekű kérdés és javaslattétel jogosultja a választópolgár. Az SzMSz-ek arról tanúskodnak, hogy a képviselő-testületek jelentős része nem végezte el az új törvényi szabálynak megfelelő modifikációt; ennek következtében tömegesen válnak jogsértővé az SzMSz-ek.

Annak, hogy a képviselő-testületek jelentős része nem végezte el a személyi hatály módosítását, több oka lehet. Egyrészt elkerülhette figyelmüket a régi Ötv. módosítása – és ugyanez állapítható meg a törvényességi ellenőrzésért felelős szerv vonatkozásában is –, másrészt előfordulhat, hogy fenntartással kezelik a személyi hatály törvényi módosítását, ezért SzMSz-ükben továbbra is az állampolgárok számára biztosítják az aktív részvételi jogokat. Természetesen az utóbbi módszer jogsértő, mert a képviselő-testületek nem írhatják felül a törvény rendelkezését, ám azt is be kell látni, hogy az SzMSz-ek szabályai gyakorlatiasabbak, jobban igazodnak a közmeghallgatás céljaihoz, funkciórendszeréhez.

A helyben érdekelt szervezetek szabályozása kevésbé problematikus, mint a választópolgári kategória. Amennyiben a közmeghallgatás törvényi és SzMSz-beli tényállását egymásra vetítjük, úgy az alábbi képet kapjuk:

A képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a választópolgárok (*az állampolgárok, a lakosok, a megjelentek, az érdekeltek, a résztvevők*) és a helyben érdekelt (*településen működő*) szervezetek (*egyesületek, civil szerveződések, önszerveződő közösségek, gazdasági társaságok, egyházközösségek, pártok*) képviselői (*az egyes települési képviselőkhez, a polgármesterhez, az alpolgármesterhez, a jegyzőhöz, az aljegyzőhöz*) közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek (*intézkhetnek*).

A két tényállás összevetéséből jól látható, hogy a képviselő-testületek a jogintézmény személyi hatályában végzik a legtöbb kiegészítést. Számos SzMSz tesz kísérletet a helyben érdekelt szervezet meghatározására is, amire a törvényi keretek között lehetőségük van, ugyanez azonban nem érvényes a választópolgárokra.

A közmeghallgatás *valamennyi résztvevőjét* megilleti a tanácskozás joga.¹⁷⁶

A közmeghallgatáson 3 perces időkorlátozással fejthetik ki véleményüket *a megjelentek* az előterjesztésekkel, illetve más közérdekű kérdésekkel kapcsolatban.¹⁷⁷

A *lakosság* számára lehetővé kell tenni, hogy a kérdéseit a közmeghallgatás előtt írásban vagy elektronikus úton és öt munkanapon keresztül telefonon is feltehesse.¹⁷⁸

A választópolgárok helyett az alábbi kategóriák alkalmazásával történik a személyi hatály szabályozása: „a település lakói;” „a város polgárai;” „az állampolgárok;” „a község lakosai;” „a résztvevők;” „a megjelentek;” „az érdekeltek;” „az érdeklődők.” A személyi hatály szabályozása kapcsán megemlítendő, hogy az SzMSz-ek nem rendelkeznek a személyi jogállás ellenőrzésről. Ennek problematikájára már *Fogarasi József* is felhívta a figyelmet.¹⁷⁹ Az ellenőrzési mechanizmus kiépítésének elmaradása azt eredményezi, hogy mind a törvény, mind az SzMSz-ek rendelkezései pusztán kívánalmak maradnak. Tény az is, hogy a személyi hatály jogsértő rendeleti szabályozásához még soha nem fűződtek jogkövetkezmények, és a törvényességi ellenőrzés során sem került sor a helyi jogalkotók figyelemfelhívására, ezen túl pedig alkotmánybírósági eljárásra.

A személyi hatály a közmeghallgatás participációs jogaihoz kötődik. Ismeretes, hogy a közmeghallgatás eredeti és járulékos jogokkal rendelkezik. Ez utóbbi jogok módosító hatást fejtenek ki a személyi hatályra, mivel klasszikus értelemben ezek a jogok nemcsak a választópolgárokat, hanem más személycsoportokat is megilletik, attól függően, hogy a participációs jogok közül melyiket gyakorolják. Ez a tény indokoltá teszi azt, hogy a törvényhozó újraértelmezze a közmeghallgatás személyi hatályát, esetleg fontolóra vegye a korábbi hatály visszaállítását. Ez már csak annál is inkább indokolt lenne, mert a participációs jogokat nemcsak az SzMSz-ek, hanem a helyi önkormányzatokat érintő törvények is kibővítették, a jelenlegi praktikum pedig arról tanúskodik, hogy a személyi hatály szűkítő jellegű modifikációja alkalmas az alkotmányos alapjogok korlátozására.

Miként azt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a 3197/2007. OBH ügyben kifejtette, a közmeghallgatás közérdekűségi kritériuma – illetőleg ehhez kapcsolódóan a személyi hatálya – nem alkalmas az alapvető jogok gyakorlásának jogszerű korlátozására. Ennek értelmében a *véleménynyilvánítás* és a *panasztétel* jogát – individuálisan vagy kollektíven – *bárki* számára biztosítani kell. Ugyanez a megállapítás igaz a *tájékoztatói, informálódási* joggal, valamint a közmeghallgatás *kontrolling-funkcióival* való kontextusban is.

A járulékos jogoknak a személyi jogállásra kifejtett hatása automatikusan szükségessé teszi a jogállások ellenőrzésére irányuló mechanizmus kiépítését. Mivel az egyes participációs jogok gyakorlásához más és más jogállással kell rendelkezni, megteremtődik annak a kérdése, hogy ezek ellenőrzését milyen módon tudja elvégezni a képviselő-testület, egyáltalán el tudja-e végezni? A közmeghallgatáson különböző participációs jogok „találkoznak” egymással, ezáltal megteremtődik a párhuzamos joggyakorlás lehetősége, ugyanakkor egy kivédhetetlen probléma is születik: a különböző jogállások meglétére nemcsak ellenőrzési mechanizmust kell kidolgozni, hanem azokat a közmeghallgatáson folyamatosan figyelemmel is kell kísérni.

A régi Ötv. egyik hibája az volt, hogy egyes területeken – és ide tartozik a személyi hatályához kapcsolódó igazoltatási-ellenőrzési mechanizmus kérdése is – úgy hatalmazta fel a képviselő-testületeket a jogalkotásra, hogy megoldhatatlan feladat elé állította őket.

¹⁷⁶ Veszprém megyei jogú város SzMSz-e.

¹⁷⁷ Győr megyei jogú város SzMSz-e.

¹⁷⁸ Zalaegerszeg megyei jogú város SzMSz-e.

¹⁷⁹ Lásd a II. fejezetben foglaltakat.

Ez a probléma azonban nem úgy nyerhet megoldást, hogy a helyi jogalkotók eltekintenek az ellenőrzésre vonatkozó szabályok megalkotásától, hanem úgy, hogy továbbítják a gyakorlattól elidegenült és a módosítandónak ítélt törvényi rendelkezésekkel kapcsolatos helyi tapasztalataikat az arra illetékes szervek felé. A probléma feloldásának első számú felelőse a törvényhozó, de a helyhatóságokat is felelősség terheli a problémák felderítésében és az illetékes szervekhez történő felterjesztésében. Erre a jelenleg működő mechanizmusok lehetőséget adnak: ezek alatt elsősorban a törvényességi a felügyeletért felelős szervek, az Alkotmánybíróság és a Kúria¹⁸⁰ a Kormány – Önkormányzatok Egyeztető Fóruma,¹⁸¹ valamennyi helyi és területi önkormányzati szövetség,¹⁸² valamint az 1128/2012. (IV. 26.) kormányhatározattal létrehozott Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsa értendő.

Azoknak a jogintézményeknek az esetében, amelyeknek hatásköre meghatározott személyi jogállással gyakorolható – ide sorolandó a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés – maga a törvény szabályozza a személyi jogállással kapcsolatos feladatokat (a választói névjegyzék összeállítását, nyilvánosságra hozatalát, az szavazás megkezdése előtti igazoltatást stb.), ezért a közmeghallgatás tekintetében is el kellene végeznie ezt a szabályozást, mivel e jogintézmény hatáskörgyakorlását is a választópolgárokra és a helyben érdekelt szervezetek képviselőire terjesztette ki.

Valamennyi participációs jog gyakorlásával érdemi joghatás akkor érhető el, ha azokra reflektálás történik, ezért a személyi hatály kérdéskörén belül a *válaszadásra jogosított/kötelezett személyek körét* is indokolt közelebbről megvizsgálni. Az SzMSz-ek az alábbi személyeket vonják be a válaszadók körébe: a polgármestert, az alpolgármestert, a tanácsnokot, az egyes települési képviselőket, a képviselő-testületet, a jegyzőt, a körjegyzőt, az aljegyzőt.

A válaszadásra jogosított személyek szabályozása többféle modell alkalmazásával is megvalósítható. Egyes esetekben az SzMSz-ek csak a jegyzőt és a polgármester hatalmazzák fel a válaszadásra, ami azért vitatható megoldás, mert a bizottsági elnöki, a részönkormányzati testületi vezetői, illetőleg a tanácsnoki minőségben eljárva a téma szerint illetékes képviselő vélhetően teljesebb körű válaszban részesítheti a választópolgárt. Olyan SzMSz-ekre is hozható példa, amelyek a válaszadásra jogosított (kötelezett) személyek megnevezése nélkül regulálják a válaszadást.

¹⁸⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, illetőleg az Alaptörvény 25. cikke, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény alapján.

Megjegyzem, hogy a közvetlen jogintézmények – a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés – tekintetében a választói névjegyzéket, az egyes eljárások szabályait törvények határozzák meg. A közmeghallgatás „választópolgári” kategóriájának a régi Ötv. általi szabályozása felveti a törvényhozó mulasztását, mivel e jogintézménnyel kapcsolatban nem állapított meg olyan garancianormákat és eljárásjogi szabályokat, mint a helyi népszavazás és a népi kezdeményezés kapcsán. E feladatokat a helyi jogalkotók hatáskörébe utalta, amint azonban látható, a szabályozás elvégzése ellehetetlenül.

¹⁸¹ A szervezetet a 1121/2006. (XII. 12.) Kormányhatározat hozta létre 2006. december 14.-i hatállyal. Fő feladati körébe – többek között – az önkormányzati rendszert közvetlenül érintő jogszabályok, kormányzati döntések egyeztetése, az önkormányzati érdekszövetségek álláspontjainak ismertetése; javaslattétel jogalkotási feladatokra, egyéb kormányzati döntések meghozatala; valamint az önkormányzatok érintő reformlépések tartoznak.

¹⁸² Az önkormányzati érdekszövetségek a következők: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ); Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ); Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ); Községek, Kistépülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ); Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖOÉS); Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ); Magyar Faluszövetség (MF). Valamennyi önkormányzati szövetség alapszabályában rögzíti feladatainak, tevékenységeinek fő irányvonalait; e körben említendő meg a szövetségek véleménynyilvánítása az önkormányzatokat érintő jogalkotási folyamatokról és az illetékes szervekkel történő konzultáció.

A feltett kérdésekre lehetőleg azonnal választ kell adni, intézkedést igénylő felvetésre tevőlegesen kell reagálni és annak eredményéről az érdekeltet írásban kell értesíteni.¹⁸³

A közmeghallgatás felvetett kérdésekre, javaslatokra lehetőleg azonnal szóban, de legkésőbb 15 napon belül írásban kell a kérdést feltevő részére választ adni.¹⁸⁴

A válaszadásra jogosított személyek köre úgy is kijelölhető, hogy a képviselő-testületek meghatározzák, mely személy vagy szerv számára tehető fel közérdekű kérdés és javaslat.

A közmeghallgatás alkalmával az állampolgárok és a településen működő társadalmi szervezetek (...) a képviselő-testülethez, a képviselőkhöz, a polgármesterhez, az alpolgármesterhez és a jegyzőköz közérdekű kérdéseket intézhetnek, illetve közérdekű javaslatot tehetnek.¹⁸⁵

A válaszadásra jogosított szervek vagy személyek körét az utólagos válaszadás szabályozásakor is meg kell állapítani. Az utólagos eljárás keretében történő nyilvános vagy egyéni tájékoztatás felelőse vagy a polgármester, vagy pedig az a szerv, amelynek az adott ügyet kivizsgálás céljából átadta a képviselő-testület. A kialakult gyakorlat értelmében a képviselő-testületek a tanácsnok vagy az ügykör szerint kompetens bizottság hatáskörébe utalják a közmeghallgatáson felvetett, de ott érdemben meg nem válaszolható, kivizsgálást vagy intézkedést igénylő ügyeket.

Több SzMSz-ben is megfogalmazódik az a szabály, hogy mely *személycsoportot* kell *kötelező jelleggel meghívni* a közmeghallgatásra. E szabályok értelmében a közmeghallgatásra meg kell hívni: a polgármesteri hivatal dolgozóit, az intézményvezetőket, a településen működő pártok és mozgalmak vezetőit, a helyileg érdekelt országgyűlési képviselőket, a rendőrkapitányság parancsnokát, az önkormányzati hivatásos tűzoltóság parancsnokát, az önkéntes tűzoltóság elnökét, a városi bíróság elnökét, a városi ügyészség vezetőjét, a település díszpolgárait, valamint a kisebbségi önkormányzatok vezetőit.

A meghívás akkor nyer értelmet, ha az SzMSz-ek nemcsak tanácskozási, hanem válaszadási jogot is biztosítanak. Ugyanakkor a meghívandó személyeket nem lehet kötelezni arra, hogy a közmeghallgatáson részt vegyenek. Az SzMSz-ek értelmében a közmeghallgatás abban különbözik a rendes képviselő-testületi ülésektől, hogy a meghívottak köre bővíthető.

A közmeghallgatás összehívására, a meghívottak körére a képviselő-testület nyilvános ülésére vonatkozó általános szabályok az irányadók azzal, hogy a meghívottak köre bővíthető.¹⁸⁶

A képviselő-testületek következetesen elkülönítik egymástól azt a személyi kört, amelynek meg kell jelennie, és amelyet meg kell hívni a közmeghallgatásra.

A közmeghallgatáson meg kell jelennie a képviselő-testület tagjainak, a jegyzőnek, a polgármesteri hivatal belső szervezeti egységei vezetőinek.¹⁸⁷

¹⁸³ Herend város SzMSz-e.

¹⁸⁴ Nagykőrös város SzMSz-e.

¹⁸⁵ Jászapáti város SzMSz-e.

¹⁸⁶ Pilisborosjenő község SzMSz-e.

¹⁸⁷ Oroszlány város SzMSz-e.

A meghívandó személyek számára külön meghívó kézbesítését írják elő az SzMSz-ek, tehát e személycsoportot nem az általános hirdetés keretében kell tájékoztatni.

A munkatervben nem szereplő közmeghallgatások időpontjait a közmeghallgatási ülés előtt minimum 10 nappal meg kell hirdetni. Ennek módszerei: nem önkormányzati szervek írásos kiértesítése; önkormányzati intézmények kiértesítése; pártok, civil szervezetek, egyházak, nagy vállalkozók, nagyobb gazdasági egységek vezetőinek kiértesítése.¹⁸⁸

A közmeghallgatásra meg kell hívni a polgármesteri hivatal dolgozóit, az intézmények vezetőit, a nagyközségben működő egyházak, pártok, mozgalmak vezetőit, a helyileg érdekelt országgyűlési képviselőket, a polgármester és a képviselő-testület által szükségesnek tartott jogi- és természetes személyeket, a nagyközség díszpolgárait.¹⁸⁹

Az érdemi önkormányzati munka megvalósulása érdekében megfontolandó a választási jog helyett a választási kötelezettség szabályozása. A választási kötelezettséget a jegyző, a polgármester, a képviselő-testület és az egyes települési képviselők részére célszerű megállapítani, míg a közmeghallgatás állandó meghívottjai választási jogban/lehetőségben részesíthetők. E kívánalomnak valamennyi vizsgált SzMSz megfelel, mert az előbb említett személyi kör tekintetében a választást kötelezettséget szabályozza.

A jogintézmény személyi hatálya kapcsán ismételt hangsúlyozandó, hogy a közmeghallgatás nyilvános képviselő-testületi ülés. A képviselő-testületek „ajánló” jelleggel szabályozhatják a meghívandó személyek körét, értelemszerűen azonban – a rendezés keretében alkalmazott kiutasításon kívül – senki nem tiltható ki a nyilvános rendezvényről.

2. 5. A participáció keretei

A közmeghallgatáson gyakorolható részvételi jogok *eredeti és járulékos jogokra* tagolhatók. Az eredeti jogokhoz kapcsolódó járulékos jogokat az SzMSz-ek szabályozzák, de emellett az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az esetjoga, valamint az ágazati törvényekben megfogalmazódott részvételi jogok is hozzájárulnak a jogintézmény specifikus működéséhez. Valamennyi SzMSz hasonlóságot mutat a részvételi jogok szabályozásában, tehát megállapítható, hogy a részvételi jogok nem tipizálhatók a települések jogállása szerint. A két jogcsoport közül a járulékos jogok tekinthetők speciálisabbnak, mert ezekhez rendszerint meghatározott témakörök kapcsolódnak.

2. 5. 1. A járulékos jogok

A vizsgálat alá vont jogszabályok az alábbi részvételi jogok gyakorlását teszik lehetővé a közmeghallgatáson:

- a) döntésmegalapozás;
- b) döntés-előkészítés;
- c) véleménynyilvánítás;
- d) közvetlen tájékozódás;
- e) közérdekű bejelentés;

¹⁸⁸ Nagyszénás község SzMSz-e.

¹⁸⁹ Leányfalú nagyközség SzMSz-e.

- f) társadalmi vitában való részvétel;
- g) helyi belügyekben való részvétel.

A képviselő-testületeket az alábbi kötelezettségek terhelik:

- a) ismertetés;
- b) beszámolás;
- c) tájékoztatás;
- d) válaszadás;
- e) utólagos kivizsgálások.

Az SzMSz-ek értelmében a képviselő-testületeket terhelő *tájékoztatás, ismertetés és beszámolás* tárgya a helyi önkormányzati költségvetési rendelettervezet; az éves költségvetés időarányos végrehajtása; a következő évi tervek és fejlesztési irányok; a pénzügyi koncepciók; az önkormányzat tárgyévi tevékenysége; a lakossági közszolgáltatások fejlesztése; a jelentősebb településfejlesztési célok; valamint az elmúlt időszakok jelentősebb eseményei. A felsorolás alapján konstatálható, hogy a képviselő-testületek konzultatív típusú feladatai eltérő elnevezéssel, mindazonáltal azonos tartalommal kerülnek szabályozásra.

