

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

Kiss Mónika Dorota

A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye

Doktori értekezés tézisei

Alprogram- és témavezető:

Dr. Petrétei József
egyetemi tanár

Pécs, 2012

1. A témaválasztás indoka

A kutatási témám megválasztása egy múltbéli eseményre vezethető vissza. A Budapest Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Államigazgatási Karán folytatott főiskola tanulmányaim harmadik képzési évében a „Helyi önkormányzatok” c. stúdium készített arra, hogy kutatási tevékenységet kezdjek e témakörben. Oktatóm és konzulensem, *Fogarasi József* kritikus szemléletű fellépése és előadásmódja megszerettette velem e tárgykör elméletét. Az Alkotmányjogi Tanszék keretén belül megírt szakdolgozatom „A közmeghallgatás helye, szerepe a helyi önkormányzás megvalósulásának folyamatában” címet viselte. A konzulensem biztatott arra is, hogy a helyi önkormányzás témakörében publikáljak, amivel rámutatott e tevékenységek szépségeire, örömeire és egyúttal szakmai fontosságára.

A kutatási tevékenységem kezdeti időszakában, a főiskolai tanulmányaim alatt megismerkedtem a témakör elméleti oldalával, majd a jogászképzés során tovább folytattam e témakörű kutatásaimat. Levelező munkarendű PhD hallgatóként sajnos nem állt módomban a kutatási eredmények teljessé tételét elősegítő és megalapozó empirikus kutatásokban részt venni, illetőleg – többszöri kezdeményezéseim ellenére sem – ilyen szakmai műhelyhez csatlakozni. A rendelkezésre álló lehetőségek az egy-személyes kutatómunka számára rendkívül szűkre szabottak. Törekedtem azonban arra, hogy a lehetőségekhez mérten megválaszoljam azokat az elvi és pragmatikus jellegű kérdéseket, amelyek vizsgálatát célul tűztem ki, és amelyek a közmeghallgatás valamennyi spektrumát felölelik, gazdagítva ezzel a témakör tudományos szakirodalmát.

2. A kutatás módszertana, a tudományos kutatások eredményei és hasznosításának lehetőségei

I. Általános megjegyzések

A helyi önkormányzati közmeghallgatás jogirodalma – annak ellenére, hogy csekély számú tudományos igényű publikációval rendelkezik – viszonylag egységesnek mondható. A szakirodalom egy része pusztán leíró jellegű; a gyakorlati aspektusokra is kiemelt figyelmet fordító tanulmányok az empirikus kutatások eredményeképpen, illetőleg a helyi önkormányzatok korábbi törvényességi ellenőrzését végző szakemberek tapasztalatai alapján születtek meg. Ez az uniformitás kedvezőtlenül hat a jogintézmény fejlesztésére. A kutatók egy része „megelégszik” azzal az immár teljesen eluralkodott nézettel, miszerint a közmeghallgatás a demokratikus helyhatósági működés deficitje, hatástalannak bizonyuló jogintézmény, ami jórészt a participációs mutatók alacsony fokára vezethető vissza. Többen is azt a nézetet vallják, hogy a közmeghallgatás alkalmatlan a céljai betöltésére, ezért a helyi közügyek intézésében való kollektív részvételre más helyi önkormányzati fórumokon kell lehetőséget teremteni.

A jogirodalomban rendkívül ellentmondásos a közmeghallgatás, a falugyűlés és a többi participációs alakzat hatékonyságának megítélése. A közmeghallgatásról készített jegyzőkönyvek adatai és az állampolgárok elégedettségét felmérő és visszajelző empirikus kutatások alapján tényszerűen megállapítható, hogy a közmeghallgatás részvételi mutatói – a konstituálásának időpontja óta – állandó jelleggel alacsonyak. A közmeghallgatásnak ebből a negatív tulajdonságából eredő ineffektivitása tehát a szakirodalomban bizonyított, nem látom azonban igazoltnak azt, hogy a kedvezőtlen participációs hajlandóság kizárólag a közmeghallgatás jogintézményét jellemezné. Nincs megfelelően alátámasztva az az álláspont sem, hogy más helyhatósági fórum a közmeghallgatásnál hatékonyabb volna. Ez alól egyedüli kivétel a falutársadalmakban intézményesített falugyűlés fóruma, amely már a szocialista államberendezkedés időszakában is funkcionált, a községekben jelentős mértékben megszilárdult, beépült a köztudatba, így érdemibb joghatások kiváltására alkalmasabb, mint a többi jogintézmény.