Az éves költségvetési tervezetet közmeghallgatás tárgyává kell tenni. A rendelettervezetet a közmeghallgatás előtt legalább 10 nappal a Hivatalban, az Együd Árpád Művelődési Központban, a megyei és városi könyvtárban, valamint annak fiókkönyvtáraiban megfelelő példányban kell elhelyezni. Erről a lakosságot a Hivatal sajtó útján tájékoztatja.¹⁹⁰

A közmeghallgatáson kell tájékoztatni a lakosságot a költségvetési rendelettervezetről az első forduló tárgyalását követően, valamint a költségvetés végrehajtásáról.¹⁹¹

A képviselő-testület a közmeghallgatás alkalmával tájékoztatja a lakosságot az éves működésről, a lakosságot érintő egyéb fontosabb kérdésekről.¹⁹²

A közmeghallgatás célja, hogy az önkormányzat beszámoljon az elmúlt időszakról.¹⁹³

A közmeghallgatáson a polgármester beszámol az önkormányzat munkájáról.¹⁹⁴

A választópolgárok joggyakorlása automatikusan szükségessé teszi a képviselő-testület reflektálási kötelezettségének szabályozását, az előterjesztett ügyekben az utólagos eljárások foganatosítását, illetőleg az ezekben való döntést. Kizárólag kétirányú mechanizmus megfelelő működtetésével érhető el, hogy a közmeghallgatás érdemi jogintézményként magas fokú szervezettséggel rendelkezzen. A válaszra kötelezett személyek a lehető legteljesebb körű válaszban kötelesek résztesíteni a választópolgárokat.

Érdemes a válasz elfogadásáról is rendelkezni, illetőleg arról az esetről, ha a választópolgár nem fogadja el a választ. A vizsgált SzMSz-ek egy része szabályozza a választópolgár nyilatkozattételi jogát a válasz elfogadására vonatkozóan. E szabályok értelmében, ha a választópolgár nem fogadja el a választ, akkor úgy kell eljárni, mint

¹⁹⁰ Kaposvár megyei jogú város SzMSz-e.

¹⁹¹ Baracs község SzMSz-e.

¹⁹² Nagybaracska község SzMSz-e.

¹⁹³ Pári község SzMSz-e.

¹⁹⁴ Badacsonytomaj város SzMSz-e.

abban az esetben, amikor a közérdekű kérdés nem válaszolható meg. Ekkor tehát a választópolgár által előterjesztett problematikát kivizsgálás céljából át kell adni az SzMSz-ben rögzített szerv vagy személy számára, és az elintézésről, az elért eredményekről a választópolgárt meghatározott időn belül tájékoztatni kell. A közérdekű kérdésre vonatkozó válasz elfogadása kapcsán azonban nem minden esetben egyértelmű, hogy az SzMSz-ek a válasz elfogadására a képviselő-testületet vagy a választópolgárt jogosítják-e fel. A feltett közérdekű kérdésre, javaslatra adott válaszról ugyanis szavazhat maga a képviselő-testület, de a választópolgár is elmondhatja a véleményét, hogy kielégítőnek, elfogadhatónak tartja-e a választ.

A közmeghallgatáson az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek, amelyre vagy azonnal, vagy nyolc napon belül írásban érdemi választ kell adni. Amennyiben a közérdekű javaslattevő a választ nem fogadja el, úgy a javaslatot döntésre – bizottsági előkészítés után – a testület elé kell terjeszteni.¹⁹⁵

A járulékos jogok közül először a véleménynyilvánítás jogát indokolt közelebbről megvizsgálni. Előrebocsátandó: annak ellenére, hogy a *véleménynyilvánítás* lehetősége valamennyi SzMSz-ben megfogalmazódik, megállapítható, hogy a jelenlegi reguláció nem elégséges ahhoz, hogy a közmeghallgatás a választópolgárok kollektív véleménynyilvánításának jogintézményeként működjön. Ennek oka az, hogy a véleménynyilvánítás jelenleg pusztán a deklaráció szintjén kerül regulálásra, amelynek sem az eljárásjogi szabályait, sem a garancianormáit nem alkotják meg a képviselő-testületek.

A képviselő-testület lakossági fórumok (falugyűlés, közmeghallgatás) szervezésével teremt lehetőséget az állampolgárok és a közösségek számára a helyi ügyekben való részvétellel, a fontosabb döntések során a véleménynyilvánításra.¹⁹⁶

A jogi feltételek hiánya miatt önmagában a 3197/2007. OBH Jelentés sem képes kiváltani a közmeghallgatás véleménynyilvánítói hatáskörét. A konkrét közmeghallgatási jogeset kapcsán kibocsátott OBH Jelentés jelentősége abban áll, hogy elmozdítja a közmeghallgatást a véleménynyilvánítói hatáskör felé, ennek megalapozása, megerősítése azonban a helyi jogalkotó feladata. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogának közmeghallgatáson történő gyakorlását értelmezi, nem foglalja azonban a közérdekű témákkal kapcsolatos kollektív választópolgári véleménynyilvánítással. E megállapítás ellenére úgy vélem, hogy nem hagyhatók figyelmen kívül a közmeghallgatás intézményi sajátosságai sem. A közmeghallgatás önkormányzati jogintézmény, amely a közszolgáltatási témakörökre irányul. Ha ezeket a funkciókat figyelmen kívül hagyjuk, akkor nonszensz módon oda juthatunk, hogy a közmeghallgatás gyakorlatilag minden más funkcióra alkalmasabb lesz, mint a törvényben rögzített szerepének betöltésére.

Ahhoz, hogy a közmeghallgatás alkalmassá váljon a választópolgárok kollektív véleménynyilvánítására, több feltétel egyidejű fennállása szükséges, amelyek a következők: a) a képviselő-testület hatáskörébe tartozzon a kérdés; b) az adott téma (kérdés) napirendbe vétele; c) a válaszadók számának megállapítása, amelyhez joghatások fűződnek.

¹⁹⁵ Tamási város SzMSz-e.

¹⁹⁶ Ecsér község SzMSz-e.

Ahhoz, hogy a közmeghallgatáson elfogadott kollektív vélemény joghatás kifejtésére alkalmas legyen, az SzMSz-ben rendelkezni kell a képviselő-testületnek a véleménynyilvánítás eredményével kapcsolatos feladatairól, kötelezettségeiről. A véleménynyilvánítás jelentősége az, hogy nemcsak a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben tartható meg. A képviselő-testület által elrendelt vagy a helyi választópolgári közösség által kezdeményezett véleménynyilvánítás – attól függően, hogy milyen önkormányzati eredmény elérését célozza – kétféleképpen valósulhat meg. Ha a véleménynyilvánítás tárgya a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, akkor a véleménynyilvánítás települési kereteken belül zajlik, címzettje pedig a képviselő-testület. A régi Ötv. lehetőséget adott olyan témakörben történő véleménynyilvánításra is, amely nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe. A helyi önkormányzat véleményt nyilváníthat és kezdeményezést tehet a feladat- és hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő ügyekben. A helyi önkormányzatnak a döntésre jogosult szerv a jogszabályban előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.¹⁹⁷ A véleménynyilvánítás önkormányzati alapjoga mellett megemlítendő a helyi önkormányzatok felterjesztési joga is,¹⁹⁸ amelynek egyik eleme ugyancsak lehetővé teszi a helyi önkormányzat véleménynyilvánítását. A véleménynyilvánítás mindkét esetben olyan ügyre vonatkozhat, amely nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe.

A helyi véleménynyilvánítás – legyen szó akár a települési keretek között folyó, akár a felterjesztési jog keretében megvalósuló véleménynyilvánításról – „háttérjogintézménye” a közmeghallgatás, ahol megvitatható a felterjesztési jog tárgya, mérlegelhetők az egyes intézkedési lehetőségek. Érdekes, hogy a közmeghallgatás látens esetei között az SzMSz-ek nem szabályozzák a felterjesztési jogot; vélhetően ennek az az oka, hogy e jog gyakorlásával a képviselő-testületek rendkívül ritkán élnek, és nem kívánják ezeket az ügyeket a közmeghallgatás elé tárni. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy egyes SzMSz-ek a „lakossági kapcsolatok” címszaván belül regulálják a felterjesztési jogot is, amiből az a konklúzió vonható le, hogy a képviselő-testületek a felterjesztési jogot is egyfajta részvételi-közhatalmi jogintézménynek tekintik.

A véleménynyilvánítás jogának ismertetése után a rendelkezésre álló SzMSz-ek alapján a közmeghallgatás kontroll-funkciójának behatóbb vizsgálatát indokolt elvégezni. A jogintézmény kontroll-funkciója ugyancsak összetettnek ígérkező témakör, amelynek jelentőségét az állampolgári szféra jogszabály-előkészítési munkálatokba történő bevonásának kívánalma teremti meg. A kölcsönös együttműködés egyik legalkalmasabb fóruma a közmeghallgatás lehet.

Közmeghallgatást kell tartani az alábbi tárgykörökben, kérdésekben: helyi adó bevezetése (...)¹⁹⁹

A képviselő-testület évente legalább egyszer közmeghallgatást tart a helyi adók bevezetése előtt.²⁰⁰

Közmeghallgatáson kell tájékoztatni a lakosságot a költségvetési rendeletervezetről, az első forduló tárgyalását követően, valamint a költségvetés végrehajtásáról.²⁰¹

A képviselő-testület évente legalább egyszer közmeghallgatást tart a jelentősebb településfejlesztést igénylő döntések meghozatala előtt.²⁰²

¹⁹⁷ Régi Ötv. 2. § (3) bekezdése.

¹⁹⁸ Régi Ötv. 101. §.

¹⁹⁹ Kunfehértó község SzMSz-e.

²⁰⁰ Komló város SzMSz-e.

²⁰¹ Baracs község SzMSz-e.

Egyes SzMSz-ek a település nagy részét érintő, illetőleg a stratégiai jelentőségű kérdések tekintetében rendelik el a közmeghallgatást. Ez a rendelkezés expressis verbis nem utal a közmeghallgatásnak a helyi jogalkotásban betöltött szerepére, de a szabályozási körbe kétségtelenül beletartozhat valamennyi önkormányzati rendelet is.

Közmeghallgatást kell tartani, ha az ügy tárgyának egyidejű megjelölésével azt a település állampolgárainak 10%-a kezdeményezi.²⁰³

Helyeselhetőnek bizonyul, ha az SzMSz-ek nem taxatív módon szabályozzák a közmeghallgatás elé tárható tárgyköröket, mert így némi mozgástér biztosítva van a választópolgárok számára is; a kezdeményezési joguk révén a közmeghallgatás elé vihetik az általuk jelentősebbnek ítélt önkormányzati rendeleteket is.

A közmeghallgatás céljaihoz természetszerűleg kapcsolódik a *panasztétel joga* is, ezért a véleménynyilvánítás és a kontrollfunkció mellett ez a participációs jog is vizsgálatot igényel az SzMSz-ek szabályai tükrében. Miként azt a 2004. évi XXIX. törvény rögzíti, a helyi önkormányzatok kötelesek befogadni a választópolgárok, állampolgárok panaszait, közérdekű bejelentéseit. Az ÖRM-ben²⁰⁴ következetesen megjelenő álláspont szerint a közmeghallgatás mindenekelőtt a kollektív részvétel jogintézménye, vagyis elsősorban nem panasz fórumként funkcionál, különösen nem az individuális ügyek esetében. A tapasztalatok azonban arról tanúskodnak, hogy az ÖRM-ben megfogalmazódó álláspontot az önkormányzati praktikum már meghaladta, mi több, éppen a közmeghallgatás kínál kibontakozási, érdekartikulációs lehetőséget a választópolgárok számára, ami a legtöbb esetben panaszként realizálódik. Több törvényi rendelkezés²⁰⁵ és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a gyakorlata²⁰⁶ is azt mutatja, hogy a közmeghallgatáson nem utasítható el a panasztétel, még egyedi, individuális ügyekben sem.

A panasz fogalmát törvényi szabály definiálja,²⁰⁷ a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyvekből pedig látható, hogy a felszólalások, nyilatkozatok jelentős része panaszt foglal magában.²⁰⁸ A 2004. évi XXIX. törvényben nem történik meg a kollektív és az egyéni panasz következetes elkülönítése, ennek azonban nincs gyakorlati jelentősége, mivel az egyéni panasz a település nagyobb részét is érintheti, ezáltal pedig megteremtődhet a kollektív érdekelttség.

A közmeghallgatás elfogadottságában meglehetősen egységes, ám negatív szakirodalmi vélemény bontakozott ki. Valamennyi részvételi jognak a célja a választópolgárok egyéni és kollektív akaratképzése és – továbbítása: a participáció a polgárok részvételét jelenti a politikai akaratképzés folyamatában.²⁰⁹ Ezért a képviselő-

²⁰² Komló város SzMSz-e.

²⁰³ Badacsonytomaj város SzMSz-e.

²⁰⁴ Fürcht Pál, *A község és a város*. In: *Az önkormányzati rendszer magyarázata* (szerk. Verebélyi Imre). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Rt., Budapest 1993 79., valamint Fürcht Pál, *A települési önkormányzat*. In: *Az önkormányzati rendszer magyarázata* (szerk. Verebélyi Imre). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 71.

²⁰⁵ Panasztörvény 141-143. §-ai, a 2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről, 1-2 cikk.

²⁰⁶ Lásd a II. fejezetben foglaltakat.

²⁰⁷ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (2) bekezdése.

²⁰⁸ Lásd a vizsgálat alá vont települések képviselő-testülete által tartott közmeghallgatásokról készült jegyzőkönyveket, illetőleg az I. fejezetben foglaltakat.

²⁰⁹ *Petrétei* (2009), i.m. 40.

testületeknek ennek megfelelő jogszabályok megalkotásával kell elősegíteniük, hogy a választópolgárok a helyi önkormányzás közvetlen és cselekvő részesévé válhassanak.

A kutatók jelentős része azonban úgy véli, hogy a *falugyűlés* és a *társadalmi vita* jogintézménye a közmeghallgatásnál hathatósabb lehetőséget nyújt a helyi közéletben való részvételre. „Tapasztalataink szerint gond, hogy 1990-től a társadalmi vita intézménye megszűnt. Érzékelhető ugyanakkor, hogy a jelenleg meglévő fórumok ad hoc jellegűek, nem szabályozottak, így nem elég hatékonyak. Olyan rendeleti témában, ahol a helyi lakosság széles rétegét érintő szabályozás készül, mint például rendezési tervek (...) a lakossági jelzések és panaszok objektivizálhatnák, megalapozhatnák a rendeleti előírásokat. Ezért lényeges a lakossági fórum szervezése (...) Kívánatos lenne az SzMSZ-ben néhány lakossági fórumot intézményesíteni, megtartásának szabályait előírni (ki hívja össze, ez mely kérdésekben kötelező, állásfoglalása mely szerveket köti stb.) Tény, hogy ennek volt bevált gyakorlata (pl. falugyűlés) és jelenleg is lenne rá igény. Az Ötv.-ben nevesített közmeghallgatás intézménye ugyanis amellett, hogy terminológiailag is hibás, a gyakorlatban nem is vált be. A lakosság részéről csupán egy-két fő érdeklődő jelenik meg, mindenekelőtt egyéni problémája, panasza előadására.”²¹⁰

A társadalmi vita 1990-ben történő megszűnésével kapcsolatos szakmai hiányérzetet nem tartom megalapozottnak, mivel ezt a jogintézményt némely SzMSZ jelenleg is szabályozza, a falugyűlés esetében pedig még kedvezőbb a helyzet, mivel a községeink fele intézményesítette. Számottevő különbség a három jogintézmény – a közmeghallgatás, a falugyűlés és a társadalmi vita – működése között nem tapasztalható, a kutatók mégis úgy ítélik meg, hogy az állampolgárok kedvezőbb fogadtatásban részesítik a falugyűlést és a társadalmi vitát. A falugyűlés esetében ennek oka az, hogy a tanácskorszakból ered, vagyis több évtizedes hagyományai vannak a községekben. A jogintézmény tradíciói erősen megszilárdultak, beépültek a köztudatba, és kétségtelenül pozitív vonása az is, hogy a személyi hatálya valamennyi állampolgárra kiterjeszhető. Ebből az okból kifolyólag elfogadom azt az véleményt, miszerint a falugyűlés a községekben eredményesebben vonhatja be a lakosságot a közéleti munkába, mint a közmeghallgatás.

A társadalmi vita problematikájának azonban nem látom a gyakorlati relevanciáját, mivel e jogintézményt jelenleg is szabadon szabályozhatják a képviselő-testületek, amire van is példa az elemzés alá vont SzMSZ-ekben.

A lakosság széles körét közvetlenül érintő rendelettervezetek kapcsán társadalmi vitát kell rendezni.²¹¹

Nem látom bizonyítottnak azt sem, hogy csupán a közmeghallgatás rendelkezne alacsony részvételi mutatókkal, a falugyűlés és a társadalmi vita pedig ne küzdene ugyanezzel a problémával. A törvényességi ellenőrzés abból az okból kifolyólag ajánlotta a falugyűlés és a társadalmi vita szabályozását, mert a gyakorlati tapasztalatok arra engedtek következtetni, hogy a közmeghallgatás intézményesítése nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ennek azonban ellentmond az a *Csefkó* Ferenc által feltárt problematika, miszerint a falugyűlés mindig is a községi társadalmak „siratófal” fórumaként működött. *Pálné Kovács* Ilona által elvégzett kutatások is azt tárták fel, hogy a falugyűlés olyan alacsony participációs mutatókkal küzd, hogy nem lehet részvételi formaként kezelni.

Az egymásnak ellentmondó tudományos kutatások eredményeinek közös konzekvenciája az, hogy az önkormányzati közhatalom-gyakorlás „mikéntjét” nem a

²¹⁰ *Hóbor* Erzsébet – *Varga* Tibor, *Az önkormányzati rendeletalkotás gyakorlata és tapasztalatai Zala megyében*, Magyar Közigazgatás. (1998) No. 5. 291.

²¹¹ Vasasszonyfa község SzMSZ-e.

fórumok elnevezése határozza meg. Nevezhetjük közmeghallgatásnak, falugyűlésnek vagy társadalmi vitának a képviselő-testület által elrendelt fórumot, ha annak – a választópolgári inaktivitás következtében – alacsonyak a részvételi mutatói, akkor közömbös a jogintézmény nominációja.

A megvizsgált SzMSz-ek alapján megállapítható, hogy a képviselő-testületek a részvételi jogok széles körű és változatos típusainak szabályozásával – igazodva az európai normákhoz is – megfelelően kiépítették a helyi közéletben való részvétel alternatív formáit. Ezzel egyidejűleg a témakörben elvégzett empirikus felmérések és a törvényességi ellenőrzés tapasztalatai ennek éppen ellenkezőjét igazolják. Mindenféleképpen indokolt, hogy az egymásnak ellentmondó kutatási eredményekben további kutatásokra kerüljön sor, feltárva az ellentmondás okait.

2. 5. 2. A participációs jogok gyakorlása

A participációs jogok gyakorlásának szabályozását valamennyi képviselő-testületnek a választópolgári igényekre tekintettel tanácsos elvégeznie. Az, hogy mit kell érteni a választópolgári igények alatt, településenként, tradícióként változik. A joggyakorlásnak az SzMSz-ek alapján megállapítható fő jellemzője, hogy nemcsak a közmeghallgatáson, hanem azt megelőzően is gyakorolható, tehát nemcsak *szóban*, hanem *írásban* – hagyományos és elektronikus formában –, valamint *telefonon* keresztül is végezhető. A joggyakorlás szabályait e kapcsolati formákhoz igazodóan kell megalkotni.

A tájékoztatóban arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a kérdések és a javaslatok megtételére a közmeghallgatás időpontja előtt is van lehetőség.²¹²

A lakosság számára lehetővé kell tenni, hogy a kérdéseit a közmeghallgatás előtt írásban vagy elektronikus úton és öt munkanapon keresztül telefonon is feltehesse.²¹³

A közmeghallgatás napirendjével összefüggő kérdéseket, indítványokat írásban a polgármesterhez vagy szóban a közmeghallgatáson lehet előterjeszteni.²¹⁴

A település lakossága számára lehetővé kell tenni, hogy a napirendhez kapcsolódó kérdéseit, javaslatait a közmeghallgatás előtt és alatt, írásban és telefonon, valamint az ülésen szóban is megtehesse.²¹⁵

A közmeghallgatás helyéről és idejéről a lakosságot a tervezett testületi ülésekhez hasonló módon és időben úgy kell értesíteni, hogy lehetősége nyíljon a kérdések, javaslatok megtételére.²¹⁶

A közmeghallgatást megelőző – telefonos vagy írásbeli formában történő – joggyakorlás lehetőségét a városi SzMSz-ek szabályozzák, a községi SzMSz-ek – noha csekély számban, de – szintén foglalkoznak a joggyakorlás e módszerével. Ismeretes, hogy a községekben alapvetően más módon bontakozik ki a lakosság és a helyi önkormányzat, a képviselő-testület közötti kapcsolat, mint a városokban, és e kapcsolatra az is jellemző, hogy esetenként jogilag nem szabályozott keretek között megy végbe.

²¹² Nyíregyháza megyei jogú város SzMSz-e.

²¹³ Zalaegerszeg megyei jogú város SzMSz-e.

²¹⁴ Székesfehérvár megyei jogú város SzMSz-e.

²¹⁵ Újhartyán község SzMSz-e.

²¹⁶ Balmazújváros SzMSz-e.

2. 5. 3. A participációs jogokkal szemben támasztott követelmények

A közmeghallgatás valamennyi részvételi jogát egzakt módon indokolt definiálni, annak érdekében is, hogy az ülésvezető a közmeghallgatáson megfelelően elláthassa az ülésvezetés és rendfenntartás feladatait. Számos SzMSz-ben található értelmező rendelkezések a *kérdés*, a *javaslat*, az *indítvány* és az *interpelláció* fogalmára,²¹⁷ ezek a jogok azonban nem a közmeghallgatás, hanem a rendes képviselő-testületi ülések kapcsán – a települési képviselők jogaiként – részesülnek szabályozásban.

A törvényességi ellenőrzésért felelős szervek már több alkalommal is felhívták a figyelmet arra, hogy az önkormányzati rendeletekben alkalmazott kifejezéseket – a jogértelmezés megkönnyítése érdekében – definiálni kell. A jelenleg hatályban levő SzMSz-ek alapján megállapítható, hogy a figyelemfelhívás mind a mai napig eredménytelen maradt, mivel a képviselő-testületek továbbra sem végzik el az értelmezés feladatait. A törvényességi ellenőrzés egyöntetű véleménye szerint „nehezítik a jogalkalmazást, ha fellelhetők olyan fogalmak a rendeletekben, amelyet hatályos jogszabályok nem definiálnak, és az önkormányzat erre értelmező rendelkezést sem ad.”²¹⁸ Más szakemberek is hasonlóképpen vélekednek: „olyan fogalmakat alkalmaz a jogalkotó, mely más jogszabályban sem, de a kérdéses Ör.-ben sem meghatározott. Például funkcióváltás, átvilágítás, létminimum stb.”²¹⁹

Az értelmezendő kifejezések körébe elsősorban a *kérdés*, a *javaslat*, a *vélemény*, a *beszámolás*, a *tájékoztatás* és az *ismertetés* tartozik. A panasz és a közérdekű bejelentés definiálása megtörténik a 2004. évi XXIX. törvényben, így ezek szabályozásától eltekinthetnek a képviselő-testületek.

Értelmezni nem csupán a participációs jogokat, hanem az olyan kifejezéseket is szükséges, amelyek szervesen kapcsolódnak a joggyakorláshoz, így például a „fontosabb ügy,” a „több választópolgár” fogalma. Az önkormányzati rendeletek értelmező rendelkezéseivel kapcsolatban meglehetősen negatív a törvényességi ellenőrzésért felelős szervek tapasztalata. „Jogszabályainknál gyakori a félreérthető, félremagyarázható, nem egyértelmű megfogalmazás, sok a joghézag és gyakori a módosítás.”²²⁰ A közmeghallgatás szabályozása több területen is aggályos, úgy tűnik azonban, hogy a beidegződött, rossz szokásokon – az felülvizsgálat nélküli adaptáción, a módszertani útmutatók fenntartás nélküli követésén, a merev utalással történő szabályozáson, az értelmező rendelkezések megalkotásának mellőzésén stb. – a képviselő-testületeknek nagyon nehéz változtatniuk.

2. 6. A közérdekűség érvényesülése

A közérdekűség a közmeghallgatás jogintézményének az egyik alapvető tényállási eleme és kritériuma, ami a részvételi jogokhoz köthető. Hasonlóan a személyi hatály kérdésköréhez, úgy a közérdekűség szabályozása és a gyakorlati érvényesülésének elősegítése is neuralgikus, szinte megoldhatatlannak tetsző feladat. A szabályozás nehézségét az a körülmény adja, hogy a közérdekűségnek nem minden részvételi jog tekintetében kell fennállnia.

²¹⁷ Kerepes község SzMSz-e.

²¹⁸ *Hóbor – Varga* (1998) i.m. 293.

²¹⁹ *Kiss – Körmendi* (1996) i.m. 737.

²²⁰ *Bósz – Wéber* (1999) i.m. 305.

Az ülésen az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű ügyben szólalhatnak fel. Egyedi hatósági ügyekben nem adható szó.²²¹

A felszólalás tárgyköre közérdekű kérdés vagy javaslat lehet. Egyedi, hatósági ügyben az ülés elnöke nem adhat szót.²²²

Az SzMSz-ek különös hangsúlyt helyeznek arra az aspektusra is, hogy a közmeghallgatáson a napirendekhez nem tartozó közérdekű kérdések és javaslatok megtételének lehetőségét is biztosítani kell.

A közmeghallgatáson a képviselő-testület önálló napirendeket is megtárgyalhat. Ilyen esetben lehetővé kell tenni, hogy az állampolgárok és a helyi szervek képviselői a napirendhez nem kapcsolódó közérdekű bejelentéseket, javaslatokat terjeszthessenek elő.²²³

A közmeghallgatás generális jellege és közérdekűségi kritériuma azt jelenti, hogy a kérdések és javaslatok a település vagy az állampolgári közösség egészét vagy nagyobb részét érintő, érdeklő témakörre vonatkozhatnak.

A közmeghallgatás napirendjét úgy kell meghatározni, hogy az kapcsolódjon olyan témához, amely a lakosság jelentős részét érinti, érdekli.²²⁴

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése tükrében aggályos, hogy mind a mai napig számos SzMSz megköveteli a közérdekűség érvényesítését a közmeghallgatáson. Az OBH Jelentés rámutat arra, hogy pusztán a közérdek nem alkalmas az alapvető jogok közmeghallgatáson történő gyakorlásának korlátozására. Meglátásom, hogy a Jelentésnek részletesebben kellett volna foglalkoznia a közmeghallgatás sajátosságaival, különösen a közérdekűség tényállási elemével. A Jelentésben foglaltak következetes alkalmazása megnehezíti az önkormányzati közmeghallgatás lefolytatását, mivel a képviselő-testületeknek olyan tárgykörökre vonatkozó joggyakorlást is biztosítaniuk kell(ene), ami nem kapcsolódik a helyi közszolgáltatások köréhez.

²²¹ Miskolc megyei jogú város SzMSz-e.

²²² Pécs megyei jogú város SzMSz-e.

²²³ Balatonszemes község SzMSz-e.

²²⁴ Újhartyán község SzMSz-e.

IV. FEJEZET KONKLÚZIÓK ÉS JAVASLATOK

1. Általános konklúziók

1. 1. A törvényi és a rendeleti szabályozás egymáshoz való viszonya

A közmeghallgatás jogintézményével összefüggésben megfogalmazható alapvető kérdés az, hogy a reá vonatkozó jelenlegi szabályozás tartalma, formája és funkciója fenntartható-e, avagy az elvégzett vizsgálatok alapján mind a törvényi, mind a rendeleti szabályozásban a modifikációja és a kiegészítése indokolt-e?

Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium álláspontja 2007-ben a helyi önkormányzatok fejlesztésére irányuló vitaanyagban úgy fogalmazódott meg, hogy „az elmúlt 17 év próbálkozásai a rendszer alapjait alig érintették, és ezért erre a stabilitásra akár büszkének is lehetnénk (...) Tudnunk kell azonban, hogy a stabilitás helyenként kétes értékű, az egyébként szükséges változtatásokat azért nem lehetett megtenni, mert az ezekhez szükséges parlamenti döntésekhez a kormánypártok és az ellenzék összefogását és konszenzusát igénylő minősített döntésre lett volna szükség, amely azonban csak ritkán és szűk körben volt megteremthető.”¹

A vitaanyag publikált változatában nem fogalmazódik meg az önkormányzati hatalomgyakorlás eszközeinek korszerűsítése, modernizációja. Mindez annak ellenére így van, hogy a jelenlegi rendszer már meghaladottnak mondható, tehát az értekezés fő kérdésére adható általános válasz szerint a közmeghallgatásnak szélesebb körű törvényi szabályozásban kellene részesülnie. Az új Ötv. a közmeghallgatást tekintve nem hozott jelentősnek mondható változást, mivel csupán a jogintézmény személyi hatályát szabályozta újra, illetőleg az a posteriori eljárás határidejével is foglalkozik, ám annak felelőséről, formájáról és a kérvényező nyilatkozattételre irányuló jogáról hallgat.

Az Alaptörvény közvetlenül nem érinti a közmeghallgatást – e jogintézmény nem részesül alaptörvényi szabályozásban, és korábban az Alkotmányban sem szerepelt –, ezért e tekintetben nincs értékelhető változás a működésében. Ami az Alaptörvénynek a közvetlen helyi önkormányzásra vonatkozó rendelkezéseit illeti, a helyi népszavazás jogintézménye tanulmányozható behatóbban.

A társjogintézmények körében elvégzett elemzés azt támasztja alá, hogy a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés szabályozási körében is vannak olyan elemek, amelyek kibővítése indokoltá vált. Megállapítható tehát, hogy a közvetlen helyi önkormányzás jogintézményei nem kerültek olyan súllyal a jogalkotó látóterébe, mint más helyi önkormányzati szegmens. Ez az oka annak, hogy a közmeghallgatás törvényi szabályozása statikusnak mondható; az elmúlt 22 év során – az új Ötv. *személyi hatályának kiterjesztésén* és az *a posteriori eljárás bevezetésén* kívül – mindössze egyetlen alkalommal, 2004-ben módosították, akkor is csupán a személyi hatályát, ami azonban a jogintézmény funkcionálása során számos problémát vetett fel, másrészt az alacsony látogatottsági szintet a kutatások adatai a jogintézménynek nem erre a szegmensére vezetnek vissza. A közvetlen helyi önkormányzás formáit, a helyi közakarat formálásának fórumait a jövőben mindenképpen olyan területként kellene kezelni, amelyek megújításban részesülhetnének.

Korábban e jogintézmény közvetetten az Alkotmány 42. §-ára épült, miszerint a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét

¹ Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*, Közigazgatási Szemle (2007) No. 1. 100.

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.

Magyarország új alkotmányának szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslatban² ez az alkotmányi szabály változatlan formában fogalmazódott meg. Az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság helyi önkormányzatokért felelős csoportja úgy ítélte meg, hogy ez a szabály az ún. *érintetlen szabályok körébe* nyerjen besorolást. Ez az elképzelés végül nem valósult meg, mivel az Alaptörvény már nem ilyen tartalommal szabályozza a helyi önkormányzáshoz való jogot, de a közmeghallgatás szempontjából e ténynek nincs is jelentősége.

A jogintézmény törvényi szabályozásával összefüggésben megválaszolásra váró kérdés az, hogy a jelenlegi szabályozáson kívül mely szegmenseit kellene még – illetőleg kellett volna – a normatív szabályozásba bevonni? A törvényi regulációnak mindenekelőtt olyan elemeket kellene felölelnie – akár a hatályba léptető rendelkezések által –, amelyek:

- a) garancianormaként funkcionálnak;
- b) egységesen érvényesítendők, ezért nem változnak a település jogállása alapján;
- c) az elmúlt 22 évben egységesen kiforrottak és beváltak a helyi önkormányzatok gyakorlatában.

Az új Ötv. tehát a jelenlegihez képest szélesebb körű szabályozásban is részesíthetné a közmeghallgatást, aminek alapvetően három oka van. Egyrészt a jogalkotói szabadságon keresztül érvényesíthető helyi specifikumok szinte teljes egészében kiesnek az SzMSz-ek szabályozási köréből, ami arra enged következtetni, hogy a képviselő-testületek nem igénylik a településükre jellemző sajátos reguláció elvégzését; ehelyett az adaptációt alkalmazzák. Ez megteremti annak a lehetőségét, hogy a tényállás elemei normatív szinten bővíthetők legyenek. Másrészt a közmeghallgatás tényállásának vannak olyan elemei, amelyek szabályozására a képviselő-testületek ugyan kísérletet tesznek, ám garanciális jelentőségüknél fogva ezeket az elemeket nem az SzMSz-ekben, hanem a törvényben indokolt regulálni. A régi Ötv. szabályozásával állnak összefüggésben azok a tényállási elemek is, amelyek előírására úgy hatalmazta fel a képviselő-testületeket a törvényhozó, hogy a szabályozásuk nem végezhető el jogsértés nélkül. Ezeket az elemeket tehát ugyancsak a törvényben kellene rendezni. Harmadrészt az SzMSz-ek jelentős részében megfogalmazódnak olyan szabályok – például a jelentősebb településpolitikai ügyekben obligatórius jelleggel megtartandó közmeghallgatás; a participációs jogok kiterjesztése a véleménynyilvánításra, a társadalmi vitára, a döntésmegalapozásra – amelyek már széles körben elterjedtek, és követhető gyakorlatnak bizonyulnak, ezért indokolt volna ezek törvényi szabályozása, legalábbis ajánló jelleggel.

A régi Ötv. szabályozatlanul hagyja a közmeghallgatásnak azokat az aspektusait, amelyek szabályozása során érvényesíthetők a települési specifikumok, tehát szabályozásukat az önkormányzati rendeletekben célszerű elvégezni. Mivel azonban az adaptáció jelensége a helyi jogalkotók körében rendkívül elterjedt, ezért az SzMSz-ek kifejezetten uniformizálttá váltak, a települési sajátosságok tehát kevésbé érvényesülnek. Sem a közmeghallgatás szabályozásának részletességében, sem az egyes szabályozási elemekben nem mutatható ki jelentős differencia, illetőleg az adott település státuszára jellemző specifikum. A megvizsgált helyi jogszabályok alapján megállapítható, hogy a helyi jogalkotók a jogintézmény szabályozásakor nem élnek a számukra biztosított

² H/2057. – 2010. december 20-án benyújtott határozati javaslat Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről.

jogalkotói szabadsággal, meghiúsul tehát a törvényhozónak az az intenciója, amely teret enged a települési tradíciók érvényesítésének.

1. 2. A közmeghallgatás szervezettségének foka

A közmeghallgatás szervezettségének a foka komplexen az SzMSz-ek szabályai alapján vizsgálható és ítélni lehet meg, mivel a jogintézmény optimálisan több SzMSz alapulvételével modellezhető.

A községi, a városi és a megyei jogú városi SzMSz-ek közmeghallgatásra vonatkozó szabályainak terjedelme között nem mutatható ki jelentős különbség, e szabályozási tárgyban tehát nem áll fenn az a tétel, miszerint a különböző jogállású településeken a meghatározott szabályozási tárgyakra eltérő terjedelmű rendeleti szabályozásban kell részesülniük.³

A megvizsgált SzMSz-ek alapján bebizonyosodott, hogy a közmeghallgatásnak vannak olyan elemei, amelyek *szabályozását ki kell vonni a képviselő-testületek hatásköréből*, és törvényi szabályozásban indokolt részesíteni. De lege ferenda a törvényi szabályozás körébe az alábbi tényállási elemek bevonása látszik indokoltnak:

- a) a személyi hatályhoz kapcsolódó igazolás, ellenőrzés eljárásjogi szabályai és feltételei;
- b) a meghirdetés időtartama;
- c) az egyes participációs jogok értelmezése;
- d) a határozatképesség – mint érvényességi kritérium – előírása.

Az új Ötv. a 15 napos határidő melletti válaszadás szabályozásával megkísérli a közmeghallgatás joghatásait megszilárdítani, ám az a posteriori eljárást a 2004. évi XXIX. törvény 141-142. §-ai idáig is megfelelően biztosították. A hatályos törvényi szabályozás olyan normákat is tartalmaz, amelyek újraszabályozást, bővítést indokolnak:

- a) a választópolgárokra kiterjedő személyi hatály újraértékelése;
- b) a részvétel jogainak kibővítése;
- c) a közmeghallgatás kezdeményezésének a joga;
- d) az SzMSz-ekben meghatározott tárgykörök megvitatására irányuló közmeghallgatás szabályozása.

1. 3. A szabályozás törvényessége

Az SzMSz-ekből, valamint a jegyzőkönyvi adatokból nyerhető információk alapján – a közmeghallgatás megvalósulása során – az alábbi törvénysértések fordulnak elő:

- a) az évi egyszeri obligatórius közmeghallgatás elmulasztása;
- b) az SzMSz-ben előírányzott obligatórius közmeghallgatások elmulasztása;
- c) a határozatképtelenség esetén történő érvényes megtartás;
- d) a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyv késedelmes megküldése a törvényességi ellenőrzésért felelős szerv vezetője számára;
- e) a participációs jogok gyakorlásának korlátozása;
- f) a meghirdetés elmulasztása vagy nem a helyben szokásos módon történő meghirdetése.

A közmeghallgatás rendeleti szabályozásában számos jogsértő rendelkezés fedezhető fel, amelyek mind a mai napig hatályban vannak. A jogsértések egy része mulasztásban nyilvánul meg:

³ Vö. a III. fejezetben foglaltakkal.

- a) nem szabályozzák a meghirdetés helyben szokásos módját;
- b) a közmeghallgatást falugyűlésként szabályozzák;
- c) nem értelmezik a participációs jogokat;
- d) az ülésvezetés és a rendfenntartás szabályai megalkotásának elmulasztása;
- e) nem érvényesítik megfelelően az ülésvezetés és a rendfenntartás szabályait;
- f) a közmeghallgatásként szabályozott falugyűlésen hiányoznak a képviselő-testületi ülés feltételei.

A törvényi tényállás megsértésére alkalmas SzMSz-ek továbbá:

- a) a korábbi személyi hatályt érvényesítik;
- b) a bizottságoknak a képviselő-testületi ülés összehívására vonatkozó indítványozási jogát szűkítően értelmezik;
- c) a részvétel korlátozására alkalmas ülésvezetési és rendfenntartási szabályokat tartalmaznak.