A közvetlen önkormányzati hatalomgyakorlás tekintetében a szakirodalom igen megosztott. A rendelkezésre álló tanulmányok egy része a klasszikus csoportosítást követve, csak a helyi népszavazást és a helyi népi kezdeményezést, más része viszont a közmeghallgatást is a közvetlen hatalomgyakorlás jogintézményei közé sorolja. Mivel az önkormányzati típusú közvetlen hatalomgyakorlás a döntéshozatalra irányul, ezért – véleményem szerint – a közmeghallgatás nem minősül a közvetlen hatalomgyakorláshoz való jognak: e jogintézményt tehát a helyi közakarat formálására alkalmas fórumok körébe indokolt sorolni. A közvetlenség klasszikus értelmezése ugyanakkor a hatalomgyakorlás módszerének csupán az egyik megközelítését jelenti, a másik megközelítés szerint a közmeghallgatás is rendelkezik a közvetlenség tulajdonságaival, ami a jogosultak és a képviselői szerv közötti interakcióban valósul meg.

Az Alaptörvény közvetlenül nem érinti a közmeghallgatást – az nem részesül alaptörvényi szabályozásban, és korábban az Alkotmányban sem szerepelt –, ezért e tekintetben nincs értékelhető változás a jogintézmény működésében. Ami az Alaptörvénynek a közvetlen helyi önkormányzásra vonatkozó rendelkezéseit illeti, a helyi népszavazás jogintézményét lehet a jövőben behatóbban tanulmányozni.

I. 1. A törvényi és a rendeleti szabályozás egymáshoz való viszonya¹

Az elvégzett vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a közmeghallgatásnak mind a törvényi, mind az önkormányzati rendeleti szabályozásában modifikáció, kiegészítés indokolt. 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 büszkék 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.”²

A vitaanyag publikált változatában nem fogalmazódott meg az önkormányzati hatalomgyakorlás eszközeinek a korszerűsítése, modernizációja. A helyi önkormányzatokról szóló új törvényt előkészítő 2011. évi májusi munkaanyagban sem fogalmazódott meg a helyi közakarat-formálás fórumainak a korszerűsítése; a közvetlen hatalomgyakorlás jogi eszközei közül egyedül a helyi népszavazás került felülvizsgálatra. Mindez annak ellenére így van, hogy a jelenlegi rendszer meghaladottá vált, és ezen az új Ötv.³ sem változtat jelentősen. Nemcsak a közmeghallgatás, hanem a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés szabályozási körében is vannak olyan elemek, amelyek újraszabályozása, precízebb tétele a régi Ötv.⁴ alapján indokoltá vált. Megállapítható tehát, hogy a közvetlen helyi önkormányzás és a helyi közakarat formálásának tárgyköre nem került olyan intenzitással a jogalkotó látóterébe, mint más helyi önkormányzati szegmens.

Ez az oka annak, hogy a közmeghallgatás statikus törvényi szabályozással rendelkezik; az elmúlt 22 év során mindössze egy alkalommal, 2004-ben módosították, akkor is csupán a személyi hatályát. Az új Ötv. megalkotásával a törvényi tényállás némiképpen kiegészült, ám ez a kiegészítés csekély jelentőségűnek mondható, mert a jogintézmény olyan elemét vonta a szabályozás alá, amely idáig is – kezdetben az 1977. évi I. törvény, majd a 2004. évi módosítás után a 2004. évi XXIX. törvény alapján – megfelelő regulációban részesült.

A törvényi szabályozással összefüggő kérdés az, hogy a jogintézménynek – a jelenlegiekén kívül – mely szegmenseit indokolt a normatív szabályozás körébe bevonni? A törvényi szabályozásnak mindenekelőtt olyan elemeket kellene – az új Ötv. bővítésre irányuló módosításával – felölelnie a jövőben, amelyek:

- a) garancianormaként funkcionálnak;
- b) egységesen érvényesítendők, ezért nem változnak a település jogállása alapján;
- c) az elmúlt 22 évben egységesen kiforttak és beváltak a helyi önkormányzatok gyakorlatában.

Annak, hogy a közmeghallgatás szélesebb körű törvényi szabályozásban részesülhetne, alapvetően három oka van. Egyrészt a jogalkotói szabadságon keresztül érvényesíthető helyi

¹ A tudományos munka megírása során folyó alkotmányozás (2010-2011) és az ennek eredményeképpen megalkotott, a témakörhöz kapcsolódó új törvények, jogszabályok az értekezésben értelemszerűen feltüntetésre kerültek, de részletes elemzésüktől eltekintettem. Ennek oka az, hogy az új szabályozással kapcsolatban még nem alakult ki a tudományos szempontból értékelhető gyakorlat, és kellő mértékű vizsgálati eredmény, illetve szakirodalom sem áll rendelkezésre.

² Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*, Közigazgatási Szemle (2007) No. 1. 100.

³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

specifikumok szinte teljes egészében kiesnek az SzMSz-ek szabályozási köréből, ami arra enged következtetni, hogy a képviselő-testületek nem igénylik a településükre jellemző sajátos szabályozás elvégzését; ehelyett az adaptáció lehetőségével élnek. 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 törvényi szabályozással állnak összefüggésben azok a tényállási elemek is, amelyek szabályozására úgy hatalmazta fel a képviselő-testületeket a törvényhozó, hogy a rendeleti szabályozásuk nem végezhető el jogsértés nélkül, ezért ezeknek az elemeknek a szabályozását ugyancsak a törvényben kellene elvégezni.

Harmadrészt az SzMSz-ek jelentős részében – az adaptációból adódóan – megfogalmazódnak olyan szabályok – a jelentősebb településpolitikai ügyekben obligatórius jelleggel megtartandó közmeghallgatás; a közérdekű kérdésre és javaslatra vonatkozó válaszadási kötelezettség; a participációs jogok kiterjesztése a véleménynyilvánításra, a társadalmi vitára, a döntésmegalapozásra –, amelyek már széles körben elterjedtek, és kifejezetten jó gyakorlatnak bizonyulnak. Indokoltnak látom ezek bevonását a törvényi szabályozásba, annak érdekében, hogy valamennyi településen egységesen érvényesítendők legyenek.

I. 2. A közmeghallgatás szervezetsége⁵

A közmeghallgatás nem vizsgálható in abstracto, hanem optimálisan több SzMSz alapulvételével modellezhető.⁶ A vizsgálati körbe bevont SzMSz-ek csupán a tényállás egy-egy elemét szabályozzák modellértékűen, ahhoz tehát, hogy a jogintézményre általánosan alkalmazható, korszerű modellt lehessen ajánlani, szelekciót kell végezni az SzMSz-ek rendelkezései között.⁷

A községi, a városi és a megyei jogú városi SzMSz-ek közmeghallgatásra vonatkozó szabályainak terjedelme között nem mutatható ki különbség, ezen a területen tehát nem áll fenn az a jogirodalomban megfogalmazódó tétel, miszerint a különböző jogállású

⁵ A száz önkormányzati rendeletet a megyeszékhelyként funkcionáló megyei jogú város – külön értékelve Budapest –, 31 város és 50 község szervezeti és működési szabályzata alkotja, amelyek leghívási időpontja 2009. június 30. Budapest és a megyei jogú városok kivételével valamennyi SzMSz szűrőpróbaszerűen került a vizsgálati körbe. Ez a módszer lehetővé tette a legkülönbözőbb nagyságú települések fórumkonstrukciójának a vizsgálatát; a községek esetében pedig a falugyűlés és a közmeghallgatás jogintézménye között létesülő interdependencia igazolását.

⁶ A kutatás elvégzésekor felmerült a vizsgálati körbe bevont száz SzMSz bővítésének a lehetősége a teljesebb körű eredmény elérése érdekében, azonban a száz SzMSz alapján igazolódni látszott, hogy az SzMSz-ek jelentős része – különösen a közmeghallgatást szabályozó részük – az adaptáció jelenségéből fakadóan meglehetősen uniformizált. A jogszabályok viszonylagos egységessége miatt ezért csak az eredetileg kiválasztott SzMSz-ek elemzésére került sor, feltételezve azt, hogy a vizsgálati anyag bővítése nem járult volna hozzá a teljesebb körű eredmény eléréséhez és a konklúziók levonásához.