E problémák kiküszöbölése érdekében javaslatként fogalmazható meg a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet bevezetése, ami az új Ötv. megalkotásával megvalósult, de nem teljes körűen. Ahhoz, hogy a törvénytörő önkormányzati rendeleteket ne alkalmazhassák hónapokon, éveken keresztül, a törvényességi felügyeletet végző szakemberek részére meg kellene adni az érdemi beavatkozáshoz szükséges jogosítványokat, ami a jogsértő önkormányzati döntés végrehajtásának a felfüggesztését eredményezné.⁴

Az új Ötv. által bevezetett törvényességi felügyelettel kapcsolatban azonban annyi megjegyzést kívánok tenni, hogy maga az elképzelés megfelelő, a jövőbeli hatékonysága azonban véleményem szerint aggályos lehet, különös tekintettel arra a tényre, hogy a korábbi törvényességi ellenőrzés „rostáján” is átmentek olyan SzMSz-ek, amelyek nem szabályozták a régi Ötv. által előírt tárgyköröket, így a közmeghallgatást sem. A mulasztás tényére a helyi jogalkotók figyelmét fel kellett volna hívni, látszólag azonban ez elmaradt, aminek két oka lehet: egyrészt a közmeghallgatás a helyi önkormányzatok működésének a peremterületén helyezkedik el, ebből kifolyólag nem ezt tekintik a legfontosabb hatalomgyakorlási módszernek, másrészt a mulasztás ténye a törvényességi ellenőrzést végző szervek figyelmét is elkerülhette. Az ún. aktuspótlás lehetőségének bevezetése tehát akkor jelenthet a korábbi gyakorlathoz képest hatékonyabb mechanizmust, ha *a felügyeletet végző szerv a saját eljárását is precízebb alapokra helyezi.*

A helyi közakarat formálására alkalmas fórumok szabályozása és a gyakorlatban történő megvalósítása során elkövetett jogsértések között nem állítható fel hierarchia, „fontossági” sorrend, ezért valamennyi aggályos jogszabályt és gyakorlatot minél előbb meg kell szüntetni. E kérdésben – megítélésem szerint – nem adható mérlegelési jogkör a törvényességi felügyeletet végző szerv számára, tehát valamennyi, a törvényi szabályt, illetőleg más jogszabályt megsértő önkormányzati rendelettel és gyakorlattal kapcsolatban jelzési kötelezettség áll fent.⁵

Korábban a törvényességi ellenőrzésért felelős szervek véleménye szerint a „törvényes, szakszerű testületi munka eléréséhez a feltételek sok önkormányzatnál nem adóttak, tekintve, hogy a jegyzői állások sok helyen hosszú idő óta üresek, sok a képzés nélkül 'megbízott' jegyző.”⁶ Ahogy ezt már említettem, a jegyzői munkakörnek ez a

⁴ Vö. Ádám Antal, *A szubszidiaritás értelmezésének lehetőségeiről.* In: *Szubszidiaritás és regionalitás az egyház- és államszervezetben* (szerk. Hajdú Zoltán). MTA RKK, Pécs, 2009. 58.

⁵ Vö. a III. fejezetben foglaltakkal.

⁶ Bósz Endréné – Wéber Aranka (1999) i.m. 306.

helyzetképe az 1990-es éveket jellemezte, de a Ktv.-t hatályon kívül helyező Kttv.-nek is van jelenleg olyan rendelkezése, amely lehetőséget teremt a kodifikációs munka szakszerűségi szempontjainak mellőzésére.⁷ Javaslatom szerint a Kttv. e rendelkezését hatályon kívül kellene helyezni.

1. 4. Az adaptáció jelensége

Az SzMSz-ek valamennyi szabályozási tárgykörére, így a közmeghallgatás szabályozására is az a jellemző, hogy a képviselő-testületek a települési jogálláshoz és a kialakult tradíciókhoz igazodó előírások helyett más települések joganyagát veszik át és alkalmazzák. Mint beigazolódott, az adaptáció gyakorta jogsértő megoldásokat, esetenként pedig értelmezhetetlen szabályokat eredményez. Mindezek ellenére az adaptációnak nincs sem jog, sem elvi akadálya. Elterjedtsége megcáfolja annak a kívánalomnak az érvényesülését, miszerint a szervezeti és működési szabályzatoknak egymástól különbözőnek kell lenniük. Ugyanakkor a megvizsgált SzMSz-ek alapján látható, hogy az egyes szabályozási tárgykörök, különösképpen a közmeghallgatás, nem is lehetnek heterogének, vagyis a szabályozásukra az adaptáció alkalmazása nélkül is nagyfokú hasonlóság a jellemző. Az adaptáció ezért különösen azoknál a tényállási elemeknél bizonyítható, ahol az adaptáló településsel nem azonos jogállású település előírásait érvényesítik, illetőleg, amikor bizonyos rendelkezések a községi és a városi SzMSz-ekben szó szerint ugyanúgy fogalmazódnak meg.

Mindezek alapján az adaptáció alkalmazását a jövőben nem javaslom, mert ennek következményeképpen más jogszabályt sértő megoldások terjedhetnek el a településeken. Ennek klasszikus példája a 2004. évi XXIX. törvény, ami helyett a korábbi – már hatályon kívül helyezett – jogszabályt, az 1977. évi I. törvényt alkalmazzák a képviselő-testületek. Mindazonáltal, ha az adaptáció veszélye ellenére a képviselő-testületek az átvétel mellett foglalnak állást, akkor az adaptált joganyagot a jogállásukhoz igazodó, előzetes – a jogszabály jogszerűségi-törvényességi kritériumainak vizsgálatát is magában foglaló – felülvizsgálat alá kell vetniük.

2. A tényállási elemek szabályozása – de lege ferenda

A közmeghallgatás tényállási elemei közül a jövőre nézve a képviselő-testületi ülésének minőségével, a meghirdetéssel, a periodikussággal, a személyi hatállyal, a participációs jogokkal és a közérdekűség érvényesülésével összefüggésben fogalmazhatók meg ajánlások. Az új Ötv. következtében ugyan más megvilágításba kerül a személyi hatály és az *a posteriori* eljárás kérdése, de a jogintézmény többi szegmense változatlanul revideálás alá kellene, hogy kerüljön.

2. 1. A közmeghallgatás mint képviselő-testületi ülés minősége

A közmeghallgatás mint képviselő-testületi ülés minősége magában foglalja a rendes és a rendkívüli közmeghallgatást, a határozatképességet, a kezdeményezési jogkört, a napirendi pontokat (tematikát), az ülésvezetést és a rendfenntartást, a jegyzőkönyvkészítést, a technikai feltételek biztosítását, valamint az utólagosan foganatosított eljárásokat. Az említettek közül a határozatképesség, a tematika és a kezdeményezési jogkör kapcsán fogalmazhatók meg javaslatok.

A közmeghallgatás határozatképességének tekintetében akcentuálandó az a tény, miszerint e kritérium nem alkalmas a jogintézménynek a többi önkormányzati fórumtól

⁷ Vö. a II. fejezetben foglaltakkal.

való elhatárolására.⁸ A szakirodalomban a közmeghallgatás határozatképessége egységesen, ellenvetés nélkül elhatárolási elemként fogalmazódik meg. *A megvizsgált SzMSz-ekből levonható konklúzió szerint azonban a határozatképesség nem alkalmas az elhatárolásra*, mivel:

- a) az önkormányzati fórumok nem rendelkeznek törvényi szabályozással, a reájuk vonatkozó részletes szabályozás elvégzése a képviselő-testületek hatáskörébe tartozik;
- b) a helyi szabályozás elvégzésekor a képviselő-testületek nagyfokú jogalkotói szabadsággal rendelkeznek;
- c) a jogalkotói szabadság keretében – eltérő törvényi szabályozás hiányában – valamennyi önkormányzati fórumot képviselő-testületi minőséggel és határozatképességgel ruházhatnak fel.

A községekben ennek *bizonyítéka a falugyűlés fóruma*, amelyet a vizsgált községek fele intézményesített, és az intézményesítő képviselő-testületeknek csaknem a fele ülési minőséggel szabályozta. Ezen felül a községek egy része a közmeghallgatást és a falugyűlést unifikált formában szabályozta. Ugyanez megállapítható azoknak a fórumoknak az esetében is, amelyeket az SzMSz-ek a képviselő-testületi ülés feltételeivel szabályozzák.

A közmeghallgatás határozatképessége ugyancsak vitatható tényállási elem. A képviselő-testületi ülések határozatképességének követelménye a képviselő-testületi döntések meghozatalából ered. A vizsgálat alá vont SzMSz-ek egy része kifejezetten úgy rendelkezik, hogy *a közmeghallgatáson nem hoz döntést a képviselő-testület*, aminek nyilvánvaló oka az is, hogy ezen a speciális képviselő-testületi ülésen általában sem előterjesztések, sem határozati javaslatok nem szerepelnek.

Egyes képviselő-testületek akkor is érvényesnek minősítették a közmeghallgatást, ha azon a képviselő-testület határozatképtelen volt. A törvényességi ellenőrzést végző szervek és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ezt a gyakorlatot törvénysértőnek mondta ki, és felhívta a képviselő-testületek figyelmét, hogy a jövőben tartózkodjanak az ilyen típusú törvénysértések elkövetésétől. A törvényhozónak az *ellentmondásos gyakorlat feloldása érdekében az új Ötv.-ben kategorikus szabállyal kellett volna regulálnia a határozatképességet mint a közmeghallgatás érvényességi kritériumát*.

A képviselő-testületi ülés minőségének másik eleme a napirendi pontokhoz, vagyis a közmeghallgatás tematikájának a kérdéscsoportjához köthető. *A közmeghallgatás a régi és az új Ötv. alapján is generális jellegű helyi önkormányzati fórum, amelynek speciális hatásköröit az SzMSz-ek építették ki.*⁹ A speciális hatáskörök az SzMSz-ek által szabályozott látens esetekre épülnek, amelyek felmerülésekor kötelezően el kell rendelni a közmeghallgatást. Az adaptáció elterjedéséből következően ezek a tárgykörök valamennyi helyi önkormányzatnál azonosak vagy legfeljebb egy-egy tárgykörben mutatnak fel különbséget.

A közmeghallgatás hatáskörgyakorlásával elérhető helyi önkormányzati eredmények alapvetően két tényezőtől függenek. Egyrészt, hogy milyen tárgykörben kerül sor a közmeghallgatás elrendelésére, másrészt, hogy a képviselő-testületek a közmeghallgatáson elhangzottak érvényesítésére milyen kötelezettséget rónak önmagukra. *Megállapítható, hogy a képviselő-testületek a településpolitikailag jelentősebb ügyeket viszik a közmeghallgatás elé*, amelyek közül az alábbiak – ajánló jellegű – törvényi szabályozását javaslom:

- a) a településfejlesztési terv vitája;
- b) a helyi adók és mértéküket megállapító rendelet vitája;

⁸ Vö. a II. fejezetben foglaltakkal.

⁹ Vö. a III. fejezetben foglaltakkal.

- c) az önkormányzati rendeletben meghatározott összegű hitelfelvétel társadalmi vitája;
- d) a szervezeti és működési szabályzat átfogó módosítása;
- e) a képviselő-testület feloszlásának kimondásával kapcsolatos véleménynyilvánítás;
- f) a felterjesztési jog keretében megindítandó eljárás előzetes véleményezése;
- g) a ciklusprogram módosítása és a végrehajtásáról szóló beszámolóval kapcsolatos véleménynyilvánítás;
- h) a helyi népi kezdeményezéssel előterjesztett ügy megtárgyalása.

A közmeghallgatás kezdeményezési jogköre olyan szegmens, amelynek kizárólag rendeleti szabályozása van. Javaslom, hogy *valamennyi képviselő-testület tegye az SzMSz-e tárgyává a közmeghallgatás kezdeményezési jogát (a kezdeményezési jogkör szabályozása az új Ötv.-be is bekerülhetett volna).*

A kezdeményezési jog rendeleti szabályozása arról tanúskodik, hogy a képviselő-testületek a közmeghallgatást alapvetően fontos jogintézménynek tekintik, mivel a kezdeményezési jog szabályozása más fórum esetében nem mondható jellemzőnek. A kezdeményezési jog akkor lehet alkalmas a célja betöltésére, ha a képviselő-testületek az eljárásjogi szabályokat is megalkotják. A gyakorlat alapján az tűnik célravezetőnek, ha a kezdeményezés nemcsak az SzMSz-ben meghatározott témakör megvitatására irányulhat, hanem, ha a helyi jogalkotó mozgásteret is enged a választópolgárok számára a közmeghallgatásra szánt témák megválasztásában. Javaslom, hogy a képviselő-testületek a kezdeményezési jog alábbi kérdéscsoportjait vonják a szabályozási körbe:

- a) a kezdeményezők (választópolgárok) meghatározott száma vagy százalékos hányada;
- b) a téma megjelölése;
- c) a kezdeményezési ív formai és tartalmi követelményei;
- d) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú vagy százalékos arányú kezdeményező által indítványozott közmeghallgatás obligatórius, a rendeletben meghatározott időponton belüli elrendelése;

A kezdeményezési jog SzMSz-ekben történő szabályozása a közmeghallgatást a helyi népi kezdeményezés felé mozdítja el, mivel annak a témának a megvitatására, amelyet a választópolgárok kezdeményeztek, obligatórius jelleggel el kell rendelni. A helyi népi iniciatívához képest még előnyösebb a választópolgárok által kezdeményezett közmeghallgatás, mivel a kialakult gyakorlat értelmében a népi iniciatívával előterjesztett ügyet a képviselő-testületek a rendes üléseik keretében tárgyalják meg, míg a közmeghallgatás elrendelésekor lehetőség adódik a konzultációban való választópolgári részvételre is. Ebből kifolyólag *ajánlható a törvényhozó számára, hogy a helyi népi kezdeményezés mellett részesítse törvényi szabályozásban – az SzMSz-ek által alkalmazott modellel – a közmeghallgatás kezdeményezési jogát.*

2. 2. A meghirdetés

A meghirdetés kérdéscsoportján belül a meghirdetettség tényének megállapíthatósága tekintetében indokolt de lege ferenda javaslatokat megfogalmazni. Ahogyan a törvényi szabály rögzíti, a közmeghallgatást előre meg kell hirdetni. A meghirdetésnek az a célja, hogy valamennyi érdekelt – elsősorban a település lakossága – tudomást szerezzen a megrendezésre kerülő közmeghallgatással egybekötött képviselő-testületi ülésről. A régi Ötv.-nek ez a rendelkezése számos SzMSz-ben megfogalmazódik, de a helyi jogalkotók feladata nem az, hogy megismételjék a törvényi előírást – ez valamennyi tényállási elem

tekintetében hangsúlyozandó –, hanem az, hogy a helyben szokásos mód, a meghirdetés eszközei és határideje szabályozásával érdemben elősegítsék a település lakosságának a tájékoztatását. Ahhoz, hogy a közmeghallgatás meghirdetettsége megállapítható legyen, két feltétel egyidejű fennállása szükséges:

- a) a meghirdetés helyben szokásos módjának meghatározása;
- b) a közmeghallgatásra szóló meghívónak, hirdetésménynek a közmeghallgatás időpontjáig tartó, érdemi elérhetősége.

A két feltétel egyidejű szabályozásának a képviselő-testületek nem tesznek eleget, tehát megfogalmazható az a konzekvencia, miszerint a helyi jogalkotók a meghirdetés kérdéscsoportjának szabályozását nem végzik el hiánytalanul, ami közokirattal bizonyíthatóan közelégedetlenséget eredményezett a településeken.¹⁰

2. 3. A periodikusság

A közmeghallgatás gyakoriságával összefüggésben megfogalmazható konklúzió szerint az SzMSz-ekben szabályozott gyakoriság és a képviselő-testületek által ténylegesen elrendelt közmeghallgatások száma között ellentmondás húzódik.

A periodikusság kérdéscsoportján belül az egyik legfontosabb feladat a jövőben az ellentmondás okának, okainak a feltárása. Erre megfelelő módszer lehet – a helyhatósági képviselő-testületek és a választópolgárok kérdőív segítségével történő bevonására épülő – empirikus vizsgálatok elvégzése. A vizsgálatok során azt kellene feltárni, hogy az SzMSz-ekben szabályozott, a közmeghallgatás alapjául szolgáló látens esetek, amelyek évente több alkalommal is szükségessé teszik a közmeghallgatást, illetőleg a képviselő-testületek által elrendelt tényleges közmeghallgatások közötti jelentős különbség milyen tényezőkre vezethető vissza. Azért látom indokoltnak az empirikus kutatások elvégzését, mert azok a képviselő-testületek, amelyek a jelentősebb településpolitikai kérdésekben közmeghallgatást rendelnek megtartani, hasznosnak bizonyuló modellt építettek ki, az ellentmondásból azonban az következik, hogy ez a modell mégsem funkcionál megfelelő hatékonysággal.

2. 4. A személyi hatály

A közmeghallgatás személyi hatálya a legneuralgikusabb tényállási elem, ami megteremti az újraértékelés szükségességét. A jogintézmény 2004. május 1-jéig – a helyben érdekelt szervezet képviselőin kívül – az állampolgárokra, ettől az időponttól kezdve a választópolgárokra, 2013. január 1-jétől pedig a település lakosaira kiterjedő személyi hatállyal funkcionál. Az önkormányzati participáció tárgykörében elvégzett empirikus kutatások a jogintézmény működésének számos problematikus szegmensét feltárták, a személyi hatálya azonban soha nem tartozott a problémát indukáló tényezők körébe. A személyi hatály 2004. május 1-jétől történő kiterjesztése hazánk európai uniós csatlakozásával áll(hat) összefüggésben,¹¹ noha ezt a feltételezést több tekintetben is kérdésessé teszik a régi Ötv. és a korábbi Alkotmány azon rendelkezései, amelyek a 2004. évi csatlakozást megelőzően is lehetővé tették hazánk valamely településén lakcímmel rendelkező, külföldi állampolgárságú személyek számára a helyi

¹⁰ Vö. a III. fejezetben foglaltakkal.

¹¹ Az Európai Unióhoz történő csatlakozáskor tekintettel kellett lenni arra, hogy az EK-Szerződés 19. Cikk (1) bekezdése alapján az Európai Unió valamely tagállamának állampolgárságával rendelkező minden személynek joga van ahhoz, hogy lakóhelyén a helyhatósági választásokon választó és választható legyen. Tekintettel továbbá arra, hogy a helyi népszavazásban és a helyi népi kezdeményezésben való részvétel joga a helyi önkormányzati választással rokonítható, e jogokat az uniós polgárok számára is biztosítani kellett.

önkormányzashoz való jog gyakorlását. Az új Ötv. általi szabályozás pontot tesz a probléma végére, mivel a település lakosaira terjeszti ki az aktív joggyakorlás lehetőségét, ami megoldását tekintve közelebb áll az állampolgári kategóriához.

Meglátásom, hogy a személyi hatály választópolgárokra történő 2004. évi redukálása alkalmas lehet a közmeghallgatás aktív jogosultjai köréből kizárni olyan személyeket, akik a korábbi személyi hatály alapján aktív joggyakorlók lehettek. E körbe elsősorban azok a személyek tartoznak, akik adott településen nem rendelkeznek választójoggal – ott nincs lakóhelyük –, a településen azonban gazdasági érdekeltségük van. A régi Ötv. értelmében a közmeghallgatás aktív jogosultja nemcsak a választópolgár, hanem a helyben érdekelt szervezet képviselője is. Felmerül azonban a kérdés, hogy az a személycsoport, amely elsősorban nem gazdasági tevékenységből adódóan rendelkezik az adott településen érdekeltséggel, milyen módon válhat a közmeghallgatás aktív résztvevőjévé?¹² A jelenlegi szabályozás alapján e személycsoport indokolatlanul kiesik a joggyakorlás lehetőségéből, noha az aktív részvétel biztosítása számukra is épp olyan fontos lenne, mint a választópolgárok számára. Mivel a *közmeghallgatás főszabály szerint nem döntéshozó, hanem döntéstámogató, nyomásgyakorló és véleménynyilvánító fórum*, ezért úgy vélem, hogy valamennyi – a településhez kötődő – magyar és külföldi állampolgár számára biztosítani kellene az aktív joggyakorlás lehetőségét.

A személyi hatályt a közmeghallgatás participációs jogaival, illetőleg a települési képviselői mandátum ellátásának módját szabályozó törvényi normával összefüggésben is indokolt megvizsgálni. A régi Ötv. értelmében a települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit.¹³ A településlakosok döntő többsége ugyan választópolgári minőséggel rendelkezik, általuk jut mandátumhoz a képviselő-testület, az *egész településért vállalt képviselői felelősség azonban felőleli a választójoggal nem rendelkező állampolgárok érdekkörét* is. Meg kellene teremteni annak a lehetőségét, hogy a választójoggal nem rendelkező személyek is találkozhassanak a képviselő-testülettel, és vele közvetlen kontaktust alakíthassanak ki.

Ugyancsak az állampolgári jogállás visszaállítása melletti érvek körét bővítik a participációs jogok. *A participációs jogok módosító hatást fejtenek ki a közmeghallgatás személyi hatályára.* A régi Ötv. által szabályozott *eredeti jogok* gyakorlásához a választópolgári minőség megléte szükséges, de a jogintézményhez *járulékosan kapcsolódó jogok* gyakorlásához már nem indokolt a választópolgári minőség. Véleményem szerint az önkormányzati munkába a jelenleginél szélesebb társadalmi rétegek is bevonást nyerhetnének, amire obligatórius és generális jellege miatt a közmeghallgatás lehet a legmegfelelőbb fórum.

A Charta¹⁴ kiegészítő jegyzőkönyvének¹⁵ rendelkezései is megfogalmazzák azt a kívánalmat, miszerint a helyi önkormányzatoknak ki kell dolgozniuk azokat a

¹² Példának az üdültetéssel is foglalkozó települések üdülőtulajdonosait lehet felhozni, akik a helyi önkormányzatnak adóznak, gazdasági érdekeltségükkel pedig a település aktív részesévé kívánnak válni. Az e körbe tartozó személycsoport egyénileg és közvetlenül nem, közvetve azonban részese lehet a közmeghallgatásnak, amennyiben az üdülőtulajdonosok az érdekeiket képviselő egyesület működik. Az ilyen típusú szervezeteken keresztül történő joggyakorlás azonban körülményes lehet, továbbá problémát szül az is, ha az adott településen nem működik az üdülőtulajdonosok érdekeit kollektíven megjelenítő, képviselő egyesület vagy más szervezet, mert ekkor ez a személycsoport kiesik az aktív joggyakorlók köréből.

¹³ Régi Ötv. 19. § (1) bekezdésének első mondata.

¹⁴ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának az állampolgári részvételre vonatkozó rendelkezéseit lásd az I. fejezetben.

¹⁵ 2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről.

mechanizmusokat, amelyek a joggyakorlás köréből kieső, illetőleg a részvételben akadályozott személyek csoportja számára biztosítják az érdekérvényesítés lehetőségét.¹⁶

A járulékos jogok körébe az alábbi jogok tartoznak: a) *a véleménynyilvánítás joga*; eredete: 3197/2007. OBH Jelentés; b) *a konzultációs jog*; eredete: Tkt. 6. §; c) *a panasztétel és a közérdekű bejelentés joga*; eredete: Panasztörvény 141.-143. §, illetőleg a Charta kiegészítő jegyzőkönyvét kihirdető 2010. évi XXVI. tv. 2. cikk. 2. pont; d) *a döntésmegalapozás, a döntés-előkészítés, a közvetlen tájékozódás és a társadalmi vita*; eredetük: SzMSz-ek.

A járulékos jogok közül a véleménynyilvánítás, a panasztétel és a közérdekű bejelentés joga a személyi jogállástól függetlenül gyakorolható, tehát nem szükséges a választópolgári minőség megléte. Az SzMSz-ek hallgatnak az általuk szabályozott járulékos jogok jogosultjairól, ezért esetükben nem állapítható meg, hogy milyen személyi jogállás megléte szükséges. *Javaslom, hogy a helyi jogalkotók az egyes participációs jogok gyakorlásához szükséges személyi jogállást is határozzák meg.*

A participáció valamennyi önkormányzati jogintézménye – a választás, a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés – tekintetében maga a törvényhozó szabályozza az alapvető anyagi jogi és az eljárásjogi kérdéseket, illetőleg gondoskodik a választópolgári körre kiterjedő joggyakorlás garancianormáiról.¹⁷ A törvényhozó ugyanezt nem teszi meg a közmeghallgatás esetében, holott a választópolgárokra kiterjedő személyi hatály meghatározásával egyidejűleg – hasonlóan az említett jogintézményekhez – az eljárásjogi szabályokat is meg kellene alkotnia. Ez a feladat a törvényhozót az új Ötv. megalkotásakor is terhelte, mivel a település lakosai szintén egyfajta személyi hatályt jelentenek, de e feltétel vizsgálatának rendezése jellemzően nem része az új törvénynek sem.

Megállapítható, hogy mivel az eredeti és a járulékos jogok gyakorlásához különböző személyi jogállással kell/lehet rendelkezni, ezért a képviselő-testületeknek ki kell dolgozniuk az egyes jogállások igazolásához és ellenőrzéséhez szükséges szisztémát is. A gyakorlatban beigazolódott, hogy ez megoldhatatlan jogalkotói munka elé állítja a képviselő-testületeket, ezért azt javaslom, hogy a törvényhozó az igazolásra, ellenőrzésre vonatkozó garancianormákat szintén alkossa meg, a tényállás ezen elemének szabályozását pedig vonja ki a képviselő-testületek hatásköréből.

A választópolgárokra kiterjedő személyi hatály mellett a helyben érdekelt szervezetek képviselőjének kérdésköre a gyakorlatban már jóval kevesebb problémát eredményez, annál is inkább, mivel e szervezetek egy részét a törvények definiálják. A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. L. törvény 14. § b) pontja értelmében civil szervezet: az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött társadalmi szervezet, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött alapítvány, illetve e szervezetek jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége (kivéve a pártot, a párt által alapított alapítványt, a párt részvételével létrehozott egyesületet, a létesítő okirata szerint munkaadói, munkavállalói vagy gazdasági érdekképviselőt ellátó szervezetet, a biztosító egyesületet és a közalapítványt). Itt felhívom a figyelmet a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényre is, amely definiálja az egyház fogalmát [7. § (1) bekezdése], amelyeknek ugyancsak jelentős szerepük van a helyi közösségek életében, így számukra is indokolt részvételi lehetőséget biztosítani a helyi önkormányzati munkában.

Mivel a Ptk. és az egyesületi jogról szóló törvény a civil szervezetek definiálására tesz kísérletet, ezért a képviselő-testületek a régi Ötv. által alkalmazott, de az értelmező

¹⁶ 2010. évi XXVI. tv. 2. cikk 2. pontja.

¹⁷ Ve. 12 – 16. §, 20/A. § - 20/E. §, valamint 104. § (1) – (5) bekezdése.

rendelkezései között nem definiált „helyben érdekelt szervezet” fogalmát sajátos helyi tartalommal tölthetik ki, aminek jelentősége abban áll, hogy a civil szervezetekhez képest bővíthetik a szervezetek körét.

2. 5. A participáció keretei

A participáció keretei az eredeti és a járulékos jogok gyakorlását és az e jogokkal szemben támasztott követelmények kérdéscsoportját ölelik fel: arra kereshető a válasz, hogy a közmeghallgatáson gyakorolható jogok milyen mértékben járulnak hozzá a jogintézmény hatáskörgyakorlásával elérhető, kifejthető helyi önkormányzati eredményekhez? A helyi jogalkotók aktivitást mutatnak a participáció bővített szabályozására: az önkormányzati rendeletek arról tanúskodnak, hogy a települések belügyeiben való részvétel több jog gyakorlásával is megvalósulhat, tehát a képviselő-testületek változatos önkormányzati eredmények kollektív elérésére kínálnak lehetőséget.

A participációs jogokkal áll összefüggésben a községi jogállású településeken a falugyűlés és a közmeghallgatás között létesült erőteljes interdependencia. Mivel a két jogintézmény közül a közmeghallgatás törvényi szabályozásban is részesül, ezért *a két jogintézmény unifikált formában történő regulációja azt eredményezi, hogy a közmeghallgatás rendelkezései determinálják a falugyűlés szabályait*, ami alól kivételt jelent a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás és az új község alakítására irányuló területszervezéssel kapcsolatos falugyűlés esete.

A községi SzMSz-ek által kiépített fórumkonstrukciók tekintetében megállapítható, hogy többnyire egymás mellett, ugyanolyan vagy egymással nagyfokú hasonlóságot mutató hatáskörökkel funkcionálnak. Ez a mechanizmus zavarossá teheti a helyi hatalomgyakorlásban való részvételt, a választópolgárok által elérhető eredményeket, ezért hangsúlyozni szükséges, hogy *az egyes jogintézmények hatáskörét differenciáltan kell kiépíteni*. Javasolom, hogy a községi képviselő-testületek konzekvensen különítsék el egymástól a közmeghallgatást és a falugyűlést, ennek megfelelően a két jogintézményt másfajta hatáskörökkel ruházzák fel.

A közmeghallgatás nemcsak a falugyűléssel, hanem a helyi népszavazással és a helyi népi kezdeményezéssel is kapcsolatban áll, azok mellett kiegészítő jellegű jogintézményként funkcionál(hat). Noha a jelenlegi rendeleti szabályozások arról tanúskodnak, hogy a közmeghallgatás sem a helyi népszavazás, sem a helyi népi kezdeményezés jogintézményével nem kapcsolódik össze, a jövőben – az alábbiak figyelembe vételével – kiépíthető volna a közmeghallgatás ez irányú hatásköre is.

A helyi népszavazás főszabály szerint döntéshozó fórum, mivel a régi Ötv. értelmében a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.¹⁸ E törvényi szabály ellenére a szakma képviselőinek jelentős része elfogadja a véleménynyilvánító helyi népszavazást is, amit az Alkotmánybíróság határozata 2007-ben megerősített.¹⁹ Jómagam nem értek egyet a véleménynyilvánító helyi népszavazás mellett állást fogláló kutatókkal,²⁰ és úgy látom, hogy a véleménynyilvánítás céljára a helyi népszavazás helyett a közmeghallgatás az alkalmas. Ennek több oka is van, amelyek közül kiemelem az új Ötv. tényállását: ez a szabály a közmeghallgatás vonatkozásában nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, mint a régi Ötv. helyi népszavazás eredményét tekintve, miszerint az kötelező a képviselő-testületre, éppen ellenkezőleg, a közmeghallgatás főszabály szerint nem döntéshozó fórum.

¹⁸ Régi Ötv. 48. §.

¹⁹ 76/2007. (X. 19.) AB határozat.

²⁰ Lásd a II. és a III. fejezetben foglaltakat.

Ugyanakkor az SzMSz-ek szabályai arról tanúskodnak, hogy a helyi jogalkotók a véleménynyilvánítás eljárásjogi szabályait nem alkotják meg, vagyis *a jogintézmény egyelőre csak joghatások kiváltása nélkül alkalmas a véleménynyilvánítás funkciójára*. Mindez annak ellenére így van, hogy az SzMSz-ek deklarálják a közmeghallgatás véleménynyilvánítói hatáskörét. A képviselő-testületek akkor járnának el következetesen, ha ehhez megalkotnák az eljárásjogi szabályokat is:

- a) a választópolgárok szavazásának módját;
- b) a vita menetét;
- c) a kollektív vélemény megállapítását.

A helyi népszavazás mellett megemlítendő a helyi népi kezdeményezés jogintézménye is, amivel ugyancsak kapcsolatban áll a közmeghallgatás, és éppen ez a fórum lehet alkalmas arra, hogy a jövőben hozzásegítse a helyi népi kezdeményezést a hatékonyabb működéshez. Jogos nevezik a helyi népi kezdeményezést egy viszonylag gyenge hatáskörű jogintézménynek, mivel a régi Ötv. értelmében a képviselő-testület csak megtárgyalni köteles azt a helyi népi kezdeményezést, amit az önkormányzati rendeletben meghatározott százalékarányú választópolgár terjesztett elő; a képviselő-testületnek tehát nincs döntési kötelezettsége az előterjesztett ügyben. A közmeghallgatás akkor fejthet ki hatást a népi kezdeményezésre, illetőleg annak végkimenetelét akkor képes befolyásolni, ha azt a képviselő-testület nem a rendes ülései keretében tárgyalja meg, hanem e célból összehívja a közmeghallgatást. A rendes – hagyományos – képviselő-testületi ülések esetében ugyanis főszabály szerint nincs mód a tanácskozásban való társadalmi részvételre, míg a közmeghallgatáson a régi Ötv. erejénél fogva adott a lehetőség a tárgyalásra. Ebből kifolyólag a választópolgárok mindvégig az ügy „urai” maradhatnak, nemcsak előterjeszthetik a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyet, hanem a közmeghallgatás révén annak a vitájában is részt vehetnek, befolyásolást gyakorolhatnak a kedvező döntésre. Erre természetesen csak akkor nyílik lehetőségük, ha a képviselő-testület a helyi népi kezdeményezéssel előterjesztett ügy megtárgyalását a közmeghallgatás elé tárja. E szabályt az SzMSz-ben célszerű elhelyezni, ahhoz azonban, hogy a választópolgárok garantáltan részt vehessenek a vitában, törvényi szintre kellene emelni. Meglátásom tehát, hogy a helyi népi kezdeményezésnek a jövőben a közmeghallgatás látens esetei közé kell besorolást nyernie.

2. 6. A közérdekűség érvényesülése

A közérdekűség kritériuma ugyancsak számos probléma forrása. A vizsgált SzMSz-ek kisebb része, a törvényi szabályt megerősítve, ugyancsak kritériumként állítja a közérdekűség követelményét, az SzMSz-ek többsége azonban ezt az elemet szabályozhatatlanul hagyja.

A *közérdekűség* tekintetében is megfogalmazható az a konzekvencia, miszerint ezt a kritériumot *csak az eredeti jogok esetében, illetőleg a járulékos jogok közül a bejelentéskor kell érvényesíteni*. A közérdekűség a többi járulékos jog vonatkozásában kritériumként nem állítható, mert – miként azt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése is megállapította – alkalmas lehet a participációs jogok gyakorlásának a korlátozására. A részvételi jogok, a személyi hatály és a közérdekűség kritériuma kölcsönhatásban áll egymással, és közöttük az alábbi reláció áll fenn:

- a) a kérdés és a javaslat joga a választópolgárokat és a helyben érdekelt szervezetek képviselőit illeti meg; kizárólag közérdekű tárgykörökre vonatkozhat;
- b) a bejelentés joga bárkit megillet; közérdekű tárgykörökre vonatkozhat;
- c) a panasz, a véleménynyilvánítás, az informálódási jog bárkit megillet; nemcsak közérdekű tárgykörökre vonatkozhat.

3. A közmeghallgatás jövőképe

A régi Ötv. 2011. évi felülvizsgálatakor és a készülő új jogszabály koncepciója alapján pusztán csak vélelmezhető volt, hogy a közvetlen helyi önkormányzás konstrukcióját miként érintik a változások, megerősítésben, esetleg egyes jogintézmények hatályon kívül helyezésben részesülnek-e. Azt azonban előrevetítette a koncepció, hogy a helyi népszavazás megújításra kerül, elsősorban a tárgyköreinek bővítése tekintetében. Felhívom azonban a figyelmet arra, hogy a helyi népszavazás hatáskörébe eddig is a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe sorolt tárgyak tartoztak – amit *expressis verbis* ugyan nem mondott ki a régi Ötv., de a helyi népszavazás eseteit szabályozó rendelkezéseiből²¹ levezethető –, tehát a jogintézmény megerősítését elsősorban nem a tárgykörök bővítésével kell/lehet előmozdítani, mivel az erre irányuló szándék túllépné a helyi önkormányzat hatásköreit, hanem a tilalmi listát²² kellene felülvizsgálni, és e tárgyakban is elérhetővé tenni a helyi népszavazás kitűzését.²³

A koncepció szerint a helyi népszavazás erősítése a tárgykörök bővítésével érhető el, különösen olyan tárgykörök bővítésével, amelyek jelenleg a közmeghallgatás hatáskörébe tartoznak. Itt ugyancsak szeretném jelezni, hogy a közmeghallgatás hatásköre azért terjed ki bizonyos önkormányzati tárgykörökre, mert azokban a régi Ötv. alapján nem tartható helyi népszavazás, a településeken azonban ennek ellenére felmerült az igény az adott téma kollektív megvitatására, erre pedig a legalkalmasabb fórumnak a közmeghallgatás bizonyult. A közmeghallgatás tárgyköreinek meghatározott része tehát kifejezetten olyan témákat ölel fel, amelyek a helyi népszavazás tilalmi listájába tartoznak. A közmeghallgatás tárgyköreinek másik részét viszont olyan elemek alkotják, amelyekben idáig is lehetőség nyílt a helyi népszavazás megtartására. A helyi népszavazás jogintézményének megszilárdítása, hatékonyabbá tétele a jövőben tehát a tilalmi lista egyes elemeinek hatályon kívül helyezésével képzelhető el. Erre közvetlen maga a koncepció is utal, amikor kimondja, hogy a helyi adók kérdésében elképzelhető lesz a jövőben a helyi népszavazás kiírása. Mindebből az is következik, hogy a helyi népszavazás jövőbeli megerősítése nem a közmeghallgatás hatáskörelvonásával

²¹ Régi Ötv. 46. § (1) – (3) bekezdése.

²² Régi Ötv. 46. § (4) bekezdése.