⁷ Szükségnek tartom megjegyezni, hogy a közmeghallgatás önkormányzati rendeletben történő szabályozását és következetes gyakorlati alkalmazását a közmeghallgatással egybekötött képviselő-testületi ülésekről felvett jegyzőkönyvek alapján lehet a legteljesebben értékelni. Hiányosságként tapasztaltam azonban, hogy a helyi önkormányzatok hivatalos honlapján a jegyzőkönyvek – az esetleges tárgyévi képviselő-testületi ülések dokumentációján kívül – nem kerülnek nyilvánosságra. A jegyzőkönyvekhez való hozzáférés megghiúsulása miatt csupán azokat a jegyzőkönyveket értékeltem, amelyek a kiválasztott települések esetében elektronikusan is elérhetők voltak, és a közmeghallgatás tekintetében releváns információkat tartalmaztak. A törvényességi ellenőrzést végző szervek munkatársai által publikált tanulmányokat azonban megvizsgáltam, és megkísérlettem a témakört érintő konklúziókat ezekből levezetni.

településeken meghatározott tárgyakra eltérő terjedelmű rendeleti regulációban kell részesülniük.

A megvizsgált SzMSz-ek alapján bebizonyosodott, hogy a közmeghallgatásnak vannak olyan elemei, amelyek regulációját ki kell vonni a képviselő-testületek hatásköréből, és törvényi szabályozásban kell részesíteni. A törvényi szabályozás körébe az alábbi tényállási elemek bevonása látszik indokoltnak a jövőben:

- a) a személyi hatályhoz kapcsolódó igazoltatás és ellenőrzés eljárásjogi szabályai;
- b) a meghirdetés időtartama;
- c) az egyes participációs jogok értelmezése;
- d) a határozatképesség mint érvényességi kritérium.
- e) a közmeghallgatás kezdeményezésének a joga;
- f) olyan tárgykörök megnevezése, amelyek társadalmi vitáját a közmeghallgatás elé kell tárn.

I. 3. A szabályozás törvényessége

Az SzMSz-ekből, valamint a közmeghallgatásokról felvett jegyzőkönyvi adatokból nyerhető információk alapján a közmeghallgatáshoz az alábbi törvénysértések megvalósítása köthető:

- a) az évi egyszeri obligatórius közmeghallgatás elmulasztása;
- b) az SzMSz-ben előírányzott obligatórius közmeghallgatások elmulasztása;
- c) határozatképtelenség esetén való érvényes megtartás;
- d) a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyv késedelmes megküldése a törvényességi ellenőrzésért felelős szerv vezetőjének;
- e) a participációs jogok gyakorlásának korlátozása;
- f) a meghirdetés elmulasztása vagy nem a helyben szokásos módon történő elvégzése.

A közmeghallgatás jogsértő rendeleti szabályainak egy része mulasztásban nyilvánul meg:

- 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 megalkotását elmulasztják;
- e) nem érvényesítik megfelelően az ülésvezetés és a rendfenntartás szabályait;
- f) a közmeghallgatással egybekötött 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 irányuló – a törvényben biztosított – indítványozási jogát szűkítően értelmezik;
- c) a részvétel és a joggyakorlás korlátozására alkalmas ülésvezetési és rendfenntartási szabályokat tartalmaznak.

Ahhoz, hogy a törvénysértő önkormányzati rendeleteket ne alkalmazhassák éveken keresztül, a törvényességi felügyeletet végző szakemberek részére meg kell adni az érdemi beavatkozáshoz szükséges jogosítványokat. Az új Ötv.-nek a törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályai nem minden tekintetben mondhatók teljes körűnek, mivel a jogsértő önkormányzati rendelet végrehajtásának felfüggesztését nem teszik lehetővé, másrészt a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén a kormányhivatal vezetőjének a törvényben rögzített eljárás lefolytatása után felelő ú. aktuspótlási hatáskörének a terjedelme – álláspontom szerint – nem teljesen egyértelmű. Véleményem szerint a törvényi szabályozás két ok miatt is aggályos. Egyrészt az aktuspótlási hatáskör – a „törvényen

alapuló” kitétel következtében – pusztán a végrehajtási típusú rendeletekre vonatkozik,⁸ de álláspontom szerint ennek a szabályozási típusúakra is ki kellene terjednie. Másrészt a törvény nem rendelkezik arról a lehetőségről, hogy milyen szabály érvényesítendő akkor, ha a képviselő-testület nem az egész rendelet megalkotását mulasztja el, hanem annak csak az egyik szükségszerű elemét nem szabályozza. A közmeghallgatás tekintetében az új Ötv. kimondja, hogy a részletes szabályozást az SzMSz-ben kell elvégezni. Felmerül a kérdés, hogy abban az esetben, ha az SzMSz-t ugyan megalkotja a helyi jogalkotó, ám e jogszabályban nem rendelkezik a közmeghallgatásról, akkor a törvényben előírt eljárás eredménytelen lefolytatása után feléled-e, feléledhet-e a kormányhivatal vezetőjének az aktuspótlási hatásköre a jogszabály elmulasztott elemének a szabályozása érdekében? Értelmezésem szerint a törvényhozó szándéka arra irányult, hogy a felhatalmazás keretében megalkotandó önkormányzati rendeletekkel ne legyen megvalósítható mulasztásos törvényellenesség, ezért álláspontom szerint a kormányhivatal vezetőjének ebben az esetben is meg kell alkotnia az elmulasztott rendelkezést.

A helyi közakarat formálására alkalmas fórumok szabályozása és érvényesítésük során megvalósított jogsértések között nem állítható fel hierarchikus „fontossági” sorrend, ezért valamennyi – a fentiekben jelzett – jogsértő jogszabályt és gyakorlatot minél előbb meg kell szüntetni. Megítélésem szerint nem adható mérlegelési jogkör a törvényességi felügyeletet végző szerv számára annak a kérdésnek a megítélésében, hogy a törvényi szabályt megsértő önkormányzati rendeletre vonatkozó jelzési kötelezettségének, törvényességi felhívásának eleget teygen-e.

A hiányos vagy jogsértő szabályozással rendelkező SzMSz-ek kodifikációs munkáit végző jegyzők státuszával összefüggésben felhívom a figyelmet a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) jelenleg hatályos képesítési rendelkezéseire. E jogszabály – hasonlóan a köztisztviselők jogállásáról szóló, hatályon kívül helyezett 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) rendelkezéseéhez – 247. § (2) bekezdésének a) pontja lehetőséget kínál arra, hogy – meghatározott feltételek fennállása esetében – a községi képviselő-testületek az előírt képesítés alól felmentést adjanak annak a személynek, aki a képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi.

Megítélésem szerint a törvényhozó a Ktv. és a Kttv. esetében is meglehetősen nagy döntési szabadságot biztosít a községi képviselő-testületek számára a szakmai és szakszerűségi szempontok mellőzésére, ami álláspontom szerint indokolatlan. Megjegyzem, hogy az elemzés alá vont SzMSz-ek közül nemcsak a községi, de a városi jogszabályok között is vannak olyanok, amelyek megvalósítják a jelzett jogsértések valamely típusát. A jogsértés tehát nemcsak községi észlelet, ennek ellenére a Kttv. idézett rendelkezését hatályon kívül helyezendőnek tartom.

I. 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

⁸ Tapasztalatom szerint e kérdés megítélése még nem teljesen egyértelmű a szakmában. Két szakmai fórumon is részt vettem a közelmúltban, ahol másként került megítélésre az a kérdésem, hogy vajon az eredeti jogalkotási hatáskör alapján megalkotandó önkormányzati rendelet is az aktuspótlási hatáskör hatálya alá tartozik-e? Az egyik fórum az „Önkormányzati rendeletalkotás a gyakorlatban” címet viselő képzés volt (Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft. szervezésében, Budapest, 2011. október 13.; előadó: Gyergyák Ferenc); a másik a „Fórum az új önkormányzati törvényről” c. szakmai konferencia volt (Magyar Tudományos Akadémia Pécsi Területi Bizottságának szervezésében, Pécs, 2011. november 17.; a kérdést megválaszoló: Bércesi Ferenc).

értelmezhetetlen szabályokat eredményez. Mindezek ellenére az adaptációnak nincs sem jogi, sem elvi akadálya. Elterjedtsége megcáfolja annak a kívánalomnak az érvényesülését, miszerint a szervezeti és működési szabályzatoknak egymástól különbözőnek kell lenniük.

A megvizsgált SzMSz-ek alapján ugyanakkor levonható az a következtetés is, miszerint az egyes szabályozási tárgykörök – és ebbe a körbe tartozik a közmeghallgatás is – nem lehetnek teljesen heterogének, vagyis az adaptáció jelensége nélkül is nagyfokú hasonlóság jellemző a szabályozásukra.

Sem a közmeghallgatás szabályozásának a részletességében, sem az egyes szabályozási elemekben nem mutatható ki jelentősnek mondható differencia és az adott település státuszára jellemző specifikum. A megvizsgált helyi jogszabályok alapján megállapítható, hogy a helyi jogalkotók a jogintézmény szabályozásakor nem élnek a számukra biztosított jogalkotási szabadsággal, tehát meghiúsul az a törvényhozói intenció, amely a települési tradíciók érvényesítését célozza meg.