²³ *A tilalmi listán szereplő tárgykörök* – a költségvetésről való döntés, a helyi adónemeket, illetőleg mértéküket megállapító rendelet tárgya, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdések, a képviselő-testület feloszlásának a kimondása [rég. Ötv. 46. § (4) bekezdése.] – *hatályon kívül helyezése, és a benne megtartható kötelező eredményű – ügydöntő – helyi népszavazás lehetősége szükségessé tenné a helyi önkormányzathoz való alapjog terjedelmének újraértelmezését.* Véleményem szerint elsősorban a képviselő-testület feloszlását kimondó helyi népszavazás jogát kellene megadni a választópolgárok helyi közössége számára. Biztosítani kellene a ciklus alatti érdemi beavatkozás lehetőségét az olyan képviselő-testülettel szemben, amely a helyi önkormányzat érdekeitől eltérő, a település presztízsét lerontó politikát folytat, ennek következtében gazdálkodása a deficitese. A jelenlegi szisztémával egy képviselő-testület rossz településpolitikája olyan mértékben tönkretelheti a település működését, hogy annak következményeit csak több cikluson keresztül megvalósuló helyhatósági munkával lehet korrigálni, enyhíteni. Ebből következően törvényileg elérhetővé kellene tenni a feloszlást kimondó helyi népszavazást, mint ezt továbbra is megtiltani, és ezzel hagyni, hogy a rossz településpolitika következményeként valamely helyi önkormányzat végérvényesen meggyengüljön. Az adóügyekkel kapcsolatos népszavazás kérdésében Herbert Küpper – igaz, nem a helyi, hanem az országos népszavazás elemzésének elvégzésével, de álláspontom szerint a megállapítás helytálló a helyi népszavazás vonatkozásában is – felhívja a figyelmet a tilalom feloldásának a lehetőségére, miszerint „Svájc példája mutatja, hogy a nép nagyon felelősségteljesen tud bánni ezzel a hatáskörrel.” Herbert Küpper, *A demokrácia közvetlen gyakorlása során hozott döntések minőségének ellenőrzése és megőrzése*, Pro Publico Bono (2011) No. 2. 36.

valósulhat meg, mivel a közmeghallgatás idáig is a helyi népszavazás mellett funkcionált, és olyan témákkal foglalkozott, amelyek nem kerülhettek a helyi népszavazásra.

A közmeghallgatás tematikájának törvényi bővítésére vonatkozó javaslataimat²⁴ azon okból kifolyólag tettem meg, hogy a törvényhozó idáig egyáltalán nem mutatott hajlandóságot a helyi népszavazás tilalmi listájának a hatályon kívül helyezésére vagy szűkítő jellegű módosítására. A koncepció már valamelyest foglalkozott ezzel a lehetőséggel is, mindez azonban nem tekinthető bizonyosságnak, mert attól még a tárgykörben megalkotandó sarkalatos törvény elfogadható lesz más tartalommal is, miként ez megfigyelhető volt az Alaptörvény szabályozási elveiről szóló koncepció esetében is. Az eredetileg érintetlenül hagyandó szabályok köre olyan tartalommal került szabályozásra az Alaptörvényben, amely merőben új alapokra helyezte a korábbi rendelkezéseket, és jelentősen eltérő értelmezésre nyújt lehetőséget a koncepcióhoz képest is.

A helyi népszavazásnál például koncepciózus elképzelésként jelent meg, hogy e jogintézményt a jövőben szélesebb körű alaptörvényi szabályozásban kell részesíteni. Ezek szerint – a korábbi Alkotmányhoz képest, amely pusztán a helyi hatalomgyakorlás két módja, a közvetett és a közvetlen helyi önkormányzás kapcsán rendelkezett a helyi népszavazásról – alaptörvényi szinten kellett volna szabályozni a helyi népszavazás eredményességét, miszerint az – szemben az országos népszavazás korábbi szabályozásával²⁵ – kizárólag ügydöntő lehet, továbbá az Alaptörvényben kell rendelkezni arról is, hogy a helyi népszavazás a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben tűzhető ki. A koncepció szerint a helyi népszavazás kötelező a helyi önkormányzatra,²⁶ ez az elvi tétel végső soron nem más, mint annak deklarációja, hogy a helyi népszavazás ügydöntő,²⁷ vagyis a koncepcióban kétszeresen is rögzítésre került a helyi népszavazás eredményének szabályozása. A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény rendelkezéseiből azonban jól látható, hogy a helyi népszavazás eredeti koncepciója nem került be ebbe a jogforrásba,²⁸ tehát a koncepció e részének kidolgozása végső soron feleslegessé vált. A 31. cikk (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. Az alkotmányozás előkészítésekor a helyi népszavazás valamennyi kérdéscsoportját – tehát azt is, hogy a helyi népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet-e – sarkalatos törvény hatáskörébe utalták. Ez a megoldás azért is problematikus, mert az Alaptörvény értelmében nem szükséges sarkalatos törvényben szabályozni a helyi népszavazást, ha azonban az új Ötv. része volna a hatalomgyakorlás e kérdéscsoportja is – miként az a régi Ötv. esetében megfigyelhető –, akkor a jogintézmény sarkalatos szabályozásban részesülne, tekintve, hogy az új Ötv. jelentős része sarkalatosnak minősül.

²⁴ Lásd „A közmeghallgatás mint képviselő-testületi ülési minősége” c. pontban foglaltakat.

²⁵ Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani [Alk. 28/c. § (1) bekezdése]. Az Alaptörvény értelmében viszont az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező [Alaptörvény 8. cikk. (1) bekezdése.]

²⁶ E szabályt a régi Ötv. tartalmazta, melynek értelmében a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre (régii Ötv. 48. §). Ez a törvényi szabály precízebb megfogalmazásról tanúskodik, mint az alkotmánykoncepció, mert a helyi népszavazás eredményének szempontjából a „helyi önkormányzat” fogalma értelmezési problémákat vet fel: a helyi népszavazás eredménye kötelező a helyi önkormányzatra, de konkrétan kit, mit, mely szervet kell érteni a „helyi önkormányzat” alatt?

²⁷ Ezt jelenleg ugyancsak az régi Ötv. szabályozza.

²⁸ Álláspontom szerint a helyi népszavazást a koncepciónak megfelelően alkotmányi – alaptörvényi – szabályozásban kellett volna részesíteni. Lásd a III. fejezetben foglaltakat, illetőleg a PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének és a PPKE JÁK Alkotmányjogi Tanszékének közös szervezésében, 2011. február 4-én Budapesten megrendezésre kerülő országos alkotmányjogi konferencia előadását (Kiss Mónika Dorota: A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban. In: Pázmány Law Working Papers. A tanulmány elérhetősége: <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-08.pdf>).

A 2010-2011-ben folyó alkotmányozás során elkészített dokumentumokból joggal volt várható a közvetlen helyi önkormányzás jogintézményének, a helyi népszavazásnak a szélesebb körű alaptörvényi szabályozása. A koncepció és az eredmény között tehát meglehetősen jelentős eltérés mutatkozik.

Véleményem szerint a régi Ötv. felülvizsgálatával foglalkozó koncepcióban is részletesebben kellett volna foglalkozni a helyi népszavazás jogintézményével, a megerősítésére vonatkozóan pedig konkrétumokat kellett volna kidolgozni.²⁹ Az, hogy a koncepció mindössze érintőlegesen foglalkozik a közvetlen helyi önkormányzás témájával, azt mutatja, hogy a helyi önkormányzás kardinális súlypontjai jelenleg sem e területre irányulnak.

Annak ellenére, hogy a kelet-közép-európai régióban léteznek olyan államok, amelyek alkotmánya bevonja a szabályozási körébe a választópolgárok, állampolgárok fórumait is,³⁰ úgy vélem, hogy hazánkban elegendő a közmeghallgatás sarkalatos törvényben, és azon belül is a helyi önkormányzatokról szóló törvényben történő szabályozása. Az új Alaptörvény egyik rendelkezése – jelesül a 34. cikk (5) bekezdése, melynek értelmében törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti – összefüggésbe hozható a közmeghallgatás jelenlegi praktikumával.³¹ A megvizsgált SzMSz-ek rendelkezéseiből látható, hogy a képviselő-testületek egy része a hitelfelvétel kérdését rendszerint közmeghallgatásra bocsátja, annak ellenére, hogy e tárgy helyi népszavazásra bocsátható. E gyakorlat a jövőben is megőrizhető és folytatható lesz, azzal a megszorítással, hogy a képviselő-testületeknek figyelembe kell venniük a törvényben meghatározott mértékű kölcsön felvételének szabályait és a mindenkori kormány hozzájárulását.³²

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának a helyi közéletben való kollektív részvétel erősítésére irányuló kiegészítő jegyzőkönyvét kihirdető 2010. évi XXVI. törvény rendelkezései jelentős mértékben hozzájárulnak a közmeghallgatás hatályban tartásához. A Charta kiegészítő jegyzőkönyve értelmében³³ a Szerződő Felek joghatóságukon belül mindenki számára biztosítják a helyi közügyekben való részvétel jogát.³⁴ A helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti.³⁵ E jog gyakorlásának elősegítésére törvénynek kell eszközöket biztosítani.³⁶ A Felek minden olyan intézkedést megtesznek, amely szükséges a helyi közügyekben való részvétel jogának érvényesüléséhez.³⁷ A részvételi jog gyakorlásához szükséges intézkedések magukban foglalják a helyi önkormányzatok felhatalmazását arra, hogy lehetővé tegyék,

²⁹ A Koncepció véleményezésére 2011 júniusáig volt lehetőségük az érintett, illetőleg az érdekelt szervezeteknek. Kívánatos volna, hogy a helyi önkormányzás jelenlegi súlypontjain kívül a helyi népszavazás mint a közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog alapvető eszköze a jövőben kerüljön részletesebb, a jelenleginél alaposabb szabályozásban.

³⁰ Lásd például a Szlovák Köztársaság Alkotmányát, illetőleg az I. fejezetben foglaltakat.

³¹ A hitelfelvétel alaptörvényi szabályozásának háttérében az a megfontolás áll, miszerint a helyi önkormányzatok eladósodottsági mutatóit minimálisabb szintre kell csökkenteni.

³² Jakab András alkotmánykonceptiója a helyi önkormányzatok hitelfelvételét a helyi népszavazás hatáskörébe utalta volna; lásd a III. fejezetben foglaltakat.

³³ 2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről.

³⁴ 2010. évi XXVI. tv. 1. cikk 2. pontja.

³⁵ 2010. évi XXVI. tv. 1. cikk 3. pont.

³⁶ 2010. évi XXVI. tv. 1. cikk 3. pont első mondata.

³⁷ 2010. évi XXVI. tv. 2. cikk 1. pont.

ösztönözzék és segítsék a Jegyzőkönyvben megállapított részvételi jog gyakorlását (...) ³⁸ Mindezeket alapul véve az álláspontom az, hogy a közmeghallgatásnak a jövőben is megőrizendő jogintézménynek kell lennie, ami az új Ötv. megalkotásával megszilárdult.

A kelet-közép-európai országoknak a helyi önkormányzás közvetlen részesévé válására vonatkozó joganyagának áttekintése ³⁹ után az is megállapítható, hogy a közmeghallgatás magyar modellje pozitívnak tekinthető mintát képvisel, vagyis az adaptálásra alkalmas külföldi elemek száma viszonylag csekélynek mondható.

4. Összefoglalás

A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye 22 éve működő demokratikus részvételi forma, amely az empiria eszközeivel igazgatástudományi, politológiai, szociológiai, illetőleg kommunikációs szempontok alapján is vizsgálható. A témakörben elvégzett kutatások azt mutatják, hogy a közmeghallgatás a helyi önkormányzati működés csődjének, hatástalannak bizonyuló jogintézménynek tekinthető, amely nem volt képes betölteni a hozzá fűzött demokratikus reményeket. A hatástalanság okai között jórészt társadalmi eredetű tényezők szerepelnek, de a működésképtelenség jogi hiányosságokra is visszavezethető. A kutatási eredmények bizonyos esetekben ellentmondanak egymásak, ez a tény pedig azt jelzi, hogy a témakörben további kutatásokat kellene elvégezni, feltárva az ellentmondások okait.

A közmeghallgatás az 1990. évi konstituálása óta viszonylag konstans szabályozással rendelkezik; az új Ötv. hatályba lépését megelőzően mindössze egyszer, 2004-ben módosították a tényállását. A csekély jelentőségűnek mondható modifikáció a jogintézmény személyi hatályát érintette. Az új Ötv. ugyancsak módosította a személyi hatályt, azonfelül a szabályozása alá vonta az a posteriori eljárást.

A közmeghallgatás gyakorlati megvalósításában viszonylagos egységesség alakult ki. A közmeghallgatást szabályozó önkormányzati rendeleti joganyag uniformizálnak tekinthető, alig elvétve akad egy-egy olyan SzMSz, amely érdemmel szabályozná a jogintézményt. A korábbi törvényességi ellenőrzést végző szakemberek azonban számos jogsértésre utaló tényezőt közöltek, amelyek közül a legjellemzőbb a jogintézmény obligatórius megtartásának megsértése, a participációs jogok korlátozása, az ülésvezetéssel és rendfenntartással összefüggő problémák kezelés nélkül hagyása, illetőleg a jogintézmény szabályozásának elmulasztása.

Amennyiben a közmeghallgatás törvényi szabályozását vesszük alapul, úgy megállapítható, hogy a vizsgálati anyagba bevont kelet-közép-európai államok joganyagának áttekintése után a magyar minta pozitívnak mondható ki. Egyrészt ciklikusan jelentkező obligatórius jellege, másrészt a képviselő-testületi ülési minősége miatt. Ami a közvetlen helyi önkormányzás alapvető eszközét illeti, a helyi népszavazással és a helyi népi kezdeményezéssel kapcsolatban áll rendelkezésre több, változatosabb szabályozási metódus, tehát ezen a területen lehet meghatározott elemeket recipiálni.

A helyi önkormányzatoknál működő valamennyi részvételi alakzat egymás mellett párhuzamosan, sok esetben azonos hatáskörökkel funkcionál. A legerőteljesebb interdependencia a falugyűlés és a közmeghallgatás között létesül, de más önkormányzati fórum tekintetében is észlelhető az azonos joghatás kiváltására alkalmas hatáskör. A falugyűlést a községeink fele intézményesítette, és az intézményesítő községek fele képviselő-testületi ülésnéven szabályozta. Ez a tény megmagyarázza a két jogintézmény, a közmeghallgatás és a falugyűlés – közötti erős kölcsönhatást.

³⁸ 2010. évi XXVI. tv. 2. cikk 2. pont

³⁹ Vö. az I. fejezetben foglaltakkal.

A közmeghallgatás valamennyi tényállási eleme – a megtartás kötelezettje, ideje, módja, az eredeti és a járulékos részvételi jogok, az aktív és a passzív jogosultak köre – önkormányzati rendeleti szabályozással is rendelkezik, noha megállapítható, hogy a helyi jogalkotók egymás jogszabályait előszeretettel átveszik, és sokszor a szükséges felülvizsgálat nélkül alkalmazzák is.

A közmeghallgatás törvényi és rendeleti szabályozásának összevetéséből megállapítható, hogy a jövőbeli fejlesztés elsősorban – az új Ötv. módosításakor – egyrészt a törvényi szabály további bővítésével, másrészt az önkormányzati rendeletek szabályainak szélesebb körű megalkotásával érhető el. A két szabályozási szint mellett kiváltképp fontos a törvényességi felügyelet hatékony működése, és a korábbi törvényességi ellenőrzés által feltárt problémák mielőbbi kezelése.

5. Summary

The institution of the public hearing is regulated by the Act on Local Governments of 1990 centrally and specified by the local ordinances. As the public hearing is a general and obligatory power institution at local level, all local governments have to hold it at least once a year.

According to the Act on Local Governments the participation institutions of the municipalities have to be established in varied types and forms. Accordingly, the representative bodies of the municipalities regulate and detail the direct and indirect power forms by local ordinances. The institutions are usually dissimilar, however there are also similar features among the power forms, namely the public hearing, the village session, the citizens' and the voters' meeting.

In villages there is a special form of the local participation, called village session. As the village session has already functioned in the socialist period, consequently this form has a strong tradition in villages and it seems, that the public hearing and the village session became a uniform institution.

The professional literature of the local participation forms splits to the socialist and the democratic periods. Many researchers believe in connection with both periods that the public hearing is a relative ineffective institution. According to the contemporary Gallup polls, people are disinterested in the common affairs and public interest cases of their local governments. Moreover, the index of the participation rate is often so low-level that induces the insufficient functioning of the local power. These data show that the local power institutions, especially the public hearing should be reregulated, to get stronger and more calculable authorities for the citizens and voters.

In the interest of the right realization of the local public power much factors must be considered at the same time, such as the adequate publicity, voters' inclination for the participation in the public interest cases, strong financial basis of a given municipality and a wide range of the varied public utility cases.

The development of the public hearing in Hungary has a special way, as many researchers exposed. It seems that the area of the local power is one of the most conflicting theme among research achievements. Namely, certain researches show absolutely different outcomes based on the same aspects and data of local governance. The public hearing was established in 1990 by the Act on Local Government. As the Act came into force in 30th Sept 1990, the researchers started to analyze the public hearing – next to other participation institutions – by empirical methods.

In the region of Eastern Europe models and the developments of the public hearing show roughly the same picture, nevertheless the Hungarian model gives a quality solution as the Act on Local Government declares the public hearing as an obligatory law

institution. Of course, the Hungarian model also has some aspects to be modified and the complemented. The Eastern region of Europe offers some elements that might be adapted, but the given problems in Hungary could be solved only inboard our public law system, for example these problems could be handled by increasing the participation and reregulation of the authorities.

According to the normative regulation the municipal council (representative body) shall hold a public hearing at least once in a year. At public hearing the voters and the delegate of the local organizations can take public interest questions and proposals for the representative body, directly. The public hearing has to be announced always in advance to inform the inhabitants. The method of the announcement is regulated by the organisational and the functioning rules of the representative bodies.

When comparing the regulas of the Act and the local ordinances, we came to the following conclusion: both the Act and the local ordinances should be reregulated in order to achieve a more effective functioning of the public hearing. The normative regulation necessitates the enlargement of the present elements of public hearing. At the same time, the authorization of the local law-making should be narrowed, because the ordinances demonstrate that the representative bodies do not prove the local specialities, and their decision-making can often harm the higher law.

In 2011 I judged, development of the public hearing in future could be solved, when it is handled as a relevant area in the conceptional new Local Government Act. During the reregulation and modification of the public hearing, the legislator should consider that law institutions – especially the village session, the local referendum and the peoples' initiative – affect each other, as they have similar authorities. All institutions can achieve the adequate level of the exercising of local power only, when they function next to each other with different cope of authorities.

It seems, the constitutional process in 2010-2011 and the new Act on Local Government of 2011 did not effect momentous changes of the direct democracy at local level. The new regulation and modification of public hearing concerning only the personal effect and the posterior proceedings, however, these changes could not be considered as relevant supplement.

SZAKIRODALOM-JEGYZÉK

1. Az értekezőnek a kutatási tárgykörhöz tartozó publikációi

Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás helye, szerepe a helyi önkormányzás megvalósulásának folyamatában. BKÁE Államigazgatási Kar, Alkotmányjogi Tanszék, 2003. 1-75. o. Konzulens: Dr. Fogarasi József.

Kiss Mónika Dorota: Közhatalmi intézmények a helyi önkormányzati jogrendszerben. Ad Librum Kft., Budapest, 2008. 1-160. o. Lektorálta: Dr. Tilk Péter

Kiss Mónika Dorota: A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata. In: Ádám Antal (szerk.): PhD Tanulmányok 8. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2009. 259-296. o.