Mindezek alapján nem javaslom az adaptáció alkalmazását a jövőben, mert ennek következményeképpen a helyi specialitások és igények nem érvényesíthetők, másrészt a jogintézménynek az e módszer alapján történő modellezése jogsértő megoldások elterjesztésére is alkalmas lehet.

I. 5. A jogalkotási felhatalmazás

A képviselő-testület szervezeti és működési területéhez tartozó, szabályozást igénylő elemek megítélése vitatott a szakirodalomban. Álláspontom szerint a képviselő-testületi szervezet és működés egymást feltételező és kiegészítő fogalom, ezért egymástól nem is választható szét. A közmeghallgatás képviselő-testületi ülés, ezért szorosan kapcsolódik a képviselői szerv működéséhez, szervezetéhez. Javasoltam ezért, hogy a közmeghallgatás szabályozásának egyértelművé tétele érdekében a törvényhozó írja elő, hogy a közmeghallgatást a szervezetről és a működésről szóló önkormányzati rendeletben kell részletesen szabályozni, amely álláspontom a kutatás és az értekezés megírása során – az új Ötv. megalkotásával – igazolódott.

I. 6. A külföldi modellek hasznosíthatósága⁹

A magyar és a vizsgálati körbe bevont kelet-közép-európai régió államai által alkalmazott szabályozás komparatív tanulmányozása alapján megfogalmazható, hogy a közmeghallgatás magyar szabályozása összességében pozitív mintát képvisel. A közvetlen helyi önkormányzás jogintézményeinek tanulmányozása során arra a következtetésre jutottam, hogy a helyi népszavazást és a helyi népi kezdeményezést tekintve állnak rendelkezésre recipiálásra alkalmas elemek, ezért javaslom e jogintézmények további fejlesztését is.

⁹ A nemzetközi kitekintés során a kelet-közép-európai államok közjogi szabályozását vontam az elemzés alá; úgy vélem ugyanis, hogy alapvetően olyan országok helyi önkormányzati jogát érdemes áttekinteni, amelyek hasonló társadalmi, politikai, jogi környezetben vannak, mint Magyarország. Elsősorban tehát a hazánk közjogi berendezkedéséhez közelebb álló államok joganyagának komparatív szemléltetésű ismertetésére törekedtem, amelyben megvizsgáltam Lengyelország, Lettország, Észtország, Litvánia, Szlovákia, Csehország és Szlovénia helyi önkormányzati fórumkonstrukcióit, elsősorban a rendelkezésre álló angol nyelvű szakirodalom alapján.

II. Az egyes tényállási elemekhez kapcsolódó konklúziók és javaslatok

II. 1. A közmeghallgatás mint képviselő-testületi ülés minősége

a) A közmeghallgatás határozatképességének tekintetében akcentuálandó az a tény, miszerint e kritérium nem minden esetben alkalmas a jogintézménynek a többi önkormányzati fórumtól való elhatárolására. A szakirodalomban a közmeghallgatás határozatképessége egységesen és ellentetés 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 kimerítő törvényi regulációval, a reájuk vonatkozó részletes szabályozás elvégzése a képviselő-testületek hatáskörébe tartozik;
- b) a helyi szabályozás elvégzésekor a képviselő-testületek nagyfokú jogalkotási szabadsággal rendelkeznek;
- c) a jogalkotási szabadság keretében – eltérő törvényi reguláció hiányában – valamennyi helyi önkormányzati fórumot felruházhatják a képviselő-testületi ülés minőségével és a határozatképesség követelményével.

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 regulálta. Ugyanez megállapítható azoknak a fórumoknak az esetében is, amelyeket az SzMSz-ek a képviselő-testületi ülés feltételeivel szabályozzák.

b) A közmeghallgatás határozatképessége 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.

Az ellentmondásos gyakorlat feloldása érdekében javaslom, hogy a törvényhozó az új Ötv.-ben – egy módosítás során – kategorikus szabállyal regulálja a határozatképességet mint a közmeghallgatás érvényességi kritériumát.

c) A közmeghallgatás a régi és az új Ötv. alapján is generális jellegű helyi önkormányzati fórumnak minősül, amelynek speciális hatásköreit az SzMSz-ek építették ki. A speciális hatáskörök az SzMSz-ek által szabályozott látens esetekre épülnek. Az adaptáció elterjedéséből következően ezek a tárgykörök valamennyi helyi önkormányzatnál azonosak vagy legfeljebb egy-egy tárgykörben mutatható ki közöttük különbség.

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 érvényesítése érdekében milyen kötelezettséget rónak önmagukra. Megállapítható, hogy a képviselő-testületek a településpolitikailag jelentősebb ügyeket tárják a közmeghallgatás elé, amelyek közül az alábbiak – ajánló jellegű – törvényi szabályozását is javaslom a jövőben:

- a) a településfejlesztési terv vitája;
- b) a helyi adók és mértéküket megállapító rendelet vitája;
- 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.
- d) A közmeghallgatás kezdeményezési jogköre olyan szegmens, amelynek kizárólag önkormányzati rendeleti szabályozása van. Javaslom, hogy valamennyi képviselő-testület tegye az SzMSz-e tárgyává a közmeghallgatás kezdeményezési jogát.
- A kezdeményezési jog rendeleti szabályozása arról tanúskodik, hogy a képviselő-testületek a közmeghallgatást alapvetően fontos jogintézménynek tekintik, mivel a kezdeményezési jog szabályozása más fórum tekintetében 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 bizonyul hatékony megoldásnak, ha a kezdeményezés nemcsak az SzMSz-ben meghatározott témakör megvitatására irányulhat, hanem, ha a helyi jogalkotó a közmeghallgatásra szánt témák megválasztásában mérlegelési lehetőséget is enged a választópolgárok számára. Ennek érdekében javaslom, hogy a képviselő-testületek a kezdeményezési jog alábbi kérdéscsoportjait vonják be a szabályozás körébe:
- 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 időpontra belüli elrendelése.

e) A közmeghallgatás mint képviselő-testületi ülés megtartható rendes és rendkívüli ülés keretében is. A rendkívüli közmeghallgatás SzMSz-beli szabályozása jelenleg még igen ritkának, mégis előrelátó megoldásnak bizonyul. Javaslom, hogy valamennyi képviselő-testület – a részletes szabályok megalkotása mellett – vegye fontolóra a rendkívüli közmeghallgatás intézményesítését is.

II. 2. A meghirdetés

E kérdéscsoporton belül a meghirdettség tényének megállapíthatóságaára 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. Ahhoz, hogy a közmeghallgatás meghirdettségének ténye megállapítható legyen, két feltétel egyidejű fennállása szükséges:

- a) a meghirdetés helyben szokásos módjának meghatározása;
- b) a közmeghallgatásra szóló meghívónak, hirdetménynek a közmeghallgatás időpontjait 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 közlekedetlenséget eredményezett a településeken. E jelenség jövőbeni megszüntetése érdekében a képviselő-testületeknek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk ennek a tényállási elemnek a szabályozására is.

II. 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 problémáján belül a jövőben az egyik legfontosabb feladat 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 vizsgálatokkor azt kellene feltárni, hogy az SzMSz-ekben szabályozott, a közmeghallgatás alapjául szolgáló látens esetek, amelyek évente több alkalommal is szükségessé teszik a fórum elrendelését, illetőleg a képviselő-testületek által ténylegesen elrendelt közmeghallgatások száma közötti jelentős különbség milyen tényezőkre vezethető vissza. Az empirikus kutatások elvégzését azért látom indokoltnak, mert azok a képviselő-testületek, amelyek a jelentősebb településpolitikai kérdésekben közmeghallgatást tartását írják elő, hasznosnak bizonyuló modellt építettek ki, de az ellentmondásból az következik, hogy ez a modell mégsem funkcionál megfelelő hatékonysággal.

II. 4. A személyi hatály és a részvételi jogok

a) 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 hatály azonban soha nem tartozott a problémát indukáló tényezők körébe. A gyakorlat azonban megcáfolja az empiria eszközeivel elvégzett vizsgálatok eredményeit, mivel a személyi hatályhoz számos, garanciális jelentőségű szabály megalkotása kapcsolódik.

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.¹⁰ A törvényhozó a közmeghallgatás esetében ugyanezt nem teszi meg, 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 is sajátos személyi hatály alá tartoznak, de e feltétel vizsgálatának szabályozása nem része az új törvénynek.

b) Mivel a közmeghallgatás főszabály szerint nem döntéshozó, sokkalta inkább kezdeményező, döntéstámogató, nyomásgyakorló és véleménynyilvánító fórum, ezért úgy vélem, hogy valamennyi – a településhez kötődő – magyar és külföldi állampolgár számára biztosítani kellene az aktív joggyakorlás lehetőségét.

c) A személyi hatály a közmeghallgatás valamennyi részvételi jogával és a települési képviselői mandátum ellátásának a módjával is összefüggésben áll. A településlakosok döntő többsége ugyan választópolgári minőséggel rendelkezik, általuk jut mandátumhoz a