Kiss Mónika Dorota: A közhatalom közvetlensége. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve – tanulmánykötet. Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009. 527-543. o.

Kiss Mónika Dorota: New aspects of local government in Europe – What we can learn from each other. In: Balogh Zsolt György (szerk.): Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2011. 141-156. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi közhatalom helyi és központi kérdései az Ötv. alapján. COMITATUS Önkormányzati Szemle, XIV. évfolyam 2004/9. sz. 42-48. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre. Falu–Város–Régió, 2004/9. sz. 46-48. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzati jegyzőkönyvezés alapszabályai. Comitatus Önkormányzati Szemle, XVII. évfolyam 2007/11-12. sz. 110-116. o.

Kiss Mónika Dorota: A Siófok és Környéke Többcélú Kistérségi Társulás résztvevőinek érdekvérvényesítő képessége és lehetőségei. Közigazgatási Szemle, II. évfolyam 2008/1. sz. 66-72. o.

Kiss Mónika Dorota: A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban. Jura, XIV. évfolyam 2008/1. sz. 189-197. o.

Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás jogintézménye. Comitatus Önkormányzati Szemle, XVIII. évfolyam 2008/3. sz. 67-77. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzás alkotmányos alapjai Lengyelországban. Magyar Jog, LV. évfolyam 2008/8. sz. 550-562. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzás nyilvánosságának értelmezése az Ötv. alapján. Közjogi Szemle, I. évfolyam 2008/4. sz. 44-49. o.

Kiss Mónika Dorota: A falugyűlés hatásköre a községekben. Jura, XV. évfolyam 2009/1. sz. 54-70. o.

Kiss Mónika Dorota: Területszervezés és helyi önkormányzás Lengyelországban. Glossa Iuridica, I. évfolyam 2009/1. sz. 101-106. o.

Kiss Mónika Dorota: A kistérségek rendszere a törvényi szabályozás szemszögéből. Területfejlesztés és Innováció, III. évfolyam 2009/2. sz. 2-8. o.

Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás normatív szabályozása. Jura, XVI. évfolyam 2010/2. sz. 46-57. o.

Kiss Mónika Dorota: A véleménynyilvánító helyi népszavazásról. Comitatus Önkormányzati Szemle, XX. évfolyam 2010/július (192. sz.) 17-29. o.

Kiss Mónika Dorota: Gondolatok a véleménynyilvánító helyi népszavazásról. Közjogi Szemle, III. évfolyam 2010/4. sz. 50-55. o.

Kiss Mónika Dorota: A képviselő-testület szerveire vonatkozó szervezeti és működési szabályok. Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam 2010/9. sz. 445-453. o.

Kiss Mónika Dorota: Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép-európai modelljei. Magyar Jog, LVII. évfolyam 2010/10. sz. 630-640. o.

Kiss Mónika Dorota: A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban. Pázmány Law Working Papers 2011. 8. sz. tanulmány 1-10. o. Publikálás időpontja: 2011. február 20. A tanulmány elérhetősége: www.plwp.jak.ppke.hu

Kiss Mónika Dorota: A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban (abstract). Országos alkotmányjogi konferencia a jelenleg folyó alkotmányozásról – abstractfüzet; PPKE JÁK – PTE AJK, Budapest, 2011. 53. o.

Kiss Mónika Dorota: Elmélkedés önkormányzati jogszabályok hiányosságairól egy büntetőügy kapcsán. Comitatus Önkormányzati Szemle, XXI. évfolyam 2011. 202. sz. 60-69. o.

Kiss Mónika Dorota: Észrevételek „A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében” című tanulmányhoz. Pro Publico Bono Online, I. évfolyam 2011/2. sz. 1-6. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés eljárásjogáról. Magyar Jog, LIX. évfolyam 2012/8. sz. (megjelenés alatt)

2. Felhasznált szakirodalom és bibliográfia

- Ádám Antal: A szubszidiaritás értelmezésének lehetőségeiről. In: Szubszidiaritás és regionalitás az egyház- és államszervezetben (szerk. Hajdú Zoltán). MTA RKK, Pécs, 2009. 49-58. o.
- Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. Jura, 2012/1. 7-14. o.
- Alan, Norton: International handbook of local and regional government: A comparative analysis of advanced democracies. Cheltenham; Lyme: Elgar, 1993
- Almond, Gabriel Abraham: The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations. University Press, Princeton, 1963
- Angelusz Róbert: Kommunikáló társadalom. Gondolat Kiadó, Budapest, 1983
- Ashworth, Gregory J.: Some Communities Are Successful, Others Are Not: Toward an Institutional Framework for Understanding Why. In: The Transfer of Power (editor: Jonathan D. Kimball). Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary, 1999. p. 109-124.
- Auer, Andreas – Bützer, Michael (editors): Direct democracy: The Eastern and Central European experience. Aldershot: Ashgate, 2001
- Aron, Raymond: Politics and history. Transaction Books, New Brunswick, 1984
- Bánlaky Pál: Az önkormányzat feltételei. In: Lehet-e közélet a lakóhelyen? (szerk. Böhm Antal). Kossuth Könyvkiadó, 1988. 26-40. o.
- Barber, Benjamin R.: Strong democracy: Participatory politics for a New Age. University of California Press, Berkeley, 1984
- Bártfai Zsolt – Soós Gábor: Helyi demokrácia a megyei jogú városokban. Politikatudományi Szemle, 2004/3. 223-250. o.
- Becker- Kavan, Ingo: Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren: Ein Leitfaden für Studium und Praxis. Decker, Heidelberg – Hamburg, 1980
- Beke Pál: Az emberek részvételi lehetőségei. In: Válság és kiút (szerk. Kovács Teréz). MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1991. 259-261. o.
- Bekényi József (szerk.) – Barabás Zoltán – Pintérné Vig Ilona – Sárosi Magdolna – Szmertana György: Önkormányzati rendeletek. Profit L&M Kiadó Bt., 2001
- Bekényi József – Bércesi Ferenc – Németh Jenő: A kistérség fogalma. Funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag). Magyar Közigazgatás, 2003/4. 194-209. o.
- Beksta, Aruna – Petkevicius, Algirdas: Local Government in Lithuania. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. p. 165-215.
- Bennett, Robert J.: Local Government in Post-Socialist Cities. Open Society Institute, Budapest, 1997
- Berényi Sándor: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003
- Bércesi Ferenc – Gelencsér József – Solymosi Veronika – Szekerczés Anna: Módszertani útmutató az önkormányzatok szervezeti és működési szabályainak felülvizsgálatához. Pécs, 1998
- Bércesi Ferenc – Kiss László – Solymosi veronika: Az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai (a jogharmonizáció tükrében). Közigazgatás – Módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt., Pécs, 2004
- Bércesi Ferenc: A kistérség helye és szerepe a közigazgatás rendszerében. Magyar Közigazgatás, 2002/9. 522-540. o.

- Béres István – Horányi Özséb: Társadalmi kommunikáció. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
- Bernátová, Magdaléna – Kuklis, Peter – Malyková, Ludmila – Roncák, Ivan – Vanová, Anna: Public Perception of Local Government. In: Pawel Swianiewicz (editor): Public Perception of Local Governments. Local Government and Public Service reform Initiative, Budapest, 2001. p. 223-276.
- Bernhard Peters: A nyilvánosság jelentése. In: Média, nyilvánosság, közvélemény (szerk. Angelusz Róbert, Tardos Róbert, Terestyéni Tamás). Gondolat Kiadó, Budapest, 2007
- Bihari Ottó: A tanácstörvény. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1961
- Bihari Ottó: The Constitutional Models of Socialist State Organization. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979
- Birch, Anthony Harlod: The concepts and theories of modern democracy. London, New York: Routledge, 1993
- Bíró Endre: Jogi szótár. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2006
- Buda Béla – Sárközy Erika: Közéleti kommunikáció. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001
- Butyka Loránd: Decentralizáció és dekoncentráció. Korunk, 2007/6. 17-20. o.
- Borecky, Jaroslav – Prudky, Libor: Public Perception of Local Government. In: Pawel Swianiewicz (editor): Public Perception of Local Governments. Local Government and Public Service reform Initiative, Budapest, 2001. p. 41-113.
- Bowman, M. – Hampton, W.: Local democracies. A study in Comparative Local Government. Longman Cheshire, London, 1983
- Böhm Antal: Helyi hatalom – lakossági részvétel. In: A helyi hatalom működése (szerk. Böhm Antal). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest, 1987
- Böhm Antal: Társadalomszerkezet, település, helyi társadalom. In: Társadalomkutatás, 1984/3-4. 69-84. o.
- Böhm Antal – Pál László: Tapasztalatok a lakossági részvétel gyakorlatáról. Társadalomkutatás, 1988/1. 18-30. o.
- Böhm Antal: Lokális és regionális identitás. Comitatus Önkormányzati Szemle, 2002/4. 29-33. o.
- Bósz Endréné – Weber Aranka: A helyi önkormányzatok által hozott döntések törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai. Magyar Közigazgatás, 1999/6. 300-307. o.
- Capková, Sona (editor): Local Government and Economic Development. Open Society Institut, Budapest, 2005
- Carr, Robert K. – Marver H. Bernstein – Donald H. Morrison – Joseph E. McLean: American Democracy in Theory and Practice. Rinehart & Company, Inc. New York, 1957
- Church, Clive H. (ed.): Switzerland and the European Union : A close, contradictory and misunderstood relationship. Routledge Taylor & Francis Group, London, New York, 2007
- Cseh Lajosné – Szabó Lajos, Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének terjedelme, az ellenőrzés köréből kivont ügyek. Magyar Közigazgatás, 1998/ 1. 2-11. o.
- Cronin, Thomas E.: Direct Democracy. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1989
- Czoboly István – Walter Tibor: A törvényességi ellenőrzés gyakorlati tapasztalatai Baranya megyében. Magyar Közigazgatás, 1997/7. 437-444. o.
- Czoboly István – Visegrádi Antal: Az önkormányzati rendeletek hatékonyságának problematikájához. Magyar Közigazgatás, 2002/3. 152-160. o.

- Csefkó Ferenc: A településrészi önkormányzat létrehozása, a részönkormányzat kapcsolatai. Magyar Közigazgatás 1996/ 4. 230-242. o.
- Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1997
- Csefkó Ferenc: A helyi hatalom trónfosztása. Ön-Kor-Kép 2001/10-11. 11-13. o.
- Csefkó Ferenc (szerk.): Kézikönyv az e-önkormányzás bevezetéséhez. Községi Önkormányzatok Szövetsége, 2004
- Csefkó Ferenc: Falutársadalom és hatalom. In: Válság és kiút (szerk. Kovács Teréz), MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1991. 210-215. o.
- Csefkó Ferenc: A helyi hatalom trónfosztása. Ön-Kor-Kép 2001/10-11. 11-13. o.
- Danka Ferenc: Az önkormányzati bizottságok helye, szerepe, munkájuk fejlesztési lehetőségei. Magyar Közigazgatás 1999/6. 337-352. o.
- Dolnicki, Bogdan: Territoriale Selbstverwaltung in polnischen Verfassungen. In: Silesian Journal of Legal Studies (editorial committee: Magdalena Habdas et al.). Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2009. p. 21-33.
- Duncan, Watts: Understanding US/UK government and politics: A comparative guide. Manchester University Press, 2003
- Ehleiter József: Urbanisztika és regionalizmus. BKÁE ÁK, Budapest, 2000
- Éllő Mária: A törvényességi ellenőrzés eszközzrendszere és munkamódszerei. Magyar Közigazgatás, 1995/ 7-8. 471.476. o.
- Elcock, H.: Local Government. Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities. London and New York, Methuen, 1982
- Erin, Ackermann: We the people: an introduction to American politics: instructor's manual. Norton, New York, London, 2009
- Faludi Imre – Németh Jenő: Törvényességi ellenőrzés kritikus pontjai Somogy megyében. Magyar Közigazgatás, 1995/12. 704-711. o.
- Ferencz Zoltán: A helyi társadalmak kommunikációs stratégiáiról. In: Közéleti kommunikáció (szerk. Buda Béla – Sárközy Erika). Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001
- Finta István: A megyei jogú városok településrészi önkormányzatainak jogi szabályozása és működési tapasztalatai. Magyar Közigazgatás 1996/3. 154-164. o.
- Flinn, Thomas A.: Local Government and Politics. Scott, Foresman and Company, Glenview, Illionis, 1970
- Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László: A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata. In: A helyi önkormányzatok kézikönyve (szerk. Fogarasi József). Unió Kiadó, Budapest, 1994. 95-146.
- Fogarasi József: A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái és fórumai. In: A helyi önkormányzatok (szerk. Fogarasi József). Unió Kiadó, Budapest, 2005. 321-331. o.
- Fogarasi József: Tizenöt éves a helyi önkormányzati rendszer. In: A magyar önkormányzatok tizenöt éve (szerk. Csikor Ottó). Önkormányzati Oktató Központ Kht., Budapest, 2005. 28-37. o.
- Fogarasi József: A testületi ülések nyilvánossága. Magyar Polgármester, 2007/2-3. sz. 2. o.
- Fogarasi József: Mire lehet megoldás a kistérség? Magyar Polgármester 2007/2. sz. 5. o.
- Fogarasi József: Gondolatok a helyi népszavazásról. Magyar Polgármester 2007/6-7. sz. 5. o.
- Fogarasi József: A helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről – Közös lecke egy alkotmánybíróági határozat tükrében. Ön-Kor-Kép 2007/6-7. 31-33. o.

- Fogarasi József: A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése. In: A helyi önkormányzatok (szerk. Fogarasi József), HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 207-295. o.
- Fogarasi József: A helyi önkormányzatok és a jogharmonizáció néhány jelensége és összefüggése 1990-2012. között (Visszatekintés). A tanulmány elérhetősége: www.fogarasijozsef.hu
- Fonyó Gyula (szerk.): A tanácstörvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976
- Fülöp Gyula: A végrehajtó hatalom és a helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása. BKÁE ÁK, Budapest, 2000
- Fürcht Pál: A települési önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai. Magyar Közigazgatás, 1991/3. 221-226. o.
- Fürcht Pál: A község és a város. In: Az önkormányzati rendszer magyarázata (szerk. Verebélyi Imre). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Rt., Budapest 1993. 59-222. o.
- Fürcht Pál: Az önkormányzati törvény egyes intézményeinek továbbfejlesztéséről. Magyar Közigazgatás, 1993/12. sz. 709-717. o.
- Fürcht Pál: Helyi népszavazás és az alkotmányozás. Magyar Közigazgatás, 1995/10. 562-569. o.
- Fürcht Pál: A települési önkormányzat. In: Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 45-177. o.
- Gajduschek György: Demokrácia és hatékonyság (A régiók kialakításának néhány társadalomtudományi szempontja). In: Régió, közigazgatás, önkormányzat (szerk. Szigeti Ernő). Magyar Közigazgatási Intézet, 2001. 220-221. o.
- Gyford, John: Citizens, consumers and councils: Local government and the public. Basingstoke; London: Macmillan, 1991
- Gombár Csaba: Demokratikus rendezőelvek és a helyi társadalom. In: Lehet-e közélet a lakóhelyen (szerk. Böhm Antal). Kossuth Könyvkiadó, 1988. 9-25. o.
- Gyergyák Ferenc: A polgár és a helyi jogalkotás. Magyar Közigazgatás, 2001/12. 732-735. o.
- Gyergyák Ferenc: Az önkormányzat szervezete és működése. In: Szépe Edit (szerk.): Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében. Magyar Hivatalos Közlönykiadó. 40-61. o.
- Hajnal György: Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the Eyes of the Public. In: Pawel Swianiewicz (editor): Public Perception of Local Governments. Local Government and Public Service reform Initiative, Budapest, 2001. p. 115-167.
- Hóbor Erzsébet – Varga Tibor: Az önkormányzati rendeletalkotás gyakorlata és tapasztalatai Zala megyében. Magyar Közigazgatás, 1998/5. sz. 289-295. o.
- Horvát Tamás M.: The Decentralization of Human Services: An Example of the Transformation of Public Administration in central and Eastern Europe. In: Jonathan D. Kimball (editor): The Transfer of Power. Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary, 1999. p. 43-57.
- Humes, Samuel: Local governance and national power: A worldwide comparison of tradition and change in local government. Harvester Wheatsheaf, New York, 1991
- Illner, Michal: Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: Jonathan D. Kimball (editor): The Transfer of Power. Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary, 1999. p. 7-42.
- Ivancsics Imre: A települések és a területek. In: A helyi önkormányzatok (szerk. Fogarasi József), Unió Kiadó, Budapest, 2005. 37-55. o.

- Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- Józsa Zoltán: A helyi és területi önkormányzatok szervezeti struktúrái és funkciói (összehasonlító elemzés). Szeged, 1997
- Józsa Zoltán: Helyhatósági szerepek: képviselők és hivatalnokok. Magyar Közigazgatás, 2001/7. 425-432. o.
- Józsa Zoltán: A részvétel szerepe a közigazgatásban, különös tekintettel az önkormányzatokra. Magyar Közigazgatás, 2003/5. 300-316. o.
- Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2006
- Kabai Imre – Marelyn Kiss József – Dénes Attila: A helyi nyilvánosság és a helyi médiumok. Jel-Kép, 2001/2. 9-24. o.
- Kákai László: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Századvég Kiadó, Budapest, 2004
- Kara Pál (szerk.): Önkormányzati jogszabályok gyűjteménye. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1991
- Kara Pál: Amit a hazai önkormányzati rendszerről tudni kell. ETK Szolgáltató Zrt., Budapest, 2007
- Kilényi Géza: A képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben. Magyar Közigazgatás, 1999/12. 673-681. o.
- Kiss Csilla – Körmeny Ottó: Az önkormányzati rendeletalkotás tapasztalatai a fővárosban. Magyar Közigazgatás, 1999/12. 735-744. o.
- Kiss László: A helyi önkormányzás közvetett módja. In: Önkormányzati kézikönyv (szerk. Fogarasi József). HVG ORAC, Budapest, 1999
- Kiss László: A helyi önkormányzatokról általában. In: A helyi önkormányzatok (szerk. Fogarasi József). Unió Kiadó, Budapest, 2005. 9-33. o.
- Konrad Lorenz: Ember voltunk hanyatlása. Cartaphilus Kiadó, Budapest, 2002
- Kowalczyk, Andrzej: Local Government in Poland. Decentralisation: Experiments and Reforms. In: Local Governments in Central and Eastern Europe, Open Society Institute, Budapest, 2000. 220-250. p.
- Kulcsár László – Szurkos Mária – Tímár János: A helyi közélet állampolgári esélyei és a választási rendszer reformja. In: Lehet-e közélet a lakóhelyen? (szerk. Böhm Antal), Kossuth Könyvkiadó, 1988. 161-172. o.
- Küpper, Herbert: Autonomie im Einheitsstaat: Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn. Duncker & Humblot, Berlin, 2002
- Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. Jura, 2009/1. 71-85. o.
- Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II. Jura 2009/2. 104-119. o.
- Küpper, Herbert: A demokrácia közvetlen gyakorlása során hozott döntések minőségének ellenőrzése és megőrzése. Pro Publico Bono, 2011/2. sz. 25-42. o.
- Lacina, Karel – Vajdova, Zdena: Local Government in the Czech Republic. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2003. p. 255-295.
- Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. BKÁE ÁK, Budapest, 2001
- Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest, 1940
- Majtényi László: Az információs szabadságok. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest. 2006
- MacGregor, Burns James– J. W. Peltason – Thomas E. Cronin – David B. Magleby: Government by The People. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2000

- Matei, Lucica – Matei, Ani: Partnership and local governance in Romania. *International Journal* 2009/1. sz. 52-76. o.
- McCarthy, David J.: *Local Government Law*. West Publishing CO. St. Paul, Minn. 1983
- Maeltseems, Sulev: Local Government in Estonia. In: *Decentralization: Experiments and Reforms* (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. p. 61-118.
- Nemeč, Juraj – Peter Bercik – Peter Kuklis: Local Government in Slovakia. In: *Decentralization: Experiments and Reforms* (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. p. 297-342.
- Pál László: Kísérlet a „helyi társadalom” dimenzióinak megragadására. *Társadalomkutatás*, 1984/3-4. 85-97. o.
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi politika - Területi és települési kutatások*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990
- Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1999
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2008
- Pateman, Carole: *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 1970
- Payrow Shaban, Omid A.: *Democracy, Power and Legitimacy*. University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, 2003
- Pop, Daniel: *Municipality Size and Citizen’s Effectiveness: Hungary, Poland and Romania*. In: *Faces of Local Democracy* (edited by Gábor Soós and Violetta Zentai). Open Society Institut, Budapest, 2005
- Petrétei József: Nyilvánosság – A helyi közügy, közérdek kialakítása. In: *Önkormányzati iránytű* (szerk. Csefkó Ferenc), Új Historica Kiadó, Villány, 2000. 281-299. o.
- Petrétei József: *Magyar alkotmányjog I*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2001
- Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009
- Petrétei József – Tilk Péter: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. In: *Magyar Közigazgatás*, 2005/3. 129-141. o.
- Rátai Balázs: Az önkormányzati rendeletalkotás törvényességének biztosítása. *Magyar Közigazgatás*, 1999/11. 656-662. o.
- Regulsky, Jerzy: *A practical guide to building local government: the Polish experience*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2010
- Rose, Jonathan: *Institutionalizing Participation through Citizen’s Assemblies*. In: *Activating the Citizen* (edited by Joan DeBardeleben – John H. Pammatt). Palgrave Macmillan.
- Rowat, Donald C. (ed.): *International handbook on local government reorganization: contemporary developments*. Greenwood Press, Westport, 1980
- Ruttkay Éva: *Dilemmas and Challenges for local policy and local government in Hungary*. Comitatus English Edition, 2010. p. 3-22.
- Sajó András: *A szőlásszabadság kézikönyve*. KJK-Kerszöv. Kiadó, Budapest, 2005.
- Serban, Daniel: *A practical guide for local government training in Central and Eastern Europe*. OSI-LGI, Budapest 2002
- Setnikar-Cankar, Stanka– Vljaj, Stane – Klun, Maja: *Local Government in Slovenia*. In: *Decentralization: Experiments and Reforms* (edited by Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. p. 385-421.

- Solymosi Veronika: Gondolatok a közmeghallgatásról. Magyar Közigazgatás, 1996/6. 381-383. o.
- Soós Gábor: Local Participation and Participatory Institutions in Hungary. Elektronikus dokumentum, Tocqueville Research Center, 2003
- Swianiewicz, Pawel: Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal. In: Pawel Swianiewicz (editor): Public Perception of Local Governments. Local Government and Public Service reform Initiative, Budapest, 2001. p. 15-40.
- Swianiewicz, Pawel: Sympathetic Disengagement: Public Perception of Local Government in Poland. In: Pawel Swianiewicz (editor): Public Perception of Local Governments. Local Government and Public Service reform Initiative, Budapest, 2001. p. 223-276.
- Swianiewicz, Pawel: Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Process (Conference of IPSA's RC05 and the German Political Science Association Workgroup on Local Government Studies). „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency.” Working Paper, Stuttgart, 2002
- Swianiewicz, Pawel: Local government borrowing: Risks and rewards : A report on Central and Eastern Europe. Open Society Institute, Budapest, 2004
- Szabó Lajos – Cseh Lajosné: A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai. In: Magyar Közigazgatás, 1996/7-8. 337-342. o.
- Szabó Lajos: Önkormányzatiság Finnországban. Magyar Közigazgatás, 1994/6-7. 388-393. o.
- Szentpéteri István: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai. Akadémiai Kiadó, 1965
- Szita Károly: Gondolatok az önkormányzati rendszer korszerűsítéséről. Magyar Közigazgatás, 2004/4. 193-195. o.
- Szoboszlai Zsolt: A helyi demokrácia néhány jellemzője az eltérő településméreték tükrében. Comitatus Önkormányzati Szemle, 2002/4. 35-45. o.
- Táll Éva (szerk.): Az új demokrácia vezetői. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2000
- Terestyéni Tamás (szerk.): Magyarországi médiumok a közvélemény tükrében. Országos Rádió és Televízió Testület, Budapest, 2002
- Tilk Péter: Az önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmánybírói hatáskörök. Magyar Közigazgatás, 2003/2. 84-94. o.
- Tilk Péter: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról. Magyar Közigazgatás, 2003/2. 84-94. o.
- Tilk Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. Alkotmánybírói Szemle, 2011/2. 82-90. o.
- Tilk Péter: Comments on the Hungarian self-governance and regional development. In: Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia (szerk. Drinóczi Tímea, Takács Tamara). Faculty of Law University of Pécs; Faculty of Law J. J. Strossmayer University of Osijek. 2011. 595-606. o.
- Torma András: Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságaik. Magyar Közigazgatás, 2002/9. 513-521. o.
- Trócsányi László: Előszó (a Kelet-Európa új alkotmányai c. kiadványhoz). In: Kelet-Európa új alkotmányai (szerk. Tóth Károly). Universitas Szegediensis de Attila József Nominata. 1997. 5-6. o.
- Vadál Ildikó: Néhány megjegyzés a helyi önkormányzatok demokratikus működésének garanciáiról. In: Magyar Közigazgatás, 2002/1. 25-31. o.

- Vanags, Edvins– Vilka, Inga: Local Government in Latvia. In: Decentralization: Experiments and Reforms (edited by. Tamás M. Horváth). Open Society Institut, Budapest, 2000. p. 115-163.
- Verebélyi Imre (szerkesztő-lektor): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993
- Verebélyi Imre (szerkesztő-lektor): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999
- Visegrády Antal – Czoboly István: Az önkormányzati rendeletek hatékonyságának problematikájához. Magyar Közigazgatás, 2002/3. sz. 152-160. o.
- Wiatr, I. J.: Local decision-making, public participation and socio-economic development. A proposal for cross-national study. IPSA-Catania, 1972
- Zongor Gábor: A helyi önkormányzatok szervezete és működése. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Demax Művek, Budapest, 2010

3. Jogsabályjegyzék

Törvények

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1987. évi I. törvény a jogalkotásról
1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról
1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról
1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
1997. évi XV. törvény a helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről (Ttv.)
1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról (Tetv.)
2000. évi XCVI. törvény a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről
2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról
2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról
2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről
2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről

2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról

Magyarország Alaptörvénye (kihirdetve 2011. április 25-én, Magyar Közlöny 2011/43. sz. 10656-10681. o.)

Kormányrendeletek

335/2005. (XII. 29.) Kormányrendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről

12/2006. (XII. 18.) ÖTM rendelet a helyi önkormányzatok egységes irattári tervének kiadásáról

177/2008. (VII. 1.) Kormányrendelet a közigazgatási hivatalokról

61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről

Szervezeti és működési szabályzatok

Budapest: 7/1992. (III. 26.) sz. önkormányzati rendelet

Győr: 11/2007. (III. 23.) sz. önkormányzati rendelet

Debrecen: 17/2000. (V. 1.) sz. önkormányzati rendelet

Szeged: 23/1995. (VI. 16.) sz. önkormányzati rendelet

Pécs: 17/2007. (IV. 30.) sz. önkormányzati rendelet

Székesfehérvár: 5/1999. (III. 24.) sz. önkormányzati rendelet

Békéscsaba: 4/2007. (II. 19.) sz. önkormányzati rendelet

Miskolc: 7/2007. (III. 7.) sz. önkormányzati rendelet

Szolnok: 31/2002. (XII. 19.) sz. önkormányzati rendelet

Kecskemét: 47/1998. (XII. 21.) sz. önkormányzati rendelete

Zalaegerszeg: 6/2007. (II. 9.) sz. önkormányzati rendelet

Kaposvár: 4/1997. (I. 21.) sz. önkormányzati rendelet

Eger: 13/1999. (IV. 21.) sz. önkormányzati rendelet

Nyíregyháza: 6/1999. (III. 1.) sz. önkormányzati rendelet

Tatabánya: 1/1991. (II. 14.) sz. önkormányzati rendelet

Szekszárd: 10/2000. (IV. 17.) sz. önkormányzati rendelet

Veszprém: 35/2002. (XI. 15.) sz. önkormányzati rendelet

Salgótarján: 7/2007. (III. 27.) sz. önkormányzati rendelet

Szombathely: 27/2007. (XI. 29.) sz. önkormányzati rendelet

Badacsontomaj: 7/2007. (IV. 16.) sz. önkormányzati rendelet

Balmazújváros: 4/2007. (III. 21.) sz. önkormányzati rendelet

Dabas: 21/2004. (IV. 28.) sz. önkormányzati rendelet
 Füzesabony: 3/1991. (III. 26.) sz. önkormányzati rendelet
 Gárdony: 13/2007. (IV. 25.) sz. önkormányzati rendelet
 Herend: 8/2007. (IV. 13.) sz. önkormányzati rendelet
 Jászapáti: 26/2006. (XII. 14.) sz. önkormányzati rendelet
 Kalocsa: 12/2007. (IV. 13.) sz. önkormányzati rendelet
 Kazincbarcika: *
 Keszthely: 16/2003. (V. 30.) sz. önkormányzati rendelet
 Kisvárdra: 2/2008. (II. 15.) sz. önkormányzati rendelet
 Komló: 27/2006. (X. 16.) sz. önkormányzati rendelet
 Kunszentmiklós: 7/2007. (III. 21.) sz. önkormányzati rendelet
 Lajosmizse: 7/2007. (III. 8.) sz. önkormányzati rendelet
 Marcali: 1/2007. (I. 19.) sz. önkormányzati rendelet
 Martfű: 24/2008. (XI. 28.) sz. önkormányzati rendelet
 Mezöberény: 11/2007. (V. 23.) sz. önkormányzati rendelet
 Mohács: 23/1998. (XI. 20.) sz. önkormányzati rendelet
 Monor: 4/2003. (II. 28.) sz. önkormányzati rendelet
 Siófok: 11/2007. (IV. 11.) sz. önkormányzati rendelet
 Gyula: 13/2007. (III. 30.) sz. önkormányzati rendelet
 Pétervására: 4/2007. (III. 30.) sz. önkormányzati rendelet
 Nádudvar: 18/2008. (XII. 23.) sz. önkormányzati rendelet
 Sarkad: 7/2003. (III. 28.) sz. önkormányzati rendelet
 Oroszlány: 18/2000. (X. 3.) sz. önkormányzati rendelet **
 12/1991. (VII. 15.) sz. önkormányzati rendelet ***
 Rakamaz: 5/1999. (IV. 26.) sz. önkormányzati rendelet
 Mórahalom: 9/1995. (IV. 5.) sz. önkormányzati rendelet
 Szentlőrinc: 12/2007. (IV. 12.) sz. önkormányzati rendelet
 Sárbogárd: 10/2007. (III. 19.) sz. önkormányzati rendelet
 Dabas: 21/2004. (IV. 28.) sz. önkormányzati rendelet
 Tamási: 8/2003. (IV. 6.) sz. önkormányzati rendelet
 Nagykőrös: 22/2003. (XI. 28.) sz. önkormányzati rendelet

Szank: 15/2006. (X. 30.) önkormányzati rendelet
 Leányfalu: 9/2007. (III. 28.) sz. önkormányzati rendelet
 Tárnok: 12/2007. (VI. 28.) sz. önkormányzati rendelet
 Zánka: 11/2006. (X. 20.) sz. önkormányzati rendelet
 Helesfa: 2/1999. (II. 15.) sz. önkormányzati rendelet
 Mátraszentimre: 7/2003. (IV. 17.) sz. önkormányzati rendelet
 Nagybaracska: 5/2007. (IV. 5.) sz. önkormányzati rendelet
 Narda: 4/2003. (V. 12.) sz. önkormányzati rendelet
 Parád: 8/2006. (X. 16.) sz. önkormányzati rendelet
 Telki: 13/2006. (X. 20.) sz. önkormányzati rendelet
 Újszentmargita: 4/2003. (IV. 2.) sz. önkormányzati rendelet
 Vasasszonyfa: 6/2003. (V. 30.) sz. önkormányzati rendelet

* Kazincbarcika Város Önkormányzatának hivatalos honlapjáról lehívható önkormányzati rendeletek között – 2009. június 30-i időpontban – az SzMSz „címe” – sorszám, évszám és a kihirdetés napja, dátuma megjelölése nélkül – pusztán a következő: „Kazincbarcika Város Önkormányzatának képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 18. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján az alábbi Szervezeti és Működési Szabályzatot alkotja.”

** Oroszlány Város Képviselő-testületének a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló önkormányzati rendelete.

*** Oroszlány Város Képviselő-testületének önkormányzati rendelete a lakossági fórumokról.

Zsana: 5/2007. (III. 29.) sz. önkormányzati rendelet
 Zomba: 5/2003. (V. 30.) sz. önkormányzati rendelet
 Gádosor: 4/2007. (III. 30.) sz. önkormányzati rendelet
 Beled: 15/2003. (VI. 1.) sz. önkormányzati rendelet
 Arló: 14/2003. (VIII. 1.) sz. önkormányzati rendelet
 Taksony: 19/2006. (XI. 30.) sz. önkormányzati rendelet
 Nagyszénás: 1/2007. (I. 24.) sz. önkormányzati rendelet
 Alsónémedi: 7/1999. (V. 12.) sz. önkormányzati rendelet
 Pári: 1/2006. (X. 14.) sz. önkormányzati rendelet
 Bagamér: 3/2007. (III. 22.) sz. önkormányzati rendelet
 Kerepes: 15/2007. (V. 15.) sz. önkormányzati rendelet
 Koroncó: 19/2006. (XI. 16.) sz. önkormányzati rendelet
 Istenmezeje: 6/1995. (IV. 24.) sz. önkormányzati rendelet
 Pilisborosjenő: 18/2002. (XII. 16.) sz. önkormányzati rendelet
 Csévharaszt: 5/2003. (IV. 13.) sz. önkormányzati rendelet
 Solymár: 17/2006. (IV. 10.) sz. önkormányzati rendelet
 Váralja: 1/2003. (II. 5.) sz. önkormányzati rendelet
 Deszk: 7/1997. (IV. 30.) sz. önkormányzati rendelet
 Kiskunlacháza: 1/2009. (I. 27.) sz. önkormányzati rendelet
 Balotaszállás: 5/2007. (IV. 6.) sz. önkormányzati rendelet
 Baracs: 7/2006. (III. 30.) sz. önkormányzati rendelet
 Balatonszemes: 7/2007. (IV. 23.) sz. önkormányzati rendelet
 Újhartyán:^{*}
 Rácalmás: 11/1999. (XI. 17.) sz. önkormányzati rendelet
 Aba: 7/2007. (V. 15.) sz. önkormányzati rendelet
 Seregélyes: 1/2003. (I. 31.) sz. önkormányzati rendelet
 Táborfalva: 6/2007. (IV. 25.) sz. önkormányzati rendelet
 Ecser: 8/2007. (III. 8.) sz. önkormányzati rendelet
 Etyek: 2/2007. (III. 28.) sz. önkormányzati rendelet
 Isaszeg: 15/2006. (IV. 20.) sz. önkormányzati rendelet
 Gara: 6/2007. (III. 30.) sz. önkormányzati rendelet
 Órbottyán: 20/2004. (IX. 28.) sz. önkormányzati rendelet
 Kunfehértó: 14/2003. (X. 3.) sz. önkormányzati rendelet
 Medgyesegyháza: 8/1995. (V. 1.) sz. önkormányzati rendelet
 Görbeháza: 4/2007. (IV. 20.) sz. önkormányzati rendelet
 Rábapatona:^{**}
 Levél: 3/2007. (IV. 1.) sz. önkormányzati rendelet
 Lakitelek: 6/2007. (III. 21.) sz. önkormányzati rendelet

4. Egyéb dokumentumok

Kormányhatározatok

^{*} Értelmezhetetlen rendeleti cím: „Újhartyán Község Önkormányzatának 2/2008. (II. 15.) sz. Rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2007. (II. 2) sz. rendelet módosítása; Egységes szerkezetben.”

^{**} Rábapatona Község Önkormányzatának hivatalos honlapjáról leihívható önkormányzati rendeletek között – 2009. június 30-i időpontban – az SzMSz címe – sorszám, évszám és a kihirdetés napja, dátuma megjelölése nélkül – pusztán a következő: „Rábapatona Község Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata.”

1121/2006. (XII. 12.) Kormányhatározat a Kormány – Önkormányzatok Egyeztető Fóruma létrehozásáról

1128/2012. (IV. 26.) Kormányhatározat az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról

Alkotmánybírósági határozatok

56/1991. (XI. 8.) AB határozat

30/1992. (V. 26.) AB határozat

32/1992. (V. 29.) AB határozat

1285/H/1993. AB határozat

44/1993. (VII. 2.) AB határozat

61/1994. (XII. 24.) AB határozat

19/1995. (III. 28.) AB határozat

21/1995. (III. 28.) AB határozat

72/1995. (XII. 15.) AB határozat

1044/B/1997. AB határozat

33/1998. (V. 13.) AB határozat

30/1999. (X. 13.) AB határozat

15/2000. (V. 24.) AB határozat

816/B/2002. AB határozat

648/B/2004. AB határozat

76/2007. (X. 19.) AB határozat

90/2007. (XI. 14.) AB határozat

131/2008. (XI. 3.) AB határozat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentései

2500/2007. sz. OBH Jelentés

3023/2007. sz. OBH Jelentés

1381/2007. sz. OBH Jelentés

1960/2007. sz. OBH Jelentés

3197/2007. sz. OBH Jelentés

Jegyzőkönyvek

Salgótarján Megyei Jogú Város Közgyűlésének 2010. november 18-án megtartott közmeghallgatásáról szóló jegyzőkönyve

Komló város önkormányzata képviselő-testületének 2009. február 17-én megtartott közmeghallgatásáról készült jegyzőkönyve

Siófok város önkormányzata képviselő-testületének 1998. augusztus 22-én megtartott közmeghallgatásáról készült jegyzőkönyve

Szentlőrinc város önkormányzata képviselő-testületének 2008. december 18-án megtartott közmeghallgatásáról felvett jegyzőkönyve