¹⁰ A választási eljárásról szóló 1997. C. törvény (Ve.) 12 – 16. §, 20/A. § - 20/E. §, valamint 104. § (1) – (5) bekezdése.

képviselő-testület, az egész településért vállalt képviselői felelősség azonban felöleli a választójoggal nem rendelkező állampolgárok érdekkörét is. Meg kellene teremteni annak a lehetőségét, hogy a választójoggal nem rendelkező személyek szintén találkozhatnak a képviselő-testülettel, és – az aktív joggyakorlás következtében – közvetlen kontaktust alakíthassanak ki. Ez a tézis az új Ötv. megalkotásával részben igazolódott, mivel a település lakosaira kiterjedő személyi hatály szélesebb körre vonatkozik, mint a választópolgári kategória.

d) A jogintézmény participációs jogai módosító hatást fejtenek ki a közmeghallgatás személyi hatályára. A régi Ötv. által szabályozott eredeti jogok gyakorlásához a választópolgári minőség megléte szükséges, de a választópolgári minőség a jogintézményhez járulékosan kapcsolódó jogok gyakorlásához már nem indokolt.

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 az általuk szabályozott járulékos jogok jogosultjairól hallgatnak, ezért esetükben nem állapítható meg, hogy milyen személyi jogállás megléte szükséges. Javasolom, hogy a helyi jogalkotók az egyes participációs jogok gyakorlásához szükséges személyi jogállást is határozzák meg.

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 eme elemének szabályozását pedig vonja ki a képviselő-testületek hatásköréből.

II. 5. A participáció keretei

a) 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. Ez alól kivételt képez 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.

b) A közmeghallgatás véleménynyilvánításra irányuló hatásköre a helyi népszavazás jogintézményével hozható kapcsolatba. Az SzMSz-ek szabályai arról tanúskodnak, hogy a helyi jogalkotók a véleménynyilvánítás eljárásjogi szabályait nem alkotják meg, vagyis a jogintézmény – a deklaráció mellett – egyelőre csupán joghatások kiváltása nélkül alkalmas a véleménynyilvánítás funkciójára. A képviselő-testületek akkor járnának el következetesen, ha ehhez megalkotnák az eljárásjogi szabályokat is. Meghatároznák:

- a) a közmeghallgatáson megjelenő választópolgárok számát;
- b) a választópolgárok szavazásának módját;
- c) a vita menetét;
- d) a kollektív vélemény megállapítását.

c) A közmeghallgatás és a helyi népi kezdeményezés a jövőben egymást kiegészítő jogintézményként funkcionálhat: a közmeghallgatás akkor fejthet ki hatást a népi kezdeményezésre, illetőleg annak végkimenetelét akkor képes befolyásolni, ha a helyi népi kezdeményezéssel előterjesztett ügyet a képviselő-testület nem a rendes ülési keretében tárgyalja meg, hanem e célból összehívja a közmeghallgatást. A rendes – hagyományos – képviselő-testületi ülések esetében ugyanis a választópolgárok főszabály szerint nem vehetnek részt a tanácskozásban, míg a közmeghallgatáson a törvény erejénél fogva nyílik lehetőség a tárgyalásban való részvételre, ez által pedig befolyás gyakorolható a kedvező kimenetelű döntésre.

II. 6. A közérdekűség érvényesülése

A közérdekűség tekintetében megfogalmazódó konzekvencia szerint 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 fogalmazható meg, mert – miként azt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a jelentése is megállapította – alkalmas lehet a participációs jogok gyakorlásának a korlátozására. A részvételi jogok, a személyi hatály és a közérdekűség kritériuma kölcsönhatásban van 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 és a véleménynyilvánítás joga bárkit megillet; nemcsak közérdekű tárgykörökre vonatkozhat.

3. Az értekezőnek a kutatási tárgykörhöz tartozó publikációs jegyzéke

Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás helye, szerepe a helyi önkormányzás megvalósulásának folyamatában. BKAE 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 érdekérvényesítő 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. In: *Pázmány Law Working Papers* 2011. 8. sz. tanulmány 1-10. o. www.plwp.jak.ppke.hu. Publikálás időpontja: 2011. február 20.

Kiss Mónika Dorota: A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban. In: *Országos alkotmányjogi konferencia a jelenleg folyó alkotmányozásról – abstractfüzet; PPKE JÁK – PTE ÁJK, 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).